Organización Internacional del Trabajo

México: Buenas prácticas para impusar el trabajo decente

Un acercamiento a través de casos

Clemente Ruiz Durán
Regina Galhardi

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: **pubdroit@ilo.org**, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En **www.ifrro.org** puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT
México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente
Un acercamiento a través de casos
México, D. F., Organización Internacional del Trabajo, 2013

IISBN 978-92-2-327582-2 (impreso)
ISBN 978-92-2- 327583-9 (web pdf)

Trabajo decente / Buenas prácticas / Acceso al empleo / Seguridad en el empleo / Diálogo social / Derechos de los trabajadores / Política laboral / México

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Comte N° 35 esq. Thiers, Colonia Anzures, Delegación Miguel Hidalgo 11590 México, D.F., o pidiéndolas al e-mail: mexico@oit.org.mx
Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.mex

Impreso en México

México: Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente

Un acercamiento a través de casos

Clemente Ruiz Durán y Regina Galhardi

Índice

PRÓLOGO 11

1. INTRODUCCIÓN 15

2. METODOLOGÍA 19

2.1. Selección de entidades 19

2.1.1. Especialización productiva 19

2.1.2. Demografía 20

2.1.3. Institucionalidad del mercado laboral 20

2.1.4. Desarrollo empresarial y su efecto sobre el mercado laboral 21

2.2. Enfoques de clasificación para buenas prácticas para mejorar el trabajo decente 23

3. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA LABORAL: ENTIDADES RELEVANTES EN EL SECTOR PRIMARIO 31

3.1. El caso de **Sinaloa** 31

3.1.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 31

3.1.2. Construcción de la institucionalidad laboral 34

3.1.3. Asignación presupuestal para la política laboral 42

3.1.4. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 43

3.1.5. Conclusiones 52

3.2. El caso de **Durango** 54

3.2.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 54

3.2.2. Construcción de la institucionalidad laboral 57

3.2.3. Políticas de empleo 61

3.2.4. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 65

3.2.5. Conclusiones 68

Buenas prácticas en materia laboral: Entidades relevantes en el sector industrial 70

3.3. El caso de **Querétaro** 70

3.3.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 70

3.3.2. Construcción de la institucionalidad laboral 73

3.3.3. Asignación presupuestal para política laboral 75

3.3.4. Atención a la población objetivo, indicadores y evaluación 77
3.3.5. Políticas de empleo 79
3.3.6. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 85
3.3.7. Conclusiones 88
3.4. El caso de **Guanajuato** 91
3.4.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 91
3.4.2. La institucionalidad en materia laboral 94
3.4.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 99
3.4.4. Conclusiones 110
Buenas prácticas en materia laboral: Entidades relevantes en el sector servicios 113
3.5. El caso de **Yucatán** 113
3.5.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 113
3.5.2. Construcción de la institucionalidad laboral 116
3.5.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 126
3.5.4. Conclusiones 131
3.6. El caso del **Distrito Federal** 133
3.6.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad 133
3.6.2. Construcción de la institucionalidad laboral 136
3.6.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral 150
3.6.4. Conclusiones 191
CONCLUSIONES GENERALES 201
BIBLIOGRAFÍA 205

CUADROS

Cuadro 1.	Especialización productiva de las entidades seleccionadas	20
Cuadro 2.	Población total de las entidades seleccionadas	20
Cuadro 3.	Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades seleccionadas, 2004-2010	22
Cuadro 3.A.	Número de unidades económicas por sector de actividad en las entidades seleccionadas	22
Cuadro 4.	Grado de intervención de las políticas estatales	23
Cuadro 5.	Políticas por tipo de impacto en el mercado laboral	24
Cuadro 6.	Políticas por tipo de orientación en el mercado laboral	24
Cuadro 7.	Criterios para identificar buenas prácticas	25
Cuadro 8.	Clasificación de buenas prácticas por niveles y dimensiones del trabajo decente	25
Cuadro 9.	Eje 1: Acceso al empleo	26
Cuadro 10.	Eje 2: Seguridad en el empleo	27
Cuadro 11.	Eje 3: Derechos laborales	27
Cuadro 12.	Eje 4: Diálogo social	28
Cuadro 13.	Resumen de buenas prácticas laborales	29
Cuadro 14.	Sinaloa: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo	31
Cuadro 15.	Sinaloa: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo	32
Cuadro 16.	Sinaloa: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales	33
Cuadro 17.	Sinaloa: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social	33
Cuadro 18.	Atención al ámbito laboral desde los pilares de la planeación estatal	35
Cuadro 19.	Presupuesto del estado de Sinaloa en política laboral, 2011	42
Cuadro 20.	Práctica: Prevención del hostigamiento laboral y el acoso sexual	44
Cuadro 21.	Buena práctica: Desincorporación de trabajo infantil del campo	45
Cuadro 22.	Buena práctica: Banco de oportunidades laborales (Colócate)	47
Cuadro 23.	Buena práctica: Padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales	48
Cuadro 24.	Buena práctica: Sistema de ventanilla única y atención por competencias	49
Cuadro 25.	Buena práctica: Capacitación para los trabajadores	52
Cuadro 26.	Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente	53
Cuadro 27.	Durango: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo	54
Cuadro 28.	Durango: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo	55
Cuadro 29.	Durango: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales	56
Cuadro 30.	Durango: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social	56
Cuadro 31.	Presupuesto de Durango en política laboral, 2010	58
Cuadro 32.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Durango, 2010	59
Cuadro 33.	Indicadores de gestión de la STyPS de Durango, 2010	60
Cuadro 34.	Buena práctica: Mesas de conciliación para el pacto de estabilidad laboral	66
Cuadro 35.	Buena práctica: Programa profesionista activo	67
Cuadro 36.	Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente	69
Cuadro 37.	Querétaro: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo	71
Cuadro 38.	Querétaro: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo	71

Cuadro 39. Querétaro: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales 72
Cuadro 40. Querétaro: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social 73
Cuadro 41. Presupuesto del estado de Querétaro en política laboral, 2010 75
Cuadro 42. Secretaría del Trabajo de Querétaro, 2010 77
Cuadro 43. Secretaría del Trabajo de Querétaro, 2011 78
Cuadro 44. Buena práctica: Conciliación para la paz laboral 86
Cuadro 45. Buena práctica: SNE Vinculación escuela-industria 87
Cuadro 46. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente 89
Cuadro 47. Guanajuato: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo 91
Cuadro 48. Guanajuato: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo 92
Cuadro 49. Guanajuato: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales 93
Cuadro 50. Guanajuato: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social 93
Cuadro 51. Guanajuato: Gasto del sector público por clasificación administrativa y clasificación funcional, 2011 98
Cuadro 52. Buena práctica: Sistema de Información Laboral 100
Cuadro 53. Buena práctica: Autodiagnóstico Laboral (Autolab) 101
Cuadro 54. Buena práctica: Premio Estatal al Mérito Laboral "Carlos María Abascal Carranza" 103
Cuadro 55. Buena práctica: Modelo de certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral 106
Cuadro 56. Buena práctica: Certificación de competencias ocupacionales 108
Cuadro 57. Buena práctica: Instituto Estatal de Capacitación (IECA) 110
Cuadro 58. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente 111
Cuadro 59. Yucatán: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo 113
Cuadro 60. Yucatán: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo 114
Cuadro 61. Yucatán: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales 115
Cuadro 62. Yucatán: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social 116
Cuadro 63. Plan de desarrollo estatal del estado de Yucatán: Objetivos, estrategias y líneas de acción, 2007-2012 117
Cuadro 64. Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Yucatán, 2011 126
Cuadro 65. Buena práctica: Jornada de Seguridad y Salud Laboral 127
Cuadro 66. Buena práctica: Programa de Empacadores en Supermercados 129
Cuadro 67. Buena práctica: Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia 130
Cuadro 68. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente 132
Cuadro 69. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo 134
Cuadro 70. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo 134
Cuadro 71. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales 135
Cuadro 72. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social 136
Cuadro 73. Principales programas y actividades de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo 143
Cuadro 74. Presupuesto del Distrito Federal en política laboral, 2010 146
Cuadro 75. Población atendida, indicadores y evaluaciones de la STyFE, 2010 148
Cuadro 76. Buena práctica: El seguro de desempleo 156

Cuadro 77. Buena práctica: La inspección laboral 162
Cuadro 78. Buena práctica: Atención al trabajo no asalariado 169
Cuadro 79. Buena práctica: Fomento cooperativo 173
Cuadro 80. Buena práctica: Atención a jóvenes desempleados 176
Cuadro 81. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente 193
Cuadro 82. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente 202

ESQUEMAS

Esquema 1. Dimensión del modelo de certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral 105

GRÁFICOS

Gráfico 1. Presupuesto desglosado de la ST de Querétaro, 2011 76
Gráfico 2. Presupuesto desglosado de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2010 147

MAPAS

Mapa 1. Entidades con Secretaría del Trabajo local 21

ORGANIGRAMAS

Organigrama 1. Estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Económico 36
Organigrama 2. Estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno 38
Organigrama 3. Estructura orgánica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje 41
Organigrama 4. Estructura orgánica de la STyPS de Durango 58
Organigrama 5. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro 75
Organigrama 6. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Guanajuato 95
Organigrama 7. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Yucatán 120
Organigrama 8. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal 138

Prólogo

Con el fin de estudiar la situación del trabajo decente en México a nivel nacional y estatal, se diseñó una serie de indicadores que permiten analizar de forma más detallada el empleo en distintos aspectos. Por tanto, y con base en las estadísticas disponibles a nivel federal y estatal, se desglosó el concepto de la OIT de trabajo decente en cuatro ejes fundamentales: (i) acceso al empleo; (ii) seguridad en el empleo; (iii) derechos laborales; y, (iv) diálogo social. Para cada eje se seleccionaron indicadores y construyeron índices que nos permiten valorar los avances o retrocesos que están realizando las entidades federativas en torno a estos cuatro ejes a través del tiempo. Para dimensionar este esfuerzo se diseñaron índices de base diez, consistente en una media recortada y estandarizada que permite dar una calificación de desempeño a cada entidad.

La base de datos de indicadores de trabajo decente de la Oficina de la OIT para México y Cuba para el período 2005-2009 permitió analizar la situación de trabajo decente a nivel nacional y matizar las disparidades regionales y estatales. Si bien la legislación laboral es en gran medida federal, hay diferencias locales que inciden en los cambios en los indicadores de trabajo decente, además de que la cobertura efectiva de las leyes, por ejemplo, varía entre estados. Por otra parte, la heterogénea estructura social y geográfica del país incluye zonas que a pesar de haber experimentado un proceso de modernización o que están inmersas en él, presentan grandes rezagos en sus mercados de trabajo. Como resultado de este análisis se destacan algunas entidades que progresaron bastante en algunos aspectos del trabajo decente, y/o retrocedieron en otros. Por tanto, es importante conocer cuáles son las políticas públicas implementadas en estos casos que contribuyeron a los resultados observados.

En la perspectiva de continuar profundizando sobre el tema, a mediados de 2011 se estableció una mesa de diálogo con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Organización Internacional del Trabajo y la Universidad Nacional Autónoma de México con el fin de analizar cuál sería el procedimiento más adecuado para medir el esfuerzo regional en torno al trabajo decente. Se acordó que adicionalmente a la elaboración de indicadores de trabajo decente a nivel regional que se había trabajado, era necesario retomar el enfoque de buenas prácticas que se había realizado en varias regiones del mundo por la OIT. Como tarea inicial se acordó que se realizarían estudios de caso, con el fin de documentar el proceso de buenas prácticas

en un entorno descentralizado, ya que en el período de 2007 a 2012 se dio un reordenamiento y descentralización de las instituciones del sector laboral a nivel estatal, lo que permitió que se establecieran oficinas para la atención de la política laboral en 22 entidades, y en aquellas que no se ha formalizado la descentralización, se logró dotar de un mayor apoyo a las tareas de regulación del trabajo, promoción del empleo, capacitación, nuevas formas de organización laboral y medidas de apoyo a los desempleados.

El análisis se centra en ubicar las *buenas prácticas en materia laboral* que se establecieron en las entidades federativas para favorecer la consecución de los objetivos del trabajo decente. El procedimiento para la selección de entidades se basó en los siguientes aspectos: dimensión económica, social e institucional de cada entidad. Se buscó incluir a entidades que fueran representativas en cada uno de los tres sectores económicos que conforman la actividad productiva (primario, secundario y terciario). Para ello se incluyó en cada dimensión una serie de indicadores clave que permitiera caracterizar a las entidades con el fin de seleccionar a las más representativas. Se identificaron tres enfoques para clasificar cuáles son las políticas que inciden sobre el mercado de trabajo. El primero mide el grado de intervención de las políticas públicas a partir de distinguir si son generales o específicas. En el segundo caso se hace referencia al criterio de impacto que tienen sobre el mercado laboral y se clasifican en activas o pasivas. El tercer criterio para clasificar las políticas fue por la orientación hacia la población que es atendida, por lo que se pueden clasificar en políticas dirigidas a la oferta o a la demanda. Cada uno de los elementos que integran esta metodología permite discriminar a cada una de las políticas implementadas, y valorarlas en términos del cumplimiento de los criterios clave para clasificarlas como práctica innovadora, práctica exitosa demostrada, o buena práctica replicada. Esta clasificación permitió identificar y clasificar de manera precisa las acciones que se llevan a nivel local. Las entrevistas se realizaron en las siguientes entidades federativas: Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa y Yucatán. En todos los casos se contó con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mediante la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y de la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, que concertaron las citas en las Entidades Federativas entre julio de 2011 a marzo de 2012.

Se considera que los hallazgos de esta investigación permiten configurar la dinámica institucional que se está llevando a cabo a nivel estatal, en donde existe un renovado impulso a buenas prácticas para reordenar el funcionamiento del mercado laboral. Este esfuerzo debe entenderse como el inicio de un diálogo entre los responsables de la política laboral, con el fin de generar una dinámica que conduzca a mejoras sustantivas de las condiciones de los trabajadores.

Este estudio describe la situación del trabajo decente y 26 buenas prácticas en materia de políticas de empleo en seis entidades federativas que representan, en conjunto, al menos el 20% de la población del país. Las entidades seleccionadas son representativas del desarrollo económico y empresarial prevaleciente en el país. Desde esta perspectiva, se analizaron los datos económicos de carácter productivo y censal que permiten observar tales características en los estados señalados. Se consideró que dichos elementos serían clave para que se

generara un proceso de innovación laboral, cuyos avances en la organización de la regulación del mercado laboral derivan de un entorno dinámico y no de estancamiento.

El presente trabajo fue coordinado por Regina Galhardi, Especialista Principal de Desarrollo del Empleo de la Oficina de Países de la OIT para México y Cuba, y preparado por Clemente Ruiz Durán, Coordinador del Posgrado de Economía de la UNAM, con la contribución de David Cervantes Arenillas, Edgar López Avilés y Luis Fabián Bonilla.

Thomas Wissing
Director OIT
Oficina de Países México y Cuba

Regina Galhardi
Especialista Principal
de Desarrollo del Empleo

México, mayo 2013

1. Introducción

A lo largo de los últimos ocho años, México ha venido realizando un esfuerzo por desarrollar una serie de indicadores de trabajo decente y el primer informe se dio a conocer a finales de la década pasada (Galhardi, 2008)[1]. A nivel internacional se ha continuado profundizando sobre el tema y el Departamento de Evaluación de la OIT preparó un estudio de nueve países en donde destacó las *buenas prácticas* que se han seguido para alcanzar los objetivos del trabajo decente (OIT, 2011).[2] Análisis similares han sido realizados en algunos países de América Latina para evaluar las *buenas prácticas* seguidas para ampliar el ámbito del trabajo decente atendiendo a algunos de los indicadores, como es el caso de la informalidad (OIT, 2008)[3] o el ajuste a los salarios mínimos (OIT, 2011)[4] y la igualdad de género (OIT, 2005).[5]

En la perspectiva de continuar profundizando sobre el tema, a mediados de 2011 se estableció una mesa de diálogo con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Organización Internacional del Trabajo y la Universidad Nacional Autónoma de México con el fin de analizar cuál sería el procedimiento más adecuado para medir el esfuerzo regional en torno al trabajo decente. Se acordó que, adicionalmente a la elaboración de indicadores de trabajo decente a nivel regional que se había trabajado, era necesario retomar el enfoque de *buenas prácticas* que se había realizado en otras regiones del mundo y que había sido considerado por la OIT en algunos informes regionales. Como tarea inicial se acordó que se realizarían estudios de caso, con el fin de documentar el proceso de buenas prácticas en un entorno descentralizado, ya que en el período de 2007 a 2012 se dio un reordenamiento y descentralización de las instituciones del sector laboral a nivel estatal, lo que permitió que se establecieran oficinas para la atención de la política laboral en 22 entidades, y en aquellas que no se ha formalizado

1 Galhardi, Regina (2008) *Indicadores de trabajo decente: Un índice para México* (México, OIT).

2 OIT (2011) *Meta analysis of lessons learned and good practices arising from nine Decent Work Country Programme*, documento preparado por John Martin (Ginebra, OIT).

3 OIT (2008) *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*, informe presentando en el "Tripartite Interregional Symposium on the Informal Economy: Enabling Transition to Formalization", 27-29 de noviembre de 2007 (Ginebra, OIT).

4 OIT (2011) "Buenas prácticas para la política de salarios mínimos en Centroamérica y República Dominicana", en *Panorama Laboral 2011* (Lima, OIT).

5 OIT (2005) *Igualdad de género y trabajo decente, buenas prácticas en el lugar de trabajo* (Ginebra, OIT).

la descentralización se logró dotar de un mayor apoyo a las tareas de regulación del trabajo, de promoción del empleo, de capacitación, de nuevas formas de organización laboral y de medidas de apoyo a los desempleados.

El análisis se centra en ubicar las *buenas prácticas* que se establecieron en las entidades federativas para favorecer la consecución de los objetivos del trabajo decente, las entrevistas se realizaron en las siguientes entidades federativas: Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Querétaro, Sinaloa y Yucatán. En todos los casos se contó con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y de la Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo, que concertaron las citas en las entidades federativas entre julio de 2011 a marzo de 2012.

2. Metodología

La metodología del estudio contempla dos etapas: en la primera se presentan los criterios utilizados para seleccionar a las entidades que se estudiarían y, en la segunda, los enfoques que se implementaron para clasificar las buenas prácticas.

2.1. SELECCIÓN DE ENTIDADES

El procedimiento para la selección de entidades se basó en los siguientes aspectos: dimensión económica, social e institucional de cada entidad. Se buscó incluir a entidades heterogéneas que representaran las distintas combinaciones posibles a partir de las dimensiones mencionadas. Para ello se incluyó en cada dimensión una serie de indicadores clave que permitiera caracterizar a las entidades con el fin de seleccionar a las más representativas.

2.1.1. Especialización productiva

En el aspecto de especialización productiva, se buscó que las entidades fueran representativas en cada uno de los tres sectores económicos que conforman la actividad productiva (primario, secundario y terciario) seleccionándose aquellas con mayor peso en cada caso, tal como se muestra a continuación:

- Durango y Sinaloa por el sector primario
- Guanajuato y Querétaro por el sector manufacturero, y
- Distrito Federal y Yucatán por el sector servicios.

2.1.2. Demografía

Cuadro 1. Especialización productiva de las entidades seleccionadas (Porcentajes)

Entidad	PIB		PIB primario		PIB industrial		PIB servicios	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Nacional	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0	100.0	100.0
Grupo seleccionado	25,8	25,9	15,4	15,3	15,3	15,9	32,9	32,9
Sinaloa	2,0	2,1	6,7	6,7	1,1	1,2	2,2	2,2
Durango	1,3	1,3	4,1	4,0	1,3	1,3	1,1	1,1
Guanajuato	4,0	4,0	4,5	4,3	4,5	4,7	3,6	3,5
Querétaro	1,7	1,9	1,4	1,3	2,0	2,1	1,6	1,7
Distrito Federal	18,2	18,1	0,4	0,4	8,6	8,6	25,6	25,4
Yucatán	1,4	1,5	1,6	1,6	1,1	1,2	1,5	1,6

Fuente: INEGI.

En el aspecto demográfico se verificó que, en conjunto, las entidades federativas seleccionadas representarían al menos el 20% de la población del país:

Cuadro 2. Población total de las entidades seleccionadas (Porcentajes)

Entidad	2010	Participación
Nacional	112.322.757	100
Grupo seleccionado	**22.540.887**	**20**
Sinaloa	2.767.552	2
Durango	1.632.934	1
Guanajuato	5.486.372	5
Querétaro	1.827.985	2
Distrito Federal	8.873.017	8
Yucatán	1.953.027	2

Fuente: INEGI.

2.1.3. Institucionalidad del mercado laboral

Fueron elegidas cuatro entidades que cuentan con una Secretaría del Trabajo estatal (Distrito Federal, Durango, Querétaro y Yucatán), y dos cuyas responsabilidades se encuentran en alguna otra instancia del gobierno estatal (como es el caso de Guanajuato y Sinaloa). En el siguiente mapa se muestran las 22 entidades en donde se ha establecido una Secretaría del Trabajo, y se destacan las diez en las que aún no se ha realizado este ajuste institucional (Aguascalientes,

Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas).

Mapa 1. Entidades con Secretaría del Trabajo local

Fuente: Información de los gobiernos estatales.

2.1.4. Desarrollo empresarial y su efecto sobre el mercado laboral

Las entidades seleccionadas son representativas del desarrollo económico y empresarial prevaleciente en el país. Desde esta perspectiva, se analizaron los datos económicos de carácter productivo y censal que permiten observar tales características en los estados señalados. Se consideró que dichos elementos serían claves para que se generara un proceso de innovación laboral, cuyos avances en la organización de la regulación del mercado laboral derivaran de un entorno dinámico y no de estancamiento.

En el periodo 2003-2010 Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y Yucatán registraron ritmos de crecimiento por encima del nacional. El caso de Querétaro es digno de resaltar, debido a que es una entidad cuyo dinamismo ha tomado auge en los años recientes y ello se constata en su elevada tasa de crecimiento. A pesar del buen desempeño que, en general, registraron estas entidades, los estragos de la crisis de 2009 impactaron en todas ellas y, de manera peculiar, sobre Querétaro.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto de las entidades seleccionadas, 2004-2010 (Porcentajes)

Estado	Tasas de crecimiento							Crecimiento 2003-2010	Crecimiento sin crisis
	2004	2005	2006	2007	2008	2009p/	2010		
Total nacional	4,1	3,3	5,1	3,4	1,2	-6,0	5,6	2,4	3,8
Durango	5,3	-1,8	3,1	1,9	1,8	-4,2	4,2	1,5	2,4
Sinaloa	6,1	1,3	3,3	5,9	2,2	-5,1	6,3	2,9	4,2
Guanajuato	2,8	2,0	5,6	1,4	0,9	-4,6	9,9	2,6	3,8
Querétaro	6,9	5,7	7,0	7,7	3,8	-8,4	6,9	4,2	6,3
Distrito Federal	3,3	2,7	4,8	3,0	0,5	-4,9	3,9	1,9	3,0
Yucatán	7,2	4,5	5,8	6,1	0,0	-2,4	4,7	3,7	4,7

Fuente: BIE, INEGI.

Cuadro 3.A. Número de unidades económicas por sector de actividad en las entidades seleccionadas

Estado	Variable	Industria		Comercio		Servicios		Total	
		2004	2009	2004	2009	2004	2009	2004	2009
Durango	Unidades económicas	4.260	5.263	19.152	22.120	13.770	17.648	37.182	45.031
	Participación (%)	11	12	52	49	37	39	100	100
Sinaloa	Unidades económicas	6.394	8.836	30.576	36.764	25.780	33.147	62.750	78.747
	Participación (%)	10	11	49	47	41	42	100	100
Guanajuato	Unidades económicas	18.545	24.087	82.559	92.059	49.379	63.540	150.483	179.686
	Participación (%)	12	13	55	51	33	35	100	100
Querétaro	Unidades económicas	4.417	6.530	21.934	27.221	15.760	22.515	42.111	56.266
	Participación (%)	10	12	52	48	37	40	100	100
Distrito Federal	Unidades económicas	28.994	32.731	181.053	196.293	132.376	153.003	342.423	382.027
	Participación (%)	8	9	53	51	39	40	100	100
Yucatán	Unidades económicas	11.913	8.836	29.909	36.764	19.677	33.147	61.499	78.747
	Participación (%)	19	11	49	47	32	42	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo Económico 2004 y 2009. INEGI.

Como se muestra en el Cuadro 3, el impacto de la crisis restó entre 0,9 y 2.1 puntos porcentuales de crecimiento promedio a las entidades. Sin duda, ello pudo repercutir sobre los niveles de empleo o cuando menos habrá ralentizado su crecimiento; no obstante, la variación positiva del PIB para 2010 es señal de que la recuperación económica habrá permitido algunas mejoras en los mercados de trabajo locales y resarcir, en cierto grado, los efectos de la crisis.

Por la parte del desarrollo empresarial en las entidades seleccionadas, lo que se observa es un crecimiento considerable, aun cuando el último dato sea de 2009. En las entidades seleccionadas entre 2004 y 2009 se crearon 124.056 unidades económicas, de las cuales 39.604 fueron en el Distrito Federal. En todas las entidades el comercio es el sector con el mayor número de unidades económicas, seguido del sector servicios y con una menor participación el sector industrial.

2.2. ENFOQUES DE CLASIFICACIÓN PARA BUENAS PRÁCTICAS PARA MEJORAR EL TRABAJO DECENTE

Para el análisis de las *buenas prácticas* en materia laboral se identificaron tres enfoques para clasificar cuáles son las políticas que inciden sobre el mercado de trabajo. El primero de ellos mide *el grado de intervención de las políticas* a partir de distinguir si son generales o específicas. En las primeras se considera a las políticas fiscal, salarial, educativa, económica y sectorial; en las segundas se incluyen las de orientación laboral, intermediación laboral, análisis e información, formación emprendedora, fortalecimiento y creación de MIPYMES e igualdad de oportunidades.

Cuadro 4. Grado de intervención de las políticas estatales

Criterio	Clasificación	Políticas
Nivel de intervención	Generales	Política fiscal
		Política salarial y social
		Política educativa
		Política económica
		Políticas sectoriales
	Específicas (inserción y reinserción laboral)	Orientación laboral
		Formación para el empleo
		Intermediación laboral
		Análisis e información laboral
		Formación emprendedora
		Servicios de fortalecimiento y/o creación MIPYMES
		Igualdad de oportunidades

En el segundo caso se hace referencia *al criterio del impacto que tienen sobre el mercado laboral y se clasifican en activas o pasivas*; en el primer grupo se ubican los programas relacionados a la intermediación laboral –búsqueda de empleo y asesoría–, la capacitación y el autoempleo. Las pasivas son políticas dirigidas a dar apoyos al ingreso de manera temporal, seguros de desempleos y al salario mínimo.

Cuadro 5. Políticas por tipo de impacto en el mercado laboral

Criterio	Clasificación	Políticas
Tipo de impacto en el mercado laboral	Activas	SNE/apoyo a la búsqueda de empleo
		Capacitación
		Creación directa de empleo
		Asesoría e incentivos a las empresas
	Pasivas	Apoyo temporal al ingreso
		Seguro de desempleo
		Salario mínimo

El tercer criterio para clasificar las políticas fue por la *orientación hacia la población que es atendida, por lo que se pueden clasificar en políticas dirigidas a la oferta o a la demanda*. En las políticas dirigidas a la oferta en general se ubican las de formación y en las de demanda las referentes a los servicios de intermediación como son las bolsas de empleo, observatorios laborales y otros mecanismos de articulación entre la oferta y demanda.

Cuadro 6. Políticas por tipo de orientación en el mercado laboral

Criterio	Clasificación	Políticas
Tipo de orientación	A la oferta laboral	Formación profesional (inicial, ocupacional, continua)
		Entrenamiento
		Adecuación a demandas del mercado
		Observatorios de capacitación
	A la demanda laboral	Observatorios laborales
		Bolsas públicas de empleo
		Mecanismos de articulación entre oferta y demanda

Esta clasificación de políticas tiene como finalidad identificar y clasificar de manera precisa las acciones que se llevan a nivel local; sin embargo, en general en todas las entidades se realizan actividades encaminadas a fortalecer el mercado, pero no necesariamente todas se pueden clasificar como buenas prácticas innovadoras. Para poder distinguirlas se estableció una metodología basada en los siguientes criterios:

Cuadro 7. Criterios para identificar buenas prácticas

1. **Institucionalidad:** Programas o actividades alineados con la consolidación y soporte de la institucionalidad de las Secretarías del Trabajo estatales.	5. **Sostenibilidad:** Continuidad de la eficacia de la práctica en el mediano y largo plazo.
2. **Innovación o creatividad:** Identificación de prácticas nuevas que apoyan el empleo por parte de las Secretarías del Trabajo estatales.	6. **Pertinencia:** Contribución de la práctica, directa o indirectamente, a la promoción del trabajo decente.
3. **Eficacia/impacto:** Identificación formal de los beneficios derivados de la práctica.	7. **Alineación a los programas nacionales:** Coherencia de la práctica con la política nacional y con las necesidades estatales y/o locales.
4. **Replicabilidad:** Valoración de las prácticas que podrían ser aplicables en contextos o situaciones similares.	8. **Eficiencia y ejecución:** Utilización óptima de los recursos (humanos, financieros y materiales) para la realización de la práctica.

Cada uno de los elementos que integran esta metodología permite discriminar a cada una de las políticas implementadas, y valorarlas en términos del cumplimiento de los criterios clave para clasificarlas como práctica innovadora, práctica exitosa demostrada o buena práctica replicada. Asimismo, estas prácticas se pueden relacionar con cada una de las dimensiones del trabajo decente. A continuación se presentan los criterios de clasificación de niveles de buenas prácticas y la clasificación según las dimensiones del trabajo decente.

Cuadro 8. Clasificación de buenas prácticas por niveles y dimensiones del trabajo decente

Clasificación de niveles de buenas prácticas	Dimensiones del trabajo decente
Nivel 1: Prácticas innovadoras	**Eje 1: Acceso al empleo**
En este nivel las prácticas pueden no haber sido comprobadas con datos o evaluaciones, pero deben haber sido experimentadas y debe existir una justificación lógica de su efectividad.	Este eje valora la estructura del mercado laboral en formal e informal, por nivel de ingresos de la población ocupada, por tiempo trabajado y aquellos que abiertamente buscan empleo.
Nivel 2: Prácticas exitosas demostradas	**Eje 2: Seguridad en el trabajo**
En este nivel es preciso demostrar la efectividad de la práctica en cuestión, con resultados verificables, en un lugar o contexto determinado.	En este eje se muestran las condiciones en los centros de trabajo por un lado y, por el otro, la seguridad social.
Nivel 3: Buenas prácticas replicadas	**Eje 3: Derechos laborales**
En este nivel las prácticas han demostrado que funcionan y llevan los resultados buscados en múltiples contextos.	Este eje muestra el cumplimiento de la ley federal del trabajo en términos de equidad de género, eliminación del trabajo infantil y formalización del trabajo.
	Eje 4: Diálogo social
	Este eje integra el concepto de diálogo social, es decir, muestra el producto y proceso de las relaciones laborales, o sea, el contrato/convenio colectivo y el proceso de negociación obrero patronal y su producto que se inicia con el emplazamiento a huelga, con lo que se pasa a un proceso de conciliación y, en caso de que no se llegue a ningún acuerdo, llega al estallamiento de huelga.

Las dimensiones del trabajo decente se caracterizan a base de una selección de variables relevantes para describirlos, cuya disponibilidad permite analizar el periodo de estudio 2005-2011. A continuación se presentan las variables que se consideran en cada uno de los ejes del trabajo decente:

Eje 1. Acceso al empleo. Este eje agrupa aquellas variables que permiten valorar la estructura del mercado laboral en formal e informal, por nivel de ingresos de la población ocupada, por tiempo trabajado y aquellos que abiertamente buscan empleo. Las variables seleccionadas fueron las siguientes:

Cuadro 9. Eje 1: Acceso al empleo

Indicador	Unidad de medida	Forma de cálculo	Fuentes
Tasa de participación laboral	Porcentaje	(PEA / Población de 14 años y más) x 100	INEGI, ENOE
Tasa de desocupación	Porcentaje	(Población desocupada / PEA) x 100	INEGI, ENOE
Tasa de presión general	Porcentaje	(Población desocupada buscando trabajo + Población ocupada buscando otro empleo) / (PEA) x 100	INEGI, ENOE
Tasa de condiciones críticas de ocupación	Porcentaje	(Población ocupada que trabaja menos de 35 horas + Población ocupada que trabaja más de 48 horas semanales ganando de uno a dos salarios mínimos + Población ocupada que trabaja más de 35 horas semanales y que gana menos de un salario mínimo) / (Población ocupada) x 100	INEGI, ENOE
Tasa de ocupación en el sector informal	Porcentaje	(Población ocupada que trabaja en una unidad económica a partir de los recursos del hogar / Población ocupada) x 100	INEGI, ENOE
Tasa de trabajo asalariado	Porcentaje	(Población ocupada que percibe un sueldo o jornal / Población ocupada) x 100	INEGI, ENOE

Fuente: INEGI, ENOE.

Eje 2. Seguridad en el empleo. En este eje se agruparon aquellas variables (Cuadro 2) que muestran las condiciones en los centros de trabajo, por un lado y, por otro, la seguridad social, recurriendo a variables como:

Cuadro 10. Eje 2: Seguridad en el empleo

Indicador	Unidad de medida	Forma de cálculo	Fuentes
Porcentaje de accidentes sobre el total de asegurados	Porcentaje	(Número de accidentes en el trabajo / Número de trabajadores asegurados en el IMSS) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje	(Número de enfermedades en el trabajo / Número de trabajadores asegurados en el IMSS) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Porcentaje de asegurados permanentes sobre la población ocupada	Porcentaje	(Número de asegurados Permanentes en el IMSS / Población ocupada) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS

Fuente: INEGI, ENOE, STPS, IMSS.

Eje 3. Derechos laborales. Este eje agrupa a aquellas variables que muestran el cumplimiento de la ley federal del trabajo en términos de equidad de género, eliminación del trabajo infantil y formalización del trabajo. Este eje interactúa con los ejes 1 y 2, debido a que un mayor acceso al mercado laboral debe establecerse en el marco de la regulación vigente y corresponderse con él.

Cuadro 11. Eje 3: Derechos laborales

Indicador	Unidad de medida	Forma de cálculo	Fuentes
Tasa de participación femenina	Porcentaje	(Mujeres de 14 años o más que trabajan / Total de la población femenina de 14 años o más) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Trabajo infantil	Porcentaje	(Población entre los 12 y 14 años que trabaja / Total de la población de 12 a 14 años) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Relación de desempleo por género	Porcentaje	(Tasa de desocupación femenina / Tasa de desocupación masculina) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Población con contrato definido	Porcentaje	(Población con contrato escrito, de base, planta o por tiempo indefinido / Población ocupada) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Brecha salarial por género	Porcentaje	(Porcentaje de población ocupada femenina con ingresos mayores a tres salarios mínimos / Porcentaje de población ocupada masculina con ingresos mayores a tres salarios mínimos) x 100	INEGI, ENOE, STPS, IMSS

Fuente: INEGI, ENOE,STPS, IMSS.

Eje 4. Diálogo social. Este eje integra algunos indicadores que muestran el producto y proceso de las relaciones laborales.

Cuadro 12. Eje 4: Diálogo social

Indicador	Unidad de medida	Forma de cálculo	Fuentes
Emplazamientos a huelgas	Número de emplazamientos	Total de emplazamientos a huelga	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Huelgas	Número de huelgas	Total de huelgas	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Conciliaciones	Número de conciliaciones	Total de conciliaciones	INEGI, ENOE, STPS, IMSS
Convenios colectivos	Número de convenios	Total de convenios	INEGI, ENOE, STPS, IMSS

Fuente: INEGI, ENOE, STPS, IMSS.

El proceso de selección que se ha descrito es de carácter cualitativo, y la definición sobre qué tipo de política se trataba derivó del trabajo de gabinete respaldado en la documentación que los operadores de los programas entregaron al equipo de investigación. No se contempló la posibilidad de elegir las prácticas en función de su desempeño o indicadores cuantitativos, debido principalmente a que la ejecución de las prácticas en sí misma se considera un avance positivo y muchas de ellas son de reciente creación. De tal forma, se discriminó a cada una de las políticas implementadas y se valoraron en términos del cumplimiento de los criterios clave descritos en la metodología.

En este mismo sentido, se elaboró una serie de instrumentos (guías de entrevistas dirigidas) que se aplicaron a las autoridades locales con la finalidad de que ellas definieran aquéllas políticas o prácticas innovadoras diseñadas para incidir en el mercado laboral, así como el impacto que tienen. Esta metodología permitió realizar las entrevistas en cada una de las entidades y como producto se logró identificar algunas de las que se pueden considerar como buenas prácticas en el ámbito de la administración y gestión laboral.

Se considera que los hallazgos de esta investigación permiten configurar la dinámica institucional que se está llevando a cabo a nivel estatal, en donde existe un renovado impulso a buenas prácticas para reordenar el funcionamiento del mercado laboral. Este esfuerzo debe entenderse como el inicio de un diálogo entre los responsables de la política laboral, con el fin de generar una dinámica que conduzca a mejoras sustantivas de las condiciones de los trabajadores. En este sentido se considera que sería conveniente realizar un mapeo completo de buenas prácticas en toda la república mexicana. En el siguiente cuadro se resumen algunos de estos elementos, que son explicados en detalle en los apartados en donde se describe la situación de cada entidad federativa.

Cuadro 13. Resumen de buenas prácticas laborales

Entidades ligadas al sector servicios	
Distrito Federal	**Yucatán**
El seguro de desempleo	Jornada de Seguridad y Salud Laboral
La inspección laboral	Programa de empacadores en supermercados
Atención al trabajo no asalariado	Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia
Fomento cooperativo	Unidad jurídica y de inspección del trabajo: programa de empacadores en supermercados
Atención a jóvenes desempleados	Servicio Nacional de Empleo de Yucatán: Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia

Entidades ligadas al sector primario	
Durango	**Sinaloa**
Mesas de conciliación para el pacto de estabilidad laboral	Prevención del hostigamiento laboral y acoso sexual
Buena práctica: programa profesionista activo	Desincorporación del trabajo infantil del campo
	Banco de oportunidades laborales (Colócate)
	Padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales
	Sistema de ventanilla única y atención por competencias
	Capacitación para los trabajadores

Entidades ligadas al sector manufacturero	
Guanajuato	**Querétaro**
Sistema de información laboral	Conciliación para la paz laboral
Autodiagnóstico laboral (Autolab)	SNE Vinculación escuela-industria
Premio estatal al mérito laboral "Carlos María Abascal Carranza"	
Modelo de certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral	
Certificación de competencias ocupacionales	
Instituto Estatal de Capacitación (IECA)	

3. Buenas prácticas en materia laboral: Entidades relevantes en el sector primario

3.1. EL CASO DE SINALOA

3.1.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

Con el fin de estudiar la situación del trabajo decente en el estado de Sinaloa, se presenta una serie de indicadores que permitan analizar de forma más detallada el empleo en sus distintos aspectos. Los indicadores están divididos en los cuatro ejes que propone la OIT: (i) Acceso al empleo, (ii) Seguridad en el empleo, (iii) Derechos laborales y (iv) Diálogo social.

3.1.1.1. Acceso al empleo

Este eje agrupa aquellas variables que permiten valorar la estructura del mercado laboral en formal e informal, por nivel de ingresos de la población ocupada, por tiempo trabajado y aquellos que abiertamente buscan empleo. En el estado de Sinaloa los indicadores de este eje reflejan que la participación laboral ha registrado una reducción cercana al 5% en el periodo, caso contrario a lo sucedido a nivel nacional. En cambio, el desempleo persistió e incluso creció para 2011 –tanto a nivel local como a nivel nacional–. Del mismo modo, la población desocupada que busca trabajo así como la ocupada que busca otro empleo aumentó, como se muestra en la TPRG, con un crecimiento menor el caso de Sinaloa.

Cuadro 14. Sinaloa: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,40	3,50	8,00	14,6	28,1	58,60
	2011	58,40	5,20	8,9	11,10	28,90	61,90
Sinaloa	2005	63,10	3,30	9,5	13,20	22,40	55,30
	2011	58,20	5,30	9,6	7,20	22,20	61,50

Fuente: INEGI (ENOE).

En general, los indicadores que se calculan con referencia a la población ocupada muestran un avance positivo a excepción de la ocupación en el sector informal, la que persiste a nivel nacional. Por una parte, aparece la TCCO, la que refleja la mejora en las condiciones de trabajo a partir de una regularización de los horarios laborales. Como resultado de ello, puede justificarse que la tasa de trabajo asalariado haya aumentado en el periodo de análisis, reflejando que la proporción de ocupados que recibe un salario ha mejorado, derivado de las mejores condiciones en las que se encuentran insertos, tanto a nivel federal como a nivel local.

3.1.1.2. Seguridad en el empleo

En este eje se agruparon aquellas variables que muestran las condiciones en los centros de trabajo, así como la seguridad social en la entidad. En general, las condiciones de seguridad en Sinaloa se encuentran ligeramente por debajo de los niveles registrados a nivel nacional. En particular, el porcentaje de accidentes sobre el total de asegurados es mayor en alrededor de un punto porcentual, y el desempeño negativo es mayor en el ámbito local.

Cuadro 15. Sinaloa: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Sinaloa	2005	2,84	0,00	25,18
	2011	3,76	0,02	29,38

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

En el caso de las enfermedades como proporción del total de asegurados, aunque los niveles de Sinaloa son menores al nivel nacional, su evolución es negativa para el periodo de estudio. En contraste, la proporción de asegurados permanentes respecto de la población ocupada disminuyó a nivel nacional y se comportó de forma favorable a nivel local, logrando incluso un nivel mayor en más de un punto porcentual.

3.1.1.3. Derechos laborales

Este eje agrupa aquellas variables que muestran el cumplimiento de la ley federal del trabajo en términos de equidad de género, eliminación del trabajo infantil y formalización del trabajo. Este núcleo interactúa con los ejes 1 y 2, ya que al existir una tasa de participación laboral mayor, la expectativa es que se refleje positivamente en la tasa de participación femenina. De igual forma, a mayoría de población en el sector informal, menos población

con contrato y menos gente cubierta con seguridad social. En el caso de Sinaloa la tasa de participación femenina registró niveles más altos en 2011 en comparación con el dato nacional, el que cayó en poco más de tres puntos porcentuales. Por su parte, la disminución del trabajo infantil avanza positivamente, sobre todo a nivel nacional, registrando un avance mayor a 50% en el periodo.

Cuadro 16. Sinaloa: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Sinaloa	2005	45,56	21,18	1,12	24,07	0,62
	2011	42,25	10,75	0,77	29,02	0,63

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Asimismo, la relación de desempleo por género ha progresado debido a que la tasa de desempleo femenino reportó un crecimiento menor al de la tasa de desempleo masculino, tanto en la entidad como a nivel nacional. Así, la proporción de ocupados con contrato definido respecto de los ocupados totales registró una evolución positiva, particularmente en Sinaloa, donde alcanzó cerca de 30%. En contraste, la brecha salarial mujeres/hombres prácticamente permaneció sin cambio, tanto a nivel nacional como a nivel local.

3.1.1.4. Diálogo social

Cuadro 17. Sinaloa: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Sinaloa	2005	124	1	248	72
	2011	177	0	163	44

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Este eje integra el concepto de diálogo social, el que se ilustra con algunos indicadores que muestran el producto y proceso de las relaciones laborales, o sea, el contrato/convenio colectivo y el proceso de negociación obrero patronal y su producto que se inicia con el emplazamiento a huelga, con lo que se concreta el proceso de conciliación y, en caso de que no se llegue a ningún acuerdo, ocurre el estallamiento de huelga.

En el caso de Sinaloa, los indicadores presentan un retroceso en la evolución del diálogo social, ello se muestra en la caída del número de conciliaciones y de convenios colectivos, lo que refleja el incremento en más de cincuenta emplazamientos a huelga para 2011. Contrasta el hecho de que no se registran huelgas en la entidad.

3.1.2. Construcción de la institucionalidad laboral

3.1.2.1. Antecedentes

En el estado de Sinaloa la institucionalidad laboral ha avanzado de manera importante desde 1974, cuando el Departamento del Trabajo se erigió en Dirección del Trabajo y Previsión Social (DTPS).[6] Este avance se logró a partir de una creciente demanda por parte de los trabajadores para que el gobierno del estado contara con un margen de acción mayor ante la evolución de las normas tutelares de los trabajadores, ante la dinámica económica y social de la entidad. El 16 de julio de 1975 se publicó el ordenamiento reglamentario interior de la DTPS con sus objetivos y estructuración correspondiente. Desde entonces, el estado vigila que las empresas de la jurisdicción local cumplan con las normas de trabajo y representa o asesora a los trabajadores ante cualquier autoridad en las cuestiones que se relacionen con la aplicación del marco jurídico que rige en materia laboral, el que se basa en los siguientes instrumentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- Reglamento general para la inspección y aplicación de sanciones por violaciones a la legislación laboral
- Reglamento federal de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo
- Reglamento orgánico de la administración pública estatal de Sinaloa
- Reglamento interior de la Secretaría General de Gobierno
- Ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado de Sinaloa

La administración actual contempla la atención al entorno laboral desde los tres pilares de su gestión de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017. En esos términos, el ejercicio de planeación se traduce en una institucionalidad que, a pesar de no encontrarse unificada en una Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel estatal, mantiene casi las mismas unidades

6 Publicado en el periódico oficial *El estado de Sinaloa*, 11 de noviembre de 1974.

administrativas que existen en otros estados, lo que garantiza de manera institucional la atención hacia los trabajadores de manera completa. Las diferentes instancias que se encargan del mercado laboral están subordinadas a dos secretarías: 1) Desarrollo Económico, 2) General del Gobierno; a un organismo descentralizado (ICATSIN) y a un organismo autónomo (JLCA). Esta estructura es reciente y responde a la visión de la presente administración sobre cómo atender de manera focalizada a las necesidades de los trabajadores o, en su caso, de los buscadores de empleo.

Cuadro 18. Atención al ámbito laboral desde los pilares de la planeación estatal

	Gobierno ciudadano, legalidad, pluralidad y democracia	
Obra política	**Objetivo 3:**	Impulsar la modernización y sistematización de la información de registros, buscando que la ciudadanía tenga acceso a servicios eficientes, respetuosos y expeditos.
	Acción:	Revisar la política laboral impulsando las reformas necesarias para ampliar la cobertura a todo el estado en materia de inspección, salud, capacitación y adiestramiento laboral, combatir los fraudes procesales, la desincorporación de la mano de obra infantil, sobre todo en el sector rural o campos agrícolas y reorganizar las funciones conciliadoras. Para ello, impuslar la coordinación con la STPS (Federal) y crear coordinaciones entre delegaciones para fortalecer la supervisión interna.
	Educación y formación para la vida	
Obra humana	**Objetivo 2:**	Mejorar la infraestructura física del sector educativo y la oferta en capacitación para y en el trabajo. Incrementar y modernizar la infraestructura y equipamiento tecnológico de los centros de estudio para la inserción de docentes y alumnos en la nueva sociedad del conocimiento.
	Acciones:	Diseñar un esquema de capacitación para el trabajo que forme recursos humanos competentes en el mercado laboral.
	Objetivo 2-F:	Equidad de género; impulsar políticas públicas con perspectiva de equidad de género.
	Acciones:	Igualdad de oportunidad para las mujeres. Incorporar a las mujeres en todos los espacios de la vida social, política, económica y cultural del estado.
	Promoción económica y Mipymes	
Obra material	**Objetivo 2:**	Fomentar la preservación y creación de empleos que fortalezcan la vocación productiva y la fuerza laboral del estado; estimulando el desarrollo de las competencias laborales y profesionales con la finalidad de incrementar la posibilidad de emplearse eficazmente en el mercado laboral. • Aplicar los subprogramas de apoyo con los que cuenta el Servicio Nacional de Empleo de Sinaloa para el beneficio de la población desempleada y subempleada. • Estimular el desarrollo de acciones productivas de autoempleo en los sectores más vulnerables. • Crear el padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales. • Impulsar el desarrollo de competencias laborales y promover una nueva cultura de productividad laboral, corresponsable en la relación obrero patronal. • Crear un órgano consultivo de discusión y análisis que identifique e impulse el desarrollo de las competencias laborales entre los sectores y que sirva de herramienta para la preservación del empleo. • Suscribir el convenio estatal por la productividad laboral.

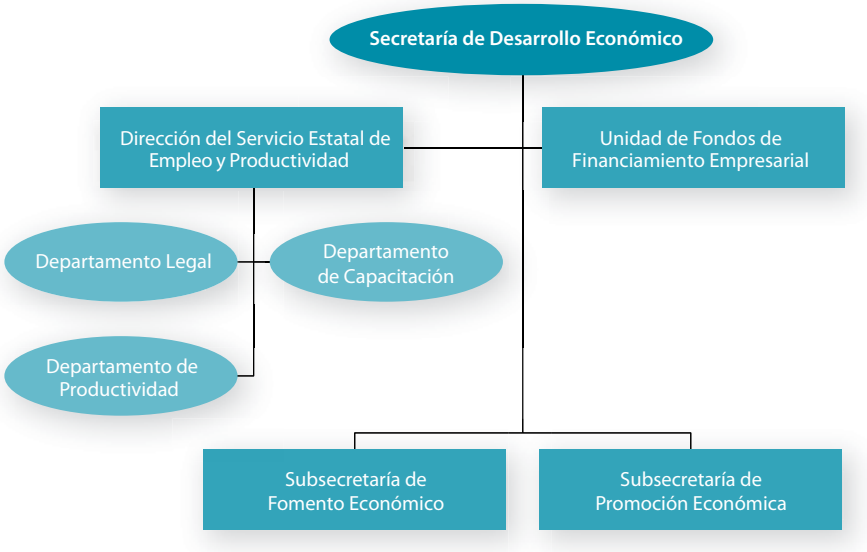
Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017.

3.1.2.2. Secretaría de Desarrollo Económico

3.1.2.2.1. Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad

La incorporación de la Secretaría de Desarrollo Económico a las instituciones que atienden el mercado laboral derivó de la transferencia de la Dirección del Servicio Estatal de Empleo a su estructura, que anteriormente formaba parte de la Dirección del Trabajo y Previsión Social.

Organigrama 1. Estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Económico



En las atribuciones de la Dirección del Servicio Estatal de Empleo se cuentan las de promover el establecimiento de una nueva cultura laboral, que se sustente en la productividad y calidad total con un alto sentido social; coordinar el desarrollo de un sistema de capacitación técnico oportuno, flexible y que certifique las actitudes y aptitudes adquiridas, respondiendo a los requerimientos actuales y futuros de mano de obra calificada, en lo que concierne a la parte productiva del estado; promover el empleo productivo mediante la capacitación y colocación de trabajadores y profesionales; coordinar el desarrollo de un sistema de información sobre los recursos humanos disponibles en el estado, que opere como bolsa de trabajo, y coadyuve a la adecuada toma de decisiones y al fortalecimiento del mercado laboral en nuestra entidad; y administrar el funcionamiento de los programas de servicio estatal del empleo, vinculando las tareas de capacitación para el trabajo, y en el trabajo que impartan las instrucciones del sector educativo con los sectores productivos del estado.

Respecto de los programas del servicio estatal de empleo se desarrollan los siguientes:

- Banco de oportunidades laborales (Colócate)
- Bécate
- Perfil educativo
- Bolsa de trabajo
- Centro de intermediación laboral
- Ferias de empleo
- Fomento al autoempleo
- Kioscos de consulta
- Migratorios a Canadá
- Periódico de ofertas de empleo
- Portal de empleo
- SNE por teléfono

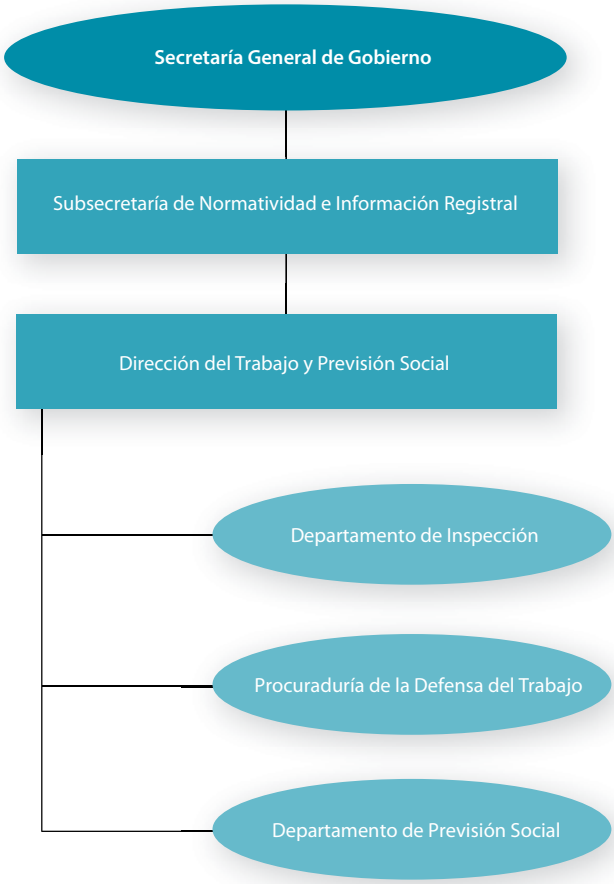
La gestión de esta dirección se basa en un convenio de colaboración firmado entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el gobierno del estado, a partir del cual se determina la suma de recursos que se destinarán a la entidad y en qué proporción dichos recursos se verán complementados con aportaciones locales con el objetivo de priorizar las actividades que se pretenden atender.

3.1.2.3. Secretaría General de Gobierno

3.1.2.3.1. Dirección del Trabajo y Previsión Social

La Secretaría General de Gobierno incluye dentro de su estructura a la Dirección del Trabajo y Previsión Social, la que a su vez cuenta con un Departamento de Inspección Laboral, un Departamento de Previsión Social y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo. Además, cuenta con seis unidades foráneas, las que se ubican en Los Mochis, Guasave, Mazatlán, Guamúchil, El Rosario y Escuinapa; municipios y/o ciudades más importantes por su actividad económica y, por tanto, donde se concentra la mayoría de las empresas del estado. Estas unidades realizan una doble función: fungen como Procuraduría de la Defensa del Trabajo y como Departamento de Inspección. El quehacer en la entidad en cuanto a la supervisión de la legislación laboral se complementa con el hecho de que la Delegación Federal del Trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, practica inspecciones del trabajo en la entidad en empresas de jurisdicción federal.

Organigrama 2. Estructura orgánica de la Secretaría General de Gobierno



En materia de inspecciones, el departamento cuenta con 19 inspectores distribuidos en todo el estado, en las seis unidades foráneas, para desempeñar las siguientes funciones: vigilar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contractuales relativas al trabajo, en empresas de jurisdicción local; visitar las empresas y establecimientos durante las horas de trabajo, diurno y nocturno, para practicar las inspecciones que se les hubiesen ordenado; interrogar, solos o ante testigos, a los trabajadores o patrones sobre cualquier asunto relacionado con la aplicación de las normas de trabajo; exigir la presentación de libros, registros u otros documentos a que obliguen las normas de trabajo; sugerir que se corrijan las condiciones de trabajo cuando se adviertan irregularidades en su cumplimiento; recomendar se eliminen los defectos comprobados en las instalaciones y métodos de trabajo cuando constituyan una violación de las normas de trabajo o un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores y la adopción de las medidas de aplicación inmediata en caso de peligro inminente; examinar

las sustancias o materiales utilizados en las empresas y establecimientos cuando se trate de trabajos peligrosos; intervenir ante las empresas y los trabajadores para proponer soluciones conciliatorias de carácter administrativo en los conflictos obrero-patronales, antes de que estos sean informados a los tribunales del trabajo, así como cumplir estas funciones cuando los interesados se presenten ante la Dirección o cualquiera de sus departamentos o ante los inspectores del trabajo.

Por su parte, el departamento de previsión social tiene a su cargo aplicar y vigilar, en los centros de trabajo, el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de previsión social, seguridad industrial, protección a las mujeres y trabajadores menores y comisiones mixtas de seguridad e higiene. Asimismo, debe planear y difundir el desarrollo de las labores que correspondan a la Dirección del Trabajo y Previsión Social y realizar en esta materia los estudios e investigaciones pertinentes, ordenar la implantación de medidas de seguridad industrial en los centros de trabajo; promover el mejoramiento cívico, cultural y social de los trabajadores mediante la realización de actividades de previsión social; supervisar que los centros de trabajo de jurisdicción local cumplan las disposiciones legales y contractuales en materia de seguridad social y que se reúnan las condiciones de higiene y seguridad debidas. En su gestión también se encuentran actividades que promueven el diálogo social, en términos de estimular la iniciativa de sindicatos y patrones, así como de toda persona u organización que participe en las actividades de unos y otros, para la adopción de medidas de previsión social en los centros de trabajo o fuera de ellos; así como de dar aviso al Director del Trabajo de las violaciones legales y reglamentarias que descubra en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, esta contempla en su ámbito de acción intervenir en el entorno de su jurisdicción en las diferencias o conflictos que se susciten entre trabajadores y patrones o entre estos y los sindicatos respectivos, derivados del contrato o relación de trabajo, y proponer a las partes interesadas resoluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas; asimismo, representar o asesorar a los trabajadores y sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo. Por otro lado, deberá resolver las consultas concretas que sobre asuntos de trabajo formulen los trabajadores o su sindicato y suministrarles toda la información que soliciten respecto de los conflictos en que intervenga y en los que tengan interés jurídico los solicitantes; así como representar o asesorar en juicio a los trabajadores menores, cuando la Junta Local o Especial de Conciliación y Arbitraje le solicite su intervención; y en su caso, designar a los menores de 16 años un representante, en los términos del artículo 691 de la Ley Federal del Trabajo.

En aquellos casos en que la Junta Local o Especial de Conciliación y Arbitraje le haga saber el acuerdo respecto de los trabajadores que no estuviesen patrocinados, deberá intervenir, para el efecto de que le haga saber y precise las consecuencias legales que pudieran producirse por falta de promoción en sus juicios, con relación a la caducidad de la instancia, y en caso necesario, brinde asesoría legal a los propios trabajadores que se la soliciten. En caso de muerte de un trabajador, mientras comparezcan a juicio sus beneficiarios, la Procuraduría deberá intervenir, para los efectos a que se refiere el artículo 772 de la Ley Federal del Trabajo.

3.1.2.4. Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado de Sinaloa

Como parte del esfuerzo que realiza el estado de Sinaloa por apoyar a los trabajadores y buscadores de empleo de la entidad, existe un Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Sinaloa, que fue creado en 1992 como un organismo público descentralizado sectorizado a la Secretaría de Educación Pública y Cultura, cuya misión es la de impartir e impulsar la capacitación formal para y en el trabajo, mediante modalidades formales, no formales y abiertas en la entidad y, garantizar la calidad de sus servicios y su vinculación con los sectores productivos, para promover el desarrollo de nuevos perfiles de la fuerza de trabajo, con alta congruencia a las necesidades del mercado laboral.

Su operación inicial fue con tres planteles ubicados en las localidades de Los Mochis, Guasave y Culiacán. En 1995 se crearon otros tres planteles, uno más en 1998 y cinco en 1999. A la fecha cuenta con 18 planteles –Choix, El Fuerte, Los Mochis, Juan José Ríos, Guasave, Sinaloa, Angostura, Guamúchil, Mocorito, Culiacán 1, Eldorado, Culiacán 3, Navolato, Elota, Cosalá, Mazatlán, El Rosario, Escuinapa– y seis acciones móviles –Chávez Talamantes, Badiraguato, Costa Rica, Emiliano Zapata, San Ignacio, Concordia– que dan cobertura geográfica en los 18 municipios del estado.

El patrimonio institucional se ha consolidado en mobiliario, equipo de oficina y el equipamiento de talleres y laboratorios para los diversos servicios que se ofertan, así como en la infraestructura física educativa con la construcción de nuevos espacios educativos con el programa de infraestructura física educativa de la Subsecretaría de Educación Media Superior en los años 2007, 2008, 2009 y 2010, como también en los terrenos y edificios del organismo, alcanzando una capacidad instalada que permite realizar alrededor de 56.000 acciones de capacitación en el último año 2010.

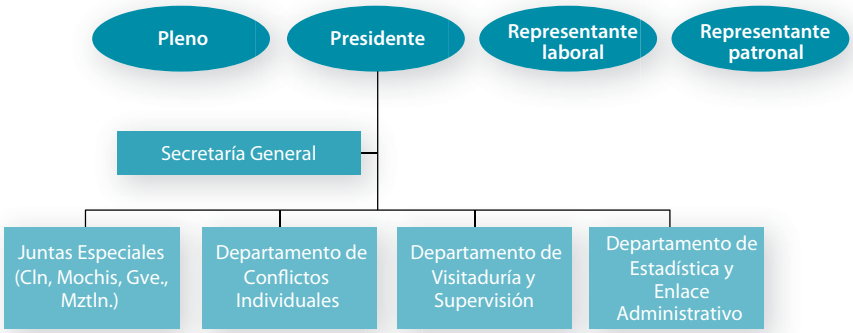
La estructura operativa de los planteles ICATSIN cuenta con un manual de organización aprobado por su H. Junta Directiva, donde se establecen funciones, responsabilidades y el perfil de cada puesto. Dentro de esta estructura, el director de cada plantel ICATSIN es responsable del aseguramiento de la calidad y del funcionamiento del Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) en los servicios de capacitación que se proporcionan, lo cual cumple mediante la promoción de la cultura de calidad entre el personal y las personas atendidas, así como mediante supervisiones y evaluaciones a los cursos que se ofrecen y al funcionamiento de la organización.

Para la debida atención de estos cursos se cuenta con un catálogo de instructores externos –red de expertos–, los que cumplen, con los perfiles requeridos para cada especialidad de capacitación de acuerdo con las políticas institucionales. Con el propósito de ampliar la oferta de servicios y la cobertura de atención, se han incorporado los exámenes para el Reconocimiento Oficial de la Competencia Ocupacional (ROCO), los cursos basados en Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) con organismos certificadores acreditados, los de enfoque en normas educativas institucionales (NIES), las evaluaciones con fines de certificación, el servicio de incubadora ICATSIN, la coordinación de institutos particulares incorporados y la capacitación de operadores del autotransporte federal público y transporte privado con reconocimiento oficial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

3.1.2.5. Tribunal local de conciliación y arbitraje

El tribunal local tiene como objetivo resolver los conflictos que surgen con motivo de las relaciones obrero-patronales; entre los particulares; la Universidad Autónoma de Sinaloa y sus trabajadores; los organismos descentralizados y su planta laboral; todos con jurisdicción en el estado de Sinaloa. La estructura con la que opera la JLCA es la que se muestra en el siguiente organigrama:

Organigrama 3. Estructura orgánica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje



Con base en el Programa Operativo Anual de la Secretaría General de Gobierno, del que se derivan las actividades de esta dependencia, los programas contemplados por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y sus cuatro juntas especiales con sede en Los Mochis, Guasave y Mazatlán son los siguientes:

a) Programa de supervisión de las juntas especiales de conciliación y arbitraje en el estado

b) Programa de actualización y capacitación del personal jurídico.

c) Continuidad al programa de modernización administrativa-tecnológica en el estado

d) Programa de institucionalización de recursos humanos

Además, cuenta con los programas de apoyo que el Reglamento Interior de la JLCA del estado le atribuye con fundamento en los Artículos 614 fracción I y 623 de la Ley Federal del Trabajo. Sus actividades son:

- Recepción de demandas
- Registro de convenios laborales individuales
- Recepción de desistimientos laborales

- Requerimientos de pagos y embargos
- Recepción de amparos en materia laboral
- Convenios de modificación y/o aplicaciones de los contratos colectivos de trabajo
- Registro de contratos colectivos de trabajo
- Solicitud de registro de sindicatos
- Recepción de emplazamientos a huelga
- Realización de pláticas de avenimiento

3.1.3. Asignación presupuestal para la política laboral

El análisis sobre el presupuesto destinado a la política laboral en la entidad se concentra únicamente para el 2011, debido a que la actual administración entró en funciones a partir del 1 de enero de ese año, y desde entonces se han operado los programas que se describirán en el siguiente apartado. Durante el ejercicio fiscal 2011 la asignación presupuestal para las instituciones que atienden la política laboral en Sinaloa fue de $ 80.346.490 (ochenta millones trescientos cuarenta y seis mil cuatrocientos noventa pesos), la que se distribuyó de la siguiente manera:

Cuadro 19. Presupuesto del estado de Sinaloa en política laboral, 2011

Concepto	Pesos corrientes	Porcentaje del gasto neto total	Porcentaje de asignación
Gasto neto total	**32.390.377.678**	**100,00**	
Asignación presupuestal para la política laboral	**80.346.490**	**0,25**	**100,00**
ICATSIN	32.224.022	0,10	40,11
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	25.523.243	0,08	31,77
Dirección del Trabajo y Previsión Social	15.247.246	0,05	18,98
Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje	3.834.946	0,01	4,77
Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad	3.517.033	0,01	4,38

Fuente: Ley de ingresos y presupuesto de egresos del estado de Sinaloa para el ejercicio fiscal 2011 (Anexo 2).

El presupuesto se concentra en tres entidades del estado, el órgano que percibe la mayor parte del presupuesto para atender la política laboral es el ICATSIN, con 40,11%; en segundo término se encuentra la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, con 31,77%, y en tercer lugar la Dirección del Trabajo y Previsión Social, con 18,98%. Adicionalmente, aparecen el Tribunal

Local de Conciliación y Arbitraje y la Dirección del SEEyP, con alrededor de cuatro puntos porcentuales del presupuesto cada uno. En términos relativos, el presupuesto asignado por el ejecutivo del estado para la atención de la problemática laboral alcanza apenas 0,25% del gasto neto total de la entidad.

Por otra parte, si se considera el presupuesto que recibe la entidad por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para cofinanciar las actividades y programas del Sistema del Servicio Nacional de Empleo, la distribución se modifica a favor de la Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad, pues percibe un monto de $ 14.222.692 que corresponde a la "Asignación por Criterios" y otro por $ 13.582.392,96 en la modalidad de "Estímulo a la aportación estatal".

Adicionalmente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social aporta la cantidad de $ 7.002.659,28 para la operación y fortalecimiento del SEEyP de Sinaloa.

3.1.4. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

A través de entrevistas a profundidad sobre los programas específicos en cada una de las unidades de las secretarías se lograron identificar buenas prácticas que se describen a continuación. Es importante mencionar que en el caso de Sinaloa todas las prácticas encontradas son de reciente creación, debido a que la actual administración estatal comenzó en enero de 2011.

3.1.4.1. Dirección del Trabajo y Previsión Social

Al interior de la Dirección del Trabajo y Previsión Social (DTPS) se encontraron dos prácticas que después de someter a consideración de la Metodología del estudio se pueden identificar como buenas prácticas. Cabe mencionar, antes de describirlas, que ambas se encuentran encaminadas a fortalecer el ámbito de los derechos laborales en la entidad. La primera favorece la cuestión de género y la segunda enfatiza el trabajo infantil en la entidad.

La primera práctica es un intento de la DTPS por contribuir a sensibilizar a los sectores público y privado para que, mediante áreas de recursos humanos, implementen acciones donde se aborde de forma abierta el hostigamiento laboral y acoso sexual. El objetivo es difundir el derecho que los trabajadores, hombres y mujeres, tienen a desempeñar sus funciones con respeto y sin presiones de tipo laboral y sexual. El servicio consiste en un Comité de Recepción de Quejas y Asesoramiento instalado en cada dependencia y empresa de la entidad con el fin de proponer acciones de prevención, asesoramiento y atención de las denuncias de tal naturaleza. Ello acompañado por un régimen disciplinario con graduación de sanciones, según la gravedad del hostigamiento laboral y acoso sexual, las que deberán abarcar desde la suspensión de trabajo hasta el despido.

Cuadro 20. Práctica: Prevención del hostigamiento laboral y el acoso sexual

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Enriquece la actividad de la DTPS y le ofrece un sentido más amplio a sus funciones.
II. Innovación o creatividad
Es una medida cercana a la problemática que pretende fomentar la denuncia y conseguir sanciones para los infractores.
III. Eficacia/impacto
Por su creación reciente no es posible identificar el impacto ni la eficacia de la práctica.
IV. Replicabilidad
Su replicabilidad es recomendable por su efecto esperado y su bajo costo de arranque.
V. Sostenibilidad
Debido a que su puesta en marcha no implica costos elevados, se aprecia que es una medida sostenible.
VI. Pertinencia
Es una herramienta fundamental para actuar en contra de la discriminación y el hostigamiento.
VII. Alineación a los programas nacionales
Es una práctica que coopera con las medidas implementadas en los diferentes niveles de gobierno para promover la equidad y el respeto, de acuerdo con lo establecido en el eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo (economía competitiva y generadora de empleo) en su objetivo 4 (promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal).
VIII. Eficiencia y ejecución
Hasta el momento no se cuentan con informes de eficiencia y ejecución de la práctica.
Fuente: Dirección del Trabajo y Previsión Social.

La segunda práctica que se desarrolla en la dirección es un proyecto para instaurar una agenda bilateral entre los estados de Oaxaca y Sinaloa sobre la migración de jornaleros y fundamentalmente el trabajo infantil en el campo. Básicamente, se propone exigir a los contratistas o enganchadores que se les practiquen exámenes médicos a los jornaleros agrícolas, para saber en qué condiciones físicas son trasladados al lugar en que van a trabajar. Asimismo, exigir a los padres de familia que trasladan a sus hijos a los mismos campos agrícolas que presenten alguna identificación o permiso que les autorice la autoridad del estado de donde provengan. En el mismo sentido, se pretende que la desincorporación de la mano de obra infantil se concrete por medio de la certificación correspondiente, que para el caso de Sinaloa logró conseguirla en 30 de los 180 campos agrícolas.

Cuadro 21. Buena práctica: Desincorporación de trabajo infantil del campo

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Enriquece la actividad de la DTPS y le ofrece un sentido más amplio a sus funciones.
II. Innovación o creatividad
Es una medida cercana a la problemática que pretende hacer respetar la legislación en la materia.
III. Eficacia/impacto
Por su creación reciente no es posible identificar el impacto ni la eficacia de la práctica.
IV. Replicabilidad
Más que replicar la práctica se sugiere ampliarla a las entidades con las que se comparta la problemática que se atiende.
V. Sostenibilidad
La práctica requiere de un aporte físico y financiero considerable, no obstante, su importancia exige que se realice un esfuerzo para garantizar su sostenibilidad.
VI. Pertinencia
Es una herramienta fundamental para actuar a favor de la desincorporación de la mano de obra infantil y en pro de los jornaleros.
VII. Alineación a los programas nacionales
Es una práctica que coopera con las medidas implementadas en los diferentes niveles de gobierno para promover el apego a la legalidad a partir del eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos del Plan Nacional de Desarrollo.
VIII. Eficiencia y ejecución
Hasta el momento no se cuentan con informes de eficiencia y ejecución de la práctica.

Fuente: Dirección del Trabajo y Previsión Social.

3.1.4.2. Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad

La Dirección del Servicio Estatal de Empleo cuenta con tres prácticas que después de haberse sometido a la consideración de la metodología del estudio se pueden identificar como buenas prácticas.

La primera de ellas tiene el objetivo de hacer más eficiente la búsqueda de empleo mediante la creación de un programa que se enfoca en generar un espacio en el que oferentes y demandantes de empleo interactúen. Este programa denominado Colócate (banco de oportunidades laborales) es un conjunto de procedimientos y sistemas que permiten un control minucioso de los solicitantes y las vacantes que son ofertadas por los diferentes organismos que integran el mercado de trabajo en el estado.

El servicio consiste en una bolsa de trabajo disponible las 24 horas del día, los 365 días del año por medio de su sitio web: colocate.com.mx; que trae beneficios tanto para los buscadores de empleo como para los empresarios. A estos últimos los apoya promocionando las vacantes disponibles y les facilita la consulta de aspirantes a los puestos que ofrecen, esto por medio del banco de datos de desempleados, el que está formado por solicitantes de Colócate, ferias de empleo, centro de intermediación laboral y solicitudes que aportan los mismos usuarios. A los buscadores de empleo los apoya al brindarles un lugar reconocido al que recurren las empresas que más trabajo demandan en la entidad.

Cuadro 22. Buena práctica: Banco de oportunidades laborales (Colócate)

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Contribuye a consolidar la estructura de las instancias que promueven el acceso al empleo. En este caso la Dirección del Servicio Estatal de Empleo.
II. Innovación o creatividad
Medida alternativa innovadora que permite a los buscadores de empleo y a las empresas coincidir en un punto donde el contacto sea más eficiente.
III. Eficacia/impacto
Los beneficios se concretan en un proceso de vinculación expedito, de fácil actualización.
IV. Replicabilidad
Es replicable, ya que se basa en planteamientos y objetivos del SNE.
V. Sostenibilidad
No existe información disponible para tratar el tema.
VI. Pertinencia
Contribuye de manera directa y clara a facilitar el acceso al empleo, por lo que promueve el trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea totalmente con los programas nacionales, ya que promueve la vinculación laboral (SNE) de acuerdo con lo establecido en el eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo (economía competitiva y generadora de empleo) en su objetivo 4 (promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal).
VIII. Eficiencia y ejecución
Es un instrumento con costos relativamente bajos en proporción de la población potencial a la que puede atender.

Fuente: Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad.

La segunda práctica que se ha considerado se encuentra estrechamente relacionada con la descrita anteriormente, pues igualmente pretende dotar de información actualizada al mercado de trabajo, para que quienes ofrecen sus servicios y quienes los demandan puedan resolver de manera informada y tomar una decisión eficiente. El servicio se denomina Padrón Estatal de Profesiones, Oficios y Trabajos Especiales, y consiste en un portal electrónico, al que se accede por el mismo sitio web de Colócate, en el que se pueden registrar las personas con habilidades y competencias que realicen cualquier tipo de oficio en cada uno de los municipios de la entidad. Con esa base, el servicio se divide entre usuarios y prestadores de los servicios. Los primeros se inscriben y localizan a alguien que pueda auxiliarlos con cualquier tipo de servicio, sea de albañilería, plomería, carpintería, electricidad, entre otros

y, una vez que han recibido el servicio, tienen la posibilidad de dar de alta una referencia sobre la calidad del mismo, de modo que cualquier persona que busque apoyo en el mismo servicio cuente con una recomendación sobre el desempeño del prestador del servicio. Por otro lado, las personas que ofrecen sus servicios encuentran un espacio para publicar su oficio e ir sumando recomendaciones para darse a conocer y contactar nuevos clientes.

Cuadro 23. Buena práctica: Padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Contribuye a consolidar la estructura de las instancias que promueven el acceso al empleo. En este caso la Dirección del Servicio Estatal de Empleo.
II. Innovación o creatividad
Medida alternativa innovadora que permite a los prestadores de servicios y a quienes los demandan coincidir en un punto donde el contacto sea más eficiente.
III. Eficacia/impacto
Los beneficios se concretan en un proceso de vinculación expedito, de fácil actualización.
IV. Replicabilidad
Es replicable, ya que puede utilizar plataformas existentes y su costo no es elevado, de modo que su sostenibilidad no resulta compleja.
V. Sostenibilidad
No existe información disponible para tratar el tema.
VI. Pertinencia
Contribuye de manera directa y clara a facilitar el acceso al empleo, por lo que promueve el trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea con las estrategias de vinculación descritas en el eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo (economía competitiva y generadora de empleo) en su objetivo 4 (promover las políticas de Estado y generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven la creación de empleos de alta calidad en el sector formal).
VIII. Eficiencia y ejecución
Es un instrumento con costos relativamente bajos en proporción con la población potencial a la que puede atender.

Fuente: Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad.

Cuadro 24. Buena práctica: Sistema de ventanilla única y atención por competencias

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Contribuye a mejorar el sistema de gestión operativa de la Dirección del Servicio Estatal de Empleo, haciendo que el funcionamiento de la dirección en sí mismo sea una buena práctica.
II. Innovación o creatividad
Medida innovadora en la que la institucionalidad es por sí misma y su funcionamiento un elemento de competencia que permite a los prestadores de servicios y a quienes los demandan recibir atenciones de forma más eficiente.
III. Eficacia/impacto
Los beneficios se concretan en un proceso de atención eficiente y pretende resultados garantizados para la población atendida.
IV. Replicabilidad
Es replicable, ya que requiere de la creatividad de sus titulares para diseñar una ingeniería de procesos que se adapte a las necesidades de la población objetivo.
V. Sostenibilidad
No se estima un costo financiero elevado por el carácter cualitativo de la práctica.
VI. Pertinencia
Contribuye de manera directa a facilitar el acceso al empleo, ya que de manera indirecta promueve el trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
No existe como tal un programa en materia laboral que promueva la reingeniería de procesos en la atención de las Secretarias del Trabajo; no obstante su efecto se puede enlistar dentro del eje 2 del Plan Nacional de Desarrollo.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es un instrumento con costos relativamente bajos en proporción con la población potencial a la que puede atender.

Fuente: Dirección del Servicio Estatal de Empleo y Productividad.

La tercera práctica se constituye en una reorganización de la manera en la que son atendidos los buscadores de empleo al entrar en contacto con el Servicio Nacional de Empleo Sinaloa; la práctica se denomina Sistema de Ventanilla Única y Atención por Competencias, y tiene como objetivo brindar un servicio de calidad a todos los usuarios del SNE Sinaloa, ayudándoles a colocarse de manera rápida y efectiva en el sector productivo, facilitando a las empresas su proceso de selección, o bien canalizarlos al área adecuada basadas en sus competencias laborales.

El nuevo esquema de atención de la dirección del servicio estatal de empleo y productividad se desarrolla en cuatro fases de atención:

1. Recepción: se indaga sobre el asunto por el que se acerca el usuario a las instalaciones, así como ofrecerle información general del SNE y entregarle un formato y turno de atención para que sean completados por el usuario.

2. Consejería: se realiza una entrevista por competencias, la que ayuda a conocer las competencias laborales del usuario y se le da a conocer la oferta laboral para la que puede competir.

3. Canalización: A partir de las competencias laborales del usuario se le canaliza a alguno de nuestros proyectos o bien se le vincula con alguna empresa para competir por alguna vacante vigente.

4. Seguimiento a la colocación: Por medio de llamadas telefónicas se le da seguimiento a la colocación, las empresas tienen el compromiso de darnos retroalimentación respecto de la conclusión de su reclutamiento.

3.1.4.3. Instituto de Capacitación para el Trabajo del estado de Sinaloa

A través de la Secretaría de Educación Pública y Cultura el ICATSIN promueve la capacitación de los trabajadores con el objetivo de que se superen profesionalmente y de que sus competencias profesionales constituyan una fortaleza al momento de emplearse. Esa visión contempla la posibilidad de apoyar a los buscadores de empleo no solo por medio de capacitación para el empleo, sino también para que se fomente la cultura emprendedora y puedan formarse pequeñas empresas que brinden empleo para los sinaloenses.

El proyecto forma parte del Sistema Nacional de Incubadoras de Empresas e inició operaciones en febrero de 2006. En la actualidad el ICATSIN realiza enormes esfuerzos por mantener esta iniciativa y lograr posicionarse como una incubadora de calidad y eficacia de sus servicios. El modelo de incubación se denomina tradicional, de acuerdo con lo establecido por la Fundación Proempleo Productivo A.C., el que además cuenta con la validación de la Secretaría de Economía.

Las etapas del modelo de incubación son las siguientes:

1. PROMOCIÓN

   - Actividades de difusión y promoción del autoempleo, proyectos productivos, generación de empresas e incubadora.
   - Cursos motivacionales sobre emprendimiento, desarrollo del espíritu emprendedor y creación de empresas.
   - Detección entre alumnos, egresados y población en general de interesados en el autoempleo y creación de empresas.
   - Identificación y selección de prospectos a desarrollar proyectos de negocios.

2. PREINCUBACIÓN

- Preselección de candidatos.
- Test de coeficiente empresarial.
- Curso "Inicie su empresa" (proempleo productivo); duración; 80 horas y/o Curso de "Administración de microempresas" (DGCFT); duración; 180 horas.
- Firma de convenio de confidencialidad.
- Elaboración del plan de negocios, con la ayuda de los asesores internos.
- Presentación del plan de negocios ante el Comité Técnico Externo.
- Dictamen.

3. INCUBACIÓN (3 meses)

- Firma del contrato de incubación.
- Plan de incubación.
- Desarrollo del programa de consultoría y capacitación de acuerdo con el plan de incubación.
- Gestión de trámites para la apertura de la empresa.
- Apertura de la empresa.

4. POSTINCUBACIÓN (duración, de 9 a 14 meses)

- Supervisión y asesoría para las empresas creadas, para asegurar su consolidación.
- Elaboración de análisis financieros.
- Visitas y atención telefónica (seguimiento).
- Evaluaciones del desempeño de la empresa/emprendedor.

Cuadro 25. Buena práctica: Capacitación para los trabajadores

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
• Práctica exitosa demostrada
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Contribuye a consolidar la estructura de las instancias que promueven el acceso al empleo.
II. Innovación o creatividad
Una medida que apoya a emprendedores a desarrollar su idea de negocio, a la apertura de su empresa y el seguimiento correspondiente para su consolidación.
III. Eficacia/impacto
Contribuye a elevar la empleabilidad y los índices ocupacionales de egresados.
Promueve el autoempleo.
IV. Replicabilidad
Es replicable debido a que se basa en los programas impulsados por la Fundación Proempleo que cuenta con presencia a nivel nacional y está validado por la Secretaría de Economía.
V. Sostenibilidad
No se cuenta con información disponible para estimar su sostenibilidad financiera.
VI. Pertinencia
Es una medida positiva para sumar esfuerzos con miras a crear más empleos con mejores condiciones económicas, lo que contribuye de manera activa a alcanzar el trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea el Programa Sectorial de Economía en lo relativo al fomento a las pequeñas y medianas empresas.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es una herramienta con una misión y visión claras, además de que las etapas del proceso de incubación se encuentran definidas y ello permite evaluar su eficiencia.
Fuente: Instituto de Capacitación para el Trabajo de Sinaloa.

3.1.5. Conclusiones

Como resultado de la revisión estadística, documental y de trabajo de campo en la entidad, es posible resumir la orientación y vínculo de las prácticas ejecutadas con las dimensiones del trabajo decente, así como identificar cuáles son las áreas con progresos para el estado en materia de políticas laborales.

En el Cuadro 26 es posible observar que las prácticas implantadas en la entidad cubren los aspectos relacionados con el eje 1, Acceso al empleo, y el eje 3, Derechos laborales. A su vez,

definiendo tales prácticas como Políticas Activas de Empleo estas se encuentran orientadas a la oferta y a la interacción oferta-demanda, sobre todo en el segundo segmento.

De acuerdo con los indicadores revisados en el eje 1, las tasas calculadas contra la población ocupada evolucionaron positivamente entre 2005 y 2011. El mayor avance se presentó en la población que percibe un salario o jornal como remuneración de su ocupación, lo que refleja las mejores condiciones en las que se han creado los empleos en la entidad. Asimismo, se presentó una reducción de las condiciones críticas de ocupación y de la ocupación informal. En ese sentido, la institucionalidad local apoya directamente a la oferta de trabajo desde el aspecto de la capacitación y ello propicia que las condiciones de ocupación mejoren.

En cuanto a los indicadores del eje 3, se observó que las condiciones de equidad de género han logrado un avance, pues la relación de desempleo por género registró un nivel menor en 2011 y la brecha salarial entre hombres y mujeres se redujo ligeramente. En particular, el indicador que registró el avance más notable fue el del trabajo infantil, pues logró reducir su nivel en más de 10%, seguido por la población con contrato definido como proporción de la población ocupada que registró un avance cercano al 5%. En este apartado, la entidad ha concretado esfuerzos para fortalecer el avance de la cuestión de género, especialmente en lo relacionado con el hostigamiento laboral y el acoso sexual; asimismo, en materia de trabajo infantil, donde se ha establecido un Programa de Desincorporación de Trabajo Infantil. Ambos proyectos se suman oportunamente a la estrategia por incidir en el mercado laboral en términos de derechos laborales.

Cuadro 26. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

	Orientación	Dimensión del trabajo decente	
		Eje 1. Acceso al empleo	Eje 3. Derechos laborales
Políticas activas	Intermediación: Oferta-Demanda	Banco de oportunidades y competencias laborales	
		Sistema de ventanilla única y atención por competencias	
		Padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales	
	Oferta: Políticas de formación	Capacitación para los trabajadores ICATSIN	
Otras políticas	Derechos laborales		Prevención del hostigamiento laboral y el acoso sexual
			Desincorporación de trabajo infantil

Fuente: Elaboración propia con base en en información de las autoridades locales.

Tanto en el eje 2, Seguridad en el empleo, como en el eje 4, Diálogo social, la entidad aún no ha establecido acciones o programas concretos; sin embargo, a pesar de ciertas restricciones en términos de recursos humanos, físicos y financieros, la gestión de la entidad ha propiciado un mejor ambiente en el mercado de trabajo local y se reconoce el impulso que han desarrollado en materia laboral.

3.2. EL CASO DE DURANGO

3.2.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

3.2.1.1. Acceso al empleo

Durante los últimos años la economía del estado de Durango se ha estancado, en el periodo 2003-2010 el producto interno bruto de esta entidad tuvo un promedio de crecimiento anual de 1,5%. Esto ha dado como resultado que en este mismo periodo la participación relativa del PIB del estado en la economía mexicana se haya reducido, pasando de ser de 1,3% en 2003 a 1,1% en 2010.

Ante este escenario, uno de los retos más importantes en el estado es el empleo. Al observar los indicadores clave del eje 1 –Acceso al empleo–, resalta el hecho de que en Durango el problema del desempleo se ha agravado en los últimos años; por ejemplo, en el año 2005 la tasa de desocupación se estimó en 3,4% mientras que para el año 2010 este indicador tuvo una cifra de 7,2%. Además, la ocupación en el sector informal también ha seguido esta tendencia, en 2005 los trabajadores ocupados en este segmento del mercado de trabajo se estimó en 23,7%, mientras que para el año 2010 el 27,6% de la Población Económicamente Activa se ocupó en las actividades informales.

Cuadro 27. Durango: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,40	3,50	8,00	14,6	28,1	58,60
	2011	58,40	5,20	8,9	11,10	28,90	61,90
Durango	2005	53,70	3,40	6,20	16,2	23,7	60,50
	2011	55,50	7,20	12,00	11,1	27,6	67,50

Fuente: INEGI (ENOE).

Un elemento positivo de la estructura del mercado de trabajo en esta entidad ha sido la reducción en la tasa de condiciones críticas de ocupación, pasando de 16,2% en 2005 a 11,1%

en 2011. Es decir, durante este periodo se ha dado una reducción en el número de trabajadores que por razones de mercado están subutilizadas, así como el número de trabajadores en condiciones de explotación laboral.

3.2.1.2. Seguridad en el empleo

Así como en el caso de la mayor parte de los indicadores del eje 1 –Acceso al empleo–, en el mercado de trabajo de Durango también ha habido un retroceso con relación a las condiciones de seguridad en el empleo. Durante el periodo 2005 a 2011 hubo un incremento en el porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados. En el 2011 este indicador se estimó en 2,81%.

Cuadro 28. Durango: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Durango	2005	2,66	0,01	28,88
	2011	2,81	0,01	26,91

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Más importante aún, en este periodo se redujo el porcentaje de asegurados permanente respecto de la población ocupada. Derivado de lo anterior es posible argumentar que en el mercado de trabajo en esta entidad se esté dando un fenómeno de precarización del empleo.

3.2.1.3. Derechos laborales

Ahora bien, un elemento positivo del mercado de trabajo de esta entidad se presenta en términos de los efectos positivos de la aplicación de normatividad laboral con relación a la erradicación del trabajo infantil y la formalización del trabajo. Como se observa en el cuadro, el porcentaje de jóvenes de 12 a 14 años de edad que trabaja se ha reducido, pasando de ser el 6,28% en 2005 a 3,4% en 2011.

Por su parte, en Durango la población ocupada que labora bajo el esquema de un contrato de trabajo para un empleador también se incrementó, pasando de 34,78% en 2005 a 35,44% en 2011. No obstante la tendencia creciente de este indicador su avance es mínimo, por lo que no se puede hablar de una mejora en términos de la formalización del mercado de trabajo en esta entidad.

Cuadro 29. Durango: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Durango	2005	33,06	6,28	1,20	34,78	0,89
	2011	36,65	3,42	0,63	35,44	0,60

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Respecto de la equidad de género, los indicadores del eje 3 –Derechos laborales– muestran resultados encontrados. Por un lado, en Durango la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado; en 2011 la tasa de participación femenina se estimó en 36,6% y, por otro, la relación de desempleo por género, así como la brecha de tres o más salarios entre mujeres y hombres, presenta una tendencia a la baja. Al respecto, no hay que olvidar que en estos dos indicadores entre más se acerquen a cero denotan un deterioro en la equidad de género.

3.2.1.4. Diálogo social

Por último, en lo que respecta al diálogo social que prevalece en el estado, es de subrayarse la paz laboral que se ha construido. A este respecto, en el año 2011 solo se presentó una huelga en el estado de Durango, que de acuerdo con las autoridades laborales de la entidad es la misma que se dio en el sector educativo.

Cuadro 30. Durango: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Durango	2005	43	2	102	36
	2011	139	1	28	24

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.2.2. Construcción de la institucionalidad laboral

3.2.2.1. Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Durango

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) del estado de Durango se crea en julio de 2008 con la reforma al Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Durango, en concreto, con la reforma a los artículos 28 y 36 bis, donde se establecen sus facultades, atribuciones y responsabilidades. Anteriormente las funciones de la STyPS se realizaban, primero, por el Departamento de Trabajo y Previsión Social, esto fue al inicio de la década de los años sesenta y, posteriormente, a partir de 1975, por medio de la Dirección del Trabajo y Previsión Social, instancias que dependían de la Secretaría General de Gobierno. Ahora bien, con la creación de la Secretaría esta instancia asume la responsabilidad de dirigir la política laboral en el estado, así como la coordinación de la protección de los derechos laborales, el fomento al empleo, así como el impulso al crecimiento y desarrollo productivo del estado. Al respecto, las autoridades de la STyPS señalan que entre los principales beneficios atribuidos a la creación de la Secretaría están: mayor presupuesto, crecimiento en infraestructura, innovación en programas de empleo en materia de implementación de estrategias de generación y conservación de empleo.

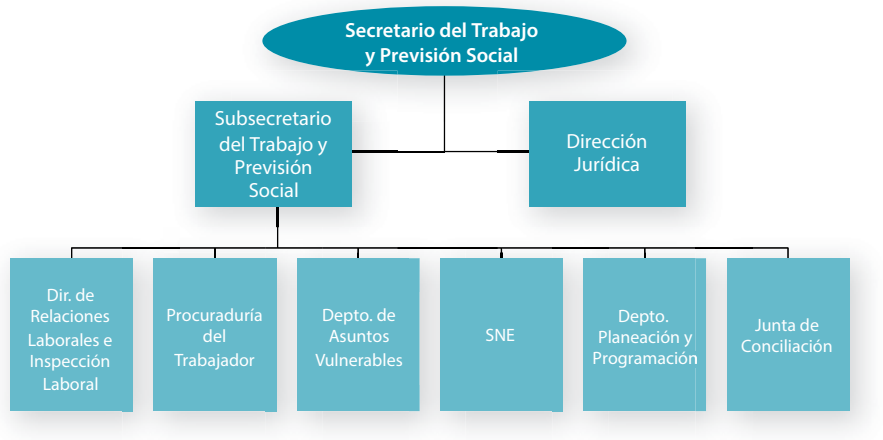
Normatividad y estructura orgánica

Como se explicó anteriormente, la creación de la STyPS se estable con la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Durango, esta ha sido la única modificación en la legislación del estado con relación a la STyPS. No obstante, al ser la STyPS el organismo responsable de la política laboral en la entidad, sus funciones están determinadas por la siguiente normatividad estatal y federal:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango
3. Ley Federal del Trabajo
4. Ley de Amparo
5. Ley para la Entrega Recepción de las Administraciones Públicas en el Estado de Durango
6. Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango
7. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Durango
8. Ley de la Administración Pública del Estado de Durango

A su vez, al interior de la STyFE se cuenta con un Reglamento Interno, así como un Manual de Operaciones. De igual forma cada Dirección de Área tiene un Reglamento Interno. Estos reglamentos al interior de la STyFE determinan el organigrama así como las funciones y programas que opera cada Dirección.

Organigrama 4. Estructura orgánica de la STyPS de Durango



Aunque la Junta de Conciliación y el Tribunal forma parte de la estructura orgánica de la STyFE, su accionar jurídico es autónomo y dependiente en términos administrativos.

3.2.2.2. Asignación presupuestal para política laboral en Durango

Durante el ejercicio fiscal 2010 a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Durango (STyPS) se le asignó un presupuesto de $ 14.130.303 para el ejercicio de sus atribuciones. Este presupuesto se ejerce para financiar los servicios que ofrece la ST de Durango, así como para otorgar los apoyos económicos que se brindan a los beneficiarios de los diferentes programas de la Secretaría, por ejemplo, los programas vinculados al Sistema del Servicio Nacional de Empleo.

Cuadro 31. Presupuesto de Durango en política laboral, 2010

	Sólo presupuesto del estado		Presupuesto del estado + aportación federal para el SNE	
	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la ST	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la ST + aportación federal para el SNE
Presupuesto de la ST de Durango	14.130.303		42.486.499	
Presupuesto del estado de Durango	17.882.281.500	0,08		0,24
PIB estatal	104.344.865.000	0,014		0,041

Fuente: Convenio de coordinación para la ejecución de los programas y acciones del SNE y el financiamiento del PAE, ley de egresos del estado de Durango para el ejercicio fiscal 201. INEGI.

Notas: La aportación de recursos federales que realizó la STPS federal fue por un monto total de $ 28.356.196.

Ahora bien, igual que el resto de las entidades federativas, la STyPS de Durango recibe un presupuesto adicional por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social federal para cofinanciar los programas del Sistema del Servicio Nacional de Empleo. A este respecto, la STyPS de Durango recibió un monto de $ 28.356.196, con lo que de manera conjunta esta Secretaría tuvo un presupuesto total de $ 42.286.499. Un elemento a destacar es el hecho de que la aportación federal es superior al presupuesto asignado por el Ejecutivo del Estado. En términos relativos, el presupuesto total de la ST de Durango representó el 0,08% (0,24% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del total del presupuesto del estado. Asimismo, si se analiza este presupuesto en términos del Producto Interno Bruto del Estado se observa que este representó el 0,014% (0,041% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del PIB estatal.[7]

3.2.2.3. Atención a la población objetivo, indicadores y evaluación

Cuadro 32. Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Durango, 2010 (Porcentajes)

Programa / Actividad institucional	Metas		Porcentaje alcanzado
	Proyectado	Alcanzado	
Tribunal de Conciliación y Arbitraje			
Expedientes	500	446	89
Laudos	100	115	115
Convenios	350	453	129
Amparos	140	153	109
Junta Local de Conciliación y Arbitraje de Durango			
Expedientes	1.200	1.038	87
Junta Local de Conciliación y Arbitraje Gómez Palacio			
Expedientes	1.350	1.143	85
Procuraduría de la Defensa del Trabajo de Durango			
Asesorías	3.800	4.133	109
Citatorios	2.700	3.726	138
Convenios	1.000	1.178	118
Demandas	400	262	66
Dirección de Relaciones Laborales			
Inspección laboral	6.000	6.315	105
Citatorios	500	580	116
Dirección de Servicio Estatal de Empleo			
Programas de apoyo al empleo	2.834	2.701	95
Vinculación laboral	5.866	7.113	121
Movilidad laboral	1.176	1.165	99

Fuente: Programa Operativo Anual para el Ejercicio Fiscal 2010 de la STyPSl del estado de Durango.

7 Debido a la información disponible no fue posible hacer el análisis del presupuesto desglosado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Durango.

En cada ejercicio fiscal la STyPS de Durango define un Programa Operativo Anual, en este documento la Secretaría proyecta las metas de atención para sus programas y actividades institucionales. Estas metas se definen basadas en la demanda de atención de años anteriores, así como a la disponibilidad presupuestal.

Adicionalmente, la STyPS de Durango ha realizado un esfuerzo para medir el avance en el cumplimiento de algunos programas y servicios que ofrece esta Secretaría. En este sentido se han planteado tres indicadores de gestión: expedientes, cursos de capacitación y bolsa de trabajo. El primer indicador está ligado a los procesos de impartición de justicia laboral. Este indicador se integra por: a) recepción de demandas, proceso de las mismas hasta su total conclusión; b) celebración de convenios; c) juicio para designación de legítimos beneficiarios; y d) asesorías laborales a trabajadores y sindicatos que así lo soliciten. La medición de este indicador se realiza a base de medir los expedientes recibidos contra los expedientes concluidos, y en el año 2010 se obtuvo un porcentaje del 88%.

Cuadro 33. Indicadores de gestión de la STyPS de Durango, 2010

Nombre del indicador	Finalidad del indicador	Descripción de la fórmula	Aplicación de la fórmula	Unidad del indicador	Porcentaje obtenido
Expedientes	Dirimir controversias obrero-patronales entre particulares, así como de gobiernos estatal y municipal.	Recepción de demandas, proceso de las mismas hasta su total conclusión. Celebración de convenios. Juicio para designación de legítimos beneficiarios. Asesorías laborales a trabajadores y sindicatos que así lo soliciten.	Expedientes recibidos vs. Expedientes concluidos	Expedientes	88
Curso de capacitación	Brindar oportunidades para obtener conocimientos y desarrollar mano de obra calificada en la integración a la fuerza laboral.	Reclutamiento y capacitación laboral, con beneficio de ayuda económica durante el tiempo que dure la misma, lo que le proporciona oportunidad de incorporarse a la fuerza laboral.	Capacitados vs. Vinculados	Beneficiario	94
Bolsa de trabajo	Colocar el mayor número posible de buscadores activos de empleo.	Recepción de solicitudes de empleo, registro de vacantes, vinculación para selección y colocación de solicitantes.	Solicitantes vs. Vacantes = Colocados	Colocados	80

Fuente: Gobierno del estado de Durango, Transparencia.

El indicador "Curso de capacitación" está ligado a las acciones del Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en concreto en los programas de apoyo al empleo que se basan en reclutamiento y capacitación laboral, con beneficio de ayuda económica durante el tiempo que dure la misma, lo que le proporciona al trabajador la oportunidad de incorporarse a la fuerza laboral. Este indicador se mide observando el número de trabajadores capacitados contra el número de trabajadores vinculados a un empleo, y en el año 2010 este indicador alcanzó un porcentaje del 94%. Finalmente, el último indicador, "Bolsa de trabajo", se ha planteado para medir la eficacia en la colocación de los buscadores activos de empleo. Para este indicador se consideran tanto a las solicitudes como a las vacantes para después medir en términos del número de trabajadores colocados. En el año 2010 este indicador tuvo un grado de cumplimiento del 80%.

3.2.3. Políticas de empleo

La STyPS ha establecido como una de sus principales líneas de acción el mantener la estabilidad laboral en la entidad. Es decir, se ha seguido una estrategia jurídico-laboral, la que ha permitido que en los últimos ocho años no se haya presentado una huelga en el estado. Esta estrategia se ha basado en el diálogo social, estableciendo una concientización entre los dos factores de la producción, es decir, tanto al empresario como al trabajador. Esta estrategia comienza desde el mes de diciembre de cada año que es el periodo donde la Junta de Conciliación y Arbitraje comienza a recibir los emplazamientos a huelga. Posteriormente, en el mes de enero la STyPS instala mesas de diálogo, donde las autoridades laborales se reúnen con todos los sindicatos y cámaras empresariales. Por un lado, se exhorta a los sindicatos a flexibilizar sus condiciones de negociación, esto siempre respetando la autonomía sindical; y por el otro, se emite un mensaje de socialización a las cámaras empresariales. Finalmente, se convoca a la firma de un pacto de estabilidad laboral: el primer pacto de estabilidad laboral en Durango se firmó el 2011. En este sentido, se convocan a todos los representantes de los sindicatos y las cámaras empresariales para firmar este pacto donde se comprometen a no realizar huelga. Lo anterior sin desistir a la exigencia del cumplimento de sus obligaciones y de sus prestaciones por parte de los sindicatos.

De igual forma, en la Junta de Conciliación y Arbitraje se realiza una digitalización de los sistemas. Con esta medida se busca eliminar los problemas de pérdida de expedientes, hojas o falta de transparencia. Otro beneficio de la digitalización de los sistemas será que el abogado del trabajador y el trabajador mismo, por un sitio de internet, van a poder consultar el estado de su juicio. De igual forma, el patrón también podría consultar el expediente.

3.2.3.2. Creación de empleo

Actualmente el gobierno del estado de Durango ha impulsado dos políticas para la creación de empleo. Por un lado Secretaría de Desarrollo Económico ha instituido una política de financiamiento para la incubación de proyectos productivos otorgando créditos que van desde los dos mil pesos hasta los quinientos mil pesos–. A su vez, la STyPS, mediante el Servicio Nacional de Empleo en el Subprograma Fomento al Autoempleo, ha implementado

un programa para otorgar máquinas y herramientas. En este programa el trabajador recibe una asesoría para consolidar el proyecto productivo y posteriormente la STyPS financia y otorga la maquinaria y herramientas.

3.2.3.3. Conmemoración de la lucha obrera el 1 de mayo

Anteriormente, el 1 de mayo cada organización laboral realizaba su propio desfile, por lo que había una ausencia de unidad del sector obrero. Actualmente se ha logrado integrar a todas las organizaciones sindicales en un solo desfile. Asimismo, en el desfile se integraron eventos artísticos para hacer más amena la participación de los trabajadores, y para que dejaran de ver su participación en el desfile como una carga. Finalmente el desfile concluye con una kermés en la plaza principal de Durango.

3.2.3.4. Profesionista activo

En el estado de Durango en los últimos años se ha presentado el fenómeno de la falta de oportunidad de empleo, sobre todo para los profesionista. Viendo esta problemática, la STyPS diseñó el programa Profesionista Activo, el que está dirigido principalmente a los jóvenes. En Durango el profesionista recién egresado que no logra colocarse en un periodo de año y medio no se debe a la falta de oportunidad, sino porque el joven recién egresado no acepta las oportunidades que se le ofrecen, debido a que considera que el sueldo es muy bajo o bien quiere ocupar posiciones de toma de decisiones. Para comenzar este programa la STyPS abrió una convocatoria dirigida a todo recién egresado menor de dos años para comenzar el reclutamiento. Se registraron en el programa aproximadamente 2.300 profesionistas, lo que permitió darles atención a todos. Ahora bien, el programa consiste en que los jóvenes tienen 80 horas de capacitación en habilidad laboral, esto es, por ejemplo, cómo resolver un problema dentro de la empresa, cómo tener liderazgo para poder mandar, cómo tener actitud para saber obedecer y cómo desarrollar su trabajo con una actitud propositiva de acuerdo con su nivel de jerarquía o espacio en el trabajo. Posteriormente se les aplica una evaluación psicométrica y de habilidad laboral para conocer ahora cuáles eran sus expectativas de empleo. Después se lleva a cabo la vinculación con las empresas y de los 2.300 jóvenes profesionistas inscritos se ha logrado colocar a 1.168 de ellos. Para el empresario este programa tiene varias ventajas. Primero, el joven profesionista ya está capacitado en habilidad laboral con una actitud completamente distinta, es decir, con la concientización de que está comenzando su vida laboral y que posterior a que haya construido una trayectoria laboral podrá obtener sueldos mucho más elevados. Y segundo, el joven comienza a laborar en la empresa por un periodo de prueba de dos meses y su salario está cubierto por la Secretaría, es decir, se le otorga una beca de 8.000 pesos durante este periodo de prueba. Además el empresario no está obligado a contratar al joven. Este esquema ha sido muy atractivo para el empresario, por lo que en 500 empresas se ha logrado contratar a 1.168 jóvenes profesionistas. Este programa se financia con recursos federales y del gobierno del estado, los recursos para otorgar la beca provienen del SNE,

y el financiamiento de los cursos de capacitación y operación del programa los realiza el gobierno del Estado.

Otra modalidad del programa Profesionista Activo es la de Emprendedores. Este subprograma está dirigido a aquellos jóvenes profesionistas que tienen la intención de abrir una empresa. A este respecto se registraron 250 jóvenes. Este programa consiste en que una vez que recibieron la capacitación en habilidad laboral el joven recibe otra capacitación de 80 horas con la Fundación Proempleo, institución especializada en la formación empresarial. Aquí se instruye al joven profesionista en temas como, por ejemplo, la elaboración de un plan de negocio, seguimiento de la empresa, estrategias de mercadotecnia, entre otros. Ahora bien, a los proyectos cuya inversión en máquinas y herramientas requiere una inversión menor a los 75.000 pesos, la STyPS otorga este financiamiento por medio del SNE. En el caso de los proyectos que requieran una mayor inversión, o bien liquidez inmediata, se canaliza a esos jóvenes a una incubadora, esta puede ser la UGEP o el Tecnológico de Durango. Finalmente, una vez que su proyecto pasa por la incubadora, la STyPS ayuda a estos jóvenes profesionistas a gestionar el financiamiento del proyecto ante la Secretaría de Desarrollo Económico. Con este programa de emprendedores ya se han abierto 61 microempresas.

Adicionalmente, el programa Profesionista Activo tiene otra modalidad para atender a los jóvenes que residen en las áreas rurales. Este programa está dirigido para aquellos jóvenes que cursaron una carrera de desarrollo rural y que reside en el campo. La capacitación fue impartida por la empresa FIRA, la cual es una empresa de financiamiento rural. La capacitación consiste en dar a conocer al joven profesionista los requerimientos y medios para poder financiar sus proyectos productivos. A este respecto, la STyPS canaliza al joven emprendedor a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo del estado, para que en esa dependencia le otorguen el financiamiento a para su proyecto.

Finalmente, algunos jóvenes profesionistas durante el curso de capacitación lograron obtener un empleo. Esto es importante, porque si bien no terminaron el curso, cuya finalidad es vincularlos a un empleo, ellos ya están laborando en alguna empresa. Por otro lado, han sido 67 los casos de jóvenes que desisten del programa. De lo anterior, al sumar las tres modalidades del programa Profesionista Activo, más los jóvenes que lograron obtener un empleo mientras participaban en la capacitación, esto se traduce en más de 90% de ejecución del programa.

3.2.3.5. Formalización del empleo

Todos los apoyos que otorga la STyPS se entregan solo en proyectos de la economía formal, es decir, no se otorga el apoyo si la empresa o negocio no cuenta por ejemplo con el Registro Federal de Contribuyentes o un local comercial o establecimiento, etcétera. Otra acción de la STyPS en relación con este tema han sido las jornadas de inspección laboral de tipo preventivo, es decir, no para emitir sanciones. Preventivamente se ha podido visitar a las empresas y encontrado algunas que no tienen la formalidad, aun cuando ya están instaladas, y se invita a las mismas a que se regularicen.

3.2.3.6. Coordinación con otros niveles de gobierno

Al hablar sobre la relación que mantiene la STyPS de Durango con su organismo homólogo a nivel federal, el Secretario del Trabajo explica que la relación de trabajo ha sido muy buena e independiente de las ideologías partidistas de los dos gobiernos. Un elemento importante ha sido que la STyPS de Durango ha trabajado y expuesto la viabilidad y utilidad técnica de los programas, para los cuales solicita recursos a la Federación. Un ejemplo de ello ha sido el programa Profesionista Activo; como se explicó anteriormente, este programa se financia con recursos tanto de la Federación, mediante el SNE, como del gobierno del Estado. Desde sus inicios en este programa se trabajó muy estrechamente con la STyPS Federal y continuamente ha estado sujeto a supervisión, lo que ha permitido la buena relación de trabajo. Actualmente el gobierno Federal ha aportado 10,5 millones de pesos para este programa.

En relación con la coordinación que existe con otras entidades federativas, las autoridades de la STyPS de Durango explican que esta relación se ha dado en términos de intercambio de experiencias exitosas de políticas de empleo. Por ejemplo, con el estado de Chihuahua se expuso la estrategia "Todos por Juárez", en el caso del estado de Nuevo León se ha visto y analizado su la estrategia de "Conciliación previa al juicio". Así pues, la relación con otras entidades federativas se ha dado en términos de intercambio de experiencias.

3.2.3.7. Perspectiva de la STyPS de Durango en los próximos años

Al hablar sobre las perspectivas de la STyPS de Durango en los próximos años, las autoridades laborales del estado explican que Durango actualmente está en una etapa de desarrollo económico inicial. Sin embargo, se tiene una expectativa de sólido crecimiento económico. Anteriormente el estado de Durango estaba aislado, es decir, no se habían establecido las vías de comunicación necesarias. Actualmente esto ha cambiado, por ejemplo está por concluirse la carretera Durango-Mazatlán. Esto va a conectar a Durango con el océano Pacífico y la idea es que Durango sea un puerto seco, es decir, que se trabaje la producción de bienes en el estado para su posterior envío al exterior. También es importante mencionar que se están construyendo las carreteras a Nayarit, a Parral, y a Zacatecas. Ahora bien, en este crecimiento económico el papel de la STyPS de Durango será el de mantener la estabilidad laboral en la entidad para que esto sea un incentivo tanto para la inversión extranjera como la inversión nacional.

Asimismo, en este proceso de incipiente crecimiento económico la STyPS está trabajando fuertemente para dar transparencia y hacer más eficiente la labor de las Juntas de Conciliación, es decir, que haya una justicia laboral transparente, equitativa e imparcial y sobre todo ágil.

Finalmente, la Secretaría está buscando la vinculación social, es decir, cómo la STyPS se puede vincular con los ciudadanos no solo en materias jurídico-laborales. Esto ya se está haciendo con el programa Profesionista Activo. No obstante, para el 2012 el proyecto de la STyPS es el acercamiento a los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Esta estrategia se basa en ofrecer al empresario un joven que trabaje medio tiempo y que estará becado por la STyPS durante

los primeros tres meses. Posteriormente se busca que el empresario contrate al joven en esos términos, es decir, por medio tiempo. En contraparte al joven se le compromete a reiniciar sus estudios. Por ejemplo, si no ha terminado la secundaria entonces se canaliza al joven con el IDEA, o bien si no ha terminado la preparatoria se canaliza al Colegio de Bachilleres. Actualmente se tiene un padrón de 9.000 jóvenes en estas condiciones.

Finalmente, también se tiene proyectado un acercamiento de la Secretaría con el ciudadano en su casa, para ello se adquirirá una unidad móvil para poder realizar las visitas. Con esta unidad se pretende recabar información para así poder construir más estadísticas de empleo.

3.2.4. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

Una vez que se han descrito y analizado las actividades institucionales, programas y servicios que ofrece la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Durango se pasa a clasificar estas acciones en términos de buenas prácticas en materia laboral. Al igual que en las demás entidades federativas analizadas, en el estudio se utilizó –para valorar el grado de cumplimiento de buena práctica de las acciones de política laboral en Durango– la metodología que se presentó en los primeros apartados de este texto y que se elaboró basándose en los criterios metodológicos de la Organización Internacional del Trabajo para la identificación y clasificación de buenas prácticas en materia laboral.

3.2.4.1. Conciliación previa y el pacto de estabilidad laboral

Como se explicó anteriormente, la STyPS de Durango ha establecido como una de sus principales líneas de acción el mantener la estabilidad laboral en la entidad. Desde esta perspectiva, la Secretaría ha buscado lograr concientizar a los dos factores de la producción bajo la premisa de que siempre será mejor llegar a una conciliación que a un conflicto laboral. Por ello, ha establecido Mesas de Conciliación en las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de Durango y Gómez Palacio, a fin de establecer un diálogo que permita llegar a acuerdos entre ambas partes. Esta estrategia no se ampara ni contrapone a las disposiciones vigentes y aplicables de la Ley Federal del Trabajo, pues el procedimiento al momento de presentar la demanda sigue su curso normal. Finalmente, una vez que se logró establecer el diálogo y los consensos se firma un Pacto de Estabilidad Laboral, el que es aceptado por todos los sindicatos y cámaras empresariales y tiene el objetivo de la no huelga. En esta actividad institucional se ha establecido la meta de dar solución a los conflictos entre trabajador y patrón sin necesidad de llegar a la demanda o huelga.

Cuadro 34. Buena práctica: Mesas de conciliación para el pacto de estabilidad laboral

1. Clasificación de buena práctica
1. Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
2. Eje 4. Diálogo social
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Esta estrategia de realización de mesas de conciliación y la posterior firma del pacto de estabilidad laboral comenzó a implementarse a finales de 2010. Desde esta perspectiva, el manual de organización de estas actividades todavía se encuentra en proceso de elaboración.
II. Innovación o creatividad
El establecimiento de mesas de conciliación busca que las partes en conflicto obtengan un resultado mutuamente aceptable. Sobre este escenario, la instalación de mesas conciliatorias es una práctica innovadora que está iniciando la STyPS de Durango.
III. Eficacia/impacto
En el estado de Durango durante los últimos ocho años no se han presentado huelgas. Sobre este escenario, la estrategia ha permitido consolidar la paz laboral.
IV. Replicabilidad
Este paso previo ayuda a liberar a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de las elevadas cargas de trabajo que actualmente tienen.
V. Sostenibilidad
Como se explicó en el punto anterior, la instauración de mesas conciliatorias por parte de las Secretarías del Trabajo no implica un gran desembolso de recursos. Por ello, y debido a la pertinencia de la conciliación en todo conflicto laboral, esta práctica cumple con el criterio de sostenibilidad.
VI. Pertinencia
La conciliación es sin duda una práctica pertinente para mantener un clima de paz laboral. Desde esta perspectiva, la conciliación es un elemento base del diálogo social, por lo que contribuye directamente a la promoción del trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
La intermediación previa para coadyuvar en la solución de conflictos obrero-patronales se ha definido como una actividad institucional prioritaria para la ST de Durango. Ahora bien, estas acciones se alinean con el Plan Estatal de Desarrollo en lo referente al Capítulo 2: Prosperidad para todos con más empleos y mejores ingresos, en su objetivo 4: Estabilidad laboral que brinde confianza a la inversión y armonía productiva.
VIII. Eficacia y ejecución
Dado el nivel de agregación de los datos no fue posible valorar este criterio de buenas prácticas.
Fuente: Elaboración propia con información de la STyPS de Durango.

3.2.4.2. Programa de Profesionista Activo

La STyPS de Durango ha establecido como una de sus principales líneas de acción el apoyar a los jóvenes profesionistas recién egresados. Como se explicó anteriormente, este programa consiste en capacitar a los jóvenes para posteriormente vincularlos con el sector productivo. Esta vinculación se realiza primero mediante un periodo de prueba, donde el joven

profesionista labora dentro de la empresa para posteriormente, si así lo solicita el empresario, ser contratado por la empresa de manera permanente. Este programa permite apoyar tanto a los profesionistas que desean laborar en una empresa como a aquellos que desean iniciar un negocio, así también como aquellos jóvenes que desean emprender un proyecto productivo en zonas rurales. Este carácter de apoyo universal a las iniciativas de los jóvenes profesionistas contribuye a que este programa pueda ser clasificado como una buena práctica en materia de política laboral en la entidad.

Cuadro 35. Buena práctica: Programa profesionista activo

1. Clasificación de buena práctica
1. Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
2. Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
El programa tiene su base normativa en el Sistema del SNE, por lo que sus objetivos, procesos, metas y presupuesto estén regulados bajo el esquema del SNE.
II. Innovación o creatividad
El enfoque que se le ha dado para apoyar a trabajadores profesionistas es único.
III. Eficacia/impacto
En la primera convocatoria se registraron alrededor de 2.300 profesionistas recién egresados. Ahora bien, al sumar el nivel de colocación de las tres modalidades del programa, más los jóvenes que lograron obtener un empleo mientras participaban en la capacitación, esto se traduce en un cumplimiento de meta de ejecución de más del 90% del programa.
IV. Replicabilidad
Este programa pude ser replicado, ya que se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo.
V. Sostenibilidad
Este programa puede ser sostenible en el mediano y largo plazo, ya que los recursos con los que opera se apoyan en el Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en conjunto con el presupuesto de las Secretarías del Trabajo.
VI. Pertinencia
Actualmente el mercado de trabajo en México no ha logrado generar las suficientes fuentes de empleo. En este mismo sentido en el estado de Durango en los últimos años se ha presentado el fenómeno de la falta de oportunidad de empleo, sobre todo para los profesionista. Viendo esta problemática, la STyPS diseñó el programa Profesionista Activo, lo que ha permitido colocar a un gran número de jóvenes recién egresados.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea con el SNE y con el Plan Estatal de Desarrollo en lo referente al Capítulo 2: Prosperidad para todos con más empleos y mejores ingresos, en su objetivo 5: Inversión en capital humano y vinculación de educación con la planta productiva.

Fuente: Elaboración propia con información del Servicio Nacional de Empleo de Durango.

3.2.5. Conclusiones

Durante los últimos años la economía del estado de Durango se ha estancado. En el periodo 2003 a 2010 el producto interno bruto de esta entidad tuvo un promedio de crecimiento anual de 1,5%. Esto ha dado como resultado que en este mismo periodo la participación relativa del PIB del estado en la economía mexicana se haya reducido, pasando de ser de 1,3% en 2003 a 1,1% en 2010. No obstante lo anterior, es de destacar que esta entidad federativa es una de las principales regiones de producción primaria. A nivel sectorial el PIB del sector primario de esta entidad aporta el 4% del PIB nacional en este sector.

Ante este escenario, uno de los retos más importantes en el estado es el empleo. En Durango el problema del desempleo se ha agravado en los últimos años, por ejemplo, en el año 2005 la tasa de desocupación se estimó en 3,4%, mientras que para el año 2010 este indicador tuvo una cifra de 7,2%. Además, la ocupación en el sector informal también ha seguido esta tendencia, en 2005 los trabajadores ocupados en este segmento del mercado de trabajo se estimó en 23,7%, mientras que para el año 2010 el 27,6% de la población económicamente activa se ocupó en las actividades informales.

De lo anterior se deduce que desde el ámbito de su competencia las autoridades laborales del estado, en coordinación con la Secretaría del Trabajo a nivel federal, tienen un papel primordial en el diseño e implementación de acciones de política de empleo, cuyo objetivo último es el de coadyuvar en la generación de empleo, promover el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, así como el de aminorar el subempleo y la ocupación en el sector informal.

Ante estos retos, en los últimos años la institucionalidad de la política laboral en esta entidad ha avanzado en términos del crecimiento de su estructura organizacional, así como en la asignación de mayores atribuciones y competencias. Como se explicó anteriormente, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Durango en el año de 2008, la estructura orgánica de la instancia laboral pasa de ser la Dirección de Trabajo y Previsión Social dependiente de la Secretaría General de Gobierno a una propia secretaría. Asimismo, con la creación de la Secretaría del Trabajo del estado se han instituido nuevos programas de empleo cuya finalidad es la conservación y generación del mismo. A este respecto, las autoridades laborales de la entidad han explicado que la creación de la Secretaría también se vio acompañada con la asignación de un mayor presupuesto para el ejercicio de sus atribuciones.

Ahora bien, no obstante este incremento en la asignación presupuestal de la ST de Durango, la mayor parte del presupuesto de esta Secretaría corresponde a los recursos que aporta la Secretaría del Trabajo y Previsión Social federal a cada estado para cofinanciar los programas del Sistema del Servicio Nacional de Empleo. Por ejemplo, en el año 2010 el 65% del presupuesto de la ST de Durango correspondió al aporte federal. Asimismo, si se analiza este presupuesto en términos relativos es notorio que el presupuesto total de esta Secretaría representó el 0,08% (0,24% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del total del presupuesto del estado. Ante este escenario, los recursos con los que opera la STyPS de Durango aún son limitados, por lo que las acciones de política laboral que implementa la instancia laboral en esta entidad han tenido un alcance restringido.

Si bien es cierto que la restricción de presupuesto ha limitado el alcance de la política de empleo en Durango, la STyPS ha logrado apoyar a un número importante de trabajadores en la entidad. Por ejemplo, en el año 2010 el Sistema del SNE, el Programa de Apoyo al Empleo, los servicios de vinculación laboral y el programa de movilidad laboral logran apoyar conjuntamente a más de nueve mil trabajadores en la entidad. Asimismo, se llevaron a cabo más de seis mil visitas de inspección, resultando la emisión de 500 citatorios, aproximadamente. Ahora bien, a base de la metodología para la identificación de buenas prácticas se clasificó como tales a la Conciliación para el Pacto de Estabilidad Laboral, así como el Programa de Profesionista Activo. Como se observa en el siguiente cuadro la orientación de estas prácticas de acuerdo con las dimensiones del trabajo decente es al acceso al empleo y diálogo social.

Cuadro 36. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación		Orientación	Dimensión del trabajo decente	
			Eje 1. Acceso al empleo	Eje 4. Diálogo social
Específicas	Políticas activas	Oferta: Políticas de formación	Profesionista activo	
	Otras políticas	Derechos laborales		Mesas conciliatorias para el pacto de estabilidad laboral

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

La Secretaría del Trabajo de Durango ha establecido como una de sus principales líneas de acción el mantener la estabilidad laboral en la entidad. Como se explicó anteriormente, esta buena práctica se ha basado en el diálogo social, estableciéndose una concientización entre los dos factores de la producción mediante mesas de diálogo, donde las autoridades laborales se reúnen con todos los sindicatos y cámaras empresariales para que, por un lado, los sindicatos flexibilicen sus condiciones de negociación, esto siempre respetando la autonomía sindical y, por el otro, las cámaras empresariales se comprometan a que las empresas de la entidad ofrezcan las mejores condiciones de trabajo. Así pues, mediante este diálogo se logran consensos que se traducen en un Pacto de Estabilidad Laboral, el que es aceptado por todos los sindicatos y cámaras empresariales donde ambas partes se comprometen a no efectuar huelgas. Es de destacar que esta estrategia ha permitido que en los últimos ocho años no se hayan presentado estallidos de huelga en el sector productivo de este estado. A este respecto, las autoridades laborales explican que las pocas huelgas que se registran en la entidad pertenecen más bien al sector educativo. Así pues, de los elementos descritos anteriormente hacen que esta práctica, de acuerdo con el tipo de impacto y orientación en el mercado laboral, se clasifique como una política laboral activa y dirigida hacia oferta y demanda de trabajo, respectivamente.

Finalmente, en materia de los elementos que hacen de esta actividad institucional una buena práctica, resaltan los criterios de innovación, impacto y pertinencia. El carácter innovador de esta práctica se deriva de la iniciativa propia de la STyPS de Durango de implementar las mesas conciliatorias como paso previo a los emplazamientos a huelga. Ahora bien, en términos de impacto, esta práctica ha contribuido a la estabilidad laboral en el estado, es de resaltar el hecho de que en los últimos años no se hayan presentado huelgas en el sector productivo de esta entidad federativa. Por último, sobra esclarecer la pertinencia de una actividad institucional cuya base es el diálogo social, porque contribuye directamente a la promoción del trabajo decente.

Buenas prácticas en materia laboral: Entidades relevantes en el sector industrial

3.3. EL CASO DE QUERÉTARO

3.3.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

3.3.1.1. Acceso al empleo

El estado de Querétaro es una de las regiones económicas más activas del país. Su dinámica de crecimiento es superior al de la economía mexicana en su conjunto, durante el periodo 2003 a 2010 la economía nacional creció en un promedio anual de 2,3%, mientras que en este estado el crecimiento del PIB fue de 4,2%.[8] Este crecimiento económico es resultado principalmente del sector industrial. El 63% del valor agregado que se genera en la economía del estado corresponde a este sector.[9]

No obstante el crecimiento de la economía de este estado, el empleo continúa siendo un elemento de preocupación. Al analizar la estructura del mercado de trabajo en la entidad basadas en los indicadores del trabajo decente, en su vertiente acceso al empleo, es de notarse que este estado ha sido una de las regiones productivas del país que más han resentido los efectos de la desaceleración de la economía mexicana en el año 2008. Esto se vio reflejado en un incremento en la desocupación, este indicador pasó de 3,5% en 2005 a 6,4% en 2011.

Por otro lado, si bien es cierto que la ocupación en el sector informal en esta entidad presenta niveles inferiores (24,5%) al promedio nacional (28,9%), la ocupación en este segmento del mercado de trabajo no se ha logrado reducir. Por otro lado, un elemento positivo en la estructura del mercado de trabajo en la entidad se presenta en términos de la tasa de condiciones críticas de ocupación. En el año 2011 este indicador se redujo a 5,9%, lo que significa una reducción

8 Valores estimados con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

9 Valor estimado con base en INEGI, Censo Económico 2010.

en el número de trabajadores que por razones de mercado están subutilizadas, así como el número de trabajadores en condiciones de explotación laboral.

Cuadro 37. Querétaro: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,40	3,50	8,00	14,6	28,1	58,60
	2011	58,40	5,20	8,9	11,10	28,90	61,90
Querétaro	2005	58,40	3,90	7,90	10,1	24,2	62,60
	2011	55,70	6,40	8,30	5,9	24,5	68,80

Fuente: INEGI (ENOE).

3.3.1.2. Seguridad en el empleo

Ahora bien, en términos de seguridad social en este estado se ha presentado un avance importante. Como se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje de trabajadores permanentes con relación a la población ocupada se ha incrementado, en el 2005 este indicador se estimó en 36,7%, mientras que para el 2011 este mismo indicador aumentó a 40,3%.

Cuadro 38. Querétaro: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Querétaro	2005	1,92	0,02	36,75
	2011	2,31	0,01	40,30

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

No obstante estos avances, durante el periodo 2005 a 2011 se presentó un retroceso con relación a las condiciones sobre las cuales los trabajadores de este estado desempeñan sus actividades. El porcentaje de accidentes de trabajo se incrementó y en 2011 este indicador se estimó en 2,31%.

3.3.1.3. Derechos laborales

Así como en el caso de la seguridad social, en el mercado de trabajo del estado de Querétaro también se ha avanzado con relación a los efectos positivos de la aplicación de normatividad laboral en términos de la erradicación del trabajo infantil y formalización del trabajo. El avance más notable en términos del cumplimiento de la legislación laboral en la entidad se presenta respecto de la erradicación del trabajo infantil, en 2005 este indicador se estimó en 6,5%, mientras que para el año 2011 solo representó el 0,7%. De igual forma, en el 2011 hay un porcentaje mayor de trabajadores con contrato definido respecto de la población ocupada.

Cuadro 39. Querétaro: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Querétaro	2005	42,03	6,50	0,94	29,62	0,66
	2011	39,79	0,75	0,64	33,43	0,59

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Continuando con esta misma línea de análisis es notorio un retroceso en términos de equidad de género. Al respecto, en los indicadores de trabajo decente que integran el eje 3 "Derechos Laborales", se observa un retroceso. Durante el periodo 2005 a 2011 se reduce la participación laboral de las mujeres. Asimismo, los indicadores de relación de desempleo por género y brecha de tres o más salarios mínimos entre hombres y mujeres su tendencia fue hacia la baja. No hay que olvidar que entre más se acerquen estos indicadores a cero, menores avances en materia de equidad se observan.

3.3.1.4. Diálogo social

Por último, en lo que respecta al eje 4, "Diálogo social", es de destacar el clima de estabilidad laboral en Querétaro. En el 2005, de los 113 emplazamientos a huelga tan solo uno de ellos se tradujo en huelga. Más importante aún, en el año 2011 no se presentó ningúna huelga en la entidad, aun considerando que se presentaron 219 emplazamientos.

Cuadro 40. Querétaro: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Querétaro	2005	113	1	45	53
	2011	219	0	9	70

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.3.2. Construcción de la institucionalidad laboral

3.3.2.1. La Secretaría del Trabajo

Las actividades de la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro datan de 1973, año en el que se publica en el Diario Oficial del Gobierno del Estado (DOGE) la Ley Orgánica de la Administración Pública en donde aparece la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS), la que dependió de la Secretaría de Gobierno. Posteriormente, en 1979, la DGTyPS cambia de adscripción pasando a formar parte del Ejecutivo estatal.

En 1985 se publica la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del estado en donde la DGTyPS cambia de nivel jerárquico a Secretaría del Trabajo (ST). Además, en 2003 se publica en el DOGE el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo, documento en el que se establece la estructura orgánica de la ST, formada por la Dirección del Servicio Estatal de Empleo, la Dirección de Inspección del Trabajo y Unidad de Apoyo Administrativo, la Procuraduría del Trabajo, la Junta de Conciliación y Arbitraje y un Área de Conciliación que depende directamente del secretario del trabajo. Finalmente en el 2007 se publica un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y se modifica la estructura orgánica de la Secretaría, en donde se añade una Coordinación Jurídica, la Unidad de Informática y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje. Esta última forma parte de la ST en términos administrativos, sin embargo cuenta con autonomía jurisdiccional. Asimismo, la Dirección de Inspección del Trabajo pasa a ser la Unidad de Inspección del Trabajo y Asesoría del Trabajo.

En términos normativos las atribuciones de la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro se estable en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Querétaro, en concreto, en sus Artículos 29 y 32. En este ordenamiento jurídico, la ST es la dependencia facultada para ejecutar la política que en materia laboral establezca el Ejecutivo estatal y le corresponde el despacho de los asuntos que le encomienda esta ley y demás reglamentos, decretos, leyes, acuerdos, circulares y órdenes del Ejecutivo federal que en materia laboral se refieran.[10]

10 En el anexo 1 se presentan todas las leyes, reglamentos y decretos a los que está sujeto el accionar de la Secretaría del Trabajo.

Al interior de la Secretaría la organización, objetivos, funciones y actividades se establecen en dos ordenamientos el Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo. En estos ordenamientos la ST tiene como objetivos y misión lo siguiente:

Objetivos: Promover una mano de obra eficaz, calificada y de calidad para poder competir en los mercados internacionales y así lograr mejores niveles de bienestar en un marco de justicia laboral. Proteger los derechos que la ley laboral y sus reglamentos consagran en favor de los trabajadores. Instrumentar la conciliación entre el capital y el trabajo con el propósito de solucionar los conflictos de las mismas bajo un contexto de equidad y justicia social. Participar en el fortalecimiento de la paz laboral.

Misión: Desarrollar y mantener la estabilidad laboral con justicia social en el estado de Querétaro. Impulsar permanente comunicación entre capital y trabajo, garantizando que las cuestiones que deriven de la relación laboral sean puntualmente ajustadas a derecho y ceñidas a nuestros ordenamientos jurídicos, así como mantener un clima adecuado para que la relación obrero-patronal se dé en condiciones de estabilidad y justicia, promover una política eminentemente conciliatoria y con profundo sentido social, que permita una relación fundamentada sobre las bases de certidumbre, confianza, respeto y equidad para ambos.

Ahora bien, de acuerdo con el Plan Querétaro 2010-2015, Soluciones Cercanas a la Gente, las principales líneas de acción de la ST son:

- Reforzamiento de la conciliación, para la resolución de conflictos laborales.
- Orientación a patrones y trabajadores, sobre sus derechos y obligaciones.
- Atención eficiente a las asesorías de patrones y trabajadores.

Finalmente, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría del Trabajo ha establecido la siguiente estructura de organización.

Organigrama 5. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro

3.3.3. Asignación presupuestal para política laboral

Durante el ejercicio fiscal 2010 a la Secretaría del Trabajo del Estado de Querétaro le fue destinado un presupuesto de $ 46.197.780. Este presupuesto es asignado por el Ejecutivo del estado con la finalidad de que la Secretaría pueda dar cumplimiento a sus atribuciones. Cabe hacer mención que este presupuesto se ocupa en la operación y actividades institucionales propias de la ST de Querétaro, así como para la entrega de los apoyos económicos que se brindan a los beneficiarios de los distintos programas de la Secretaría, por ejemplo, los servicios vinculados al Sistema del Servicio Nacional de Empleo.

Cuadro 41. Presupuesto del estado de Querétaro en política laboral, 2010

	Solo presupuesto del estado		Presupuesto del estado + aportación federal para el SNE	
	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la ST	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la ST + aportación federal para el SNE
Presupuesto de la ST de Querétaro	46.197.780		74.841.111	
Presupuesto del estado de Querétaro	17.569.708.456	0,26		0,43
PIB Estatal	156.233.515.000	0,03		0,05

Fuente: Convenio de coordinación para la ejecución de los programas y acciones del SNE y el financiamiento del PAE, Secretaría de Planeación y Finanzas del estado de Querétaro. INEGI.

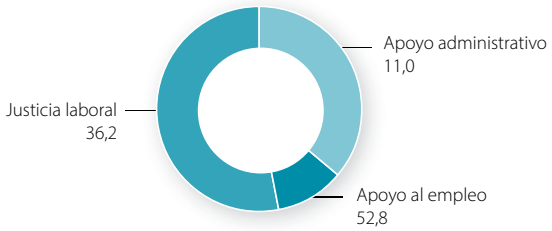
Notas: La aportación de recursos federales que realizó la STPS Federal fue por un monto total de $ 28.643.331.

Adicionalmente, como en el resto de las entidades federativas del país, la ST del estado de Querétaro recibe aportaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para cofinanciar las actividades y programas del Sistema del Servicio Nacional de Empleo de la entidad. Al respecto, en 2010 la ST de Querétaro recibió un monto de $ 28.643.331. De manera conjunta este mismo año la ST de Querétaro contó con un presupuesto total de $ 74.841.111 para su operación y entrega de apoyos económicos.

Ahora bien, en términos relativos, el presupuesto asignado por el Ejecutivo del estado en materia de política laboral representó solo el 0,26% (0,43% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del total del presupuesto del Estado. De igual forma, si se analiza este presupuesto con relación al PIB de la entidad se observa que el gasto estatal en política laboral solo representó el 0,03% (0,048% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del PIB del Estado.

Al interior de la ST de Querétaro el presupuesto se distribuye principalmente en dos categorías: las acciones encaminadas al ejercicio de la justicia laboral y a los programas de apoyo al empleo. Por ejemplo, en 2011 más de la mitad del presupuesto de la Secretaría (52%) se asignó a los programas de apoyo al empleo, que son básicamente los programas del Sistema del SNE. En esta categoría de gasto, la mayor parte de estos recursos provinieron de las aportaciones federales que cofinancian el Sistema del SNE, es decir, de los $ 43.616. 397 de los programas de apoyo al empleo aproximadamente $ 33.800.000 son de aportación federal.

Gráfico 1. Presupuesto desglosado de la ST de Querétaro, 2011



Fuente: Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro; Convenio de Coordinación para la ejecución de los programas y acciones del SNE y PAE.

Por su parte, a las acciones de justicia laboral se les asignó un presupuesto de $ 29.950.784, lo que representó el 36,2% del presupuesto de la Secretaría en el 2011. Ahora bien, estas acciones se integran por la procuración de la defensa del trabajador, la inspección y la asesoría al trabajador, así como las actividades de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del estado.

3.3.4. Atención a la población objetivo, indicadores y evaluación

El presupuesto asignado a la ST de Querétaro ha permitido apoyar a un número importante de trabajadores en la entidad. Por ejemplo, en el 2010 el Sistema del SNE atendió a más de 13.000 trabajadores en lo referente a la vinculación oferta-demanda de empleo. Además, se organizaron ocho ferias de empleo y, más importante aún, se apoyaron más de 100 proyectos productivos para el autoempleo.

Por su parte, en lo que se refiere a las acciones de justicia laboral, se observa que estas acciones se han concentrado en la procuración de justicia, es decir, en las actividades y servicios que ofrece tanto la Procuraduría de la Defensa del Trabajo como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Esta primera instancia asesoró y representó a más de 14.000 trabajadores en 2010. Por otra parte, refiriéndose a las acciones de inspección laboral sólo se llevaron a cabo 143 visitas de inspección. Finalmente, durante los últimos años una de las prioridades de la Secretaría ha sido el preservar un clima laboral estable, por lo que ha tenido como prioridad mantener cero huelgas en la entidad.

Cuadro 42. Secretaría del Trabajo de Querétaro, 2010

Programa /Actividad industrial	Atención anual
Apoyo al empleo	
Servicio Nacional de Empleo	
Vinculación laboral	*13.855*
Ferias de empleo	*8*
Fomento y fortalecimiento de proyectos productivos (Fomento al autoempleo)	*134*
Capacitación de empleados y subempleados	*6.311*
Justicia laboral	
Procuraduría de la Defensa del Trabajo	
Asesoría y representación legal de los trabajadores	*14.188*
Conciliación entre trabajadores y patrones	*1.980*
Departamento de Inspección y Asesoría del Trabajo	
Asesoría y representación legal de los trabajadores	*500*
Inspecciones laborales	*143*
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	
Solución de emplazamientos a huelgas	*380*
Solución de juicios individuales	*718*
Emisión de laudos	*953*

Fuente: Secretaría del Trabajo de Querétaro.

Ahora bien, la Secretaría del Trabajo de Querétaro ha avanzando en el seguimiento de sus programas y actividades institucionales. Para el 2011 la Secretaría ha logrado instituir diez indicadores de seguimiento con sus respectivas metas anuales.

Cuadro 43. Secretaría del Trabajo de Querétaro, 2011

Programa / Actividad institucional	Nombre del indicador	Unidad de medida	Meta
Apoyo al empleo			
Vínculación oferta-demanda de empleo	Porcentaje de colocación de solicitantes	Solicitantes colocados	30
Ferias de empleo	Número de ferias de empleo a realizar	Ferias de empleo realizadas	5
Fomento y fortalecimiento de proyectos productivos	Porcentaje de iniciativas por cuenta propia apoyadas	Iniciativas apoyadas	90
Capacitación de empleados y subempleados	Porcentaje de solicitudes de becas de capacitación	Becas otorgadas	80
Justicia laboral			
Asesoría y representación legal a los trabajadores	Tiempo de atención a usuarios en menos de 60 minuntos	Tiempo de atención	80
Conciliación entre trrabajadores y patrones	Porcentaje de conciliaciones logradas entre trabajador-patrón	Conciliaciones	25
Asesoría laboral a trabajadores y patrones	Tiempo de atención a usuarios en menos de 60 minutos	Tiempo de atención	80
Inspecciones laborales	Número de inspecciones a fuentes de trabajo	Inspecciones realizadas	180
Solución de emplazamientos a huelgas	Porcentaje de emplazamientos a huelga solucionados	Emplazamientos solucionados	100
Solución de juicios individuales	Porcentaje de juicios individuales solucionados	Juicios individuales solucionados	60

Fuente: Reporte de Programa Operativo Anual 2011 de la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro.

Finalmente, se destaca que durante los últimos años no se ha practicado una evaluación externa sobre el impacto de las actividades institucionales y programas de la Secretaría del Trabajo de Querétaro. No obstante, esta Secretaría está sujeta a las auditorías habituales que se practican por parte de la Secretaría de la Contraloría del Estado. Al interior de la Secretaría, se ha instituido un sistema de gestión de calidad que ha permitido otorgar sus servicios acorde con los procedimientos definidos, con lo que se está logrando identificar áreas de mejora para la mejor atención a los trabajadores.

3.3.5. Políticas de empleo

3.3.5.1. Defensa del trabajador

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo (PDT) es el órgano de la Secretaría del Trabajo cuyo principal objetivo es el de prestar asesoría jurídica y defender en forma gratuita a los trabajadores en los conflictos laborales, tanto colectivos como individuales, e interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para hacer cumplir las normas del trabajo. Sus principales funciones son:

- Atender las denuncias que presenten los trabajadores por faltas de pagos de salarios, reparto de utilidades o cualquier otro conflicto que implique una violación al derecho del trabajador interponiendo el recurso que corresponda.
- Conciliar, en caso de conflictos del trabajador-patrón, los intereses contrapuestos proponiendo a las partes la solución más viable dentro de las normas establecidas por las leyes laborales en defensa de los trabajadores.
- Asumir la defensa de los trabajadores y sindicatos en conflictos laborales cuando estos últimos lo requieren. Asimismo, estudiar y tramitar los asuntos y conflictos que les sean asignados hasta obtener la definitiva resolución.
- Supervisar el cumplimiento de los acuerdos que se desprendan de la aplicación de las normas de trabajo, mediante el procedimiento de ejecución ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Sobre estos preceptos la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del estado de Querétaro ofrece los servicios de asesoría a trabajadores y sindicatos y la realización de las demandas laborales a trabajadores. En lo que se refiere a la asesoría, lo que se busca es informar a los trabajadores y sindicatos sobre los derechos que por ley les corresponden. La meta establecida en este servicio ha sido la de atender al 80% de las personas que acuden a ser asesorados en menos de 60 minutos. En cuanto al servicio de realización de demandas laborales, está por objeto el reclamar los derechos laborales de los trabajadores, brindando representación jurídica gratuita al trabajador durante el tiempo que dure el proceso.

3.3.5.2. Inspección, asesoría laboral y trabajo de los menores

La Unidad de Inspección y Asesoría del Trabajo (UIAT) es la instancia al interior de la Secretaría cuyo objetivo es el de asesorar a los centros de trabajo establecidos en la entidad sobre el cumplimiento de las normas del trabajo, las condiciones de higiene, seguridad y las disposiciones de materia social. De manera puntual, se ha establecido que UIAT realice las siguientes funciones:

- Coordinar y supervisar que los centros laborales cumplan con las condiciones generales de trabajo, las disposiciones legales y reglamentarias sobre la previsión social y las condiciones de higiene y seguridad. Para ello la UIAT realizará visitas de inspección en los centros de trabajo que no sean de competencia federal para verificar que las

condiciones laborales se apeguen a la normatividad aplicable y, cuando sea el caso, reportar a la autoridad competente las irregularidades o violaciones legales advertidas en la visita.

- Establecer programas para el cumplimiento voluntario de las normas legales laborales, en materia de seguridad e higiene en el trabajo.
- Realizar estudios y formular dictámenes relativos a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Expedir la autorización para laborar a los menores trabajadores, es decir, a los jóvenes mayores de 14 años que no hayan cumplido los 16 años, así como verificar el cumplimiento de las normas de trabajo para los menores trabajadores y de las mujeres en gestación o en periodo de lactancia.
- Comprobar formalmente, mediante el acta respectiva, la suspensión de trabajo en los estallamientos de huelgas y hacer constar los incidentes que se susciten.

Ahora bien, para dar cumplimiento a las funciones antes descritas, la UIAT ofrece servicios de inspección laboral con asesorías a centros de trabajo y emisión de permisos de trabajo a menores de edad. En lo que se refiere a la inspección laboral, la UIAT ha establecido la meta anual de realizar 180 inspecciones laborales a los centros de trabajo. Estas visitas tienen la finalidad de brindar información preventiva y de apoyo a patrones o representantes legales sobre la manera de cómo cumplir las normas laborales, proporcionando acciones para el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo. En cuanto al segundo punto, permisos de trabajo a menores, la UIAT tiene como el objetivo de este servicio el de vigilar y proteger el trabajo de los menores de acuerdo con lo que establece la Ley Federal del Trabajo. La meta planteada para este servicio es el de dar atención en el menor tiempo al 80% de los trabajadores durante el año.

3.5.5.3. Conciliación y paz laboral

La Coordinación de Conciliación es la instancia al interior de la Secretaría del Trabajo cuyo objetivo es el de coadyuvar en la solución de los conflictos obrero-patronales, mediante la conciliación de las partes con el propósito de evitar la suspensión de labores en las fuentes de trabajo. Sus principales funciones son:

- Atender en primera instancia a sindicatos y empresas para solucionar los conflictos colectivos en materia de revisión, firma y violaciones a los contratos colectivos de trabajo.
- Elaborar convenios celebrados entre patrones y trabajadores, así como entre patrones y sindicatos como resultado de la conciliación.
- Proporcionar asesoría a los trabajadores que lo soliciten en sus derechos relativos a reparto de utilidades.
- Citar a las partes en conflicto o con interés en el asunto de trabajo de índole colectivo, para la instauración del procedimiento conciliatorio administrativo.

Para dar cumplimiento a estas funciones la Coordinación de Conciliación ofrece el servicio de citatorios girados. El objetivo de estos citatorios es el de citar a los patrones para generar pláticas tendientes a la solución del conflicto. Es decir, una vez que comparecen ambas partes ante un procurador, se realizan estas pláticas tendientes a la solución del conflicto, escuchando ambas versiones. En esta actividad institucional de la Coordinación de Conciliación se ha planteado la meta de dar solución a los conflictos entre trabajador y patrón sin necesidad de demandar.

Por su parte, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado (JLCyAE) y sus Juntas Especiales, que como se explicó anteriormente forma parte de la Secretaría del Trabajo en términos administrativos, pero sin embargo mantiene su autonomía jurídica, tiene la misión de preservar el equilibrio laboral solucionando los conflictos interobreros, interpatronales y obrero-patronal derivados de la relación de trabajo mediante el acatamiento de la norma jurídica. A este respecto, la JLCyAE se ha trazado el objetivo de fomentar el equilibrio en las relaciones obrero-patronales mediante la aplicación de las disposiciones jurídicas dictadas en materia laboral y con el propósito de mantener la paz laboral. Y en esta medida, la JLCyAE buscará la solución de los conflictos po medio de la conciliación de las partes y la justa aplicación de las leyes y reglamentos en materia laboral. Ahora bien, entre sus principales funciones en los distintos órganos de la JLCyAE están las de:

- Atender y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre los trabajadores y patrones de carácter individual que no sean de competencia federal.[11]
- Intervenir a petición de las partes en la etapa conciliatoria de asuntos individuales referentes a los conflictos laborales.[12]
- Realizar las diligencias y dictar las resoluciones referentes a los conflictos de trabajo entre trabajadores y patrones de carácter individual. Realizar el registro de sindicatos, los contratos colectivos de trabajo y los reglamentos internos de trabajo de los mismos.[13]
- Atender en segunda instancia a los sindicatos y empresas para solucionar los conflictos colectivos en materia de revisión, firma y violaciones a los contratos colectivos de trabajo.
- Tramitar los procedimientos de emplazamiento a huelga hasta su conclusión.
- Realizar las diligencias de conformidad con las disposiciones y términos previstos en la ley y vigilar la ejecución de laudos.

Ahora bien, la JLCyAE en su labor de preservar el equilibrio laboral ha establecido los servicios de registro de sindicatos, la acreditación jurídica tanto del procedimiento de huelga como del procedimiento ordinario especial y paraprocesal. En lo que se refiere al registro de los sindicatos, la JLCyAE revisa que las solicitudes cumplan con todos los requisitos señalados en los Artículos 354 al 358 de la Ley Federal del Trabajo, y en su caso otorga el registro al sindicato. En este servicio la JLCyAE ha establecido como meta el dictar el 100% de resoluciones a las solicitudes que se presenten otorgando o negando el registro. En el

11 Función de las Juntas Especiales.

12 Función del presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje del estado.

13 Función de la Secretaría General de la Junta de Conciliación y Arbitraje del estado.

caso del procedimiento de huelga, la JLCyAE desarrolla este recurso según las disposiciones señaladas en los Artículos 920 al 938 de la Ley Federal del Trabajo. La meta establecida para este servicio es la de resolver el 100% de los trámites que se presenten ante la Junta sin que se lleven a cabo estallamientos de huelga. Finalmente, en términos del procedimiento ordinario especial y paraprocesal, este se desarrolla según las disposiciones señaladas en los Artículos 870 al 899 y del 98 al 991 de la Ley Federal del Trabajo. La meta que se ha fijado la JLCyAE para estos procedimientos es la de resolver el equivalente al 60% de los juicios individuales que se presenten.

3.3.5.4. Servicio Nacional de Empleo de Querétaro

Antes de comenzar, es importante explicar que los programas del Sistema del Servicio Nacional de Empleo en el estado de Querétaro son operados por la Dirección del Servicio Nacional de Empleo (DSNE) de la Secretaría del Trabajo de la entidad. A este respecto, los programas y servicios de vinculación laboral que opera la DSNE se establecen en el Convenio de Coordinación para la Ejecución de los Programas y Actividades del Servicio Nacional de Empleo que celebran por un lado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) y por el otro el Poder Ejecutivo del estado de Querétaro.

A la DSNE se le ha encomendado la misión de atender a la población desempleada y subempleada para facilitar su inserción en el mercado laboral mediante servicios de información, vinculación y capacitación, de manera articulada y corresponsable entre la DSNE y la STyPS. En otras palabras, su objetivo es el de impulsar el esfuerzo efectivo de los trabajadores para su incorporación a la actividad productiva y a su vez el mejoramiento de la productividad laboral y, en consecuencia, de la economía del estado. En el Plan Querétaro 2010-2015, las funciones de la DSNE se enmarcan en el segundo eje de desarrollo: Fortalecimiento de la economía, en el que se diagnosticó la necesidad de fortalecer los programas que contribuyan a la generación de empleos y los que además atenúen los efectos inherentes de la problemática económica actual. Así pues, se ha planteado como una de las principales estrategias del DSNE el incremento del nivel de colocación de solicitantes que atiende el Sistema Estatal de Empleo en los diferentes sectores productivos. Para el cumplimiento de sus atribuciones la DSNE ha establecido entre sus principales funciones:

- Coordinar con las dependencias públicas correspondientes la implementación del Sistema Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento.
- Apoyar y formular los programas para mejorar las oportunidades de trabajo a la población en general.
- Promover, directa o indirectamente, el aumento de las oportunidades de trabajo.
- Orientar y relacionar a los solicitantes de trabajo con quienes requieran sus servicios.
- Realizar ferias y eventos dirigidos a personas sin trabajo con el objetivo de posibilitar su incorporación al sector productivo.
- Promover las actividades de capacitación y adiestramiento de trabajadores.

- Elaborar estudios sobre los requerimientos del sector productivo y su vinculación con los procesos de capacitación, calidad y productividad.

Para dar cumplimiento con las estrategias y líneas de acción mencionadas, la DSNE opera los siguientes programas en el marco del Sistema del Servicio Nacional de Empleo:

a) **Becas de capacitación para el trabajo – Bécate**. La finalidad de este programa es apoyar a las personas que requieren capacitarse para facilitar su colocación y permanencia en un empleo o bien para el desarrollo de una actividad productiva por cuenta propia. Dicho en otras palabras, su objetivo es el de otorgar apoyos y propiciar condiciones favorables para la capacitación de los trabajadores, personas desempleadas, subempleadas o en suspensión temporal de la relación de trabajo en función de los requerimientos del mercado laboral. Para este programa y sus respectivos subprogramas la DSNE ha establecido como meta el otorgar como mínimo el 80% de las becas programadas. El programa becas de capacitación para el trabajo se implementa por medio de las siguientes modalidades de capacitación:[14]

    - Capacitación mixta
    - Capacitación en la práctica laboral
    - Capacitación para el autoempleo
    - Vales de capacitación
    - Capacitación a trabajadores en suspensión temporal de labores

b) **Bolsa de trabajo**. Este servicio tiene el objetivo de vincular en forma oportuna a los solicitantes de empleo con las oportunidades de trabajo que se generan en el estado. Este servicio busca canalizar a los solicitantes que por sus conocimientos y habilidades y experiencia puedan ubicarse en los puestos de trabajo vacantes ofrecidos por los empleadores. Con esto se busca satisfacer los requerimientos de personal manifestados por las empresas que conforman el sector formal de la economía de Querétaro. En el servicio de bolsa de trabajo la DSNE ha establecido como meta el de colocar como mínimo al 30% de los solicitantes de empleo.

c) **Ferias de empleo**. Las ferias de empleo son eventos donde se concentra en un mismo espacio físico a las empresas que demandan recursos humanos y a la población desempleada o subempleada que busca colocarse en un puesto de trabajo. Para que las empresas puedan participar en este evento deben ofrecer como mínimo diez vacantes. La DSNE se ha propuesto realizar al año cinco ferias de empleo.

d) **Fomento al autoempleo**. El subprograma de fomento al autoempleo busca apoyar a mujeres y hombres de 18 años o más que se encuentran en situación de desempleo

14 Para una descripción detallada de las modalidades de capacitación del Programa Bécate, así como de los demás programas del Programa de Apoyo al Empleo, ver Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo, STyPS.

o subempleo con el objetivo de incentivar la generación o consolidación de empleos mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y/o herramienta y el otorgamiento de apoyos económicos, que permitan la creación o fortalecimiento de la iniciativa de ocupación por cuenta propia. Para este subprograma la DSNE se ha fijado como meta el otorgar como mínimo el 90% de las iniciativas programadas.

e) **Movilidad laboral interna**. El servicio de apoyo a la movilidad laboral interna se subdivide en dos vertientes: sector agrícola y sector industrial y de servicios. En el primer caso se busca vincular la oferta y demanda de mano de obra del sector agrícola mediante acciones de información sobre las oportunidades de empleo en zonas donde se necesita mano de obra agrícola al interior de Querétaro o bien en otras entidades federativas. En el caso del sector industrial y de servicios, la DSNE ofrece a los trabajadores que se encuentren en situación de desempleo y subempleo buscar su inserción en actividades industriales y de servicios debido a que en su localidad de origen no tienen la oportunidad de trabajar en su actividad y que por tal razón requieren trasladarse a otra localidad, fuera de estado de Querétaro o bien del país, donde exista coordinación entre el gobierno federal y otros países para el flujo ordenado de trabajadores.

f) **Repatriados trabajando**. Este servicio tiene el objetivo de apoyar a mujeres y hombres de 16 años o más que hayan sido repatriados por los estados de la frontera norte del país y aquellos aeropuertos que las autoridades migratorias señalen como puntos de repatriación de connacionales provenientes de Estados Unidos y está orientado a otorgar apoyo a los connacionales que manifiesten no intentar un nuevo cruce hacia los Estados Unidos de América, con el fin de vincularlos con las oportunidades de empleo disponibles en el estado.

g) **Talleres para buscadores de empleo**. El servicio de talleres para buscadores de empleo tiene el objetivo de brindar a los participantes información, así como promover la reflexión que permita mejorar sus oportunidades de encontrar un empleo acorde con su perfil laboral y expectativas. En los talleres se abordan temáticas referidas a las fuentes de información de vacantes, el llenado de la solicitud de empleo y la integración del currículum vitae, el proceso de entrevista de empleo, los instrumentos de evaluación del aspirante y la toma de decisiones. Estos talleres se imparten todos los lunes en las unidades operativas de Querétaro y San Juan del Río.

Otros servicios de vinculación laboral. Finalmente, además de los servicios antes descritos, la DSNE de Querétaro cuenta con otras herramientas de vinculación laboral, como son: Bolsa de Trabajo Especializada (dirigido a personas discapacitadas y de la tercera edad), Servicio Nacional de Empleo por Teléfono, Portal del Empleo, Periódico Ofertas de Empleo, Reclutamiento de Empleo Temporal, Kioscos Informativos y Revista Trimestral de Empleo. Estos instrumentos son de fácil acceso y buscan reducir el tiempo y costos para los buscadores de empleo así como para las empresas que requieren personal.

3.3.6. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

Una vez que se han descrito y analizado las actividades institucionales, programas y servicios que ofrece la Secretaría del Trabajo del estado de Querétaro se clasifican estas acciones en términos de buenas prácticas en materia laboral. Igual que en las demás entidades federativas analizadas en el estudio, se utilizó para valorar el grado de cumplimiento de buena práctica de las acciones de política laboral en el estado de Querétaro la metodología que se presentó en los primeros apartados de esta publicación y que se elaboró basada en los criterios metodológicos de la Organización Internacional del Trabajo para la identificación y clasificación de buenas prácticas en materia laboral.

3.3.6.1. Coordinación de conciliación

Una de las premisas de la Secretaría del Trabajo del Estado de Querétaro es buscar la estabilidad laboral en la entidad. En esta perspectiva, en la Secretaría del Trabajo y el Gobierno del Estado se entiende a las paces laborales como un requisito indispensable para la atracción de nuevas inversiones a la entidad, tanto nacionales como extranjeras. En este sentido, la Secretaría del Trabajo ha instituido la Coordinación de Conciliación como un órgano al interior de la Secretaría, cuyo objetivo es el de coadyuvar en la solución de los conflictos obrero-patronales mediante la conciliación de las partes y la aplicación justa de la Ley, con el propósito de evitar la suspensión en las fuentes de trabajo, es decir, evitar los conflictos de huelgas. En esta actividad institucional se ha establecido la meta de dar solución a los conflictos entre trabajador y patrón sin necesidad de llegar a la demanda o huelga.

Cuadro 44. Buena práctica: Conciliación para la paz laboral

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 4. Diálogo social
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
En términos normativos, las actividades de la coordinación de conciliación se establecen en el manual de organización de la Secretaría del Trabajo de Querétaro. En este instrumento se definen tanto las funciones como los objetivos a los que se debe abocar la coordinación de conciliación.
II. Innovación o creatividad
Esta actividad institucional es un paso previo a los procesos que se siguen en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En este sentido, estas acciones son de carácter preventivo y solo en la ST de Querétaro se ha establecido un área específica para este efecto.
III. Eficacia/impacto
Actualmente en el estado de Querétaro no se han presentado huelgas en los últimos años, esto habla de que se ha logrado establecer en la Coordinación de Conciliación un diálogo social que efectivamente ha logrado concienciar tanto a la parte sindical como a los empleadores de la necesidad de llegar a acuerdos en todos los ámbitos, desde la negociación del contrato colectivo de trabajo hasta las condiciones de seguridad e higiene de los trabajadores.
IV. Replicabilidad
Esta es una actividad institucional que podría replicarse en otras entidades federativas, ya que los recursos con los que opera la coordinación de conciliación bien pueden ser asignados por otras Secretarías del Trabajo. Además, este paso previo ayuda a liberar a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje de las elevadas cargas de trabajo que actualmente tienen.
V. Sostenibilidad
Como se explicó en el punto anterior, la instauración de una coordinación de conciliación en las Secretarías del Trabajo no implica un gran desembolso de recursos. Por ello, y debido a la pertinencia de la conciliación en todo conflicto laboral, esta práctica cumple con el criterio de sostenibilidad.
VI. Pertinencia
La conciliación es sin duda una práctica pertinente para mantener un clima de paz laboral. Sobre esta perspectiva, la conciliación es un elemento base del diálogo social, por lo que contribuye directamente a la promoción del trabajo decente.
VII. Alineación con los programas nacionales
La intermediación previa para coadyuvar en la solución de conflictos obrero-patronales se ha definido como una actividad institucional prioritaria para la ST de Querétaro. Ahora bien, estas acciones se alinean con el Plan Estatal de Desarrollo en lo referente al eje 1, Seguridad y estado de derecho, apartado derechos laborales. En este apartado se establece la estrategia de conciliación como un instrumento para la resolución de los conflictos laborales.
VIII. Eficacia y ejecución
Dado el nivel de agregación de los datos no fue posible valorar este criterio de buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia con información de la Coordinación de Conciliación.

3.3.6.2. SNE de Querétaro: Vinculación escuela-industria

Cuadro 45. Buena práctica: SNE Vinculación escuela-industria

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
El Programa Vinculación Escuela-Industria se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en el Programa de Apoyo al Empleo en su vertiente Bécate. De lo anterior se infiere que sus objetivos, procesos, metas y presupuesto estén regulados bajo el esquema del Sistema del Servicio Nacional de Empleo.
II. Innovación o creatividad
Como se explicó en el punto anterior, este programa opera bajo la modalidad del subprograma Bécate. Sobre este marco, este programa se ha enfocado en la modalidad mixta en la industria aeroespacial, en concreto, en la vinculación "escuela-empresa", coadyuvando en la colocación de personas desempleadas en este sector industrial de alto valor agregado. En esta perspectiva, esta actividad de vinculación escuela-industria, aunque se apoya dentro del Sistema del SNE, es de carácter único e innovador.
III. Eficacia/impacto
Dado el nivel de agregación de los datos no fue posible valorar este criterio de buenas prácticas.
IV. Replicabilidad
El esquema desarrollado con la industria aeronáutica y la Universidad Aeronáutica en Querétaro, puede ser replicado en otras universidades, especialmente con las universidades tecnológicas, por el tipo de esquema que se maneja en el programa Bécate.
V. Sostenibilidad
Este programa puede ser sostenible en el mediano y largo plazo, ya que los recursos con los que opera se apoyan en el Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en conjunto con el presupuesto de las Secretarías del Trabajo.
VI. Pertinencia
La pertinencia de este programa de vinculación escuela-industria radica en la vinculación misma, donde la capacitación que recibe el trabajador se realiza en función de las necesidades de las mismas empresas. Esto proporciona a los trabajadores las herramientas especializadas, lo que facilita su inserción en el mercado laboral. De lo anterior se desprende que este programa contribuya a la promoción del trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Como se explicó anteriormente, este programa de vinculación escuela-industria se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo. De lo anterior se deduce que este programa esté alineado con la política de empleo de capacitación que promueve la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Asimismo, en el Plan Estatal de Desarrollo se estableció en el eje 2, Fortalecimiento de la Economía, la estrategia: Incremento del nivel de colocación de solicitantes que atiende el Sistema Estatal de Empleo en los diferentes sectores productivos.
VIII. Eficacia y ejecución
Dado el nivel de agregación de los datos no fue posible valorar este criterio de buenas prácticas.

Fuente: Elaboración propia con información de SNE de Querétaro.

La Dirección del Servicio Nacional de Empleo del estado de Querétaro se ha dado a la tarea de atender a la población desempleada y subempleada para facilitar su inserción en el mercado laboral mediante servicios de información, vinculación y capacitación de manera articulada y corresponsable entre la DSNE y la STyPS. La DSNE de Querétaro opera bajo el esquema del Sistema del Servicio Nacional de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Cada entidad federativa mediante el SSNE puede implementar algunas variaciones en los programas prestablecidos en el SSNE. En Querétaro este es un caso, actualmente la DSNE de Querétaro está operando un programa, dentro del subprograma Bécate, basado en la vinculación escuela-industria dentro del sector de la industria aeroespacial. En este programa están participando por el lado de la industria las empresas Bombardier Aeroespace SA. de CV., MDS Services SA. de CV., MEGGIT Aircraft Branking Systems S de RL, y Montajes Aeronáuticos de México. Este programa busca insertar en estas empresas a trabajadores previamente capacitados en la materia.

3.3.7. Conclusiones

El estado de Querétaro es una de las regiones económicas más dinámicas del país. Su dinámica de crecimiento es superior al de la economía mexicana en su conjunto. Durante el periodo 2003 a 2010 la economía nacional creció en un promedio anual de 2,0%, mientras que en este estado el crecimiento del PIB fue de 3,3%.[15] Este crecimiento económico es resultado principalmente del sector industrial. El 63% del valor agregado que se genera en la economía del estado corresponde a este sector.[16]

El crecimiento de la economía en los últimos dos años –2010 y 2011– ha contribuido a mitigar los efectos de la crisis sobre la desocupación, que llegó en 2011 a 6,4%, pero para 2012 se redujo a 4,2% (32.234 personas). El crecimiento también ha contribuido a que la ocupación en el sector informal en esta entidad presente niveles inferiores (22,8%) al promedio nacional (28,9%).

El robusto crecimiento económico se ha visto complementado con avances en el fortalecimiento de la institucionalidad de la política de empleo, principalmente en su estructura organizacional, así como en la regulación de los programas y actividades sustantivas de la Secretaría del Trabajo local. Este proceso deriva de un esfuerzo que se inicia en 1973 como Dirección General de Trabajo y Previsión Social, la que dependía de la Secretaría de Gobierno. Posteriormente, en 1984, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, esta instancia se establece formalmente como Secretaría del Trabajo. Así pues, con esta nueva legislación que regula a la administración pública del estado de Querétaro se logró consolidar la estructura orgánica de la instancia laboral en la entidad. Este avance institucional ha estado acompañado por la instauración de un marco normativo que regula los programas y actividades sustantivas al interior de la Secretaría del Trabajo. Un ejemplo de esto es el Manual de Organización de la Secretaría del Trabajo y el Reglamento

15 Valores estimados con base en INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México.

16 Valor estimado con base en INEGI, Censo Económico 2010.

Interior de la Secretaría del Trabajo instituido en el año 2003. Como sucede en el resto de las entidades federativas, los programas y actividades sustantivas de la ST de Querétaro se financian con recursos presupuestales del Gobierno del Estado y del Gobierno Federal. En particular son los programas y servicios del Sistema del Servicio Nacional de Empleo los que se financian conjuntamente entre la federación y la ST de Querétaro. La gestión conjunta de estos programas y servicios ha dado lugar a sinergias entre estos dos niveles de gobierno, tanto en la coordinación como en la operación de estas acciones. No obstante, los recursos con los que opera la ST son limitados. En el 2010, a la ST de Querétaro se asignó el 0,26% del total del presupuesto del Estado. Con estos recursos algunas de las acciones de política laboral que implementa esta Secretaría han tenido un alcance limitado, por ejemplo, la Unidad de Inspección y Asesoría del Trabajo solo cuenta con dos inspectores para realizar todas las acciones de inspección en el estado, esto tiene como consecuencia que se realice un número limitado de visitas de inspección.

No obstante lo anterior, la ST de Querétaro, mediante sus distintos programas y actividades institucionales, ha logrado apoyar a un número importante de trabajadores en la entidad. Por ejemplo, en el 2010 el Sistema del SNE atendió a más de 13.000 trabajadores en lo referente a la vinculación oferta-demanda de empleo. Ahora bien, basado en la metodología para la identificación de buenas prácticas se clasificó como tales a la Conciliación para la Paz Laboral, así como el programa de Vinculación Escuela-Industria. Como se observa en el siguiente cuadro, la orientación de estas prácticas de acuerdo con las dimensiones del trabajo decente es al acceso al empleo y al diálogo social.

Una de las premisas de la Secretaría del Trabajo de Querétaro ha sido el de buscar la estabilidad laboral en la entidad. Para ello, como se explicó anteriormente, se ha establecido un área al interior de la Secretaría para coadyuvar en la solución de los conflictos obrero-patronalespor medio de la conciliación de las partes con el fin de evitar la suspensión de labores en las fuentes de trabajo. Con esta práctica la ST exitosamente ha contribuido a la solución de conflictos entre trabajadores y patrones en materia de revisión, firma y violaciones a los contratos de trabajo sin necesidad de instaurar una demanda. Por ejemplo, en el 2011 se presentaron 219 emplazamientos a huelga, de los cuales ninguno derivó en huelga.

Cuadro 46. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación		Orientación	Dimensión del trabajo decente	
			Eje 1. Acceso al empleo	Eje 4. Diálogo social
Específicas		Oferta: Políticas de formación	SNE: Vinculación escuela-industria	
	Otras políticas			Conciliación para la paz laboral

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

Ahora bien, al ser la conciliación para la paz laboral un mecanismo de articulación entre la oferta y demanda de empleo esta política laboral se clasifica a base de su tipo de orientación en el mercado laboral como de oferta y demanda. Es decir, por el lado de la oferta la Coordinación de Conciliación asesora y escucha las demandas de los trabajadores respetando su derecho de huelga. Y por el lado de la demanda, de igual forma la ST escucha la posición de los empleadores para que en el momento de la comparecencia se logre un acuerdo entre ambas partes.

En este proceso de conciliación laboral resaltan los criterios de innovación, impacto y pertinencia. Las acciones de conciliación para la paz laboral en la entidad son de carácter preventivo, es decir, las pláticas conciliatorias son un paso previo a la posible instauración de un proceso ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. En este sentido, la iniciativa propia de implementar un área específica dentro de la estructura organizacional de la ST de Querétaro marca su carácter de innovador. Otro elemento a resaltar es la eficacia de esta actividad para coadyuvar a la estabilidad laboral en el estado, es de subrayarse que durante los últimos años no se han presentado estallamientos de huelga en la entidad. Por último, de acuerdo con las autoridades laborales del estado, en Querétaro la paz laboral ha jugado un papel indispensable en la atracción de nuevas inversiones, tanto nacionales como extranjeras. De lo anterior se deduce la pertinencia de esta política de empleo en la entidad.

Al proceso de conciliación se ha sumado el Programa de Vinculación Escuela-Industria, que se ha enfocado en capacitar y vincular a trabajadores de la entidad en un sector industrial de alto valor agregado. Como se explicó anteriormente, este programa se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en concreto bajo el marco del Programa de Apoyo al Empleo en su vertiente Bécate. Un elemento a destacar de este programa es la colocación de trabajadores en una industria de alto valor agregado como lo es la aeroespacial. Según lo explicado, en este programa participan por el lado de la industria las empresas Bombardier Aeroespace SA. de CV., MDS Services SA. de CV., MEGGIT Aircraft Branking Systems S de RL, y Montajes Aeronáuticos de México.

Ahora bien, el impacto y orientación en el mercado de trabajo de esta práctica se clasifica como una política activa de empleo en el primer caso, y de orientación a la oferta laboral en el segundo. En este marco, es de resaltar las sinergias que se han logrado establecer entre la Universidad Aeronáutica y las empresas de este subsector industrial mediante la capacitación especializada que se brinda a los trabajadores que participan en este programa. En otras palabras, esta capacitación se realiza en función de las necesidades de las mismas empresas, lo que proporciona al trabajador las herramientas especializadas que facilitan su inserción en el mercado laboral.

Finalmente, en el caso del Programa Vinculación Escuela-Industria, entre los criterios de buenas prácticas se destaca su carácter innovador, así como su replicabilidad. Como se explicó en párrafos anteriores, este programa opera sobre la modalidad del subprograma Bécate; no obstante lo anterior, este programa se ha enfocado a capacitar trabajadores en herramientas especializadas para insertarse en una industria de alto valor agregado, de ahí su carácter único e innovador. En este mismo sentido, este esquema de capacitación-vinculación desarrollado con la industria aeronáutica y la Universidad Aeronáutica en Querétaro puede ser replicado en

otras universidades, especialmente con las universidades tecnológicas, por el tipo de esquema que se maneja en el programa Bécate.

De esta forma las buenas prácticas en el estado que han contribuido a promover el trabajo decente en la entidad son fundamentalmente la conciliación y la capacitación.

3.4. EL CASO DE GUANAJUATO

3.4.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

3.4.1.1. Acceso al empleo

El estado de Guanajuato es una entidad con vocación manufacturera, con una tasa de participación de la PEA –mayor de 12 años– que se ubicó por debajo de la media nacional en 2005 y 2011; a pesar de que esto podría representar menos presiones en el mercado laboral para esta entidad, la tasa de desempleo señala lo contrario, ya que en 2005 y 2011 fueron más altas respecto de las tasas nacionales, ubicándose en 4,1 y 6,1, respectivamente. Este hecho es confirmado por la tasa de presión general, que suma al total de desempleados y a los ocupados buscadores de empleo, la que presenta niveles arriba de las tasas nacionales para los dos años; en 2005 la tasa nacional tuvo un valor de 8% y la estatal de 8.9, por lo que la diferencia fue menor a 1%, sin embargo para el 2011 la diferencia entre la tasa nacional y la estatal se incrementó en 1,8%, alcanzando el 8,4% a nivel nacional y a 10,7% en la entidad.

Las tasas calculadas para la población ocupada con condiciones críticas de ocupación y de trabajo asalariado indican que a pesar de la intensa presión sobre el mercado de trabajo, esto no ha deteriorado las condiciones laborales en la entidad. La tasa de condiciones críticas de ocupación nacional y de Guanajuato presenta valores a la baja superiores al 3% de 2005 y 2011, y en ambos años las tasas de la entidad han sido menores. Por otro lado, la tasa de trabajo asalariado presenta niveles muy similares a la media nacional, llegando al 61,9% de la población ocupada en 2011.

Cuadro 47. Guanajuato: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,4	3,5	8,0	14,6	28,1	58,6
	2011	58,4	5,2	8,9	11,1	28,9	61,9
Guanajuato	2005	55,1	4,1	8,4	13,3	29,1	58,8
	2011	57,1	6,1	10,7	9,9	32,9	61,9

Fuente: INEGI (ENOE).

El sector informal para la población de Guanajuato ha sido una opción de ocupación creciente y de mayor relevancia respecto del nivel nacional. En 2005 la tasa de ocupación en el sector informal de la entidad se ubicó en 29,1% y para 2011 en 32,9%, es decir, 1 y 4% por arriba de la nacional, respectivamente.

3.4.1.2. Seguridad en el empleo

Los indicadores de seguridad en el empleo de la entidad señalan un nivel de accidentes en el empleo y bajos niveles de enfermedades por trabajo que incluso son menores al nivel nacional; en 2005 el nivel de porcentaje de accidentes de trabajo fue de 2,02 y en 2011 de 2,59. El nivel de enfermedades fue menor al 0,1 por en ambos años. Respecto de los asegurados permanentes tienen porcentajes que muestran una caída de 2005 a 2011, siendo más importante en Guanajuato, en el que bajó hasta el 26,5%, que es un porcentaje mejor en 1,63% respecto del porcentaje nacional.

Cuadro 48. Guanajuato: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Guanajuato	2005	2,02	0,02	27,13
	2011	2,59	0,04	26,50

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.4.1.3. Derechos laborales

La tasa de participación femenina y el porcentaje de población de menores –de 12 a 14 años– muestran valores por debajo de la media nacional. La participación femenina pasó de 37,48% a 41,25% en 2011; por otro lado, la tasa de participación de los menores bajó de 7,11 a 5,08 de 2005 a 2011. El cociente de la tasa de desempleo femenina respecto de la de hombres señala que la propensión al desempleo de las mujeres es menor en la entidad, ya que de acuerdo con los datos del 2011 podemos decir que por cada 100 desempleados hombres hay 74 mujeres. De lo anterior podemos inferir a simple vista que el crecimiento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo no ha generado mayores presiones sobre el mercado de trabajo y, debido a la baja de la participación del empleo de menores, podemos decir que los problemas de presión sobre el mercado de trabajo están dados por la población mayor de hombres.

El bajo nivel de contratación de la población ocupada se ubica muy por debajo del nivel nacional, cuya diferencia es mayor a 6 y 8% para 2005 y 2011. Esta flexibilidad numérica que prevalece en la entidad contrasta con el alto desempleo, lo que puede ser indicativo de que la problemática del empleo en la entidad no radica en la rigidez del mercado de trabajo. La brecha salarial de hombres y mujeres es otro aspecto que merece atención en la entidad, ya que en este caso de cada 100 hombres con ingreso por arriba de los tres salarios mínimos en 2011, apenas había 57 mujeres con el mismo nivel salarial.

Cuadro 49. Guanajuato: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Guanajuato	2005	37,48	7,11	0,73	20,39	0,54
	2011	41,25	5,08	0,74	20,05	0,57

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.4.1.4. Diálogo social

Uno de los aspectos relevantes en la entidad es que es una entidad con niveles muy bajos de conflictividad, ya que los emplazamientos a huelga representan el 3% del total nacional en los dos años y a pesar de que en 2011 llegaron a 308 –que representa un crecimiento de más de 100 emplazamientos respecto de 2005– solo uno se concretó en una huelga. Por otro lado, el número de conciliaciones se redujo en los años analizados, sin embargo, permaneció por arriba el total de emplazamientos.

Cuadro 50. Guanajuato: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Guanajuato	2005	203	0	402	124
	2011	308	1	363	133

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Esto lleva a concluir que la conciliación es un elemento fundamental para evitar el estallido de huelgas y la solución de los conflictos laborales en la entidad. El número de convenios colectivos también pasó de 124 a 133 de 2005 a 2011, lo que implica un fortalecimiento de la contratación en la entidad.

3.4.2. La institucionalidad en materia laboral

El gobierno del estado de Guanajuato consciente de que la normatividad laboral debe ir acompañada del fomento a la cultura laboral creada el 31 de mayo de 2005 mediante el decreto gubernativo N° 226, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, la Subsecretaría del Trabajo y de la Previsión Social como parte de la Secretaría de Gobierno. Basado en lo anterior, y a través de las Dirección General de Promoción y Desarrollo Laboral, se ha venido impulsado el fortalecimiento de la cultura de la prevención en el trabajo, bajo un esquema de mejoras en la inspección y del cumplimiento de las disposiciones laborales en los centros de trabajo.

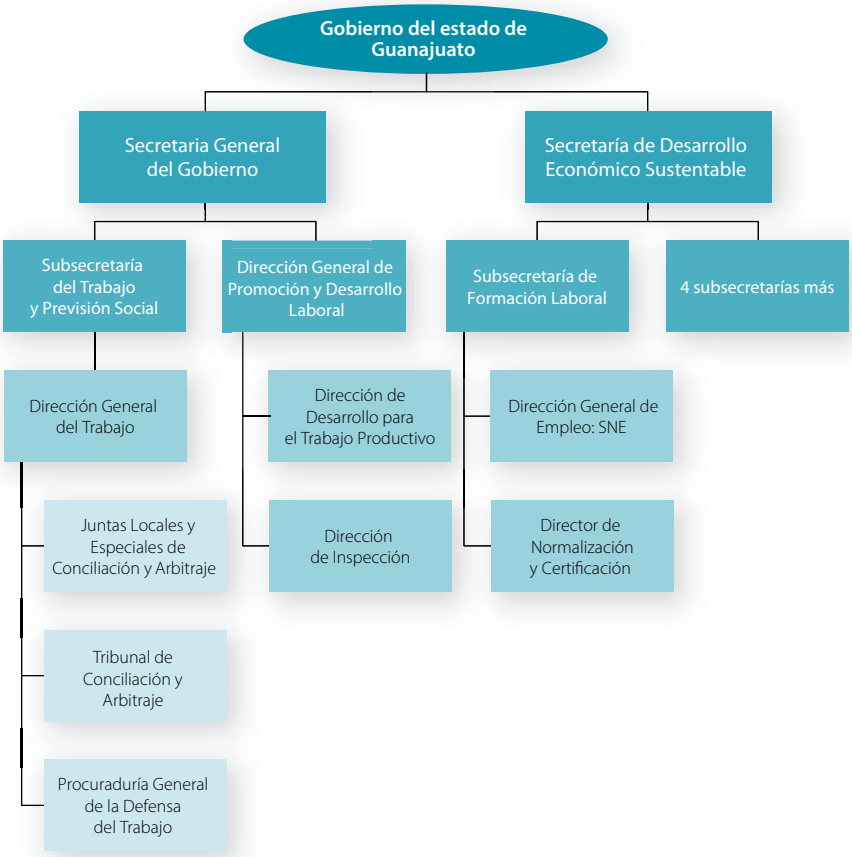
Uno de los aspectos a destacar es que en Guanajuato el Servicio Nacional de Empleo está inserto en la estructura de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y es parte de una estrategia integral del gobierno del estado para atender las necesidades del aparato productivo.

Según lo anterior, en el organigrama 6 se muestran las áreas dentro de la estructura gubernamental que están dedicadas al entorno laboral de la entidad. En este sentido, podemos destacar que la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social coordina a las Juntas Locales y Especiales de Conciliación y Arbitraje, así como al Tribunal de Conciliación y Arbitraje y a la Procuraduría General de la Defensa del Trabajo en la Dirección General del Trabajo; por otro lado, en la Dirección General de Promoción y Desarrollo Laboral se coordina a las direcciones de Desarrollo para Trabajo Productivo y la de Inspección.

En la Secretaría de Desarrollo Económico y Sostenible existe la Subsecretaría de Formación Laboral que tiene a su cargo la Dirección General de Empleo que coordina las actividades del Servicio Nacional de Empleo.

A pesar de no existir una Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel estatal, prevalecen casi las mismas unidades administrativas que existen en otros estados, esto garantiza de manera institucional la atención hacia los trabajadores de manera completa.

Organigrama 6. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Guanajuato



3.4.2.1. Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social

La Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social atiende las necesidades del sector laboral de Guanajuato en materia de administración de justicia y desarrollo laboral y contribuye a elevar la productividad y la competitividad de los centros de trabajo mediante los seminarios "Guanajuato Competitivo".

Se ha establecido de manera reglamentada las atribuciones de la secretaría, las que se pueden resumir como sigue (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2012):

1. Establecer la política en materia laboral de la entidad.
2. Proveer las condiciones para la adecuada procuración y administración de la justicia laboral en el estado, en los términos de la legislación aplicable.

3. Establecer medidas para la adecuada atención y revisión de los asuntos en materia de previsión social en el estado.

4. Promover la unificación y difusión de los criterios jurídicos en la impartición de justicia laboral en el estado.

5. Coordinar acciones con las diversas autoridades y organismos públicos, privados y sociales para la difusión, elaboración y adopción de medidas de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y medioambiente de trabajo en las empresas.

6. Promover acciones para el cumplimiento de la normatividad laboral encaminada a lograr el desarrollo equilibrado de los sectores productivos.

7. Difundir entre los sectores productivos del estado la celebración de relaciones obrero-patronales basadas en el respeto a la dignidad de la persona y su desarrollo integral, mediante el diálogo y la búsqueda de consensos; y

8. Las demás que le señalen las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como aquellas que les confiera el secretario.

Para llevar a cabo estas tareas, la secretaría instrumenta la promoción, autosugestión, asesoría y certificación de buenas prácticas laborales en las empresas.

3.4.2.1.1. Dirección General del Trabajo

Como se mencionó anteriormente, de la Dirección General del Trabajo dependen el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, las Juntas Locales y Especiales de Conciliación y Arbitraje Laboral y la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, cuyo objetivo principal es la impartición de justicia laboral.

3.4.2.1.1.1. Juntas Locales y Especiales de Conciliación y Arbitraje y del Tribunal de Conciliación y Arbitraje

Las juntas locales se encargan de atender y participar en la resolución de conflictos laborales a nivel local, haciendo cumplir la legislación laboral aplicable.

3.4.2.1.1.2. Procuraduría General de la Defensa del Trabajo

La procuraduría tiene la responsabilidad de representar o asesorar a los trabajadores y/o sindicatos ante algún conflicto laboral, la que está facultada para mediar entre las partes interesadas con acuerdos o soluciones expeditos, así como dar constancia de los acuerdos a los que se llegue.

Además de lo anterior, la dirección General del Trabajo se encarga de manera concreta de dar los siguientes servicios:

- Dar asesoría y representación en materia laboral.
- Trámite de demandas de trabajadores.
- Registro de sindicatos.
- Permisos para trabajar a personas mayores de 14 y menores de 16 años.
- Registro de contratos colectivos de trabajo.
- Registro de reglamento interno de trabajo.

En referencia a la temática de justicia laboral, en el Quinto Informe de gobierno del estado de Guanajuato –que contiene información relativa a la gestión del periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011– se señala que la Procuraduría de la Defensa del Trabajo brindó de manera gratuita 20.704 asesorías a los trabajadores relacionadas a sus derechos y obligaciones para prevenir y resolver cualquier conflicto laboral. En la modalidad de la conciliación se resolvió el 66% de los conflictos laborales de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del ámbito local, lo que evitó que se presentaran estallidos de huelga en el ámbito local.

3.4.2.1.2. Dirección General de Promoción y Desarrollo Laboral

Promueve y vigila el cumplimiento de las disposiciones laborales en los centros de trabajo por medio de sus dos direcciones.

3.4.2.1.2.1. Dirección de Desarrollo para el Trabajo Productivo

Esta dirección se encarga de organizar foros, congresos, encuentros, cursos y talleres para difundir modelos, sistemas, métodos y técnicas que impulsen la calidad, la competitividad, la seguridad y el desarrollo humano en los centros de trabajo. También realiza visitas de promoción a centros de trabajo para el cumplimiento voluntario de la normativa laboral mediante la realización de capacitaciones y talleres dirigidos a los empresarios y los trabajadores, en donde se trata de implantar los conceptos y valores de la nueva cultura laboral.

3.4.2.1.2.2. Dirección de Inspección

Esta dirección vigila que las empresas cumplan con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y la normatividad aplicable, para esto realiza visitas de inspección a los centros de trabajo para verificar el cumplimiento en materia de condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, así como capacitación y adiestramiento, y en caso en que proceda la instauración del procedimiento administrativo sancionador. De esta dirección también depende la Coordinación de Desarrollo Sindical que tiene por objetivo promover la nueva cultura laboral en los sindicatos.

Los servicios que brinda esta dirección son las siguientes:

- Asesoría en condiciones generales de trabajo.
- Sistema de información laboral (SIL).

- Taller de sensibilización en seguridad e higiene, de productividad, de integración de comisiones de seguridad e higiene, de constitución y funcionamiento de comisiones en capacitación y adiestramiento, de la nueva cultura laboral, Proyecto y plan de vida y liderazgo sindical.
- Verificación de cumplimiento de disposiciones laborales a centros de trabajo.
- Autodiagnóstico laboral (Autolab).

En materia de inspección, durante el 2011 esta unidad dio atención a 2.749 centros de trabajo, que de manera acumulada desde 2006 son 17.651 centros de trabajo atendidos, superando la meta sexenal establecida en 18%.

3.4.2.2. Subsecretaría de Formación Laboral

La Subsecretaría de Formación Laboral integra al Servicio Nacional de Empleo, que tiene como objetivo atender a la población desempleada y subempleada para facilitar su inserción en el mercado laboral mediante servicios de información, vinculación y capacitación, en forma articulada y correspondiente entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el gobierno del estado de Guanajuato. Además, incluye una dirección de Normalización y Certificación por medio de las cuales se certifica a los trabajadores en competencias laborales. Los programas de capacitación y vinculación laboral se rigen bajo el marco del Programa de Apoyo al Empleo (PAE), que consiste en el establecimiento de políticas que promueven la capacitación y el acercamiento de la oferta y demanda de trabajo mediante apoyos económicos para la búsqueda de empleo. Durante 2011, la estrategia del PAE logró colocar a 23.595 personas en un empleo, de las cuales 42% fueron mujeres y 58% hombres.

3.4.2.3. Presupuesto

Cuadro 51. Guanajuato: Gasto del sector público por clasificación administrativa y clasificación funcional, 2011

	Millones de pesos	Porcentaje
Clasificación administrativa		
Gasto total programable del Poder Ejecutivo	32.778,90	100
Secretaría de Gobierno	784,6	2,40
Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable	1.359,50	4,10
Clasificación funcional		
Gasto total	52.602,30	100
Asuntos económicos, comerciales y laborales en general	1.641,80	3,10

Fuente: Cuenta Pública del estado de Guanajuato, 2012.

A nivel presupuestal, no se cuenta con información que permita distinguir los montos para cada una de estas direcciones o subsecretarías. A nivel global, encontramos que de acuerdo con la clasificación administrativa del gasto, las secretarías de gobierno y de Desarrollo Económico Sustentable, que tienen a su cargo las actividades en materia laboral, concentran el 6,5% del presupuesto total del estado.

Visto por la clasificación funcional del gasto, los asuntos económicos, comerciales y laborales concentran el 3,1% del gato total.

3.4.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

Por entrevistas en profundidad sobre los programas específicos en cada una de las unidades de la secretaría se lograron identificar buenas prácticas que se describen a continuación.

3.4.3.1. Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social: Sistema de Información Laboral

La Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social creó el Sistema de Información Laboral, que es un sitio electrónico[17] dedicado a proveer de información actualizada sobre el mundo del trabajo a nivel global y puntualmente del estado de Guanajuato.

Además de contener información referente a estudios de las condiciones laborales en Guanajuato, también integra herramientas útiles para los trabajadores y empresarios, como la metodología para el diagnóstico de necesidades de capacitación, información sobre seguridad e higiene en las empresas, guías para los trabajadores sobre aspectos ligados a las relaciones laborales y estadísticas del sector laboral.

17 Sitio electrónico del Sistema de Información Laboral. http://segob.guanajuato.gob.mx/sil/inicio/FRM_001.jsp

Cuadro 52. Buena práctica: Sistema de Información Laboral

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
• Eje 2. Seguridad en el trabajo
• Eje 3. Derechos laborales
• Eje 4. Diálogo social
Criterios de buena práctica en el ámbito laboral
I. Institucionalidad
Es una herramienta que permite tener información disponible actualizada del mercado de trabajo, así como de documentos accesibles a todo el público sobre aspectos relacionados con la capacitación, normalización, normativa laboral, etc., que permite dar transparencia y certeza a empresarios y trabajadores.
II. Innovación o creatividad
Es una forma innovadora de llegar a todos los actores del mercado de trabajo.
III. Eficacia/impacto
Es una práctica de alto impacto, ya que todas las personas pueden acceder a él las 24 horas del día y durante todo el año.
IV. Replicabilidad y **V. Sostenibilidad**
Es una práctica que se pude replicar, por ser un recurso electrónico en la que se requiere de un esfuerzo institucional para formalizar procesos, sistematizar prácticas y publicar información confiable y actual.
VI. Pertinencia
Es una herramienta fundamental y útil para los diversos aspectos del ámbito laboral.
VII. Alineación a los programas nacionales
Es una práctica complementaria que no contraviene los objetivos y necesidades de los programas a nivel nacional.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es una herramienta de alto impacto y de bajo costo.
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

3.4.3.2. Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social: Autodiagnóstico Laboral (Autolab)

La Dirección de Inspección con el objetivo de hacer más eficiente y tener un mayor alcance en el proceso de inspección, ha impulsado una alternativa de cumplimiento denominada sistema Autolab, que es una herramienta electrónica[18] y que permite al empleador autoevaluarse en el cumplimiento de las condiciones generales de trabajo. El trabajador deberá cumplir con la

18 Sitio electrónico del Sistema de Información Laboral, http://segob.guanajuato.gob.mx/autolab/

normatividad, a fin de obtener de manera electrónica su constancia de cumplimiento. Esta práctica permite a las empresas autoevaluar en línea el cumplimiento que tienen respecto de las condiciones laborales mínimas establecidas en la normatividad laboral vigente la que consiste en contestar un cuestionario de opción múltiple.

Cuadro 53. Buena práctica: Autodiagnóstico Laboral (Autolab)

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
• Práctica exitosa demostrada
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 2. Seguridad en el trabajo
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Fomenta el cumplimento de la norma laboral y se alinea con la ley al brindar una herramienta alternativa para su cumplimiento.
II. Innovación o creatividad
Medida alternativa innovadora que permite a las empresas cumplir con la norma así como el autodiagnóstico para identificar áreas de mejora.
III. Eficacia/impacto
Los beneficios en la autogestión de las empresas.
IV. Replicabilidad y **V. Sostenibilidad**
Es replicable, ya que se basa en lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, y sostenible en el largo plazo.
VI. Pertinencia
Contribuye de manera activa y continua al cumplimiento de las empresas en materia de seguridad en el empleo, por lo que promueve el trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea totalmente con los programas nacionales, ya que promueve la seguridad en el empleo.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es una herramienta que permite tener mayor alcance y cobertura en aspectos de seguridad laboral, con alto impacto y bajo costo.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

El sistema permite monitorear de forma continua el cumplimiento voluntario de la normatividad laboral basado en el principio de confianza y buena fe, y con ello identificar áreas de oportunidad de mejora en cuanto a materia laboral se refiere, previniendo de esta forma posibles sanciones por incumplimiento de las condiciones laborales mínimas.

Los beneficios directos son:

- Identificar las obligaciones que tienen las empresas como empleador.
- Evaluar el nivel de cumplimiento de la normatividad laboral aplicable, con recomendaciones puntuales para cada tema.
- Permite a las empresas declarar, vía electrónica, el cumplimiento de la norma y eliminar con ello las inspecciones ordinarias, las que son sustituidas por visitas de verificación, pero con poder de sanción en caso de incumplimiento de las normas.
- Prevenir con mayor certeza los conflictos laborales, al identificar y atender sus derechos y obligaciones como empleador.

Durante el 2011, apoyó a un total de 383 empresas, que lograron obtener una constancia del cumplimiento de Autolab, y con ello prevenir sanciones por incumplimiento de las condiciones mínimas laborales.

3.4.3.3. Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social: Premio Estatal al Mérito Laboral "Carlos María Abascal Carranza"

Reconocer las aportaciones de los trabajadores sobre acciones, mejoras o innovaciones que contribuyan a elevar la productividad, la competitividad o el clima laboral en las empresas en donde laboran. Es importante aclarar que este tipo de práctica se impulsó por un tiempo a nivel federal, sin embargo, no se continuó, por lo que en el estado de Guanajuato se retomó y se adaptó con algunas mejoras para llevarla acabo. Este reconocimiento se entrega de forma anual a los trabajadores el 1 de mayo –día del trabajo– y ha funcionado como un incentivo a la creatividad y la innovación en las empresas, y además ayuda a impulsar una nueva cultura laboral que considera y reconoce a la persona como el principal elemento del desarrollo de las empresas. El criterio para otorgar el premio es cuando se demuestra de manera documentada alguna aportación de un trabajador a la empresa que haya tenido impactos positivos al ponerla en práctica, esta práctica pude ser la implantación de una nueva metodología, nuevos procesos, innovaciones en maquinaria, etcétera.

La presentación de los casos es vía internet y se somete a una evaluación de un comité –integrado por investigadores de varias universidades públicas y privadas, así como gerentes y/o empresarios– que verifica mediante una evaluación el campo de la práctica implementada, basándose en los siguientes criterios:

- Creatividad
- Innovación
- Impacto en la empresa.
- Impacto en la persona.
- Impacto en el medio ambiente.

Esta práctica ha sido bien recibida en el sector empresarial y laboral, en donde los sindicatos han apoyado en la difusión del premio y promueve la presentación de casos exitosos. En 2011 fue el cuarto año consecutivo del otorgamiento del Premio Estatal al Mérito Laboral Carlos María Abascal Carranza, al que se inscribieron 77 propuestas, de las cuales 47 fueron premiadas y se entregaron reconocimientos a 205 trabajadores por su participación.

Cuadro 54. Buena práctica: Premio Estatal al Mérito Laboral "Carlos María Abascal Carranza"

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
El premio es un estímulo a los trabajadores, basado en desarrollo de competencias laborales, mejora continua e innovación, lo que pretende elevar la competitividad de las empresas, cuyos beneficios se reflejen en una mejora continua de las condiciones generales laborales, lo que se alinea con las metas institucionales.
II. Innovación o creatividad
Es una práctica innovadora, ya que apoya el incremento de la competitividad y productividad basado en incentivos dirigidos a los trabajadores.
III. Eficacia/impacto
Uno de los aspectos que se derivan es que la promoción de las buenas prácticas pueden ser replicadas por otras empresas, lo que fomenta esquemas de cooperación.
IV. Replicabilidad y **V. Sostenibilidad**
Este premio se puede institucionalizar en otros contextos, tal como se demostró en la implementación a nivel federal, solo requiere dar continuidad a los procesos y adaptaciones continuas para su mejora.
VI. Pertinencia
Es una práctica que al estimular el reconocimiento de los trabajadores, mejora su entorno y productividad, lo que tiene impacto directo sobre las condiciones de trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
Es un reconocimiento enfocado a elevar la productividad, por lo que está alineado a la política nacional.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es una actividad que requiere la coparticipación de gobierno, empresarios, trabajadores y sindicatos, lo que contribuye en hacerlo eficiente y de alto impacto.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

3.4.3.4. Dirección de Inspección del Trabajo: "Modelo de Certificación de Empresas con Responsabilidad Sociolaboral"

Uno de los objetivos de la política laboral en el estado de Guanajuato ha sido inculcar e impulsar los principios de la nueva cultura laboral, por tal motivo se creó un Modelo de Certificación alineado a los ejes del trabajo decente de la OIT.

El modelo fue creado de manera conjunta con la Universidad de Celaya, en la que se miden nueve dimensiones de aspectos relacionados a las buenas prácticas laborales –ver esquema 1–. Para la creación de este modelo se tomaron en cuenta elementos comunes en otros modelos de certificación como son el ISO, OSHAS, 26000, entre otras.

Se establecen tres niveles de certificación que se pueden obtener por la empresa de acuerdo con la calificación obtenida en su evaluación, para lo que se requiere tener mínimo 8 de las 9 dimensiones y obtener una calificación en cada dimensión de 3,2 a 3,9 para obtener el Primer Nivel de certificación con duración de un año; de 4,0 a 4,4 para el Segundo Nivel con duración de dos años; y en el Tercer Nivel de 4,5 a 5,0 con duración de tres años. En caso de no aprobar alguna(s) de las dimensiones, las empresas no obtienen la certificación y tendrán que establecer mejoras para poder obtener los niveles aprobatorios de cada dimensión.

Con la finalidad de que las empresas tengan una primera aproximación a evaluar las dimensiones de la certificación, la subsecretaría creó un "Manual de autodiagnóstico", que si bien no otorga la certificación es un elemento que le ayuda en la implantación de mejoras y con ello alcanzar la certificación. Esta certificación se hace a empresas del ámbito local y del federal –siempre y cuando cumplan con algunas reglamentaciones del ámbito local–.

Los beneficios que las empresas obtienen al certificarse son los siguientes:

- Diagnósticar pormenorizadamente la percepción de sus trabajadores sobre el funcionamiento interno de la empresa.
- Identificar áreas de oportunidad y/o áreas críticas, y con ello implementar un plan de mejora continua focalizando esfuerzos.
- Prevenir o remediar problemas de alta rotación laboral, con esquemas de compromiso de permanencia en la empresa.
- Facilitar el cumplimiento de auditorías relacionadas con el área de recursos humanos.
- Permitir demostrar a sus clientes y proveedores el compromiso real de la empresa con sus trabajadores.
- Fomentar la estabilidad laboral y el prestigio de la empresa.
- Mejorar las condiciones de trabajo en la empresa.
- Tener un ambiente laboral sano.
- Permitir a las empresas tener exención de una inspección laboral de competencia local.
- Elevar la productividad de su personal y con ello los resultados del negocio.

Esquema 1. Dimensión del modelo de certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral

1. Ideología central	• Misión y visión • Valores
2. Contrato moral	• Contratación • Beneficios del empleado
3. Facultamiento / Liderazgo	• Colaboración y delegación de actividades • Comunicación lineal, ascendente y descendente
4. Trabajo digno	• Respeto a colaboradores • Igualdad de trato • Oportunidad de crecimiento • Condiciones laborales • Seguridad
5. Compromiso organizacional	• Participación activa • Identificación y sentido de pertenencia • Compromiso con la sociedad
6. Desarrollo humano	• Aceptación incondicional • Clima emocional • Resiliencia • Productividad y ambiente laboral • Capacitación
7. Comunicación	• Confianza • Herramientas y objetivos
8. Innovación o rentabilidad	• Rentabilidad • Inversión • Innovación
9. Desarrollo sustentable	• Indicadores económicos • Social • Ecológico

Fuente: Elaboración propia con base en información del gobierno del estado de Guanajuato.

La certificación es gratuita, durante el 2011 bajo esta modalidad se certificaron 63 empresas. En total desde 2006 se han certificado 244 empresas, lo que representa un avance del 97,6% de la meta sexenal.

Cuadro 55. Buena práctica: Modelo de certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
• Práctica exitosa demostrada
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
• Eje 2. Seguridad en el trabajo
• Eje 3. Derechos laborales
• Eje 4. Diálogo social
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
La certificación en la norma laboral es un instrumento muy completo que promueve de manera directa el cumplimiento de las empresas de la normatividad laboral en su totalidad y además aspectos adicionales relacionados al entorno de la empresa.
II. Innovación o creatividad
Es una metodología formal desarrollada con criterios amplios que logra sintetizar todas las dimensiones de la responsabilidad de las empresas con los trabajadores y la sociedad.
III. Eficacia/impacto
El beneficio de esta práctica es directo sobre los trabajadores, ya que para lograr la certificación y la permanencia en ella se tienen que implementar planes de mejora continua.
IV. Replicabilidad y **V. Sostenibilidad**
Esta metodología es local, sin embargo, la certificación podría hacerse a nivel nacional, para lo que tendría que haber colaboración intergubernamental.
VI. Pertinencia
Es una práctica que al abarcar todos los aspectos del trabajo decente es necesaria y pertinente su aplicación a nivel nacional.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se alinea a todos los objetivos de los programas nacionales en materia laboral.
VIII. Eficiencia y ejecución
El esquema de certificación requiere de un esfuerzo de los actores participantes, aunque ocupa pocos recursos materiales y humanos para el gobierno, y ninguna erogación económica para las empresas, ya que es gratuita.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

3.4.3.5. Subsecretaría de Formación Laboral: "Certificación de Competencias Ocupacionales"

Uno de los programas que se engloban dentro de la Secretaría de Desarrollo Económico es la Certificación de Competencias para los trabajadores que permite demostrar plenamente ser competente, su nivel de desempeño y experiencia laboral por medio de una evaluación de sus funciones productivas evaluadas en condiciones reales de trabajo. Asimismo, Guanajuato es la primera entidad en implementar un modelo propio de Normalización y Certificación de Competencias, con la finalidad de reconocer formal y oficialmente el desempeño y el talento de los trabajadores.

La evaluación se hace a base de un documento de normalización de actividades, el que es definido y validado por el sector en el que se desempeña. Una vez obtenida la certificación se expide de manera formal un documento oficial que avala, con información precisa, las aptitudes y valores para el trabajo de las personas.

La certificación es emitida por la Dirección de Normalización y Certificación de Competencias Ocupacionales de la Dirección General de Capacitación para el Trabajo, adscrita a la Subsecretaría de Integración Económica y Formación Laboral de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable del gobierno del estado de Guanajuato. El objetivo es verificar los niveles de dominio de conocimientos (tecnológicos y técnicos), habilidades y destrezas para el desempeño de un proceso productivo de las personas que lo soliciten y reconocérselos mediante la certificación.

Para poder llevar a cabo la certificación se realiza una estandarización de procesos y destrezas y se determina el nivel de conocimientos y habilidades requeridas para algún proceso, las que se integran en un documento de normalización, que es el eje del proceso de certificación y de la estructuración de programas de formación y capacitación.

El proceso de certificación de competencias consiste en las siguientes etapas:

1. Elaboración de mecanismos e instrumentos de evaluación. Se establece mediante un comité los mecanismos e instrumentos para evaluar si los solicitantes son susceptibles de certificación.

2. Aplicación de evaluación. Basados en los documentos de normalización se realiza una serie de evaluaciones con las que se verifica el desempeño de las personas.

3. Dictaminación. Las evaluaciones son revisadas por el comité y se determina si la persona evaluada es competente y en caso de ser favorable se expide el certificado correspondiente.

4. Expedición de certificados de competencia. El certificado acredita que los trabajadores son aptos, capaces y con las habilidades suficientes para la actividad que se está certificando.

Cuadro 56. Buena práctica: Certificación de competencias ocupacionales

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Es un instrumento que da certeza institucional a los trabajadores para demostrar sus capacidades y habilidades, lo que les permite mejorar sus condiciones de trabajo y su movilidad ascendente en el trabajo.
II. Innovación o creatividad
Es una práctica nueva, ya que se aplica a varios tipos de competencias certificadas desde el ámbito de gobierno.
III. Eficacia/impacto
Se tienen beneficios identificados plenamente para empresas y trabajadores.
IV. Replicabilidad y **V. Sostenibilidad**
Prácticas que se pueden generalizar de acuerdo con los sectores económicos y actividades específicas.
VI. Pertinencia
Esta práctica beneficia de manera directa a los trabajadores y permite a las empresas elevar su productividad, por lo que su aplicación está alineada a la promoción del trabajo decente.
VII. Alineación a los programas nacionales
A nivel nacional contribuye a la colocación en el empleo y contribuye al incremento de la productividad.
VIII. Eficiencia y ejecución
Es una certificación que es accesible a todos los trabajadores, con lo que se potencia su impacto y con una ejecución relativamente sencilla.
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

De acuerdo con la Subsecretaría de Formación Laboral, los beneficios para las empresas son los siguientes:

Pleno conocimiento de las aptitudes, habilidades y competitividad de sus empleados.

- Fortalecimiento del capital humano.
- Permite mejorar el *matching* entre oferta y demanda de trabajo, ya que la selección de personal se realiza con un esquema que se fundamenta en las capacidades demostradas y demostrables de los trabajadores.
- Permite a las empresas que cuentan con sistemas de competencia establecer políticas de remuneración e incentivos con modelos de gestión de recursos humanos basados en competencia laboral.

- Da a clientes y genera un espíritu de superación en la organización, ya que la certificación tiene niveles y es temporal.

Para las personas los beneficios son:

- Reconocimiento de sus competencias adquiridas durante su experiencia laboral más allá de la educación formal.
- Contar con información precisa sobre sus aptitudes y valores para el trabajo.
- Contar con un documento oficial que avale su buen desempeño.
- Motiva la superación y capacitación continua en la empresa o en el sector en el que labore.

En 2011 se certificaron 11.0947 trabajadores en 125 diferentes estándares de competencia. Desde el 2006 se ha logrado certificar 57.666 trabajadores, superando con ello en 20% la meta sexenal. De manera adicional, durante 2011 el gobierno de Guanajuato firmó un convenio de adhesión al Sistema Nacional de Competencias, lo que permitirá otorgar certificaciones con validez nacional.

3.4.3.6. Servicio Nacional de Empleo: Instituto Estatal de Capacitación (IECA)

El estado de Guanajuato fue uno de los primeros que impulsó programas de capacitación mediante el Instituto Estatal de Capacitación. Estas condiciones han hecho que la capacitación sea integral, en la que además de manejar los programas básicos del SNE, también se realice capacitación especializada, que toma en cuenta las necesidades manifestadas por el sector empresarial en aspectos de capacitación y del desarrollo económico.

Basado en lo anterior, esta formación de trabajo especializado se hace bajo la premisa de mejoras continuas en manuales y sistemas de capacitación, buscando reducir los tiempos de capacitación. Esto se ha logrado gracias al convencimiento de las empresas para que conformen centros de capacitación dentro de las empresas.

En estos programas, la capacitación se considera como un proyecto integral –y no solo de mejoras en la operación–, en el que se fomenta la creatividad y talentos de las personas, así como una concientización de la importancia del buen desempeño en el trabajo.

En el instituto se capacitó a 80.012 personas durante el 2011; se impartieron 5.374 cursos en 46 municipios del estado de Guanajuato. Se erogó $ 36.710.000 para becas y costo de 552 cursos de capacitación para 1.051 empresas, con la participación de 8.911 beneficiarios. Los sectores atendidos con estos cursos de capacitación fueron los de servicios con 35%; automotriz, con 16%; metalmecánico y calzado, con 15% cada uno.

Cuadro 57. Buena práctica: Instituto Estatal de Capacitación (IECA)

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Es un programa a nivel federal y estatal institucionalizado bajo el SNE que apoya en la capacitación y la mejora de la empleabilidad de las personas.
II. Innovación o creatividad
La innovación radica en adaptar programas de capacitación generales a capacitaciones adaptadas a las necesidades de la región, y en áreas de alta calificación, en las que incluso se promueve la movilidad de trabajadores a nivel regional o en el extranjero.
III. Eficacia/impacto
Los programas de capacitación mejoran de manera comprobable la empleabilidad de los trabajadores.
V. Replicabilidad y Sostenibilidad
Es un programa que se hace bajo una estructura de capacitación consolidada, lo que permite su replicabilidad.
VI. Pertinencia
Existe de manera sostenida la necesidad de incrementar el nivel de calificación y actualización de los trabajadores.
VII. Alineación a los programas nacionales
Se basa en la estructura del SNE, que es una política a nivel nacional.
VIII. Eficiencia y ejecución
Son programas con participación del nivel federal y estatal, por lo que su ejecución es una responsabilidad compartida, sin embargo, la implementación se ejecuta desde las entidades, lo que facilita su adaptación y mejora.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

3.4.4. Conclusiones

Guanajuato es una entidad que en 2011 enfrentó condiciones adversas en la dinámica laboral, provocada por altos niveles de desempleo, de presión sobre el mercado de trabajo y por el porcentaje de ocupación en el sector informal, que en promedio superaron la media. Otro aspecto a destacar es la brecha salarial entre hombres y mujeres que también se encuentra por arriba del promedio nacional y que pone en desventaja a las mujeres de la entidad respecto del resto del país. A pesar de estos hechos adversos, es destacable el crecimiento de las tasas de empleo asalariado y la baja en la tasa de condiciones críticas de ocupación. También destaca el hecho de que en la entidad prevalece la paz laboral, en donde se tiene un número alto de conciliaciones y solo un estallido de huelga durante 2011 del ámbito federal y ninguna del ámbito local.

En este contexto, el gobierno del estado de Guanajuato ha fortalecido de manera continua el ámbito institucional en materia laboral mediante las diferentes unidades o departamentos concentrados en la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social dependiente de la Secretaría General de Gobierno y de la Subsecretaría de Formación Laboral que depende de la Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable. Estas dos subsecretarías trabajan de manera paralela y coordinada, pero con actividades bien definidas; en el caso de la Secretaría de Gobierno se agrupan las actividades concernientes a la justicia laboral y a la supervisión de las condiciones laborales de los trabajadores; en el caso de la Secretaría de Desarrollo Económico, las políticas relacionadas a la formación-vinculación de oferta y demanda de trabajo.

Cuadro 58. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación	Impacto	Orientación	Dimensión del trabajo decente			
			Eje 1 Acceso al empleo	Eje 2 Seguridad en el empleo	Eje 3 Derechos laborales	Eje 4 Diálogo social
Específicas	Políticas activas	Oferta: Políticas de formación	Certificación de competencias ocupacionales			
			Instituto Estatal de Capacitación (IECA)			
			Premio Estatal al Mérito Laboral "Carlos María Abascal Carranza"			
				Autodiagnóstico Laboral (Autolab)		
	Otras políticas	Certificación y regulación	Sistema de Información Laboral			
			Autodiagnóstico Laboral (Autolab)			

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

En este marco se logró identificar una serie de prácticas innovadoras en el ámbito laboral y que, en conjunto, logran alinearse a los cuatro objetivos del trabajo decente. En primer lugar es de destacar el desarrollo del portal llamado "Sistema de Información Laboral", que concentra información relevante del ámbito laboral, como son diagnósticos, estadísticas y normas, cuya información está disponible de manera permanente. Esta práctica está alineada a los cuatro objetivos del trabajo decente, ya que proporciona información de utilidad para conocer, promover y facilitar el acceso al empleo, la seguridad en el trabajo, los derechos laborales y el diálogo social. Las características que resaltan de esta práctica es la eficacia y su alto impacto, ya que está disponible por cualquier usuario de Internet. También destaca su fácil replicabilidad, ya que es adaptable a cualquier ámbito de gobierno, lo único que se requiere es la disposición de alimentar el sito web con información pronta y oportuna del sector.

El "Autodiagnóstico laboral" es otra práctica innovadora que permite a las empresas anticiparse al proceso de inspección, permitiéndoles cumplir con las normas establecidas en la entidad y prevenir sanciones por incumplimiento. Esta práctica se alinea a los ejes de seguridad en el trabajo y de derechos laborales, destacando aspectos como la innovación y creatividad para llevar a cabo la inspección en el trabajo y potencializar su alcance. Su pertenecía debido a la importancia que tiene para garantizar las buenas condiciones de los trabajadores en su espacio de trabajo y su replicabilidad, ya que se puede adaptar al contexto que se requiera.

El "Premio Estatal al Mérito Laboral" es una práctica innovadora porque permite incentivar la productividad e innovación en las empresas de manera indirecta. Este premio impulsa la competitividad de las empresas, lo que posiblemente permita ampliar la escala de producción, que requerirá mayores empleos. Dentro de las características que resaltan de esta práctica es su pertinencia, ya que al reconocer las aportaciones de los trabajadores a la mejora productiva, permite mejorar su entorno y sus condiciones de trabajo decente.

Una de las prácticas innovadoras más importantes es el modelo de "Certificación de Empresas con Responsabilidad Sociolaboral", que fomenta de manera directa las buenas prácticas en todos los ámbitos al interior de las empresas. Por lo anterior, esta práctica está alineada con los cuatro ejes de trabajo decente, los que son atendidos bajo este modelo. Guanajuato certifica que las empresas que logran cumplir con los estándares de la norma son empresas que brindan igualdad de oportunidades a sus trabajadores, garantizando condiciones de trabajo decente y, a su vez, desarrolla y potencia las capacidades de sus trabajadores de manera rentable, sustentable y sostenida.

Respecto de las prácticas innovadoras para la oferta de trabajo ubicamos la "Certificación de Competencias Ocupacionales", que permite a los trabajadores demostrar plenamente sus capacidades y experiencia laboral. Esto permite a los trabajadores demostrar sus capacidades y habilidades –a nivel local y nacional–, lo que facilita su acceso a vacantes acordes a su perfil. A las empresas permite reducir costos de búsqueda de aprendizaje.

Por último, el modelo de capacitación de Guanajuato ha logrado hacer más específica la capacitación y se ha adaptado a las necesidades de las industrias más especializadas de la región, con lo que se logra formar y dotar a los trabajadores de competencias de puestos especializados. Esta práctica favorece el acceso a los trabajadores a mejores empleos y potencia su productividad alineándose al eje uno de trabajo decente.

Buenas prácticas en materia laboral: Entidades relevantes en el sector servicios

3.5. EL CASO DE YUCATÁN

3.5.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

3.5.1.1. Acceso al empleo

En 2005 la Población Económicamente Activa (PEA) mayor de 12 años alcanzó el 60% en el estado de Yucatán, incrementándose al 63,3% en 2011, lo que implica que en la entidad hay una alta participación de la población en el mercado de trabajo, incluso mayor al promedio nacional de estos mismos años. A pesar de la alta participación en el mercado de trabajo, la tasa de desocupación ha permanecido en niveles bajos y sin variaciones considerables en los dos años analizados. A este respecto, la tasa de desocupación a nivel nacional en 2005 y 2011 fue de 3,5 y 5,2%, mientras que en Yucatán fue de 2,4 y 2,5%, respectivamente; niveles muy por debajo de la media nacional.

En la entidad, la tasa de presión general en 2005 presentó niveles similares al nacional, sin embargo, para 2011 el porcentaje bajó a 5,6%, mientras que la tasa nacional se mantuvo por arriba del 8%. Esta baja considerable de la tasa de presión indica una mejora en el acceso al empleo, ya que el porcentaje de demanda de puestos de trabajo de personas desempleadas y ocupadas que buscan otro empleo se redujo en más de dos puntos porcentuales, lo que es importante en un mercado de trabajo con una alta tasa de participación, en el que se supondría una mayor saturación y escasez de puestos de trabajo.

Cuadro 59. Yucatán: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,40	3,50	8,00	14,6	28,1	58,60
	2011	58,40	5,20	8,9	11,10	28,90	61,90
Yucatán	2005	61,40	2,40	8,30	20,70	30,6	56,2
	2011	63,30	2,50	5,60	15,10	33,1	59,3

Fuente: INEGI (ENOE).

El comportamiento favorable de las tasas antes mencionadas en la entidad no prevalece en las tasas calculadas para la población ocupada, ya que la tasa en condiciones críticas de ocupación en 2005 llegó al 20,7 y 15,10% de los ocupados en 2005 y 2011, respectivamente, mientras que

a nivel nacional fue de 14,5 y 11,1 para los mismos años. Por otro lado, la ocupación en el sector informal también presentó niveles por arriba del nacional, ya que en el 2005 la tasa en la entidad fue superior a la nacional en 2,5% y en 2011 en 4,2%.

Respecto del trabajo asalariado, el porcentaje de la entidad en estos dos años fue menor al nacional, en donde el porcentaje de trabajo asalariado de 2005 a 2011 tuvo un incremento de 3,3% llegando a un total de 61,9% de la población ocupada, mientras que en el estado el crecimiento en estos mismos años fue de 3,1%, lo que permitió a la entidad llegar a 59,3% del total de ocupados.

3.5.1.2. Seguridad en el empleo

En cuanto a los indicadores de seguridad en el empleo, el porcentaje de accidentes de trabajo en Yucatán fue menor respecto del nacional en 2005 y 2011. A nivel nacional se presentaron 2,31 y 2,83 accidentes por cada 100 asegurados, respectivamente, respecto de 1,51 y 2,39 accidentes en Yucatán. Las enfermedades por trabajo a nivel nacional en 2005 y 2011 son menores al 0,1% y en Yucatán es de cero.

Los asegurados permanentes en el estado de Yucatán muestran un deterioro respecto de los indicadores a nivel nacional, en 2005 la entidad tenía al 29,9% de trabajadores permanentes, nivel superior al nacional que fue de 28,27%. Para el 2011, el porcentaje de asegurados permanentes pasó al 27,85%, lo que representó una caída del 2,05% respecto del 2005, y ubicó a la entidad 0,3% por abajo del nivel nacional.

Cuadro 60. Yucatán: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Yucatán	2005	1,51	0,00	29,90
	2011	2,39	0,00	27,85

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.5.1.3. Derechos laborales

Los indicadores de este eje señalan una participación femenina en el mercado de trabajo mayor en Yucatán respecto de la nacional para los dos años, incluso la brecha se amplió, ya que en 2005 la diferencia en la participación femenina fue de 5,26%, y para 2011 fue de 6,01%, es decir, en la entidad existe una mayor participación de la fuerza de trabajo femenina. La alta participación de la mujer en el mercado de trabajo tiene implicaciones directas sobre el nivel

de desempleo femenino y sobre el nivel salarial, que en este caso y de acuerdo con indicador de relación de desempleo por género, muestra que en la entidad esta razón fue mayor a la unidad, lo que implica una mayor propensión de las mujeres al desempleo. A nivel nacional esta razón también fue mayor a la unidad en 2005, sin embargo, para el 2011 se ubicó en la unidad.

En cuanto al nivel salarial, a escala nacional la proporción de mujeres con salarios mayores a los tres salarios mínimos respecto del porcentaje de hombres permaneció sin cambios de 2005 a 2011 y con valores más bajos a los de Yucatán. La brecha salarial por género se amplió en la entidad, ya que en 2005 por cada 100 hombres con salarios mayores a tres salarios mínimos había 74 mujeres y 71 para 2011.

El porcentaje de trabajadores menores a nivel nacional en 2005 y 2011 fue menor a los niveles presentados en Yucatán; en 2005 y 2011 a nivel nacional el porcentaje fue de 8,43 y 7,09%, respectivamente, mientras que en Yucatán los porcentajes fueron de 11,14 y 10,06%. Basándose en estos datos podemos inferir que parte de la explicación de las altas tasas de participación laboral de la entidad están explicadas por la alta participación de la fuerza de trabajo femenina y de los menores, que tienen una participación mayor en proporción al promedio nacional.

Cuadro 61. Yucatán: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Yucatán	2005	44,86	11,14	1,15	26,36	0,74
	2011	47,80	10,06	1,18	25,75	0,71

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.5.1.4. Diálogo social

Yucatán es una entidad que presenta niveles de conflictividad bajos, ya que respecto del número de emplazamientos de huelga en 2005 y 2011 se presentaron solo 64 y 96, respectivamente; a pesar este incremento en el número de emplazamientos, estos apenas representan el 1% del total de emplazamientos a nivel nacional. Por otro lado, los emplazamientos en 2005 no se concretaron en ninguna huelga y para el 2011 solo se presentó una huelga de las 13 que hubo a nivel nacional.

La conciliaciones pasaron de 81 en 2005 a 201 en 2011, lo que representa un incremento de 148%, y a su vez el 2,8% del total de conciliaciones a nivel nacional, las conciliaciones son un elemento fundamental para que en la entidad no se hayan presentado y concretado los emplazamientos y huelgas.

Cuadro 62. Yucatán: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Yucatán	2005	64	0	81	32
	2011	96	1	201	24

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

En resumen, Yucatán es una entidad en la que existe una alta participación de la población en el mercado de trabajo, lo que puede ser explicado por la participación de la mujer y de menores de 14 años. La alta participación no ha tenido un efecto negativo sobre el desempleo global, ya que las tasas de desempleo son menores a las presentadas a nivel nacional, sin embargo, existe una mayor proporción de desempleo femenino. También se presentán tasas de informalidad y de condiciones críticas de ocupación superiores a la nacional, siendo uno de los aspectos que pudiera estar influyendo en mantener las bajas tasas de desempleo. Por otro lado, prevalecen niveles muy bajos de accidentes laborales y la entidad cuenta con paz laboral, lo que estaría influenciado por el alto número de conciliaciones.

3.5.2. Construcción de la institucionalidad laboral

3.5.2.1. Antecedentes

El Plan de Desarrollo Estatal del Estado de Yucatán 2007-2012 establece como una prioridad el impulso del desarrollo basado en un crecimiento económico y en el establecimiento de políticas públicas que mejoren las condiciones de vida de la población en el estado. El desarrollo de la entidad está basado en cinco pilares, que son:

- Pilar I. Política social activa.
- Pilar II. Desarrollo regional para el crecimiento equilibrado.
- Pilar III. Fomento económico moderno.
- Pilar IV. Inversión en capital humano.
- Pilar V. Legalidad y fortalecimiento de la seguridad.
- Pilar VI. Gobierno de calidad.

En el tercer pilar referente al "Fomento económico moderno", se establece que una de las prioridades en el estado es el fomento a la creación de empleos bien remunerados, por medio de incrementos en la productividad y de la flexibilidad en el mercado laboral.

Estos dos elementos son la estrategia principal sobre la que se pretende generar empleos bien remunerados que vayan acordes a su nivel de productividad, lo que dará como resultado que empresarios y trabajadores obtengan beneficios mutuos, planteándose las siguientes estrategias y líneas de acción:

Cuadro 63. Plan de desarrollo estatal del estado de Yucatán: Objetivos, estrategias y líneas de acción, 2007-2012

Creación de empleos	**1. Fomentar la creación de un mayor número de empleos mejor remunerados, vía mayor productividad y flexibilidad en el mercado laboral**	**A. Crear empleos a partir de diversos fondos, inversiones y programas, que beneficien a mujeres y hombres como son:**
		• Las inversiones en los fondos Yucatán; de Independencia Laboral para Jóvenes Emprendedores y Yucateco para el Pequeño Comerciante.
		• Las inversiones en actividades productivas agropecuarias, turísticas, tecnológicas y de construcción de infraestructura y vivienda.
		• Los recursos destinados al Programa de Trabajo Complementario para el Adulto Mayor y los apoyos que se otorguen a iniciativas productivas de organizaciones campesinas y de la mujer en áreas rurales.
		• Fomentar el autoempleo. Apoyar a mujeres para que realicen actividades productivas en sus hogares.
		• Entregar créditos y apoyos financieros a mujeres para la creación de microempresas.
		• Impulsar programas de capacitación técnica para jóvenes.
		• Estimular el desarrollo de programas en el campo y comunidades indígenas para fomentar el autoempleo.
		• Fomentar la capacitación adecuada de la población en las artes y oficios tradicionales.
		• Impulsar y fortalecer las escuelas de artes y oficios en el estado, así como promover la certificación de competencias laborales.
		• Realizar acciones orientadas al apoyo y capacitación de la actividad artesanal en el estado.

(cont. Cuadro 63)

Mejorar las condiciones laborales	**2. Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras activos y potenciales**	**B. Fomentar la capacitación como preparación para el empleo:**
		• Apoyar la capacitación de los trabajadores y trabajadoras en áreas que requieran calificación y especialización.
		• Otorgar capacitación laboral en los ámbitos estatal y municipal, a personas desempleadas y subempleadas por medio de la creación del Sistema de Capacitación para el Trabajo.
		• Promover y consolidar las bolsas estatales y municipales de empleo.
		• Fortalecer las acciones de vinculación, empleo y capacitación, con la creación de un Consejo Estatal para el Diálogo con los Sectores Productivos.
		• Mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y trabajadoras activos.
		• Propiciar condiciones de equidad en el ámbito laboral, considerando las características de género.
		• Incentivar la contratación de personas con capacidades diferentes, así como un trato de igualdad y respeto en el ámbito laboral.
		• Introducir mayor flexibilidad en el mercado laboral, con estricto apego a los derechos sociales.
		• Fomentar que los trabajadores y trabajadoras reciban una remuneración acorde con su productividad y tengan acceso a servicios de seguridad social con calidad.
		• Crear un sistema integral de guarderías para los hijos de los trabajadores y las trabajadoras.
		• Fomentar la cultura del cuidado del medio ambiente y de la seguridad e higiene en el entorno laboral.
		• Fortalecer las instancias de justicia laboral para agilizar y hacer más confiables las resoluciones y mejorar los servicios de asesoría jurídica gratuita.
		• Fomentar la creación de centros de evaluación y certificación de competencias laborales.

(cont. Cuadro 63)

Capacitación para el empleo	**3. Impulsar el vínculo entre las instituciones educativas y la capacitación para el empleo**	**C. Conocer la demanda de empleo y evaluar la pertinencia y factibilidad de las acciones emprendidas para atenderla:**
		• Impulsar el servicio social en las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).
		• Fomentar la vinculación permanente entre el sector privado y las instituciones educativas en la identificación de necesidades laborales y oferta educativa.
		• Evaluar la pertinencia de la adecuación de planes y programas de estudio acordes con la demanda del mercado laboral.

Fuente: Plan de Desarrollo Estatal 2007-2012. Gobierno del estado de Yuacatán.

3.5.2.2. Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Yucatán

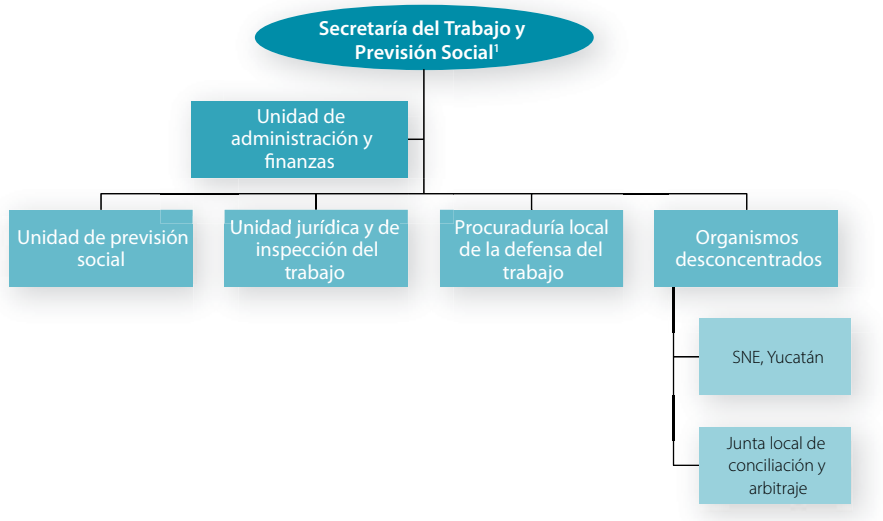
Una de las acciones más importantes en la construcción de la institucionalidad en el estado ha sido la creación de la Secretaría del Trabajo Estatal, que tiene su origen en la consolidación, evolución y crecimiento del Servicio Nacional de Empleo de Yucatán (SNEY) como una instancia fundamental para mejorar las condiciones de empleabilidad de la población. De manera inicial, bajo el esquema del SNEY no se cubrían todos los aspectos relativos a la vigilancia de la normatividad laboral en la entidad, tal y como se establece en la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, en donde se señala que las entidades federativas deben coadyuvar con las autoridades federales para el cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo; es por ello, que ante la necesidad de coordinar todos los esfuerzos en materia laboral en la entidad, se creó en 2009 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Estatal mediante el Decreto 140, publicado en el Diario Oficial del gobierno del estado de Yucatán.

Destacan dos aspectos relevantes en la constitución de la Secretaría del Trabajo estatal. El primero de ellos es que la creación de la Secretaría no representó un costo administrativo adicional y, por el contrario, le permitió a la entidad acceder a beneficios presupuestales adicionales, ya que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a nivel federal asignó dentro de su presupuesto general un porcentaje exclusivo para las entidades que tuvieran constituidas secretarías del trabajo a nivel estatal. Otro de los aspectos que favoreció la creación de la Secretaría del Trabajo en Yucatán fue que algunos organismos descentralizados o concentrados en otras instancias del gobierno estatal del ámbito laboral –como la de previsión social, inspección, servicio estatal de empleo– ya se encontraban funcionando y operando de manera regular. Al crearse la Secretaría del Trabajo solo se coordinó y reorganizó en una misma entidad, evitando con ello incrementos del costo burocrático y de presupuesto.

La estructura de la Secretaría del Trabajo estatal del estado de Yucatán está organizada en cuatro unidades y en dos organismos desconcentrados. Dentro de las unidades enfocadas a intervenir en la práctica laboral se encuentran la Unidad de Previsión Social, la Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo, y la Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo.

Dentro de los organismos desconcentrados se encuentra el SNEY y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. De manera formal, la estructura de la Secretaría incluye una Unidad de Estadística Laboral e Informática y otra de Empleo y Productividad Laboral, sin embargo, en la práctica no se han logrado consolidar, debido a falta de presupuesto.

Organigrama 7. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Yucatán



1 *La Unidad de Estadística Laboral e Informática y de Empleo y Productividad Laboral no se han logrado consolidar, por lo que fueron excluidas del organigrama.*

3.5.2.3. Unidad de Administración y Finanzas

Dentro de la estructura de la Secretaría del Trabajo Estatal, a esta unidad le corresponde programar, organizar y controlar el suministro y aplicación de los recursos humanos, suministrar materiales financieros y técnicos para cubrir las necesidades del funcionamiento de la Secretaría.

3.5.2.4. Unidad de Previsión Social

Se encarga de la integración, conformación y actualización de las comisiones de seguridad e higiene en las empresas de ámbito local. Cuando se han establecido las comisiones, se encargan de realizar visitas para supervisar su funcionamiento, y en los casos que se requiera, da asesoría independientemente del tipo o tamaño de establecimientos, ya que es el mecanismo que protege los derechos de los trabajadores relacionados a la protección de la vida, salud, y seguridad en el trabajo.

De acuerdo con el artículo 562 Sextus del decreto número 171, sobre la organización de la Secretaría del Trabajo estatal, se establece que la Unidad de Previsión Social tiene como objetivo realizar las siguientes actividades:

1. Promover acciones para el bienestar físico, social y cultural de los trabajadores y sus familias, en los renglones de orientación ocupacional y recreación, cultura y deporte, de acuerdo con los lineamientos establecidos en materia de previsión social en la legislación aplicable.

2. Colaborar con las autoridades federales competentes en materia de previsión social, según las disposiciones legales y al convenio de colaboración que, en su caso, se suscriba.

3. Proporcionar asesoría en los rubros de previsión social, normas reguladoras del trabajo y ocupación de la mujer y de los adolescentes mayores de catorce y menores de dieciséis años, así como de los trabajadores del campo.

4. Promover la constitución, registro y funcionamiento de las comisiones de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, cuando se trate de empresas o establecimientos con circunscripción local; capacitación de sus integrantes y proporcionar asesoría a dichas comisiones para el adecuado desempeño de sus funciones.

5. Promover cursos de capacitación para personal profesional y técnico en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

6. Recibir y turnar a la Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo, a la de Estadística Laboral e Informática de la Secretaría y a la Delegación Federal del Trabajo, la documentación relativa a las comisiones de seguridad e higiene.

7. Llevar a cabo programas de difusión y orientación para el debido cumplimiento de la normatividad laboral en materia de seguridad e higiene y medio ambiente en el trabajo y resolver las consultas que en el ámbito de su competencia le sean formuladas.

8. Participar en la Semana Estatal de Seguridad e Higiene y promover encuentros regionales para integrantes de comisiones, así como seminarios por ramo industrial para analizar los riesgos de trabajo.

9. Participar en la vigilancia de los centros de trabajo de competencia local, a fin de que estos cumplan con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo en materia de capacitación

y adiestramiento y de seguridad e higiene en el trabajo y con la demás normativa que resulte aplicable.

10. Facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo.

11. Promover convenios de concertación con las organizaciones de trabajadores y de patrones para instrumentar programas y campañas en materia de prevención de accidentes y enfermedades de trabajo; y

12. Recibir y turnar a la Delegación Federal del Trabajo la documentación relativa a las solicitudes de registro, modificaciones y actualización de comisiones; planes y programas de capacitación y adiestramiento; solicitudes de registro de agentes capacitadores y documentación relativa a constancias de habilidades laborales, así como orientar a los particulares sobre los programas generales de capacitación y adiestramiento.

De septiembre de 2011 a septiembre de 2012 esta unidad logró la creación y actualización de 147 Comisiones de Seguridad e Higiene en el ámbito local, de las que se beneficiaron 1.176 trabajadores. Se realizaron 232 visitas a centros de trabajo de jurisdicción local y se impartieron 123 talleres y 20 cursos en materia de seguridad e higiene.

En este mismo periodo esta unidad realizó la Semana Estatal de Seguridad e Higiene, en donde participaron 48 empresas, dos sindicatos, cinco cámaras empresariales, seis universidades y 13 dependencias de la Administración Pública del Estado. Este evento logró vincular 860 personas y tuvo un costo de $ 36.959, del que $ 6.259 correspondió a recursos estatales y el resto a recursos aportados por la iniciativa privada.

3.5.2.5. Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo

Tiene como objetivo colaborar con las autoridades federales en materia de inspección en el trabajo apegada a las disposiciones legales que en materia laboral existen. La inspección en el trabajo tiene como objetivo identificar las violaciones detectadas e instaurar los procedimientos para aplicar las sanciones correspondientes. En la inspección esta unidad puede identificar necesidades en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento, etc., ya que esta unidad se interrelaciona con el resto para atender las necesidades de las empresas de los trabajadores de manera integral. Sin embargo, podemos afirmar que la actividad principal de la inspección se concentra en un programa de trabajo adolescente en los supermercados, autorizando su empleabilidad y vigilando que no se violen los derechos de los jóvenes.

Según el artículo 562 Séptimus del decreto número 171, se establece que la Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo tiene como objetivo:

1. Otorgar autorizaciones para el trabajo u ocupación para los adolescentes.
2. Elaborar los proyectos de creación, modificación o desaparición de unidades administrativas de la Secretaría.
3. Elaborar y, en su caso, revisar los convenios, contratos y en general todo tipo de actos jurídicos en que participen las diversas unidades administrativas de la Secretaría, y fungir como asesor del comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la dependencia.
4. Colaborar con las autoridades federales competentes, en materia de inspección del trabajo, de acuerdo con las disposiciones legales y al convenio de colaboración que en su caso se suscriba.
5. Vigilar el cumplimiento de las normas del trabajo, dentro del ámbito local.
6. Revisar las actas de inspección y, en su caso, calificar las violaciones detectadas a efecto de instaurar el procedimiento administrativo para aplicar las sanciones que correspondan; y
7. Poner en conocimiento de la Unidad de Previsión Social las necesidades obrero-patronales detectadas en las empresas o establecimientos en materia de seguridad e higiene, capacitación y adiestramiento y, en general, sobre condiciones laborales.

Basado en el Quinto Informe del gobierno del estado de Yucatán (2011-2012), esta unidad expidió 506 licencias a adolecentes trabajadores en supermercados y efectuó 22 supervisiones a establecimientos de jurisdicción local.

3.5.2.6. Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo

Las funciones de la procuraduría se pueden resumir en tres aspectos: 1) la aplicación de las normas de trabajo, así como representar y asesorar a trabajadores de sindicatos; 2) cuando existen procesos, interponer los recursos ordinarios extraordinarios procedentes para la defensa del trabajador o sindicato y; 3) ante la existencia de conflictos laborales, conciliar entre las partes interesadas mediante propuestas que den solución y arreglo a los conflictos, a quienes se les da constancia.

De acuerdo con el artículo 562 Duodécimus del decreto número 171, a la Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo le corresponde:

1. Conciliar los intereses de las partes, obrera y patronal, en las juntas de avenimiento que se realicen fuera de proceso, de las que deberá levantar actas que serán suscritas por los interesados.
2. Representar o asesorar gratuitamente a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; y

3. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes para la defensa del trabajador o sindicato.

La procuraduría realizó un total de 626 audiencias de conciliación, demanda y excepciones desde septiembre de 2011 a septiembre de 2012. Resolvió 243 juicios, interpuso 403 demandas y brindó asesoría a 4.952 trabajadores. Con la asesoría de la procuraduría se logró el pago de indemnizaciones por un monto total de $ 19.990.000 por convenios fuera o dentro de juicio (gobierno del estado de Yucatán, 2012).

Con relación a trabajadores al servicio del estado de Yucatán, la Procuraduría Local de la Defensa de los Trabajadores brindó 932 asesorías a trabajadores por despido injustificado, logrando 11 convenios de arreglo entre partes.

3.5.2.7. Servicio Nacional de Empleo de Yucatán

El Servicio Nacional de Empleo de Yucatán opera al Programa de Apoyo al Empleo (PAE) de la STPS Federal, que agrupa una serie de políticas activas de empleo que propician condiciones favorables para la vinculación de la oferta y la demanda de empleo, y con mejora de la empleabilidad de las personas.

En este sentido, el SNEY se encarga de implementar y supervisar cada una de las vertientes del PAE de manera óptima acorde a las condiciones, necesidades y características de la entidad. En específico, coadyuva a que la población mejore su acceso al mercado de trabajo por medio de la orientación ocupacional, asistencia técnica, información y apoyo económico o en especial para adquirir conocimientos, habilidades y destrezas por medio de capacitación de corto plazo para el trabajo, búsqueda de empleo, movilidad laboral interna o externa, regional o extranjero y/o fortalecer el autoempleo.

De acuerdo con el Decreto N° 795, en el que se reforma el Decreto de creación del Servicio Nacional de Empleo, Yucatán, se establece en lo general que sus atribuciones entre otras son las siguientes:

1. Coadyuvar a que se logre el equilibrio entre los factores de la producción de conformidad con las disposiciones legales relativas.

2. Formular programas de capacitación y vigilar su funcionamiento.

3. Fomentar la creación de mayores y mejores oportunidades de formación técnica y capacitación para el trabajo con un esfuerzo especialmente dirigido a las mujeres, discapacitados y jóvenes en edad laboral, buscando su incorporación al mercado de trabajo en condiciones favorables.

4. Promover la modernización de los mercados de trabajo mediante la mejora de los conocimientos y habilidades de la población trabajadora y la ampliación del número de becas de capacitación para trabajadores desempleados y desplazados; y

5. Fortalecer el programa de empleo, atendiendo las necesidades de ocupación en el medio rural y particularmente de los centros de población con potencial para constituirse en ejes de desarrollo regional, así como en las localidades con alto índice de marginación alrededor de los centros urbanos.

Por otro lado, el Servicio Nacional de Empleo de Yucatán también se encarga de llevar a cabo acciones encaminadas a la vinculación laboral con la finalidad de acercar a la oferta y demanda de trabajo, lo que permite que logren emplearse de manera más eficiente.

Durante septiembre de 2011 a septiembre de 2012 el PAE logró apoyar a 8.980 personas bajo las modalidades de capacitación y de fomento al autoempleo, a través de 807 cursos. Respecto de los servicios de vinculación fueron atendidas 54.289 solicitudes de empleo y se lograron captar 30.487 vacantes de 4.282 empresas. En total fueron canalizados 27.939 trabajadores a estas vacantes, lográndose colocar el 43,7% (12.210) de los solicitantes.

3.5.2.8. Junta Local de Conciliación y Arbitraje

En términos generales, la competencia de la junta es impartir justicia en materia laboral, para que esta instancia se recibe y procesa todo lo relativo a los juicios de carácter individual y/o carácter colectivo. También se lleva el control de convenios de finiquitos que se celebran, ya sea con asuntos que tienen algún tipo de juicio o convenios de retiro voluntario, así como establecimiento y revisión de contratos colectivos, tabuladores de salario o emplazamientos a huelga; todo ello en empresas de competencia del ámbito estatal y local. A base de lo establecido por la STPS del estado de Yucatán, la Junta Local tiene como misión "resolver con absoluta imparcialidad y apego a derecho en un ambiente y trato humano dignos, los conflictos laborales de competencia local que se susciten entre los factores de la producción, mediante la conciliación y el arbitraje, para mantener el equilibrio en las relaciones de trabajo y preservar la paz social".

En el Quinto Informe de gobierno se detalla que la Junta Local de Conciliación y Arbitraje recibió 2.921 demandas de trabajadores por despido injustificado, celebrando 7.792 audiencias de conciliación, demanda y excepciones, ofrecimiento y admisión de pruebas en el ámbito local. Celebró 13.376 convenios voluntarios entre los trabajadores y patrones, se dictaron 597 laudos y se diligenciaron 192 exhortos.

Un hecho fundamental en cuanto al diálogo social es que se logró la conciliación de 66 emplazamientos de huelga de empresas locales por medio de la Junta Local.

3.5.2.9. Asignación presupuestal para la política laboral en Yucatán

La STPS del estado de Yucatán tuvo asignado en 2011 como presupuesto $ 64.900.000 –ver Cuadro 60–, del cual 69,1% está dedicado al SNEY, que se constituye como el área más importante de la Secretaría seguida por el resto de unidades que la conforman y por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje con el 12,2% del presupuesto cada una.

Del total de las aportaciones el 53% corresponde al presupuesto estatal, el restante son aportaciones federales que se destinan en su totalidad al SNEY, en donde el 68% es Federal y el 32% estatal.

Cuadro 64. Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Yucatán, 2011 (Miles de pesos corrientes y porcentajes)

Unidades de la Secretaría	7.913,10	12,20
Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo	1.145,40	1,80
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	7.894,00	12,20
Tribunal de Conciliación y Arbitraje	3.099,70	4,80
SNEY	44.858,80	69,10
Total de la Secretaría	64.911,20	100,00
Servicio Nacional de Empleo de Yucatán (SNEY)		
Aportación federal	30.511,60	68,00
Aportación estatal	14.347,20	32,00
Total SNEY	44.858,80	100,00

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social del estado de Yucatán.

Como se mencionó anteriormente, a la STPS estatal, además de articular los aspectos relacionados con el SNEY, también se le adjudicaron las competencias de impartición de justicia laboral y vigilancia de la seguridad, higiene y medioambiente en el trabajo, para lo que se incorporó a la Secretaría organismos que estaban concentrados en otras áreas del gobierno estatal como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal para los Trabajadores al Servicio del estado, la Procuraduría y se creó una Dirección de Administración y de Recursos Humanos y dos áreas Administrativas encargadas de la disfunción laboral y las licitaciones jurídicas.

3.5.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

Por entrevistas en profundidad sobre los programas específicos en cada una de las unidades de la secretaría, se lograron identificar buenas prácticas que describen a continuación.

3.5.3.1. Unidad de Previsión Social: "Jornada de Seguridad y Salud Laboral"

En la promoción y aseguramiento de la seguridad en el empleo se creó en el estado de Yucatán la Comisión Consultiva Estatal de Seguridad e Higiene conformada de manera tripartita por trabajadores, cámaras empresariales y la STPS estatal.

Cuadro 65. Buena práctica: Jornada de Seguridad y Salud Laboral

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 2. Seguridad en el trabajo
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Consideramos esta práctica como una iniciativa que se encuentra alineada a las tareas fundamentales de la STPS de Yucatán que fomenta la institucionalidad al promover el cumplimiento de las normas laborales.
II. Innovación o creatividad
Esta práctica es innovadora, ya que es una actividad que involucra a trabajadores y empresarios, pero que también logra la coparticipación de otras secretarías estatales fomentando la cultura de la prevención.
III. Eficacia/impacto
El impacto directo de esta práctica visto por el número de participantes en su primera edición fue de alrededor de 350 personas, sin embargo, no se cuenta con información que refleje su impacto sobre la reducción del número de accidentes y enfermedades de trabajo.
IV. Replicabilidad y sostenibilidad
La implementación de esta Jornada tiene como eje fundamental la coparticipación de trabajadores, empresarios y otros organismos del gobierno estatal, por lo que su replicabilidad en otro contexto solo depende de un esfuerzo institucional que aglutine a todos los actores hacia este fin. La limitante presupuestal se logra superar en la medida en que los diferentes actores realizan aportaciones en especie para la realización del evento, lo que facilita su realización. En concreto, la gestión desde la Secretaría es el elemento fundamental.
V. Pertinencia
La promoción de la seguridad en el empleo es un componente fundamental para garantizar la seguridad de los trabajadores, en este sentido la pertinencia de esta práctica promueve de manera directa el trabajo decente.
VI. Alineación a los programas nacionales
Es una actividad de promoción y difusión de las prácticas laborales, está alineada con los objetivos de la política laboral a nivel nacional e incluso en los tres ámbitos de gobierno.
VII. Eficiencia y ejecución
La Unidad de Previsión Social cuenta dentro de su estructura con tres personas que realizan las labores de inspección y organizan la Jornada, por lo que el trabajo que realizan es bajo un esquema de máxima utilización de recursos humanos, financiero y materiales, sin embargo, se requiere de un esfuerzo para lograr incrementar los recursos con los que cuenta esta unidad.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

Derivado de este acercamiento, la STPS estatal realiza la "Jornada de Seguridad y Salud Laboral", que es una actividad que consiste en un evento de promoción en el que se involucra a los trabajadores y sus familias, a empresarios y otros organismos como la Cruz Roja, el sector salud, etc., en actividades recreativas, deportivas y de salud, con el fin de promover el conocimiento de la seguridad en el empleo y el fomento de la cultura de la previsión.

Para la STPS estatal este evento es de suma importancia, ya que logra acercarse de manera directa con los trabajadores y empresarios y con ello difundir sus actividades, información y orientación a los trabajadores, mediante ciclos de conferencias encaminadas a prevenir los accidentes y enfermedades laborales e incuso realiza una competencia entre trabajadores de distintas empresas basadas en conocimientos de la cultura laboral y de la seguridad e higiene dentro de las empresas.

De acuerdo con el Quinto Informe de gobierno del estado de Yucatán, en la Jornada de Seguridad y Salud Laboral en 2011 se realizó una caminata y/o carrera y cuatro conferencias, con una asistencia de 978 participantes (567 hombres y 411 mujeres). La jornada representó una erogación de $ 51.370; $ 10.170 fueron recursos estatales y el monto restante aportes de la iniciativa privada, lo que indica que la Secretaría del Trabajo estatal realizó un trabajo de gestión para lograr involucrar a particulares en la realización de este evento, maximizando los recursos y logrando la corresponsabilidad en materia de seguridad y salud laboral.

Esta jornada es de reciente creación y se institucionalizará como un evento anual en el que se integran a los actores mencionados. Esta jornada es considerada como una buena práctica, ya que logra de manera creativa e inclusiva el fomento de la seguridad de los trabajadores. A base de los elementos mencionados anteriormente, la jornada se puede clasificar como una práctica innovadora, que se alinea de manera directa al trabajo decente en cuanto a que promueve la seguridad en el trabajo y los derechos laborales.

3.5.3.2. Unidad Jurídica y de Inspección del Trabajo: "Programa de Empacadores en Supermercados"

Uno de los programas que se han implementado por parte de esta unidad es la inspección de empresas locales de supermercados que utilizan como empacadores a jóvenes de 14 a 16 años. El programa consiste en otorgar una licencia a los menores para que puedan trabajar en los supermercados y, a su vez, se encarga de supervisar que sus derechos no sean violados.

El requisito fundamental para poder otorgar el permiso es la asistencia obligatoria a la escuela, lo que se vigila mediante la presentación de certificado vigente de estudios; también se supervisa con un certificado médico que los jóvenes estén saludables, todo esto bajo el consentimiento de los padres.

La implementación del programa es por medio de la expedición de una credencial con vigencia de seis meses, en la que se certifica al joven como posible empacador en algún supermercado. La expedición de esta credencial permite llevar un control del número de jóvenes trabajando en supermercados y programar la inspección de forma más eficiente.

De manera adicional, este programa ha permitido establecer un vínculo con las familias de los jóvenes por pláticas orientativas sobre las actividades, derechos y obligaciones de los niños o jóvenes. Al 2011 se habían integrado 500 menores, sin embargo, en el mes de diciembre la cifra de menores sube en promedio de 700 a 750 jóvenes que se incorporan al programa.

De acuerdo con el Quinto Informe de gobierno del estado de Yucatán, esta unidad impartió 506 pláticas informativas de septiembre de 2011 a septiembre de 2012 a los padres de familia de los menores incorporados en este programa. Otro de los aspectos importantes dentro de este programa es la supervisión de los adolescentes en los centros de trabajo, realizándose durante el mismo periodo 22 supervisiones a establecimientos de jurisdicción local donde laboran.

Cuadro 66. Buena práctica: Programa de Empacadores en Supermercados

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
• Práctica exitosa demostrada
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 2. Seguridad en el trabajo
• Eje3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
A nivel institucional esta práctica está alineada con la búsqueda de la protección del trabajo infantil, así como el respeto de los derechos laborales mediante la inspección.
II. Innovación o creatividad
Es una práctica innovadora, ya que a pesar de que existe una práctica similar en el Distrito Federal, es la primera vez que se crea un programa de esta índole en la entidad.
III. Eficacia/impacto
Este programa ha certificado en promedio a 750 jóvenes, los que cuentan con garantías de acceder a una actividad laboral no asalariada de manera segura y sin que se violen o violenten sus derechos laborales.
IV. Replicabilidad y sostenibilidad
La utilización de los jóvenes como empacadores en las tiendas comerciales es una práctica común en todas la entidades, por lo que esta práctica es replicable a otras entidades del país. Es sostenible en cuanto a que vigila los derechos de los niños/jóvenes, ya que es una práctica que se deber realizar de manera cotidiana.
V. Pertinencia
Al garantizar los derechos de los jóvenes está alineada al trabajo decente.
VI. Alineación a los programas nacionales
La vigilancia de los derechos de los jóvenes es una tarea que también se vigila a nivel federal, por lo que existe concordancia con la política a nivel federal.
VII. Eficiencia y ejecución
La supervisión se realiza de manera óptima, sin embargo, existe la necesidad utilización de mayor número de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

Derivado de la implementación del programa se ha logrado la firma de convenios con instituciones como el DIF, con la que se busca dar una atención integral a los jóvenes, sobre

todo cuando se detectan problemáticas en el ámbito familiar como alcoholismo, drogadicción, violencia intrafamiliar. Así como la implementación de manera conjunta de talleres enfocados al fomento al deporte y actividades culturales para los jóvenes.

3.5.3.3. Servicio Nacional de Empleo de Yucatán: "Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia"

Cuadro 67. Buena práctica: Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
• Programa alineado al fomento de la empleabilidad, que institucionalmente es uno de los objetivos principales del SNE.
II. Innovación o creatividad
Es una práctica relativamente nueva al llevar la bolsa de trabajo a las colonias en donde se ubica la oferta de trabajo.
III. Eficacia/impacto
Facilita el acercamiento de la población a la bolsa de trabajo, así como a vacantes acordes a sus habilidades y capacidades.
IV. Replicabilidad y sostenibilidad
Es una práctica que se puede replicar en contextos similares, sin embargo, requiere de personal capacitado y una vinculación estrecha con las empresas para conocer sus necesidades.
V. Pertinencia
Esta práctica está relacionada directamente en el fomento del acceso al empleo, que es uno de los ámbitos del trabajo decente.
VI. Alineación a los programas nacionales
Este programa se alinea naturalmente al SNE mediante una estrategia complementaria a la de vinculación.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas en profundidad en las STPS estatales.

Este servicio está enfocado a mejorar la eficiencia de la vinculación laboral de los trabajadores y empresarios por la identificación de necesidades de los empleadores y perfiles laborales de los postulantes. El servicio se realiza estableciendo un módulo de atención y/o vinculación en las colonias, en una fecha determinada, realizándose de manera previa la difusión de su instalación.

En estos módulos se busca vincular a los solicitantes atendidos hacia alternativas más adecuadas de empleo, a fin de que sean colocados en la mejor opción disponible y con esto disminuir tiempos y costos de la búsqueda de empleo. En los módulos existen personas

capacitadas en evaluar competencias y en dar orientación laboral, así como realizar el filtro de vacantes, con lo que se reducen costos no solo a los trabajadores, sino también a los empresarios, que ven una alternativa eficiente para cubrir sus vacantes sin costo, a diferencia de las bolsas de trabajo privadas.

A pesar de que no existe una estadística específica para este programa, en el Quinto Informe de gobierno del estado de Yucatán se menciona que mediante los programas de bolsa de trabajo se ha logrado colocar a 7.775 personas, lo que representa el 29,5% del total de personas enviadas a puestos de trabajo y la ocupación del 74,5% del total de vacantes en empresas captadas por la Secretaría. Las bolsas de trabajo son independientes a la estrategia de ferias de empleo y de otros mecanismos de intermediación laboral como son el Portal de Empleo, etc. En total, los servicios de intermediación laboral atendieron a 54.289 personas, de las cuales 27.939 fueron enviadas a entrevista, logrando colocarse el 43,7% en un empleo.

3.5.4. Conclusiones

Los indicadores de trabajo decente del estado de Yucatán señalan retos importantes en el ámbito laboral. En primer lugar, destaca la necesidad de creación de fuentes de empleo, ya que la entidad enfrenta una tasa de participación laboral por encima de la media nacional; este hecho no solo se queda en el ámbito de la generación de empleos, ya que las tasas de ocupación en el sector informal y de condiciones críticas de ocupación también presentan valores por arriba del parámetro nacional, lo que hace imperioso –si no se quiere deteriorar más las condiciones del mercado de trabajo actuales– que la creación de nuevos de empleos garantice buenas condiciones de trabajo y de seguridad. Un tercer aspecto a señalar es que a pesar del bajo nivel salarial –que se agudiza si se analiza por género, en donde las mujeres presentan desventajas respecto de los hombres– la conflictividad laboral es reducida, ya que los emplazamientos a huelga y las huelgas concretadas son casi nulas.

En este contexto, el estado de Yucatán ha impulsado de manera decidida el desarrollo institucional en el ámbito laboral, lo que quedó demostrado con la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social Estatal, que está enfocada a la atención de los problemas en materia laboral de la entidad, así como en el fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores y su inserción en el mercado de trabajo. Además de lo anterior, la Secretaría del Trabajo estatal atiende de manera prioritaria aspectos como la seguridad en el empleo, el respeto a los derechos laborales y el diálogo social.

La creación de la Secretaría del Trabajo estatal no partió de la nada, ya que previo a su surgimiento existía una serie de instituciones que realizaban acciones encaminadas al fortalecimiento del ámbito laboral, cuyos esfuerzos se lograron conjuntar y coordinar bajo una sola dirección. Este hecho implicó que la secretaría no representara una carga presupuestal adicional, por el contrario, permitió al gobierno estatal acceder a beneficios presupuestales a nivel federal exclusivos para entidades con secretarías del trabajo estatales.

Dentro de las principales fortalezas de la Secretaría del Trabajo estatal se encuentra la Procuraduría Local de la Defensa del Trabajo y las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que han jugado un papel determinante en la conciliación y solución de conflictos laborales en el ámbito local.

Además de esta serie de fortalezas señaladas, se pudieron identificar actividades dentro de la unidad de previsión social, de la Unidad Jurídica de Inspección en el Trabajo y en el Servicio Estatal de Empleo que se pueden clasificar como "buenas prácticas innovadoras", las que impactan de manera positiva en la intermediación de la oferta y demanda de trabajo, en la creación de empleo y en la regulación del mercado de trabajo, que además se alinean de manera directa a los ejes de trabajo decente.

Las buenas prácticas identificadas como innovadoras en Yucatán son la "Jornada de Seguridad y Salud Laboral", "El Programa de Empacadores en Supermercados" y el "Servicio de Bolsa de Trabajo en tu Colonia", las que están relacionadas al eje 1 de Acceso al empleo; eje 2 de Seguridad en el empleo y al eje 3 de Derechos laborales.

Cuadro 68. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación	Impacto	Orientación	Dimensión del trabajo decente		
			Eje 1. Acceso al empleo	Eje 2. Seguridad en el empleo	Eje 3. Derechos laborales
Específicas	Políticas activas	Intermediación: Oferta-Demanda	Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia		
		Demanda: Creación de empleo y apoyo de nuevas iniciativas	Programa de empacadores de supermercados		
	Regulación del mercado laboral	Oferta-Demanda		Jornada de Seguridad y Salud Laboral	

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

Respecto del "Servicio de Bolsa de Trabajo en tu Colonia" se puede ubicar como una política activa que impacta de manera directa en el eje 1 de Acceso al Empleo, ya que facilita y hace eficiente el equilibrio entre oferta y demanda de trabajo. Por un lado reduce los costos de búsqueda de empleo para la oferta de trabajo y, por otro, permite a la demanda de trabajo encontrar trabajadores con las características y habilidades requeridas. Esta práctica se enmarca dentro de una de las estrategias de vinculación del Servicio Estatal de Empleo; es una práctica replicable y potencializa la colocación de los buscadores de empleo en un puesto de trabajo.

En segundo lugar, el "Programa de Empacadores en Supermercados" es otra práctica innovadora que impacta en los ejes de acceso al empleo, de seguridad y derechos laborales. Esta práctica es fundamental para la entidad, ya que tiene un alto porcentaje de adolescentes activos en el mercado de trabajo, en este sentido, ayuda a los jóvenes a acceder a una actividad no asalariada en condiciones de seguridad en el empleo y en la que son respetados sus derechos laborales. Al regular este tipo de empleo permite proteger a los adolescentes, que de manera directa cuentan con un soporte institucional –de la Secretaría del Trabajo estatal– ante sus empleadores. Uno de los aspectos a destacar de esta práctica es su replicabilidad y pertinencia, ya que esta actividad de adolescentes en supermercados es generalizada a nivel nacional y, por lo tanto, puede ayudar a vigilar los derechos de los jóvenes. Otra de las ventajas de esta práctica es que condiciona a los adolescentes a continuar con sus actividades escolares y así evitar su deserción.

Por último, la Jornada de Seguridad y Salud Laboral es clasificada como una práctica innovadora que impacta a los ejes de seguridad en el trabajo y derechos laborales. En este sentido, la unidad de previsión social lleva a cabo esta actividad complementaria a las actividades de supervisión y conformación de comisiones de seguridad en el empleo. Esta práctica es una forma creativa de involucrar a los trabajadores, empleadores, a diversas instituciones y a la secretaría en el objetivo común de promocionar y fomentar la cultura de la prevención y seguridad en el empleo. Es una actividad replicable y que se realiza de manera corresponsable entre los diversos actores, alineándose de manera puntual a las buenas prácticas laborales.

3.6. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

3.6.1. Indicadores de trabajo decente en la entidad

3.6.1.1. Acceso al empleo

Una de las regiones económicas más importantes del país es sin lugar a dudas el Distrito Federal. Esta entidad federativa concentra aproximadamente el 18% del Producto Interno Bruto[19] que se genera en México y su vocación productiva se concentra en el comercio y los servicios.[20]

Ahora bien, uno de los retos más importantes que enfrenta la economía del Distrito Federal es el empleo. A este respecto, es importante señalar que en los últimos años el número de personas que participan en el mercado de trabajo en el Distrito Federal ha aumentado, ya sea que estén ocupados o bien buscando activamente un trabajo. Del 2005 al 2011 la tasa de participación laboral aumentó de 58,5% a 59,9%. Asimismo, no hay que olvidar que el Distrito Federal junto con algunos municipios del estado de México forman la zona metropolitana de la Ciudad de México, espacio geográfico en el que se presenta un fenómeno migratorio laboral, es decir, un segmento de los residentes del estado de México diariamente se trasladan

19 INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, año 2010.

20 De acuerdo con el último Censo Económico, el 84% del valor agregado producido en la entidad corresponde al sector comercio y servicios.

a la Ciudad de México para desempeñar sus actividades laborales. Lo anterior hace que el mercado de trabajo de la Ciudad de México sea complejo y competitivo.

Cuadro 69. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 1 - Acceso al empleo

Entidad	Año	Pob. de 12 años y más	Tasas calculadas contra la PEA		Tasas calculadas contra la población ocupada		
		Tasa de participación laboral	Tasa de desocupación	Tasa de presión general (TPRG)	Tasa de condiciones críticas de ocupación (TCCO)	Tasa de ocupación en el sector informal	Tasa de trabajo asalariado
Nacional	2005	57,4	3,5	8,0	14,6	28,1	58,6
	2011	58,4	5,2	8,9	11,1	28,9	61,9
Distrito Federal	2005	58,5	5,4	12,1	9,6	27,8	66,5
	2011	59,9	5,8	9,8	9,3	27,8	69,5

Fuente: INEGI (ENOE).

Ante este escenario, la generación de fuentes de empleo en la entidad no ha sido suficiente. El problema del desempleo se ha agravado en la entidad, de 5,4% en 2005 pasó a 5,8% en 2011, además este indicador es mayor que el promedio nacional. De igual forma, la tasa de ocupación en el sector informal no se ha logrado reducir y en este periodo se ha mantenido constante en alrededor del 27% de la población económicamente activa.

Un elemento positivo de la estructura del mercado de trabajo en esta entidad ha sido la reducción en la tasa de presión general, pasando de 12,10% en 2005 a 9,8% en 2011. Es decir, durante este periodo se ha reducido la población desocupada buscando trabajo, así como la ocupada que busca otro empleo respecto de la PEA.

3.6.1.2. Seguridad en el empleo

Cuadro 70. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 2 - Seguridad en el empleo

Entidad	Año	Porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados	Porcentaje de enfermedades de trabajo sobre el total de asegurados	Aseg Perm/PO
Nacional	2005	2,31	0,06	28,27
	2011	2,83	0,03	28,13
Distrito Federal	2005	2,32	0,05	53,58
	2011	1,55	0,01	57,31

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

De igual forma, es de destacar el avance en las condiciones laborales del mercado de trabajo formal del Distrito Federal. Como se observa en el siguiente cuadro, el porcentaje de accidentes de trabajo sobre el total de asegurados ha disminuido. De igual forma, el número de asegurados permanentes entre población ocupada se ha incrementado. Esta creciente cobertura de la seguridad social muestra un progreso en materia de protección social y de condiciones de trabajo decente en la entidad.

3.6.1.3. Derechos laborales

Así como en el caso de la seguridad en el empleo, en el mercado de trabajo del Distrito Federal también se ha avanzado en relación con los efectos positivos de la aplicación de normatividad laboral en términos de equidad de género, eliminación del trabajo infantil y formalización del trabajo. A este respecto, destacan los esfuerzos para erradicar el trabajo infantil. Como se observa en el cuadro, en el año 2011 este indicador se estimó en 0,46%. Asimismo, en materia de equidad de género el mercado de trabajo del Distrito Federal se ha caracterizado por presentar condiciones crecientes de acceso de la mujer al mercado laboral. En el año 2001 la tasa de participación femenina se incrementó a 47,9%. De igual forma, la brecha salarial entre hombres y mujeres se ha reducido. Entre más se acerque este indicador a uno, mayores avances en materia de equidad se observan. Por último, la población ocupada que labora para un empleador con un contrato de trabajo en el Distrito Federal también se incrementó, pasando de 34,36% en 2005 a 39,65% en 2011. De lo anterior se deduce que la relación creciente de este indicador reflejará mejores condiciones en el mercado de trabajo del Distrito Federal.

Cuadro 71. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 3 - Derechos laborales

Entidad	Año	Tasa de participación femenina	Porcentaje de población 12-14 años que trabaja	Relación de desempleo por género (tasa de desempleo femenino/ tasa de desempleo masculino)	Población con contrato definido / PO	Brecha de tres o más salarios mujeres/ hombres
Nacional	2005	39,60	8,43	1,06	26,82	0,67
	2011	41,79	7,09	1,00	28,59	0,67
Distrito Federal	2005	45,14	3,04	0,97	34,36	0,69
	2011	47,93	0,46	0,84	39,65	0,73

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

Ahora bien, no obstante estos avances en el Distrito Federal, el problema del desempleo lo resienten más las mujeres que los hombres. La relación de desempleo por género se ha

deteriorado durante el periodo 2005 a 2011. En este último año este indicador retrocedió al estimarse en 0,84%.

3.6.1.4. Diálogo social

Por último, en lo que respecta al diálogo social que prevalece en la entidad, es de destacar el clima de estabilidad laboral. A este respecto, en el año 2011 solo se presentó una huelga en el Distrito Federal, a pesar de que se presentaron más de dos mil emplazamientos a huelga.

Cuadro 72. Distrito Federal: Indicadores clave del eje 4 - Diálogo social

Entidad	Año	Emplazamientos a huelgas	Huelgas	Conciliaciones	Convenios colectivos
Nacional	2005	6.296	50	9.994	3.093
	2011	10.245	13	7.118	2.975
Distrito Federal	2005	1.386	7	766	615
	2011	2.458	1	489	644

Fuente: ENOE, IMSS, STPS.

3.6.2. Construcción de la institucionalidad laboral

3.6.2.1. Antecedentes

Los inicios de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo tienen su origen en el año 1941, cuando se establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1941. En este año se crea la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS) con la finalidad de atender todos los asuntos relacionados con el trabajo y la previsión social en la entidad, quedando adscrita esta dirección a la Secretaría General del Gobierno del Departamento del Distrito Federal.

Posteriormente, con las reformas al Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 15 de enero de 1998 y la reforma del 11 de agosto de 1999, se crea la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social (Subtipos). Durante este periodo la situación estatutaria del Distrito Federal se modifica, pasando a ser una entidad donde; por un lado, no se le da el rango de estado como se concibe en nuestra federación y, por el otro, tampoco ya depende como un organismo centralizado del Gobierno Federal como antes lo era el Departamento del Distrito Federal. Durante esta administración[21] se establece la necesidad de revalorizar el trabajo y los derechos que nacen de él, con lo que se establecen cuatro ejes centrales de política laboral:

21 Administración encabezada por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

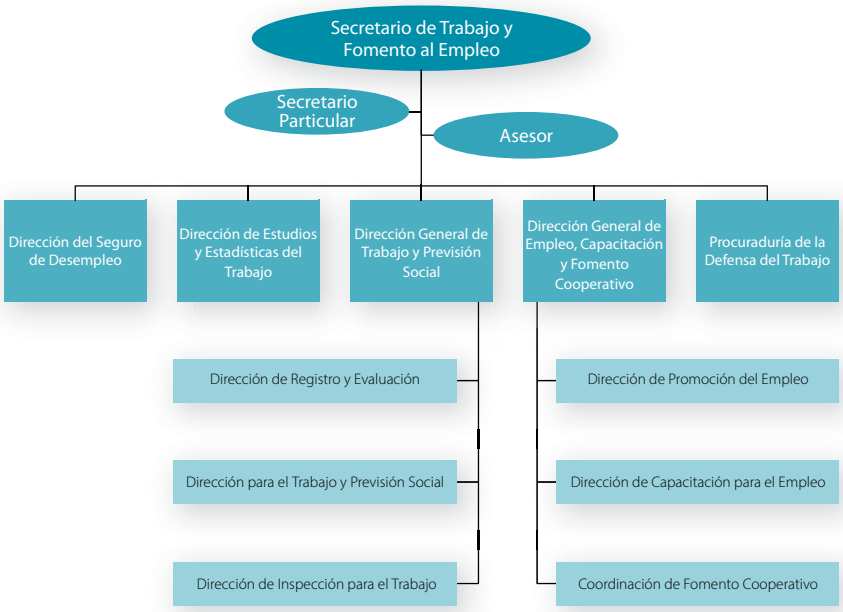
- La revalorización del trabajo y los derechos que nacen de él.
- La observancia de la legislación del trabajo, especialmente de la Ley Federal del Trabajo y su Reglamento.
- La profesionalización del servicio público laboral. Se establecen y formalizan las distintas áreas y funciones de la SubTyPS, las que darán atención a lo concerniente con el trabajo infantil, trabajo de las mujeres, inspección local del trabajo, previsión social y medioambiente en el trabajo, coordinación con la junta local para la procuración de justicia laboral, impartición de justicia administrativa laboral relacionada con la procuraduría de la defensa del trabajo.
- Transparencia en el servicio público laboral.

Asimismo, un elemento fundamental para la creación de la SubTyPS, y posteriormente su consolidación como STyFE, ha sido la creciente demanda que existe en las relaciones obrero-patronales en el Distrito Federal. Nótese que el Distrito Federal forma junto con algunos municipios del estado de México la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en la que existe un marcado fenómeno migratorio donde un segmento muy importante de los trabajadores que residen en el estado de México se traslada a laborar al Distrito Federal. En este sentido, es importante señalar que si bien en las últimas décadas en la Ciudad de México no se ha presentado un fuerte crecimiento poblacional, el estado de México es una de las entidades federativas con mayor crecimiento de su población. De esta forma, al ser el Distrito Federal el centro de actividad económica de la ZMVM, principalmente en actividades del sector terciario, las instancias laborales de la ciudad ya no eran suficientes para atender las necesidades de este mercado de trabajo. Así pues, es en este contexto donde se da un proceso de reestructuración y revaloración de las instancias laborales, por lo que la antigua DGTyPS se transforma en la SubTyFE. En este proceso de reestructuración crece la estructura orgánica de la SubTyFE, por ejemplo, la procuraduría de la defensa del trabajo pasó de ser una instancia a nivel de Subdirección a una instancia a nivel de Dirección General.

Finalmente, con el actual gobierno de la Ciudad de México[22] se crea la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) en el año 2007 al entrar en vigor el decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicado el 6 de febrero de 2007. Con esta reforma la STyFE se constituye en un órgano directamente vinculado al gabinete de gobierno para atender los asuntos en la materia, otorgándole una serie de facultades y prerrogativas, ya como una secretaría independiente. Con la creación de la STyFE se incorpora a la estructura orgánica la Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo, asimismo se crea la Dirección de Fomento Cooperativo y la Dirección de Seguro de Desempleo.

22 La actual administración la encabeza el Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

Organigrama 8. Estructura orgánica de la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal



3.6.2.2. Normatividad que regula los programas y funciones de la STyFE

El marco normativo por el que se regulan las funciones y programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo tienen un carácter dual, es decir, responden a la normatividad en el ámbito federal como en el local. En México la normatividad laboral tiene un carácter federal, el que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus Artículos 5, 25, 26, 28 y 123, en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Ahora bien, de la Carta Magna y de las leyes en mención devienen los códigos y reglamentaciones secundarios en materia laboral, los que son propios de las entidades federativas.[23] Así pues, es de competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios

1. Textil
2. Eléctrica

23 Al tener la normatividad laboral en México la misma observancia para todas las entidades federativas, es que solo en este apartado se señale la distinción en las actividades económicas de competencia exclusivamente federal, es decir, ya no se presentará este esclarecimiento para las demás entidades del estudio.

3. Cinematográfica
4. Hulera
5. Azucarera
6. Minera
7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos
8. De hidrocarburos
9. Petroquímica
10. Cementera
11. Calera
12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas
13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos
14. De celulosa y papel
15. De aceites y grasas vegetales
16. Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello
17. Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello
18. Ferrocarrilera
19. Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de tripla y o aglutinados de madera
20. Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y
21. Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos del tabaco
22. Servicios de banca y crédito.

b) Empresas

1. Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal
2. Aquellas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y
3. Aquellas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto de las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

En el caso del Distrito Federal, para la aplicación de las leyes del trabajo en lo que se refiere a la inspección del trabajo y la procuración de justicia laboral, se siguen los ordenamientos del Reglamento de Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal y el Reglamento de la Procuración de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, respectivamente. Finalmente, en lo referente a la seguridad, higiene y medioambiente de trabajo la normatividad aplicable es de observancia federal por el Reglamento Federal de Inspección de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. No obstante, en esta materia las autoridades de inspección del trabajo locales coadyuvan con las autoridades federales para la realización de las inspecciones.

Asimismo, desde el punto de vista de la regulación administrativa de las facultades de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal estas devienen en términos constitucionales de los Artículos 44 y 122 que son los que generan la base del reconocimiento al estatus y personalidad jurídicos del Distrito Federal, así como las bases de su gobierno y poderes. Ahora bien, en este último artículo se establecen las bases del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, documento que a su vez señala que será la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el órgano de gobierno encargado de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, y de este, a su vez, se desprenderá el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Así pues, la normatividad en mención determina cómo el Jefe de Gobierno puede organizar y estructurar el funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal.

Ya en materia de la política de empleo en el Distrito Federal los ordenamientos anteriores, junto con la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, determinan las bases para la planeación de la política de desarrollo en la entidad misma que incluye como uno de sus principales ejes a la política de empleo. En este sentido, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal elabora un Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, en donde plasma la agenda de gobierno, los programas sectoriales y los ejes de acción de la administración pública del Distrito Federal. Finalmente, ya en concreto en lo referente a la política laboral, la STyFE dentro de sus atribuciones y competencias elabora el Programa Sectorial de Empleo, Trabajo y Seguridad Social (PSETyS)[24], el mismo que se articula estrechamente con el Programa General

24 La elaboración del PSETyS también atiende a la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente; la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el DF; y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades del Distrito Federal.

de Desarrollo de la entidad y establece de forma específica la organización, funcionamiento, programas y actividades que realizará la Secretaría.

En la actual administración el PSETyS[25] se articula con el Programa General de Desarrollo[26] en su eje estratégico 4 - Economía competitiva e incluyente–, el que señala como una de sus estrategias:

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

De igual forma, en lo referente a las líneas de acción, se establece que:

> "Se promoverá la revalorización del trabajo y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactive el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y bien remunerado.
>
> Se promoverán acciones de apoyo para la constitución, impulso, integración, consolidación, administración y registro de las sociedades cooperativas como polos alternativos de desarrollo económico de la ciudad".

Bajo este marco, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo con la finalidad de dar cumplimiento a estas líneas de política ha planteado como misión y visión:

Misión: Proteger, respetar, garantizar y fomentar el empleo, el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales, de los trabajadores y trabajadoras que habitan y transitan en el Distrito Federal. Asimismo, brindará apoyo a los desempleados y desempleadas, otorgarles una protección básica e impulsará el cooperativismo para generar más empleo en el sector de la economía social del Distrito Federal.

Visión: Se protege, respeta y garantiza el empleo, el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales de los trabajadores y trabajadoras que habitan y transitan en el Distrito Federal. Se modera el desempleo. Se universaliza el seguro de desempleo. Se logra establecer proyectos productivos sólidos y suficientes que generan más empleo en la economía social. Se alcanza una vida estable y digna para todos y todas en el Distrito Federal.

25 Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012.

26 Programa General de Desarrollo 2007-2012.

De igual forma, las STyFE ha establecido impulsar tres objetivos estratégicos, los que se orientan a:

I. Proteger el empleo y derechos al trabajo, por medio de:

1. Promover la investigación sobre la problemática laboral.
2. Integrar un banco de información estadística y archivo documental sobre problemática laboral.
3. Difundir estudios y documentos en el ámbito laboral.
4. Vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo.
5. Asesorar y representar a trabajadores y trabajadoras.
6. Vigilar la aplicación de disposiciones laborales en materia de seguridad e higiene en el trabajo.
7. Lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.
8. Proteger a menores trabajadores y a las actividades de los trabajadores no asalariados.

II. Fomentar el empleo y apoyar a desempleados, por medio de:

1. Planear, diseñar, coordinar, evaluar y fomentar programas de empleo, capacitación y adiestramiento.
2. Promover la productividad en el trabajo.

III. Otorgar una protección económica básica a desempleados con el Seguro de Desempleo y fomentar el cooperativismo y otras formas de economía solidaria, por medio de:

1. Otorgar seguro del desempleo.
2. Impulsar proyectos de fomento cooperativo.

Para dar cumplimiento a estos objetivos estratégicos la STyFE ha implementado mediante sus Direcciones Generales, Direcciones de Área, así como de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, varios programas, actividades, y líneas de acción encaminados al logro del fin y propósitos de la Secretaría. En el siguiente cuadro se muestra un resumen de los programas y actividades sustantivas de la STyFE.

Cuadro 73. Principales programas y actividades de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo

Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo	Dirección General de Trabajo y Previsión Social	Dirección del Seguro de Desempleo	Dirección de Estudios y Estadísticas del Trabajo	Procuraduría de la Defensa del Trabajo
Servicio Nacional de Empleo	Inspección a centros de trabajo	Programa de Protección y Fomento al Empleo	Realización de estudios y eventos sobre la problemática laboral	Asesoría y orientación jurídica a los trabajadores
Programa de Capacitación para el Impulso a la Economía Social	Inspecciones extraordinarias para el pago de participación de utilidades		Integrar un banco de información estadística y archivo documental sobre la problemática laboral	Defensoría en juicio a los trabajadores ante las instancias del trabajo
Programa de Capacitación y Modernización	Inspección en materia de seguridad e higiene			Gestionar el pago justo de utilidades
Programa de Atención Integral a Jóvenes "La Comuna"	Protección a trabajadores menores de edad			Difundir los derechos de los trabajadores: derechos sindicales; derechos humanos de las mujeres trabajadoras, derechos de los niños trabajadores
Programa de Fomento Cooperativo	Protección a mujeres trabajadoras			
	Registro y protección del trabajo no asalariado			

Fuente: STyFE.

Cabe mencionar la distinción que debe hacerse entre programas y actividades sustantivas de la STyFE. Los programas se distinguen de las actividades sustantivas básicamente en términos de la ejecución de recursos. Los programas ejercen de manera directa los recursos, mientras que las actividades sustantivas no. Además, es importante señalar que todos los programas deben estar normados por Reglas de Operación, en las que se establezcan claramente los objetivos, la población objetivo, las metas, los lineamientos para la entrega de recursos, así como los mecanismos de evaluación del programa. Las Reglas de Operación se actualizan año con año a base del presupuesto que se le asigne al programa. En cuanto a las actividades sustantivas, es decir, que no están sujetas a reglas de operación, también se tienen que establecer sus metas y objetivos. A este respecto, para que las actividades sustantivas puedan gozar de un

presupuesto que justifique el salario de los funcionarios, la función del personal, el mobiliario y su infraestructura necesariamente se tienen que establecer los objetivos, actividades, acciones, metas, formas de medición de las mismas, así como el avance en su cumplimiento.

3.6.2.3. Programas de la STyFE con legislación

Como ya se señaló anteriormente, en México la normatividad laboral tiene un carácter federal, por lo que las entidades federativas no tienen la capacidad de modificar o promover iniciativas relativas a la Ley Federal del Trabajo (LFT). No obstante, en este marco la propia LFT en su Artículo 523 señala que *las autoridades de las Entidades Federativas, y sus Direcciones y Departamentos de Trabajo tiene entre sus facultades la observancia y aplicación de las normas del trabajo en su respectivas jurisdicciones*. En el caso del Distrito Federal, estas atribuciones las delega el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México a sus Secretarios de Despacho, que en este caso es el Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo; el que en coordinación con la Jefatura de Gobierno establecen los planes de trabajo y las políticas laborales en la materia.

Ahora bien, en el marco de las atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), las leyes provistas por la ALDF relacionadas con la STyFE del Gobierno del Distrito Federal (GDF) se han abocado a reglamentar algunos programas de esta Secretaría, como es el caso del Fomento Cooperativo y del Seguro de Desempleo. A este respecto los programas de la STyFE que se han traducido en legislación han derivado en las siguientes leyes:

- **Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal** (publicada en enero del 2006 y sus adecuaciones publicadas el 6 de febrero 2007).
- **Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal** (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de junio del 2008).
- **Ley de Protección y Fomento al Empleo** (publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de octubre de 2008).

En el caso del Fomento Cooperativo, en México la normatividad en la materia está legislada a nivel federal mediante la Ley de Sociedades Cooperativas. Esta ley tiene el objeto de regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas. Bajo esta perspectiva, se podría pensar que la introducción de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal es una intromisión en la legislación existente. No obstante, las autoridades del trabajo han señalado que:

> "… la introducción de ley de Fomento Cooperativo del Distrito Federal debe ser vista como una actividad de poder ejercitar o crear mecanismos a través de los cuales pueda llevarse a cabo la función de los gobiernos de apoyar el cooperativismo en el desarrollo del empleo, el autoempleo, la cultura y la educación"…

En México, con la legislación de Fomento Cooperativo se da cumplimiento a la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo, la que retoma la importancia de las

cooperativas para la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su importancia en el crecimiento económico. Al respecto, esta misma recomendación invita a los Estados Miembros a adoptar una legislación y una reglamentación específicas en materia de cooperativas, lo que deberán consultar a las organizaciones cooperativas, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas para definir la formulación y revisión de la legislación, las políticas y la reglamentación aplicables a las cooperativas.

Finalmente, en lo concerniente a la Ley de Protección y Fomento al Empleo, las autoridades laborales en el Distrito Federal han señalado que esta es una ley de carácter inédito en México; explicando que si bien es cierto que en otros países la política del seguro de desempleo ya se ha incorporado desde hace muchos años, con sus adaptaciones y/o mejoras, en México no se había aplicado una política de esta naturaleza. Con relación a este último punto, las autoridades de la STyFE explican que el Seguro de Desempleo en el Distrito Federal debe ser visto como un apoyo para que las personas tengan los recursos, es decir, tengan liquidez, para buscar su inserción en el mercado laboral; y no debe verse como un apoyo económico que provea el sustento familiar.

3.6.2.4. Evaluación de las actividades y programas de la STyFE

Las evaluaciones que se practican a las actividades y programas de la STyFE son de dos tipos: internas y externas. De igual forma, las evaluaciones internas se subdividen en dos tipos: las de funcionamiento y las de ejecución del presupuesto. Dentro de las evaluaciones de funcionamiento, la ley obliga a la creación de comités, subcomités y consejos mediante los cuales se realiza la evaluación de funcionamiento a los responsables de operar las actividades y programas de la STyFE. Por su parte, las evaluaciones de presupuesto se llevan a cabo por medio de la Contraloría o la Comisión Superior de Hacienda de la Asamblea Legislativa que continuamente realiza auditorías.

En lo que se refiere a las evaluaciones externas, estas las coordina el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA). A este respecto, la última evaluación externa que se practicó a la STyFE fue la "Evaluación Externa del Diseño y la Implementación de la Política de Promoción del Empleo y Protección del Trabajo del Gobierno del Distrito Federal".

3.6.2.5. Asignación presupuestal para política laboral en el Distrito Federal

Durante el ejercicio fiscal 2010 la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal tuvo una asignación presupuestal de $ 677.992.767 por parte del Gobierno del Distrito Federal. Este presupuesto es utilizado para la operación de los programas y actividades institucionales de la propia STyFE, así como para la entrega de los apoyos económicos que se brindan a los beneficiarios de los diferentes programas de la Secretaría (por ejempleo, el seguro de desempleo). Adicionalmente, la STyFE contó con la aportación de recursos federales que realiza la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a cada entidad federativa para cofinanciar las actividades y programas del Servicio Nacional de Empleo de cada estado. A este respecto, la STyFE obtuvo una transferencia de recursos federales de $ 73.705.276. Así pues, de manera

conjunta, en el 2010 la STyFE contó con un presupuesto total de $ 751.698.043 para su operación y entrega de apoyos económicos.

Cuadro 74. Presupuesto del Distrito Federal en política laboral, 2010

	Solo presupuesto del GDF		Presupuesto del GDF + aportación federal para el SNE	
	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la STyFE	Pesos	Como porcentaje del presupuesto de la STyFE + aportación federal para el SNE
Presupuesto de la ST del DF	677.992.767		751.698.043	
Presupuesto del GDF	140.889.641.700	0,48		0,53
PIB Estatal	1.502.162.627.000	0,045		0,050

Fuente: Convenio de Coordinación para la ejecución del SNE y PAE. Informe de Cuenta Pública 2010 GDF - STyFE. INEGI.

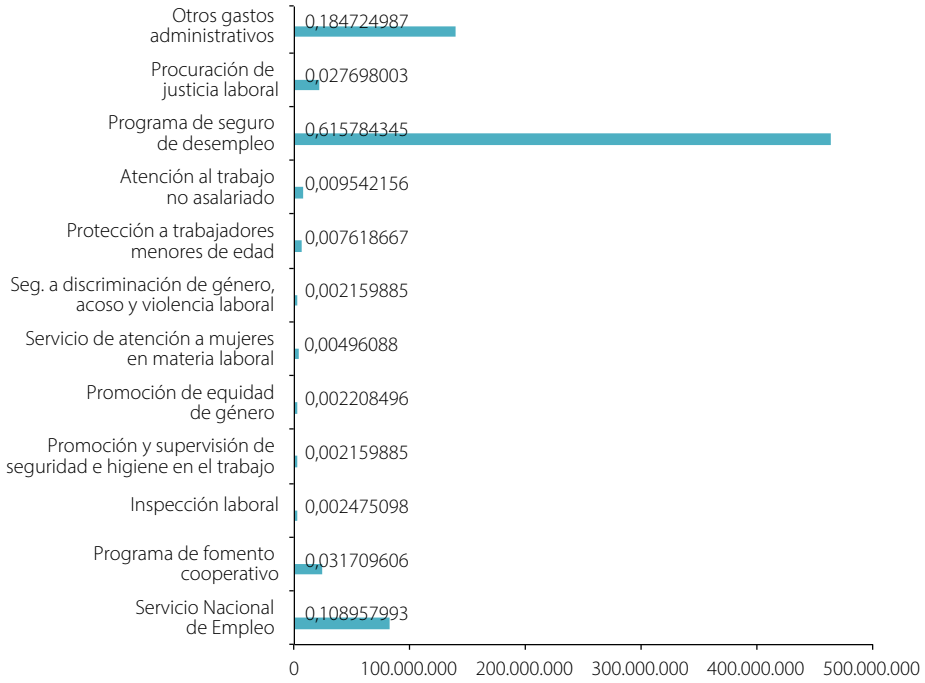
Notas: La aportación de recursos federales que realizó la STPS Federal fue por un monto total de $ 73.705.276.

En términos relativos, el presupuesto asignado por el GDF en materia de política laboral representa solo el 0,48% (0,53% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del presupuesto ejercido por parte del GDF durante el año 2010. De igual forma, si se analiza este presupuesto en términos del Producto Interno Bruto del Distrito Federal se observa que solo representa el 0,045% (0,050% si se incluyen las aportaciones federales para el SNE) del PIB estatal. A este respecto, el presupuesto de la STyFE, así como al interior de la dependencia, lo define el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Más adelante en este libro se analizarán en detalle las actividades y programas que realiza la STyFE, y se expondrá que de acuerdo con los propios operadores de los programas y actividades institucionales de la Secretaría es necesario asignar un mayor presupuesto para así poder dar un mejor cumplimento a sus atribuciones.

Al interior de la STyFE la asignación del presupuesto se muestra en el Gráfico 2. Así pues, la mayor parte de los recursos de la Secretaría (aproximadamente el 61%) se destinan a financiar el Programa del Seguro de Desempleo.

Por su parte, el Sistema del Servicio Nacional de Empleo, junto con el Programa de Fomento Cooperativo, son respectivamente (10,9% y 3,2%) los otros dos programas al interior de la Secretaría que en términos relativos se les asigna mayor presupuesto. No obstante, no hay que olvidar que el financiamiento al Sistema del SNE también incluye los recursos que son de aportación federal, y que en el caso del Distrito Federal representan la mayor proporción del presupuesto con el que opera el Sistema del SNE.

Gráfico 2. Presupuesto desglosado de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, 2010



Fuente: Informe de Cuenta Pública de la STyFE 2010.

Nota: La suma de los porcentajes no es igual al 100% debido a que no se incluyen otros gastos administrativos (18,5%).

3.6.2.6. Atención a la población objetivo e indicadores

Anualmente, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo define un Plan Operativo Anual (POA) como parte del ejercicio presupuestario. En este documento la Secretaría define las metas de atención, la prestación de servicios y el presupuesto que estima realizar durante ese año.

En términos generales, al interior de la Secretaría la definición de las metas de atención y prestación de servicios se realiza basada en dos criterios. El primero de ellos es el presupuesto asignado a cada área dentro de la STyFE; y el segundo, se realiza una proyección que considera la demanda de atención y prestación de servicios de años anteriores.

Ahora bien, durante el año 2010 la STyFE cumplió con las metas propuestas a inicio del año. Con excepción del Sistema del SNE (92,8%), las acciones de promoción de equidad de género (95,6%) y el seguimiento a discriminación de género, acoso sexual y violencia laboral (96,4%) todas las actividades de la Secretaría alcanzaron un grado de cumplimiento del 100% o superior. Solo en caso del Programa del Seguro de Desempleo no se pudo llevar a cabo esta

Cuadro 75. Población atendida, indicadores y evaluaciones de la STyFE, 2010

Programa / Actividad institucional	Metas		Porcentaje de cumplimiento	Nombre del indicador	Tema de evaluación[1]
	Proyectado	Alcanzado			
Servicio Nacional de Empleo	116.000	107.672	92,8	Personas atendidas	Sí
Programa de Fomento Cooperativo	3.800	4.847	127,6	Personas atendidas e identificadas con perfil para capacitarse y/o emprender proyectos	Sí
Inspección laboral [a]	8.050	8.621	107,1	Índice de asesorías a trabajadores y patrones. Tasa de cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo inspeccionados	Sí
Promoción y supervisión de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo [b]	15.000	16.886	112,6	Asesorías y capacitación a trabajadores y patrones	Sí
Promoción de equidad de género	205	196	95,6		Sí
Servicio de atención a mujeres en materia laboral	11.471	13.042	113,7	Asesorías con perspectiva de género	Sí
Seguimiento a discriminación de género, acoso sexual y violencia laboral	2.758	2.660	96,4	Seguimientos	Sí
Protección a trabajadores menores de edad	18.300	19.400	106,0	Autorización a menores	Sì
Atención al trabajo no asalariado	15.000	15.765	105,1	Atención al trabajo no asalariado	No
Programa de protección y fomento al empleo "seguro de desempleo" [c]	50.690	260.657	514,2	Indicador de Cobertura. Indicador de cobertura de género. Indicador de gestión.	Sí
Acciones en materia de procuración de justicia laboral	60.978	64.806	106,3	Brindar asesoría y orientación jurídica a trabajadores y trabajadoras	Sí

Fuente: Informe de Cuenta Pública de la STyFE 2010, el Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010 y 2012 y la Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal.

Notas: a) Las acciones de inspección laboral incluyen la inspección de condiciones generales y las asesorías sobre inspección laboral. b) Incluye acciones de capacitación. c) Durante este ejercicio se autorizó la modificación de la unidad de medida, situación que generó la modificación de la meta física original que era de 50.690 personas a beneficiar. Con esta modificación ahora se registran apoyos emitidos. En los resultados se incluyen 64.850 apoyos correspondientes a adeudos de beneficiarios del 2009.

1 En el año 2010 se llevó a cabo la evaluación externa "Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal" a la STyFE.

comparación debido a que en el año 2010 hubo una modificación en la unidad de medida, pasando de ser personas beneficiadas a apoyos emitidos.

Adicionalmente, la STyFE ha realizado un esfuerzo por medir el avance en el cumplimiento de algunos de sus programas y actividades institucionales. A este respecto, en el Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012 se han establecido estos indicadores. En el cuadro *Población atendida, indicadores y evaluaciones de la STyFE 2010* se presenta el nombre del indicador asociado a cada programa o actividad institucional. En general, estos indicadores se constituyen por una línea base, la fórmula para su cálculo y las metas para los años 2010, 2011 y 2012. Un análisis más amplio de los indicadores se presenta más adelante, cuando se analiza en detalle las actividades institucionales y programas que opera cada dirección de área dentro de la Secretaría.

Finalmente, como se explicó en el apartado anterior, la STyFE solicitó en el año 2010 una evaluación externa, "Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal", con la finalidad de evaluar el diseño y la implementación de la política de empleo en el Distrito Federal. Esta evaluación abordó un gran número de temas que abarcaron la mayoría de los programas y servicios que brinda la Secretaría. En el Cuadro *Población atendida, indicadores y evaluaciones de la STyFE 2010* se establece la relación entre las actividades institucionales y programas de la Secretaría y si estos fueron sujetos de evaluación, es decir, si fueron temas de evaluación en el documento. En general, la evaluación cubrió la mayor parte de las acciones de política de empleo en el Distrito Federal, con especial énfasis en el Programa del Seguro de Desempleo. No obstante, el aspecto del trabajo no asalariado tuvo poco o casi nulo análisis dentro de esta evaluación.

3.6.2.7. Coordinación y complementariedad a nivel institucional

En relación con la coordinación y complementariedad de acciones en materia de política laboral que existe entre la STyFE y otras secretarías de gobierno que forman parte del Gobierno del Distrito Federal, se menciona que se tiene una "relación básica", es decir, se limita a transferir asuntos de la competencia de cada una de las Secretarías. A este respecto, se reconoce que esta falta de integración sin lugar a duda es una limitante.

De igual forma, el grado de coordinación entre el Gobierno del Distrito Federal y el estado de México se ha limitado a una "relación básica", es decir, igual que el caso anterior, se limita a resolver asuntos en sus respectivos ámbitos de competencia, pero no existe un diálogo habitual entre los dos gobiernos que forman la ZMVM.

Finalmente, en lo que se refiere al grado de coordinación entre la STyFE y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), este se ha mencionado que está en una "relación básica", que es cordial, pero fría. De igual forma se tienen proyectos en conjunto fuera de la coordinación que ya existe debido a la normatividad existente. En este sentido, las autoridades laborales del Distrito Federal señalan que este limitado grado de coordinación se debe a:

> "… las diferencias políticas y de concepción respecto de cómo deben tratarse los asuntos del trabajo. Ellos insisten en una reforma laboral, nosotros decimos que no es necesario en este momento y mucho menos con esos criterios. Ellos dicen que el seguro de desempleo nacional no se necesita debido a que la STyPS opera varios programas de apoyo para el empleo que son similares al seguro de desempleo, nosotros decimos que no y que es necesario que opere una política de seguro de desempleo nacional. Otro ejemplo en materia de fomento cooperativo, nosotros decimos que el cooperativismo es una instancia que debe de ser promovida, ellos por su parte la omiten o no le dan importancia. A este respecto, nosotros creemos que el asunto de los electricistas y de los mineros se debió haber tratado de otra manera, y por el contrario, ellos están felices porque sacaron a la calle a 44.000 trabajadores con un decreto que en nuestra opinión vulneró los derechos de los trabajadores. Entonces, estas distintas visiones hacen que la relación sea cordial, pero fría"…

No obstante, si bien existe una relación básica, se han firmado algunos convenios entre ambas instancias de la autoridad laboral en materia de salud en el trabajo, accidentes y riesgos, inspección, innovación tecnológica, entre otros.

3.6.3. Las buenas prácticas en el ámbito laboral

A continuación se presenta un análisis y descripción de las actividades institucionales, programas y servicios que ofrece la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal. Asimismo, se clasifican estas acciones en términos de buenas prácticas en materia laboral. Para ello, al igual que en las demás entidades federativas analizadas en el estudio, se utilizó, para valorar el grado de cumplimiento de buena práctica de las acciones de política laboral en el Distrito Federal, la metodología que se presentó en los primeros apartados de esta publicación y que se elaboró a base de los criterios metodológicos de la Organización Internacional del Trabajo para la identificación y clasificación de buenas prácticas en materia laboral.

3.6.3.1. El seguro de desempleo

Antecedentes y justificación

El Seguro de Desempleo (SD) comenzó como una iniciativa impulsada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y que responde a la situación precaria del empleo en México, en particular en el Distrito Federal.[27] En este contexto, la tasa de desempleo abierto en la entidad ha sido mayor que el promedio nacional, por ejemplo, en el tercer trimestre del 2010 el Distrito Federal

27 Las autoridades laborales del Distrito Federal comentaron que para el diseño del seguro de desempleo se llevó a cabo un diagnóstico de la problemática laboral en la entidad y que además se consideraron las experiencias internacionales en la materia. Se solicitó este documento, sin embargo, no se ha recibido.

presentó una tasa de desempleo del 6,98%, es decir, un nivel de desempleo de alrededor de 300.000 personas.

Este programa se inicia en octubre de 2007 como un programa "temporal" con un presupuesto de alrededor de $ 35.000.000, en tanto se promovía su iniciativa en ley. Un año más tarde, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó en agosto de 2008 la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal, la que se publica en octubre del mismo año en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF). Asimismo, en julio de 2009 se publica en la GODF su reglamento: Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo para el Distrito Federal.

Ahora bien, el seguro de desempleo tiene su fundamento en varios preceptos a nivel internacional, federal y local. En el marco internacional, el seguro de desempleo toma como referencia los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la que considera a los seguros de desempleo como un mecanismo que coadyuve a brindar un nivel adecuado de vida y seguridad a las personas. Asimismo, se toman como referencia las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo para reglamentar e instituir los seguros de desempleo, en particular el Convenio sobre Desempleo acordado en 1934. En el ámbito nacional, el seguro de desempleo se apoya en los Artículos 5, 25, 26 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la libertad de trabajo, la obligación del Estado de fomentar el empleo y la justa distribución de la riqueza, el derecho al empleo y los derechos del trabajo. Finalmente, en lo que se refiere a la legislación local, el seguro de desempleo se apoya en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal el cual señala dentro de sus líneas de acción el de ampliar la cobertura del seguro de desempleo a las personas migrantes.

Características y líneas de acción del programa

El objetivo general del Programa del Seguro de Desempleo es "otorgar una *protección básica* a los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a migrantes[28], y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo" (ROP, 2011).

Asimismo, dentro de los objetivos específicos del Programa del Seguro de Desempleo se plantea:

- Apoyar a toda persona desempleada residente en el Distrito Federal.
- Apoyar a personas migrantes que retornen a la Ciudad de México en calidad de desempleados.
- Estimular la generación de empleos en el sector formal de la economía para contribuir a reducir la informalidad y el trabajo precario en la Ciudad de México.

28 Mexicanos que hayan tenido la necesidad de regresar al país en condición de desempleo y que actualmente tengan su domicilio en el Distrito Federal.

- Impulsar la capacitación de los desempleados para desarrollar nuevas habilidades que les permitan fortalecer su potencial laboral y orientarlos hacia la organización social del trabajo (ROP, 2011).

Bajo esta perspectiva, la protección básica que otorga el Programa del Seguro de Desempleo consiste en un beneficio económico mensual equivalente a 30 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el que se otorgará por un periodo máximo de seis meses.[29] Este apoyo económico se entrega por medio de tarjeta de débito y solo se puede acceder al programa una vez cada dos años.

De acuerdo con las autoridades laborales en el Distrito Federal[30], el apoyo económico que se otorga mediante el Seguro de Desempleo debe verse como:

> "… un apoyo económico que tiene por objeto el que las personas tengan capacidad y recursos, es decir, que tengan liquidez, para procurar buscar su inserción en el mercado laboral. Este apoyo no es con el objeto de poder subvenir el sustento de la familia, sino darles un apoyo complementario en circunstancias extraordinarias para que las personas puedan ayudarse a buscar trabajo"…

Ahora bien, el Programa del Seguro de Desempleo opera a través de tres principales líneas de acción: la entrega del apoyo económico a los desempleados, la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral.

A este respecto, el objetivo primario del programa es la entrega del beneficio económico a los desempleados, el cual consiste como se explicó anteriormente, en un apoyo económico mensual de 30 días de salario mínimo en el Distrito Federal que equivale aproximadamente $ 1.800 mensuales.

En paralelo, los objetivos secundarios de este programa son la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral. En el caso de la capacitación para el trabajo, la Dirección del Seguro de Desempleo (DSD) realiza dos tareas. Por un lado, canaliza a sus beneficiarios a la Dirección General de Empleo y Capacitación (DGEC), encargada de operar los programas del Servicio Nacional de Empleo, para recibir cursos de capacitación para el autoempleo. En este último punto, se busca que los beneficiarios del Seguro de Desempleo reciban cursos orientados a la formación de empresas cooperativas, es decir, se busca que los beneficiarios se agrupen y constituyan empresas sociales. No obstante, los cursos de capacitación que se ofrecen a los desempleados pueden ir desde los cursos para la constitución de empresas cooperativas hasta los cursos generales de autoempleo bajo el esquema del SNE. Y por el otro, la Dirección del Seguro de Desempleo también gestiona directamente algunos cursos de "capacitación mixta" para sus beneficiarios. En este esquema, la DSD lleva a cabo convenios de colaboración con diversas empresas e instituciones para la

29 Si durante este periodo el beneficiario encuentra un empleo entonces se suspende el apoyo económico del Seguro de Desempleo.

30 Entrevista con el Lic. Eduardo Miranda Esquivel.

impartición de los cursos. Cabe mencionar que bajo esta modalidad, los cursos son impartidos por la misma empresa o institución y se llevan a cabo en las instalaciones de la DSD. Por ejemplo, con Nacional Financiera actualmente se tiene un convenio de colaboración para la impartición de cursos para la apertura de negocios. De igual forma, con la empresa Restaurantes California se está impartiendo diferentes cursos de capacitación, que van desde la preparación de ayudantes generales hasta la preparación de chefs.

En lo que se refiere a la vinculación laboral, la Dirección del Seguro de Desempleo tiene un esquema de gestión muy similar al que realiza con respecto al tema de la capacitación para el trabajo. Por un lado, la DSD canaliza a sus beneficiarios a la DGEC, la cual opera los servicios de vinculación laboral dentro del esquema del Servicio Nacional de Empleo. Y por el otro, la DSD ha establecido directamente convenios de colaboración con algunas asociaciones de empleadores dentro del Distrito Federal para vincular a sus beneficiarios con las ofertas de empleo que recibe por parte de estas organizaciones. Actualmente, la Dirección del Seguro de Desempleo ha establecido convenios de vinculación laboral e intercambio de bolsas de trabajo con las siguientes organizaciones de empleadores:

- Asociación de Empresarios de Iztapalapa A.C. (AEI)
- Asociación Industrial Vallejo A.C. (AIVAC)
- Asociación Latinoamericana de Micros, Pequeños y Medianos Empresarios A.C. (ALAMPYME)
- Asociación Mexicana en Dirección de Recursos Humanos A.C. (AMEDIRH)
- Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales A.C. (ANTAD)
- Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de la Ciudad de México (CANACO)
- Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA)
- Confederación Patronal de la República Mexicana de la Ciudad de México (COPARMEX)

En este último punto cabe mencionar que se ha buscado que los empleos que se ofrecen por parte de estas organizaciones de empleadores sean empleos con las mejores condiciones posibles. Se solicita que tengan una remuneración mínima que vaya de acuerdo al perfil del trabajador, es decir, que el ingreso, las prestaciones y las condiciones del trabajo sean acordes con la preparación académica y el conocimiento técnico que tiene el trabajador del puesto. No obstante, se reconoce que debido a la actual falta de empleo en la Ciudad de México esta tarea ha sido difícil llevarla a cabo.

Ahora bien, bajo estos esquemas de apoyo el Programa del Seguro de Desempleo busca que el beneficiario logre encontrar un empleo antes de que termine el periodo de seis meses en el que se le puede otorgar el apoyo. Además de la razón obvia, entre más rápido se encuentre un empleo será mejor para el beneficiario, es importante señalar que de no lograrse este objetivo entonces el desempleado queda nuevamente desprovisto de esta protección básica. Además, como se señaló anteriormente, al momento de encontrar un empleo, este beneficio económico se suspende, por lo que se liberan recursos presupuestales para poder atender a otros desempleados en la Ciudad de México.

Presupuesto, metas y evaluación del programa

El financiamiento del Programa del Seguro de Desempleo se realiza únicamente con recursos fiscales del Gobierno del Distrito Federal, es decir, no cuenta con aportaciones de los empleadores ni tampoco de los trabajadores[31]. A este respecto, las autoridades laborales reconocen que esta es una debilidad sustancial del programa y han señalado lo siguiente:

> "… las experiencias internacionales nos han demostrado que es muy importante que el Programa del Seguro de Desempleo se financie mediante la participación tripartita. En este caso, lo ideal sería que participaran los diferentes niveles de gobierno, el Federal, el Estatal y el Local para financiar el Seguro de Desempleo, así como los trabajadores y los patrones. Desgraciadamente la actual situación económica no nos permite exigirle una participación adicional a los patrones y a los trabajadores"…

Bajo esta perspectiva, la STyFE está analizando cómo plantear una propuesta para que en el mediano y largo plazo el financiamiento del Seguro de Desempleo sea de participación tripartita con la creación de un fondo que pueda lograr que este programa pueda atender a todos los desempleados del Distrito Federal.

En el año 2010, el Seguro de Desempleo tuvo un presupuesto de $ 462.883.887, lo que permitió otorgar 260.657 apoyos a 55.563 desempleados. El Programa del Seguro de Desempleo es el programa dentro de la STyFE que recibe la mayor cantidad de recursos. Por ejemplo, durante el 2010 el presupuesto ejercido por la STyFE fue de $ 677.992.767, por lo que el presupuesto de este programa representó más del 60% del total del presupuesto de la secretaría.[32] A este respecto, los responsables de operar el Seguro de Desempleo han señalado que el Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo está proponiendo que parte de estos recursos se destinen a proyectos productivos, es decir, que un porcentaje del presupuesto del Seguro de Desempleo se utilice para ayudar a financiar iniciativas de proyectos productivos por parte de los desempleados. La razón principal detrás de esta propuesta es contribuir al objetivo de la STyFE de coadyuvar a resolver el problema del empleo en el Distrito Federal y no limitarse solo a proveer a los desempleados una ayuda temporal. De lo anterior se deduce que se esté buscando que una de las vertientes del Seguro de Desempleo sea que una vez finalizada la capacitación para el desempleado se pueda ayudarl a iniciar un negocio propio, es decir, generar un círculo virtuoso que comience con la entrega del apoyo económico, pasando por la capacitación y culminando con la ayuda para iniciar su proyecto productivo.

Las metas del Programa del Seguro de Desempleo se determinan año a año basadas en el presupuesto asignado. Desde su inicio en octubre de 2007, al mes de julio de 2011, el Seguro de

31 La asignación del presupuesto para el Programa del Seguro de Desempleo, así como para el resto de los servicios y programas de la STyFE, es propuesto por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en colaboración con el Secretario del Trabajo y Fomento al Empleo, y es autorizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

32 Información de Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Informe de Cuenta Pública 2010.

Desempleo ha entregado más de 1.044.723 apoyos en beneficio de 189.682 personas. Durante este año se estima que se otorguen 295.823 apoyos, beneficiando a 51.914 desempleados, es decir, al 16,5% de los desempleados abiertos en el Distrito Federal.[33] Es importante señalar que en términos generales, año a año se han venido cumpliendo las metas de cobertura del programa. Asimismo, para el seguimiento de los objetivos del Programa del Seguro de Desempleo se han establecido los siguientes indicadores[34]:

- **Indicador de cobertura**: Beneficiarios del Seguro de Desempleo / Desempleados abiertos en el Distrito Federal.
- **Indicador de cobertura de género**: Beneficiarias (mujeres) del Seguro Desempleo / Total de beneficiarios.
- **Indicador de gestión**: Presupuesto ejercido / Presupuesto total.

Ahora bien, en términos de evaluación, la Ley de Protección y Fomento al Empleo, su Reglamento, así como las Reglas de Operación de este programa, establecen los mecanismos de evaluación a los que está sujeto el Programa del Seguro de Desempleo. En cumplimiento con la Ley de Protección y Fomento al Empleo, se ha establecido un Consejo Consultivo para el Fomento y Protección al Empleo en el Distrito Federal, el que para fines de evaluación tiene dentro de sus atribuciones dos tareas. De manera directa el Consejo Consultivo posee como una de sus facultades la evaluación periódica, cada seis meses, de las políticas de fomento y protección al empleo adoptadas por la STyFE, entre ellas el Programa del Seguro de Desempleo.[35] Asimismo, para este fin el Consejo apoyará a la STyFE en la creación de un comité de evaluación, estableciendo los lineamientos para la formación del mismo. En este marco, en junio del año 2009 se estableció el Comité Técnico para la Supervisión, Vigilancia y Evaluación del Programa del Seguro de Desempleo. Este Comité Técnico tiene como objetivo la deliberación, análisis y valoración de la evolución, instrumentación y resultados del programa, así como las sugerencias de ajustes y modificaciones. Para este fin el Comité Técnico se reúne cuando menos tres veces al año de manera ordinaria.[36]

Otro mecanismo de evaluación del Programa del Seguro de Desempleo se realiza mediante evaluaciones externas. A este respecto, en enero del 2010 se llevó a cabo la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, evaluación que incluyó como uno de sus principales temas el Programa del Seguro de Desempleo. Este mecanismo de evaluación es coordinado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF). Finalmente, cabe mencionar que los operadores del Seguro de Desempleo actualmente están gestionando una nueva evaluación externa dirigida solamente a evaluar este programa.

33 5to Informe de Gobierno del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

34 Sección VIII Indicadores, Reglas de Operación del Programa del Seguro de Desempleo 2011.

35 Artículo 27 de la Ley de Protección y Fomento al Empleo.

36 Sección X-d de las Reglas de Operación del Programa del Seguro de Desempleo 2011 y Capítulo IV del Reglamento de la Ley de Protección y Fomento al Empleo.

Elementos de buenas prácticas

El Seguro de Desempleo es una práctica única en México, el que ha avanzado notablemente en términos institucionales hasta actualmente ser parte de la legislación vigente en el Distrito Federal. Este programa puede ser considerado como buena práctica, debido a que cumple con la mayoría de los criterios de buenas prácticas. A continuación se presenta el cuadro de análisis:

Cuadro 76. Buena práctica: El seguro de desempleo

1. Clasificación de buena práctica
• Práctica innovadora
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
El Programa del Seguro de Desempleo se ha consolidado en términos normativos. Actualmente este programa cuenta con una ley y un reglamento, lo que le permitirá tener continuidad en las próximas administraciones del gobierno del Distrito Federal.
II. Innovación o creatividad
Este es el primer programa de seguro de desempleo en México, y bajo su concepción este programa otorga una protección básica a los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a migrantes, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo.
III. Eficacia/impacto
El avance institucional con el que se ha establecido el Programa del Seguro de Desempleo es de resaltarse que este programa ha definido las metas anuales del programa, las que se determinan a base del presupuesto asignado. Desde su inicio en octubre de 2007, al mes de julio de 2011, el Seguro de Desempleo ha entregado más de 1.044.723 apoyos en beneficio de 189.682 personas. Durante este año se estima que se otorguen 295 mil 823 apoyos, beneficiando a 51 mil 914 desempleados, es decir, al 16,5% de los desempleados abiertos en el Distrito Federal. En términos generales, año con año se han venido cumpliendo las metas de cobertura del programa. Otro elemento importante es que para el seguimiento de los objetivos del Programa del Seguro de Desempleo se han establecido indicadores para medir su grado de cumplimiento. Estos indicadores son: Indicador de cobertura, Indicador de cobertura de género, e Indicador de gestión.
IV. Replicabilidad
Este es un programa que podría replicarse en otras entidades federativas e incluso a nivel nacional. No obstante, la adopción del Programa del Seguro de Desempleo es un tema que depende en su totalidad de los gobiernos estatales y sus legislaturas, es decir, su implementación depende de la voluntad del ejecutivo como del legislativo locales. Nótese que este programa ya fue replicado en Zacatecas.

V. Sostenibilidad
Esta práctica no cumple con el criterio de sostenibilidad, ya que actualmente el financiamiento del Programa del Seguro de Desempleo no es tripartito, es decir, solo se financia con recursos presupuestales del gobierno del Distrito Federal.
VI. Pertinencia
Actualmente,el mercado de trabajo en México no ha logrado generar las suficientes fuentes de empleo. El Distrito Federal no escapa a esta dinámica nacional, por lo que el Programa del Seguro de Desempleo es importante, ya que ha logrado apoyar a una gran cantidad de desempleados en la Ciudad de México.
VII. Alineación a los programas nacionales
A nivel internacional, el Programa del Seguro de Desempleo toma como referencia los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el que considera a los seguros de desempleo como un mecanismo que coadyuve a brindar un nivel adecuado de vida y seguridad a las personas. Asimismo, se toman como referencia las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo para reglamentar e instituir los seguros de desempleo, en particular el Convenio sobre Desempleo acordado en 1934. En el ámbito nacional, el Seguro de Desempleo se apoya en los Artículos 5, 25, 26 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen la libertad de trabajo, la obligación del Estado de fomentar el empleo y la justa distribución de la riqueza, el derecho al empleo y los derechos del trabajo. Finalmente, en lo que se refiere a la legislación local, el Seguro de Desempleo se apoya en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Programa General de Gobierno del Distrito Federal.
VIII. Eficiencia y ejecución de los recursos
En términos generales, año con año el Programa del Seguro de Desempleo logra colocar todos los recursos que se le asignan a este programa para la entrega de apoyos económicos. Por el contrario, en algunos años, por ejemplo el 2009, debido al presupuesto del Programa, no se logró cubrir la demanda total del mismo.
Fuente: Elaboración de los autores con información de la Dirección del Seguro de Desempleo.

3.6.3.2. Inspección laboral

Antecedentes y normatividad

La Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS) se instituyó en diciembre de 1941 en el marco de la Ley Orgánica del Distrito Federal del entonces Departamento del Distrito Federal. A esta Dirección General pertenece la Dirección de Inspección del Trabajo (DIT) encargada, como su nombre lo indica, de la gestión y aplicación de la inspección laboral en las empresas de circunscripción en la Ciudad de México.

Antes de continuar, es importante hacer mención de que en México la inspección del trabajo tiene un carácter tanto federal como local.[37] En concreto y de manera jerárquica, la inspección del trabajo se estable en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) señalando las actividades económicas cuya aplicación de las leyes, incluyendo la inspección laboral, son de competencia exclusiva de las autoridades

37 Al ser la normatividad laboral en México de misma observancia para todas las entidades federativas, es que solo en este apartado se señale la distinción en inspección local de trabajo e inspección federal de trabajo, es decir, ya no se presentará este esclarecimiento para las demás entidades del estudio.

federales. Es decir, todas las actividades económicas que no estén contempladas en este artículo, su inspección laboral es de jurisdicción local. Ahora bien, continuando con este orden jerárquico, el objetivo, función y formas en que se debe aplicar la inspección del trabajo se establecen en los Artículos 540 a 550 de la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral, este último publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en julio de 1998. Ya en el ámbito de la Ciudad de México, dentro de la estructura organizacional del Gobierno del Distrito Federal la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que será la STyFE la instancia encargada de organizar las inspecciones de trabajo en los establecimientos de circunscripción local; y de manera más específica, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que la inspección laboral corresponde a la DGTyPS. En materia de las atribuciones, forma de ejecución y deberes de la inspección local del trabajo, estas se fundamentan en el Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del Distrito Federal en octubre de 1988; en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; en el Manual de Procedimiento de la Dirección General del Trabajo y Previsión Social, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en junio de 2010; así como la Norma Oficial Mexicana que corresponda.

Finalmente, la inspección del trabajo en materia de seguridad, higiene y medioambiente de trabajo es competencia del orden federal. En este sentido el Artículo 123 de la Constitución señala que será competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para ello las autoridades federales contarán con el auxilio de las autoridades estatales. Así pues, para esta finalidad se da cumplimiento a las disposiciones establecidas en el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo publicado en el DOF en enero de 1997, así como en la Ley Federal del Trabajo.

Inspección del trabajo en el Distrito Federal

La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo ha planteado como objetivo general en lo que a la inspección laboral se refiere: el de promover la revalorización del trabajo con el cumplimiento de los derechos humanos laborales; y para ello se han establecido los siguientes objetivos específicos:

- Contribuir a que los patrones cumplan con las Condiciones Generales de Trabajo (CGT).
- Supervisar que los centros de trabajo cumplan con la normatividad laboral vigente, los reglamentos y las disposiciones relativas de jurisdicción local.
- Sancionar a las empresas o patrones que violen las normas laborales e incumplan con las condiciones generales de trabajo que establece la legislación laboral.
- Hacer del conocimiento de trabajadores y patrones la correcta aplicación de la normatividad.[38]

38 STyFE, Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012.

En este marco, las inspecciones del trabajo que realiza la Dirección de Inspección del Trabajo en el Distrito Federal son de dos tipos: ordinarias y extraordinarias. Las visitas de inspección ordinarias son las que se practican periódicamente, atendiendo al programa de inspección para supervisar que las empresas o establecimientos cumplan con las normas de trabajo y para verificar la corrección de deficiencias o violaciones laborales que se hayan detectado. Estas visitas se determinan de manera aleatoria basadas en un padrón de empresas, el que está integrado aproximadamente por 45.000 empresas.[39] Por otro lado, las visitas de inspección extraordinarias son las que se practican fuera del programa de inspección, y se realizarán a solicitud de otras autoridades, como por ejemplo, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)[40] o bien por denuncia directa de los propios trabajadores. En el caso de las visitas de inspección extraordinarias por denuncia directa del trabajador, las autoridades de la DIT señalan que estas inspecciones son más rigurosas, ya que es el mismo trabajador quien reporta las anomalías existentes y, por lo tanto, la inspección a la empresa se hace más exigente y se observan tanto las CGT como la PTU.

A su vez, las inspecciones ordinarias, en el caso de la inspección por condiciones generales de trabajo, se subdividen en inspecciones iniciales y periódicas. Las inspecciones iniciales se realizan a base de la selección aleatoria del padrón de empresas. Por su parte, la inspección periódica es una segunda inspección a la empresa, aproximadamente un año después de practicarse la inspección inicial, para vigilar que la empresa continúe cumpliendo con las condiciones generales de trabajo.

Las inspecciones de trabajo pueden ser de tres tipos: Condiciones Generales de Trabajo; Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU); y Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo (SHyMAT). En el primer caso, es decir, las inspecciones por CGT, se observa: tipo de contrato, remuneración con recibo de pago, listas de raya, listas de asistencia, horario, salario, categoría, etcétera. Esto se realiza a base del Anexo de Condiciones de Trabajo. En relación con las inspecciones sobre la PTU, cabe mencionar que estas pueden ser tanto ordinarias como extraordinarias y, como su nombre lo indica, se busca observar que se haga una reparto según la ley de las utilidades de la empresa a los trabajadores. Finalmente, en lo que se refiere a las inspecciones de SHyMAT, los inspectores de la DIT auxilian a las autoridades federales en esta materia. Los inspectores de la DIT realizan la inspección de SHyMAT y emiten una cédula, la que es valorada por los inspectores de la STyPS. En los casos en que se determine que esta primera inspección no cuenta con elementos suficientes para emitir un dictamen, entonces los inspectores de la STyPS regresan a hacer una nueva inspección basándose en los requerimientos de información adicionales.

Finalmente, las inspecciones de trabajo, sean normales o extraordinarias, tienen un seguimiento por parte de las autoridades de la DIT hasta la conclusión del expediente. En

39 STyFE (2011), Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012; Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de enero de 2011.

40 Para el caso de Participación de los Trabajadores en las Utilidades.

términos operativos, la inspección se realiza a base de una cédula procedimental, por lo que se llega a una conclusión absolutoria en el caso de que la empresa cumpla con la normatividad laboral; o bien se instaura un procedimiento administrativo en los casos donde se detecte que la empresa está realizando violaciones a la legislación laboral. En este último caso se sanciona a la empresa con una multa y la DIT gira el oficio correspondiente a la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal para que esta instancia haga efectiva la multa.

Para el cumplimiento de la inspección del trabajo en el Distrito Federal, la Dirección de Inspección del Trabajo solo cuenta con 20 inspectores. Estos 20 inspectores realizan todas las inspecciones, ya sean visitas de inspección ordinaria o extraordinaria.

Metas, presupuesto y evaluación

La Dirección de Inspección del Trabajo establece el número de inspecciones que se llevarán a cabo en las empresas de la Ciudad de México en su Programa Operativo Anual (POA). En el POA, como su nombre lo indica, se hace una programación anual, la que se va monitoreando trimestralmente para observar si se están llevando a cabo el número suficiente de inspecciones para llegar al cumplimiento de las metas al finalizar el año. Por ejemplo, durante el año 2010 se programaron 8.050 acciones de inspección laboral, de las cuales de acuerdo con el Informe de Cuenta Pública 2010 se llegó al cumplimiento del cien por ciento. De septiembre de 2010 a julio de 2011 se realizaron 3.257 asesorías y se ejecutaron 136.000 visitas de inspección sobre Condiciones Generales de Trabajo o de Condiciones Generales de Seguridad e Higiene.[41] A este respecto, las autoridades de la DIT comentan que es muy importante llegar al cumplimiento de las metas, ya que de lo contrario la Contraloría General del Distrito Federal puede llegar a emitir alguna observación. Ahora bien, también puede darse el caso donde el número de acciones de inspección supera la meta anual; por ejemplo, en el año 2009 se programaron 7.344 acciones de inspección y se realizaron 8.556 inspecciones. Este excedente se explica por una mayor solicitud de inspecciones por parte de los trabajadores o bien por otras autoridades, todas estas solicitudes se tienen que realizar por lo que el número de visitas de inspección extraordinarias forzosamente excede a la meta programada.

Las metas anuales se fijan a base de una proyección que se determina apoyándose en los tres años preliminares, es decir, se toma como base el análisis del número acciones de inspección que se llevaron a cabo en los tres años anteriores y se realiza un estimado a la alza para el año a programar. En los últimos años la estimación a la alza responde al creciente número de visitas de inspección extraordinarias producto del creciente número de quejas por parte de los trabajadores o bien por las solicitudes de inspección por parte de otras autoridades, como por ejemplo la SHCP que ha estado solicitando una mayor vigilancia en lo que a la PTU se refiere.

El presupuesto de la DIT limita el número de acciones de inspección que puede realizar esta dirección. A este respecto, las autoridades de la DIT explican que no es posible programar

41 GDF (2011) *Quinto Informe de Gobierno 2010-2011*.

metas anuales más ambiciosas, ya que no se cuenta con los recursos humanos para su cumplimiento. Las actividades de la DIT se realizan solo con presupuesto del Gobierno del Distrito Federal. En el año 2010 el presupuesto ejercido para la inspección laboral fue de $ 1.860.526, lo que representa el 0,3% del total del presupuesto de la STyFE. En el caso de las acciones de promoción e inspección de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, el presupuesto ejercido fue de $ 6.270.670, lo que también representa un porcentaje muy reducido en el presupuesto total de la STyFE, es decir, el 1,0%. En este escenario, la STyFE destina el 1,3% se su presupuesto total en acciones de inspección y asesoría del trabajo para la Ciudad de México.

Ahora bien, para el seguimiento de los objetivos de la Dirección de Inspección del Trabajo se han establecido los siguientes indicadores de gestión:

- **Índice de asesorías a trabajadores y patrones**: (diferencia entre el número de asesorías proporcionadas durante el periodo y el número de asesorías proporcionadas en el periodo anterior) * 100.
- **Tasa de cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo inspeccionados**: Número de empresas que comprobaron cumplir con la normatividad laboral / el número de empresas inspeccionadas y sujetas a proceso de valoración y calificación * 100.[42]

Finalmente, en términos de evaluación, las actividades de la Dirección de Inspección del Trabajo fueron parte de los temas de evaluación de la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal,* que se llevó a cabo en enero de 2010. Esta evaluación fue coordinada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA, DF). En paralelo, también las actividades de esta dirección son auditadas por la Contraloría Interna de la STyFE. La última auditoría en la materia se practicó durante el periodo 2009 a 2010.

Elementos de buenas prácticas

La inspección del trabajo es una práctica que se realiza en toda la república mexicana. Esta actividad es del orden federal y local y su ámbito de competencia se delimita por el Artículo 123 constitucional. La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo ha planteado como objetivo general, en lo que a la inspección laboral se refiere, el de promover la revalorización del trabajo con el cumplimiento de los derechos humanos laborales. En este sentido, también la STyFE ha avanzado en la institucionalidad de la inspección laboral. Esta institucionalidad hace que la inspección laboral en el Distrito Federal cuente con varios elementos para considerarla como una buena práctica. A continuación se presenta el cuadro de análisis:

42 STyFE (2011) *Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012*; Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de enero de 2011.

Cuadro 77. Buena práctica: La inspección laboral

1. Clasificación de buena práctica
• Buenas prácticas replicadas
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
La inspección laboral en México cuenta con una amplia base institucional. La inspección del trabajo se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violación a la Legislación Laboral y el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. La inspección laboral es tanto del orden federal como local y depende de la actividad económica delimitada en el Artículo 123 constitucional. Ahora bien, en el caso del Distrito Federal la institucionalidad que regula la inspección laboral ha avanzado aún más en lo que se refiere a las atribuciones, forma de ejecución y deberes de la inspección local del trabajo. Esto se ha establecido en el propio Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal, en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal; en el Manual de Procedimiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social. Por otro lado, al interior de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal las actividades institucionales inherentes a la inspección laboral han avanzado en términos de transparencia. En el Programa Operativo Anual se establecen claramente su presupuesto, así como las metas y los indicadores con los que se mide el desempeño de la Dirección de Inspección del Trabajo.
II. Innovación o creatividad
La inspección del trabajo por sí misma no es una actividad que pudiera ser clasificada como innovadora, ya que la legislación laboral establece que todas las entidades federativas mediante sus gobiernos locales tienen la responsabilidad de llevar a cabo esta tarea en el ámbito de su competencia. Sin embargo, si es innovador el hecho de que en el Distrito Federal se tenga un propio reglamento para llevar a cabo la inspección laboral en la Ciudad de México.
III. Eficacia/ impacto
La inspección laboral en el Distrito Federal se programa anualmente y se va monitoreando trimestralmente para observar si se están llevando a cabo el número suficiente de inspecciones para llegar al cumplimiento de las metas planteadas al inicio del año. Por ejemplo, durante el año 2010 se programaron 8 mil 50 acciones de inspección laboral, las que de acuerdo con el Informe de Cuenta Pública 2010 se llegó al cumplimiento del 100%.
IV. Replicabilidad
El avance en términos institucionales de la inspección laboral en el Distrito Federal, por ejemplo, la creación de un reglamento para la Inspección Local del Trabajo, es un elemento que sería deseable que se constituyera en otras entidades federativas en México.
V. Sostenibilidad
Al ser la inspección del trabajo parte de las actividades institucionales de obligatoriedad de los gobiernos tanto local como federal, la sostenibilidad de esta práctica no entraría dentro de la discusión de los criterios de buenas prácticas. Es decir, por sí misma esta actividad continuará realizándose durante los próximos años.

VI. Pertinencia
La inspección laboral debe verse como una buena práctica por sí misma. Con la inspección, se avanza directamente a la promoción del trabajo decente, en particular en lo referente a los derechos laborales de los trabajadores. En este sentido, con la inspección laboral se vigilan las condiciones generales de trabajo, o bien el reparto de la participación de los trabajadores en las utilidades de los trabajadores que laboran en alguna empresa de la Ciudad de México; por lo que se les da una seguridad "jurídica" a los trabajadores de que las empresas están cumpliendo en términos de las leyes y reglamentos del trabajo.
VII. Alineación a los programas nacionales
Como se explicó anteriormente, la inspección del trabajo es una actividad normada y cuya responsabilidad es tanto del orden federal como local. En estos términos, la inspección laboral cuenta con una alineación inherente a la política nacional al estar dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violación a la Legislación Laboral y el Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo. Por otro lado, en el ámbito del Distrito Federal la inspección del trabajo se alinea y articula con las políticas de empleo establecidas en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración de los autores con información de la Dirección de Inspección del Trabajo.

3.6.3.3. Trabajo no asalariado

Antecedentes y normatividad

La Dirección de Registro y Evaluación (DRyE) forma parte de la estructura orgánica al interior de la Dirección General del Trabajo y Previsión Social (DGTyPS), la que se instituyó en diciembre de 1941 en el marco de la primera Ley Orgánica del Distrito Federal del entonces Departamento del Distrito Federal.

Las atribuciones de la DGTyPS han quedado establecidas en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. En sus atribuciones la DGTyPS deberá proponer los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas y los planes y programas para la regulación y reordenación del trabajo no asalariado.[43] A este respecto, la DRyE es el área al interior de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) encomendada para el cumplimiento de estas tareas.

En términos normativos, las tareas de la Dirección de Registro y Evaluación, igual que las demás áreas de la STyFE, se sujetan a los ordenamientos de observancia general de la administración pública del Distrito Federal, como lo son: el Programa General de Desarrollo 2007-2012; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, entre otros.

De forma específica, la DRyE realiza sus actividades institucionales con apego al Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal (RTNA) y las Reglas de Operación

43 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 46, Fracciones XVIII y XXI.

para la Entrega de Chalecos a los Trabajadores No Asalariados que Realizan la Actividad de Cuidadores y Lavadores de Vehículos en el Distrito Federal. Con este primer ordenamiento, es decir, con el RTNADF, la STyFE ha buscado regular todos los aspectos inherentes a las actividades, oficios, características; y requisitos para obtener las licencias, condiciones para el desempeño, organización, solución de conflictos y sanciones en contra de aquellos trabajadores no asalariados que violen las disposiciones de orden público. Finalmente, también se consideran los siguientes ordenamientos: el Programa de Reordenamiento de Anuncios y Recuperación de la Imagen Urbana del Distrito Federal; la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal; el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal; y el Código Penal para el Distrito Federal.

Ahora bien, para el desarrollo de las actividades institucionales de la Dirección de Registro y Evaluación esta dirección cuenta con una estructura orgánica definida por una Dirección de Área y tres Subdirecciones: la Subdirección de Trabajo No Asalariado; la Subdirección Zona Metropolitana; y la Subdirección Zona Centro.

Trabajo no asalariado

Una de las atribuciones de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social, por medio de la Dirección de Registro y Evaluación, es otorgar de forma gratuita una licencia y credencial de trabajador no asalariado que les permite ofrecer sus servicios en la vía pública de la Ciudad de México.

De acuerdo con las autoridades de la DRyE, el Distrito Federal es la única entidad federativa en México que ha establecido un Reglamento de Trabajo No Asalariado, siendo esto relevante, ya que se diferencia al trabajador no asalariado de los comerciantes ambulantes. Los trabajadores no asalariados son prestadores de servicios, es decir, su principal fuente de ingresos es el resultado de la utilización de su fuerza de trabajo y no hay una relación laboral patronal entre el que presta el servicio y quien lo solicita.

En este sentido, el RTNA define al trabajador no asalariado como la 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 y quien requiera de sus servicios la relación obrero-patronal que regula la Ley Federal del Trabajo. Ahora bien, se considera como trabajo no asalariado a las siguientes actividades:

- Aseadores de calzado
- Estibadores, maniobristas y clasificadores de frutas y legumbres
- Mariachis
- Músicos, trovadores y cantantes
- Organilleros
- Artistas de la vía pública
- Plomeros, hojalateros, afiladores y reparadores de carrocerías
- Fotógrafos, mecanógrafos y peluqueros

- Albañiles
- Reparadores de calzado
- Pintores
- Trabajadores auxiliares de los panteones
- Cuidadores y lavadores de vehículos
- Compradores de objetos varios, ayateros
- Vendedores de billetes de lotería, de publicaciones y revistas atrasadas
- Registro del trabajo no asalariado

Registro del trabajo no asalariado

El registro del trabajo no asalariado se lleva a cabo a base de los siguientes ordenamientos jurídicos: la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,[44] la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal,[45] el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal,[46] y el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal.[47]

Para llevar a cabo su registro, el trabajador no asalariado debe acudir a la Dirección de Registro y Evaluación y cumplir con los requisitos que marca el reglamento. A este respecto, se solicita al trabajador no asalariado que presente algunos documentos, como lo son: el acta de nacimiento, una identificación oficial, un comprobante de domicilio, fotografías, cartilla del servicio militar, entre otros. Un elemento importante de los requisitos es el de presentar dos cartas de recomendación preferentemente de vecinos donde el trabajador no asalariado laboral. En estas cartas se debe mencionar desde hace cuánto tiempo se conoce al trabajador no asalariado, que no ha generado ningún problema y que no se tiene inconveniente en que se le expida el permiso y la licencia para que labore en ese lugar. Posteriormente, la DRyE realiza un acuerdo de radicación de la procedencia del trámite y se hace una solicitud de opinión a las autoridades de la delegación en cuya jurisdicción se encuentre el lugar de trabajo en que se pretende ubicar el trabajador no asalariado. Esto para el caso de los trabajadores no asalariados cuya actividad requiera de un puesto fijo o semifijo, ya que es la autoridad delegacional la única instancia que otorga el aprovechamiento de la vía pública. Posteriormente, y una vez que se recibe y revisa la respuesta fundada y motivada de la autoridad delegacional, se instrumenta una revisión de campo para verificar el dicho del trabajador no asalariado y finalmente se determina una resolución procedente o improcedente para la expedición de la licencia y la credencial. La licencia y la credencial tienen una vigencia de un año. Actualmente se tiene un padrón de alrededor de 21.600-21.700 trabajadores registrados.

44 Artículo 15 Fracción. XVIII y 23 Ter Fracción. IV y VIII.

45 Artículo 4, del 30 al 60, 76 al 84 y 89 al 96.

46 Artículo 119 Cuater Fracción. XV y XXVI.

47 Artículos: 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12,13 y 47.

Programa de Reordenamiento de los Cuidadores y Lavadores de Vehículos

El antecedente del Programa de Reordenamiento de los Cuidadores y Lavadores de Vehículos (PRCyLV) comenzó con un programa piloto en el año 2003 en la colonia Jardines del Pedregal en la delegación Álvaro Obregón, donde se capacitó y regularizó a 48 Cuidadores y Lavadores de Vehículos (CyLV). Posteriormente, en el año 2005 se instrumentó el programa piloto en la colonia Toriello Guerra, donde de igual forma se capacitó y regularizó a 46 Cuidadores y Lavadores de Vehículos. Este mismo año, en la Delegación Coyoacán, en específico en el centro histórico de la demarcación, se incorporó a 115 CyLV al programa piloto. Adicionalmente en este año, en las delegaciones Iztacalco y Azcapotzalco se reordenaron a 35 y 250 Cuidadores y Lavadores de Vehículos, respectivamente. Y finalmente, en el año 2006 se incorporó al programa piloto a 42 Cuidadores y Lavadores de Vehículos en la zona de hospitales en la delegación Tlalpan. Las autoridades de la STyFE señalan que la implementación del programa piloto en las delegaciones Iztacalco y Coyoacán ha sido complicada. Por ejemplo, en la delegación Iztacalco las autoridades delegacionales utilizan a los CyLV para realizar eventos políticos, esto genera compromisos, por lo que cuando hay una denuncia por malas prácticas hacia algún CyLV, por ejemplo, cobrar cuotas, la autoridad delegacional no los sanciona e incluso los protegen. En el caso de la delegación Coyoacán, la problemática se presentó con las autoridades de seguridad pública, había la mala práctica de cobrar cuotas "entre" a los CyLV. Aquí se documentó la mala práctica y se sustituyeron a estos elementos de seguridad pública. No obstante, los elementos que entraron en sustitución, elementos de la Policía Bancaria e Industrial, igualmente comenzaron a llevar a cabo esta mala práctica.

Ahora bien, la respuesta de la Dirección de Registro y Evaluación para eliminar las malas prácticas por parte de las autoridades, así como por parte de los mismos Cuidadores y Lavadores de Vehículos, se ha basado en el establecimiento de un nuevo procedimiento para la captación y seguimiento a la denuncia. Un primer elemento fue el establecimiento de un *call center*, cuya finalidad es la de captar las quejas ciudadanas, así como de los mismos CyLV.[48] Una vez que se ha recibido la queja se emite un número de folio confidencial con el que el ciudadano puede dar seguimiento a la denuncia. En paralelo, el Sistema del Consejo Ciudadano recibe el reporte. Posteriormente, el personal del Consejo Ciudadano analiza la información y elabora un oficio dirigido al Juzgado Cívico correspondiente, marcando copia a la Dirección Ejecutiva de Juzgados Cívicos (DEJC) y la STyFE. Por su parte, el Juez Cívico mandará un oficio a seguridad pública para que se haga la presentación del probable infractor, posteriormente el Juez Cívico emite la sanción. Como siguiente paso, la DEJC da seguimiento y respuesta al Consejo Ciudadano y a la STyFE. Esta respuesta se ingresa al Sistema del Consejo Ciudadano donde el ciudadano puede conocer la resolución del reporte. Finalmente, la STyFE consulta esta base de datos y en el caso de que el CyLV se encuentre inscrito en el programa entonces se registra el apercibimiento. En caso de tres apercibimientos se cancela su licencia. En el caso en que el CyLV no esté en el programa este apercibimiento se registra y se toma en consideración al momento en que el CyLV

48 Asimismo, la denuncia puede hacerse por medio de mensaje de texto tomando una fotografía o video.

vaya a registrarse al programa. Así pues, la idea detrás de este nuevo mecanismo es reconstruir el tejido social donde se encuentra laborando el CyLV; para el ciudadano la idea es transparentar el proceso de remisión a los Juzgados Cívicos y que efectivamente se lleve a cabo una sanción a los CyLV que realicen malas prácticas; y para el CyLV, evitar la extorsión a los que son sometidos por parte de algunas autoridades y que de igual forma efectivamente se sancione a estas autoridades.

Otro elemento de este programa ha sido la impartición de cursos de capacitación en materia de cultura cívica y prevención del delito a los Cuidadores y Lavadores de Vehículos. En este primer punto se promueven y difunden los derechos y obligaciones de los CyLV, mediante los cursos sobre Ley de Cultura Cívica, mismos que son impartidos por Jueces Cívicos. Asimismo, se les da a conocer el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal, el Código Penal para el Distrito Federal, así como el Reglamento de Tránsito del Distrito Federal. En relación con la prevención del delito, la capacitación que se les da a los CyLV es, en esos términos, la prevención. Los CyLV saben qué personas son de la zona y quienes no; por ejemplo, identifican a una persona ajena a la colonia cuando pasa en diferente vehículo en distintas ocasiones. En este caso por ejemplo se instruye al CyLV para que anote el número de placas y lo reporte a las autoridades de seguridad pública. Con este tipo de medidas, en Jardines del Pedregal por ejemplo, se ha logrado evitar secuestros, robos a casa habitación, robos de autopartes y vehículos. Las autoridades de la STyFE comentan que la idea es vincular todas estas acciones con la finalidad de prevenir cualquier tipo de delito, se busca concientizar a los CyLV para que asuman este compromiso, se les hace ver que si bien la STyFE va a autorizar y a proteger esta actividad, en contraparte, el CyLV puede ser monitor, brindando información a las autoridades de seguridad pública. Otro elemento importante en esta estrategia de capacitación es que de acuerdo con las estadísticas de la DRyE, el 80% de los CyLV viven en el Distrito Federal y reciben algún tipo de ayuda por parte del Gobierno del Distrito Federal, por ejemplo, pensión de adulto mayor, ayuda por discapacidad, becas para uniformes escolares para sus hijos; en esta perspectiva, se les hace ver a los CyLV que este tipo de ayuda se financia con los impuestos que paga la ciudadanía, por lo que es lógico y ético que el CyLC ayude a controlar la seguridad en la zona. En este sentido el CyLC lo ha entendido y ha colaborado para ir reconstruyendo el tejido social y cuando los CyLV actúan de esta manera obtienen el reconocimiento de la misma ciudadanía. Por otro lado, en esta capacitación se invita a que los CyLV realicen la denuncia cuando son extorsionados por las autoridades de seguridad pública. En estos casos se les ha informado que la denuncia puede ser anónima, para evitar cualquier tipo de represalias.

Metas, presupuesto y evaluación

Durante el año 2010 a la Dirección de Registro y Evaluación se le asignó un presupuesto de $ 7.172.820. En términos relativos, este presupuesto representó aproximadamente el 1,0% del presupuesto total de la STyFE. A este respecto, es importante señalar que de acuerdo con la propia DRyE, la actividad de Cuidador y Lavador de Vehículos va en aumento, por ejemplo, del año 2000 al año 2010 el padrón de CyLV pasó de 8% a 27%, es decir, año con año se presenta una tendencia en el incremento del número de personas que se dedican a esta actividad.

Sobre esta perspectiva, es evidente que se requerirá dotar a esta Dirección con mayores recursos para poder atender a este creciente grupo de trabajadores.

Para el año 2010, la Dirección de Registro y Evaluación estableció una meta de atención al trabajo no asalariado de 15.000 acciones. Entre estas acciones se encuentran: el llevar un registro y expedición de licencias a los trabajadores no asalariados y a sus organizaciones, promover y difundir los derechos de este sector, coadyuvar en la solución de los conflictos entre los trabajadores no asalariados y sus organizaciones. Durante este año, la meta de atención fue superior al 100%.[49] Para el monitoreo del cumplimiento de las atribuciones de la Dirección de Registro y Evaluación se ha planteado el siguiente indicador:

> **Atención al trabajo no asalariado**: Número de trabajadores no asalariados atendidos al periodo / Número de trabajadores no asalariados programados al año * 100

En el año se estableció la línea base para su monitoreo y para el año 2012 este indicador se fijó en 17.000 acciones de atención al trabajo no asalariado.

Finalmente, en lo que se refiere a la evaluación de las acciones de la Dirección de Registro y Evaluación, en la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, que se llevó a cabo en enero de 2010, se mencionan brevemente los ordenamientos jurídicos, no obstante no se realiza un análisis como el presentado en otros temas de evaluación como por ejemplo el del Programa del Seguro de Desempleo.

Elementos de buenas prácticas

La Dirección de Registro y Evaluación es el órgano al interior de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal encargada de llevar a cabo el registro y expedición de licencias de los trabajadores no asalariados. Sin duda la atención al trabajo no asalariado ha cobrado una gran relevancia durante los últimos años en la Ciudad de México, la difícil condición económica por la que atraviesa la economía mexicana está provocando que más trabajadores tengan que dedicarse a estas actividades, en particular al cuidado y lavado de vehículos. Actualmente se tiene un padrón de alrededor de 21.600-21.700 trabajadores registrados. De lo anterior, la importancia de una práctica que busca acercarse a estos trabajadores e informarles que su actividad sí está regulada, por lo que cuentan con derechos y obligaciones.

49 STyFE, *Informe de Cuenta Pública 2010*.

Cuadro 78. Buena práctica: Atención al trabajo no asalariado

1. Clasificación de buena práctica
• Prácticas innovadoras
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 3. Derechos laborales
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
1. Institucionalidad
En el caso del Distrito Federal, las actividades de los trabajadores no asalariados están reguladas por el Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal (RTNA); y en el caso particular de los cuidadores y lavadores de vehículos se ha establecido el Programa de Reordenamiento de los Cuidadores y Lavadores de Vehículos, el que se rige por las Reglas de Operación para la Entrega de Chalecos a los Trabajadores No Asalariados que Realizan la Actividad de Cuidadores y Lavadores de Vehículos en el Distrito Federal. De igual forma, las actividades, metas e indicadores de la Dirección de Registro y Evaluación, en relación con el registro y expedición de licencias de los trabajadores no asalariados se encuentran establecidos en el Programa Operativo Anual. Así pues, en términos institucionales esta actividad ha avanzado en su consolidación. Asimismo, las acciones en materia de atención al trabajo no asalariado se enmarcan en el eje 4 del Programa General de Desarrollo del DF, bajo la línea de acción: "Se promoverán acciones de apoyo para la constitución, impulso, integración, consolidación y registro de las sociedades cooperativas como polos de desarrollo económico en la ciudad".
2. Innovación o creatividad
Esta actividad puede considerarse como innovadora, ya que solo en el Distrito Federal se ha establecido un reglamento para el trabajo no asalariado. De igual forma, el programa de reordenamiento de los cuidadores y lavadores de coches es único.
3. Eficacia/impacto
El impacto de estas acciones es aún limitado, ya que como lo explica la misma DRyE, actualmente se tiene un registro incompleto de los trabajadores no asalariados. Por ejemplo, en el caso de los cuidadores y lavadores de vehículos se estima que solo se tiene el registro de 1/7 de este grupo de trabajadores no asalariados.
4. Replicabilidad
Esta práctica bien puede ser replicada en otras grandes ciudades de la República Mexicana. En la medida en que varíen las condiciones económicas del país habrá más o menos trabajadores no asalariados. No obstante, debido al contexto económico actual este número de trabajadores va en crecimiento, de ahí la importancia de que las autoridades tanto laborales como de seguridad pública se acerquen con ellos. Esta práctica ya se está realizando en Guadalajara con asesoramiento de la Dirección de Registro y Evaluación.
5. Sostenibilidad
Al ser la atención al trabajo no asalariado parte de las actividades institucionales de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, además de contar con su legislación, esta actividad continuará realizándose durante los próximos años.
6. Pertinencia
Principalmente, la pertinencia de esta práctica radica en que los trabajadores no asalariados que cuentan con su licencia y credencial ya no son extorsionados. Con esta medida se elimina el "entre" que deben dar a las autoridades de seguridad pública. De igual forma, con esta medida dejan de ser explotados por algún tercero. Y finalmente, el acercarse a este creciente número de trabajadores puede llegar a evitar problemas de ingobernabilidad.

7. Alineación a los programas nacionales
El Distrito Federal y el registro y expedición de licencias de los trabajadores no asalariados se alinea y articula con las políticas de empleo establecidas en el Eje 4 del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2014 bajo la línea de acción: "Se promoverán acciones de apoyo para la constitución, impulso, integración, consolidación y registro de las sociedades cooperativas como polos de desarrollo económico en la Ciudad". De igual forma, esta actividad institucional se articula con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
8. Eficiencia y ejecución
La eficiencia y ejecución de las acciones de la Dirección de Registro y Evaluación, de acuerdo con la información presentada en el Informe de Cuenta Pública de la STyFE, es que a base del presupuesto asignado, esta Dirección, en el año 2010, cumplió con más del 100% de la meta de atención establecida para ese mismo año.

Fuente: Elaboración de los autores con información de la Dirección de Registro y Evaluación.

3.6.3.4. Fomento cooperativo

Antecedentes, normatividad y estructura

El Programa de Fomento Cooperativo del Distrito Federal (PFC) tiene la finalidad de impulsar la creación, organización y consolidación de empresas cooperativas para que los trabajadores desempleados o subempleados en la entidad creen o fortalezcan sus propias fuentes de empleo e ingresos. Estas acciones de fomento cooperativo se han llevado acabo desde el año 2004. Este programa es operado por la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo (DGECyFC) de la STyFE, en concreto, por la Coordinación de Fomento Cooperativo. Asimismo, un componente de este programa se apoya en el Sistema del Servicio Nacional de Empleo, es decir, las becas de capacitación.

Como se explicó en el apartado Programas de la STyFE con Legislación, el Programa de Fomento Cooperativo tiene un marco jurídico basado en el Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en agosto de 1994 con observancia a nivel federal, la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal publicada en enero del 2006 y con sus adecuaciones publicadas en febrero 2007, el Reglamento de la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal publicado en junio del 2008; así como la Recomendación 193 de la Organización Internacional del Trabajo. Apoyando esta normatividad, el Programa de Fomento Cooperativo ha establecido los siguientes objetivos estratégicos:[50]

- Impulsar actividades de asesoría y capacitación para la organización, constitución, consolidación, administración y desarrollo de las sociedades cooperativas, así como para la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios necesarios.
- Impulso a la conformación de redes de micro, pequeñas y medianas empresas de carácter social bajo el modelo cooperativo, para la integración de cadenas de valor que permitan un mejor desarrollo de procesos productivos cooperativos.

50 STyFE, *Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012*.

- Formular y gestionar medidas y acciones de apoyo fiscal y financiero para favorecer el desarrollo del sector cooperativo en la ciudad.
- Concretar y consolidar un proceso de Desarrollo de Proveedores del Sector Social del GDF.
- Impulsar campañas de promoción, educación y difusión del cooperativismo en la ciudad y del Programa General de Fomento Cooperativo del DF, así como de los productos y servicios que ofrecen las cooperativas.

El Programa de Fomento Cooperativo está integrado por cuatro áreas de atención: la capacitación para la formación de cooperativas, la constitución legal de cooperativas, la vinculación e integración cooperativa y las redes de producción. En lo que se refiere al primer tipo de asesoría, como su nombre lo indica, se basa en la impartición de cursos de capacitación para la conformación de cooperativas. En este curso se explican los conceptos y elementos básicos para la organización y constitución de una empresa cooperativa, así como la forma de concretar un proyecto productivo bajo esta modalidad de empresa social. Para la constitución legal de empresas cooperativas la STyFE brinda asesoría legar para la creación, fortalecimiento, desarrollo y consolidación. Por ejemplo, esta asesoría legal incluye la revisión de la base constitutiva, el objeto social de la empresa, información sobre trámites, permisos, licencias y registros ante las diferentes instancias regulatorias. Por su parte, las asesorías para la vinculación e integración de cooperativas buscan orientar a los cooperativistas en temas como mercadotecnia, administración, organización de redes y encadenamientos cooperativos de producción. Finalmente, en lo que se refiere a las redes de producción, la STyFE organiza eventos como lo son foros, ferias y expoventas con la finalidad de impulsar la comercialización de los bienes y servicios producidos por estas empresas cooperativas, así como para promover el intercambio de experiencias entre los cooperativistas. Asimismo, se lleva a cabo un registro de cooperativas como proveedoras del gobierno del Distrito Federal con el fin de que cualquier instancia del GDF tome en cuenta a estas cooperativas como proveedores de bienes y servicios. Actualmente el Programa de Fomento Cooperativo ha establecido el subprograma Qué Buena Puntada, el que tiene el objetivo de organizar, asesorar y promover el desarrollo de cooperativas de costura, a fin de consolidarse como empresas proveedoras de los distintos ámbitos de gobierno, de empresas sociales y particulares. Por ejemplo, estas empresas están confeccionando uniformes escolares para algunas escuelas del Distrito Federal.

Metas, presupuesto y evaluación

En el año 2010 la STyFE destinó un presupuesto de $ 23.836.049 para el Programa de Fomento Cooperativo. Después del Programa del Seguro de Desempleo y las aportaciones de la Secretaría para financiar el SNE del Distrito Federal, este es el programa que recibe más recursos al interior de la Secretaría. No obstante, en términos relativos al PFC, se le asigna el

3,2% del presupuesto de la STyFE. Este programa también se apoya en los recursos federales del Sistema del SNE, estos recursos se asignan para otorgar las becas de capacitación.[51]

Durante este mismo año, la DGECyFC definió como meta programar 3.400 eventos de atención; los cuales, como se explicó anteriormente, consisten en personas capacitadas, cooperativas canalizadas para financiamiento, asesorías para la proveeduría al GDF, asesorías para la integración de redes cooperativas, entre otros. Así pues, en el año 2010 se logró alcanzar las 4. 846 acciones de atención al fomento cooperativo, es decir, se cumplió más del 100% de la meta definida. Para monitorear los avances de este programa la STyFE ha definido los siguientes indicadores:

- **Personas atendidas e identificadas con perfil para capacitarse y/o emprender proyectos cooperativos**: Número de personas canalizadas / Personas atendidas * 100
- **Pláticas informativas con la población y talleres de coordinación con las delegaciones**: Número de pláticas impartidas / Número de pláticas programadas * 100
- **Grupos canalizados para registrar cursos de capacitación en cooperativas**: Número de grupos canalizados para la capacitación / Número de grupos programados * 100
- **Grupos canalizados a alguna fuente financiera**: Número de grupos canalizados para el financiamiento / Número de grupos programados * 100
- **Asesorías a grupos que desean constituirse como cooperativas**: Número de asesorías proporcionadas / Número de asesorías programadas * 100
- **Asesoría de gestión y fortalecimiento a los talleres y cooperativas del Programa Qué Buena Puntada**: Número de asesorías proporcionadas / Número de asesorías programadas * 100
- **Asesoría para la proveeduría de sociedades cooperativas a instancias de gobierno e instituciones**: Número de asesorías proporcionadas / Número de asesorías programadas * 100
- **Asistencia técnica para impulsar la integración de redes cooperativas de producción y comercialización y en general proyectos solidarios de consumo**: Número de asesorías proporcionadas / Número de asesorías programadas * 100
- **Acciones de coordinación para contribuir al desarrollo de las cooperativas en el DF con delegaciones o con otras instancias del gobierno del DF**: Número de asesorías proporcionadas / Número de asesorías programadas * 100

El Programa de Fomento Cooperativo es el programa al interior de la STyFE que cuenta con el mayor número de indicadores para monitorear sus avances. Para el año 2012 se definió una meta aproximada de 5.500 acciones de atención, de las cuales 3.383 se refieren a las personas atendidas e identificadas con perfil para capacitarse y/o emprender proyectos cooperativos.

51 Debido al nivel específico de desagregación de estos datos, no fue posible conocer exactamente la aportación de la federación para el Programa de Fomento Cooperativo.

Finalmente, la evaluación del Programa de Fomento Cooperativo se realizó mediante una evaluación externa. A este respecto, en enero de 2010 se llevó a cabo la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal*, evaluación que incluyó como uno de sus principales temas el Programa del Fomento Cooperativo. Como se explicó anteriormente, este mecanismo de evaluación es coordinado por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF).

Elementos de buenas prácticas

Uno de los elementos importantes de la política de empleo en el Distrito Federal es el fomento al cooperativismo. Este interés de ampliar el número y calidad de las empresas sociales y las cooperativas por parte de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo se establece en el Programa de Fomento Cooperativo que opera la Coordinación del mismo nombre. El primer objetivo de este programa ha sido el de impulsar actividades de asesoría y capacitación para la organización, constitución, consolidación, administración y desarrollo de las Sociedades Cooperativas, así como para la producción, comercialización y consumo de los bienes y servicios necesarios. Este programa está dirigido a personas desempleadas o que se encuentran laborando en la economía informal y busca que estos trabajadores adquieran nuevas habilidades para posteriormente constituir e integrarse a empresas cooperativas de economía social. Finalmente, en términos institucionales esta política de empleo se ha consolidado, ya que en el año 2006 se estableció la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.

Cuadro 79. Buena práctica: Fomento cooperativo

1. Clasificación de buena práctica
• Prácticas innovadoras
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
Desde sus inicios en el año 2004 el Programa de Fomento Cooperativo se ha consolidado en lo que se refiere a su institucionalidad. En el año 2006 se aprobó la Ley de Fomento Cooperativo y su Reglamento, la que establece las bases normativas para la operación y funcionamiento. Este programa cuenta con objetivos y metas bien definidos, así como indicadores para evaluar su gestión.
II. Innovación o creatividad
En términos de innovación este programa es único en el sentido de que solo en el Distrito Federal se ha establecido una ley que promueva el cooperativismo.

III. Eficacia/impacto

Durante el periodo 2007-2011 el Programa de Fomento Cooperativo ha logrado la vinculación de 10.630 personas a la capacitación en materia cooperativista, se han impartido 1.900 pláticas informativas y talleres de coordinación y 210 personas se vincularon a la capacitación para ser Formadores de Empresas Cooperativas. Adicionalmente, la vinculación del Programa de Fomento Cooperativo con el Programa de Fomento al Autoempleo benefició a 78 proyectos productivos y se brindó asesoría a 580 proyectos cooperativos. Además, se tiene un registro de 1.420 asesorías a 150 cooperativas con el fin de vincularlas a otras cooperativas o con cooperativas de otras instituciones. Finalmente, mediante este programa se contó con 988 socios cooperativistas que encuentran una fuente de empleo. No obstante estos avances, es difícil medir el impacto de esta práctica si se considera el número de establecimientos productivos en el Distrito Federal, así como a la Población Económicamente Activa de la entidad.

IV. Replicabilidad

Este es un programa que podría replicarse en otras entidades federativas e incluso a nivel nacional. No obstante, la adopción del Programa de Fomento Cooperativo es un tema que depende en su totalidad de los gobiernos estatales y sus legislaturas, es decir, su implementación depende de la voluntad del ejecutivo como del legislativo locales.

V. Sostenibilidad

Al ser el fomento cooperativo parte de las actividades institucionales de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, además de contar con su legislación, esta práctica continuará realizándose durante los próximos años.

VI. Pertinencia

La pertinencia del Programa de Fomento Cooperativo radica en su objetivo principal, el fomentar la creación de fuentes de empleo e ingreso en el Distrito Federal. Además, la creación, desarrollo y consolidación de empresas sociales de tipo cooperativo promueven la economía del Distrito Federal, así como el mercado interno.

VII. Alineación a los programas nacionales

El programa de fomento cooperativo es una política de empleo en el Distrito Federal cuya alineación se establece en el eje 4. Economía competitiva e incluyente, del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2014. De igual forma, este programa se articula con el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Adicionalmente, este programa está alineado con el Programa de Desarrollo Social del Distrito Federal en su numeral 5 - Línea programática 1: Ejercicio de los derechos sociales, combate a la desigualdad y la pobreza.

VIII. Eficacia y ejecución

La eficiencia y ejecución de las acciones de la coordinación de fomento cooperativo, de acuerdo con la información presentada en el Informe de Cuenta Pública de la STyFE, es que basándose en el presupuesto asignado a esta coordinación, en el año 2010 cumplió con más del 100% de la meta de atención establecida para ese mismo año.

Fuente: Elaboración de los autores con información de la Coord. de Fomento Cooperativo.

3.6.3.5. Servicio Nacional de Empleo del Distrito Federal - Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna"

Antecedentes, normatividad y estructura

La Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, mediante el Sistema del Servicio Nacional de Empleo[52], ha implementado el Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna". Este programa se inició hace más de diez años y tiene la finalidad de apoyar a los jóvenes del Distrito Federal en su reinserción laboral por medio de servicios de información, orientación ocupacional y vinculación laboral.

En 1998, por decreto del jefe de Gobierno del Distrito Federal, se crea la Dirección de Programas para la Juventud, cuyo objetivo fue incidir en la consolidación de una política juvenil a nivel local. La Dirección General de Empleo y Capacitación (DGEC), preocupada por los altos índices de desempleo juvenil, se dio la tarea de crear una alternativa de atención a jóvenes desempleados. Un grupo interdisciplinario de funcionarios del gobierno del DF, con la asesoría del fundador de las Misiones Locales en Francia, articulan y ponen en marcha un proyecto denominado "Las Comunas" en tres delegaciones con altos índices de marginalidad y mayor concentración de población joven.

Este programa se basa en un modelo de formación para el trabajo, el que parte desde el diagnóstico de las potencialidades de los jóvenes. Posteriormente se realiza una asesoría con el joven donde se construyen sus alternativas de empleo para su canalización directa a una fuente de empleo o bien para canalizarlo a cursos de capacitación para el trabajo o en otros casos para ayudarlo a iniciar un proyecto productivo de autoempleo. Actualmente este programa brinda la atención a los jóvenes en siete centros y una unidad central que se localizan en distintas delegaciones del Distrito Federal.

> "… Las comunas reciben a los jóvenes para escucharlos, entenderlos, tomarlos en cuenta y darles información para que puedan resolver sus inquietudes. Bajo el principio de 'hacer-hacer', las comunas se sirven de todo lo que la sociedad (gobierno, empresas y ONGs) puede ofrecer a los jóvenes, una red de servicios que pone a su disposición"…

Lo novedoso del proyecto es la utilización de una metodología de atención integral y personalizada a jóvenes que basa sus principios en el autoconocimiento, además de una red de servicios, información y vinculación con instituciones (centros de capacitación, empresas, delegaciones políticas, etc.) y organismos de la sociedad civil, así como un método de seguimiento al proceso de los jóvenes a esa red y al desarrollo del proyecto en su conjunto.

52 Al ser el Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna" un subprograma del Sistema del SNE, se omitirá la descripción de su normativa. Asimismo, debido al nivel de agregación de los datos disponibles no fue posible hacer un análisis de presupuesto para este subprograma como se ha venido presentando en el caso los otros programas y actividades institucionales de la STyFE del Distrito Federal.

Elementos de buenas prácticas

Cuadro 80. Buena práctica: Atención a jóvenes desempleados

1. Clasificación de buena práctica
• Prácticas innovadoras
2. Relación con las dimensiones con el trabajo decente
• Eje 1. Acceso al empleo
Criterios de buena práctica en ámbito laboral
I. Institucionalidad
El Programa La Comuna se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo en su vertiente de servicios de información, orientación ocupacional y vinculación laboral. De lo anterior se deduce que sus objetivos, procesos, metas y presupuesto están regulados bajo el esquema del SSNE.
II. Innovación o creatividad
No obstante que el Programa La Comuna se implementa bajo el esquema del Sistema del SNE, es de carácter innovador, debido a su orientación específica a apoyar a jóvenes con problemas de empleo que pueden asociar con problemas personales, emocionales, familiares, de salud, capacitación, educación, derechos humanos y cultura.
III. Eficacia/impacto
Este programa ha dado atención a un promedio anual de 6 mil 400 jóvenes de entre 15 y 29 años. En años recientes, de septiembre de 2010 a julio de 2011 se han atendido a 3.782 jóvenes en las distintas acciones y estrategias que ejecuta el programa, fueron canalizados 570 a una opción de empleo, colocando a 241 jóvenes, equivalente a 53% en el mercado laboral formal. No obstante estos avances, es difícil medir el impacto de esta práctica si se considera el número de jóvenes desempleados en el Distrito Federal.
IV. Replicabilidad
El Programa La Comuna pude ser replicado, ya que se apoya en la plataforma del Sistema del Servicio Nacional de Empleo.
V. Sostenibilidad
Igual que en el caso del criterio de replicabilidad, el Programa La Comuna puede ser sostenible en el mediano y largo plazo, ya que los recursos con los que opera se apoyan en el Sistema del Servicio Nacional de Empleo, en conjunto con el presupuesto de las Secretarías del Trabajo.
VI. Pertinencia
De acuerdo con el diagnóstico presentado en este programa, actualmente existe un alto número de jóvenes que se incorpora tempranamente al mercado laboral, de ellos una gran parte abandó sus estudios de secundaria o preparatoria. Actualmente trabaja el 46% de la población juvenil en el Distrito Federal y la mitad de los jóvenes comienza su vida productiva entre los 13 y los 16 años de edad. Asimismo, las condiciones en que los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad desarrollan su trabajo en el DF son cada vez más precarias. En este contexto de inserción laboral, una de las principales dificultades que afrontan los jóvenes tiene que ver con la carencia de capacitación; de lo anterior, la pertinencia de este tipo de programas.

VII. Alineación a los programas nacionales
Mediante el Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna" se avanza en la instrumentación del Programa General de Desarrollo Social 2007-2012 en la estrategia 4, objetivos 1 y 5, 5ª línea de política "Equidad social" del eje 2, en cuanto a implementar mecanismos para revertir la exclusión social de los jóvenes mediante acciones que faciliten su acceso a la oferta educativa, de empleo, de recreación y creación cultural. Asimismo, en la estrategia 6, objetivo 10 y 3ª línea de acción del eje 4, en el sentido de impulsar una política de empleo integral, digna y de carácter social que cree un mayor número de empleos, apoyando a los jóvenes desempleados. Finalmente, este programa se articula con Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en el sentido de que se busca impulsar y defender el reconocimiento, apropiación y defensa de los derechos de los jóvenes.
VIII. Eficiencia y ejecución
Dado el nivel de agregación de los datos no fue posible valorar este criterio de buenas prácticas.

Fuente: Elaboración de los autores con información del SSNE del Distrito Federal.

3.6.3.6. Otros programas y actividades de la STyFE

En este apartado se presenta una descripción de otras actividades institucionales y programas que implementa la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo. Entre ellos están las actividades de previsión social

3.6.3.6.1. Previsión social

La Dirección para el Trabajo y la Previsión Social (DTyPS) forma parte de la estructura orgánica al interior de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social (DGTyPS), la que se instituyó en diciembre de 1941 en el marco de la primera Ley Orgánica del Distrito Federal del entonces Departamento del Distrito Federal.

Esta Dirección para el Trabajo y la Previsión Social de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su Reglamento,[53] es la instancia al interior de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo encomendada para la aplicación de las políticas que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la promoción y protección de los derechos de los menores que trabajan, y propiciar acciones que impulsen el desarrollo de los derechos laborales de las mujeres en equidad con los hombres.[54] Ahora bien, en términos de la Ley Federal del Trabajo, las actividades institucionales que realiza la DTyPS dan cumplimiento a lo establecido en el Título Quinto, Trabajo de las Mujeres y Título Quinto Bis, Trabajo de los Menores.

Asimismo, en términos de la legislación laboral a nivel federal, en el caso concreto de la protección de los derechos laborales de las mujeres, las acciones de la DTyPS se apoyan en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la que tiene por objeto establecer la coordinación entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y

53 Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 32, Fracción VI.

54 Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Artículo 23, Fracción IX.

los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; y de manera concreta en materia laboral, para prevenir y sancionar la violencia económica y laboral en contra de las mujeres. Asimismo, se da cumplimiento a la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la que en términos del trabajo busca regular y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en la vida económica nacional.

En el ámbito de la legislación local, las acciones de la DTyPS con relación a la protección de los derechos laborales de las mujeres dan cumplimiento a la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la que establece en su Artículo 10, Fracción VII, que la política de igualdad sustantiva del gobierno del Distrito Federal deberá garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral y social, con el fin de evitar la segregación laboral y eliminar las diferencias remuneratorias, así como potenciar el crecimiento del empresariado femenino y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico. De igual forma, las acciones de la DTyPS se apoyan en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal. La ley en mención establece en su Artículo 20 las acciones que la STyFE debe llevar a cabo en materia de prevención, las que contemplan la formulación, coordinación y ejecución de políticas, programas y acciones de promoción de los derechos humanos de las mujeres y el desarrollo integral de sus capacidades y habilidades en su desempeño laboral; así como el de incorporar en la supervisión de las condiciones laborales de los centros de trabajo la vigilancia en el cumplimiento de las normas en materia de igualdad de oportunidades, de trato y no discriminación en el acceso al empleo, la capacitación, el ascenso y la permanencia de las mujeres.

Ahora bien, para el desarrollo de las actividades institucionales de la DTyPS esta dirección cuenta con una estructura orgánica definida por una Dirección de Área, dos Subdirecciones: la Subdirección de Protección a Mujeres y Menores en el Trabajo y la Subdirección para la Previsión y la Seguridad Social; y dentro de esta última se cuenta con una Jefatura de Departamento de Protección de Menores.

Protección a los menores trabajadores

Una de las actividades institucionales que lleva a cabo la DTyPS es la atención a los menores que participan en el mercado de trabajo del Distrito Federal con el fin de proteger los derechos y las condiciones de trabajo de estos menores trabajadores. Para ello, la DTyPS realiza las tareas de expedición de autorizaciones de trabajo, supervisiones a los centros de trabajo, así como de difusión de los derechos de los menores trabajadores mediante talleres de capacitación.

La expedición de permisos de trabajo se otorga a los menores cuya edad sea de 14 años, pero que aún no hayan cumplido los 16 años.[55] Ahora bien, estos permisos se otorgan una vez que el menor haya cumplido con una serie de requisitos. Primero, los menores deben traer una carta de aceptación de la empresa en la que desean trabajar. En dicho documento la empresa

55 Cuando los jóvenes ya son mayores de 16 años, de acuerdo a la Ley Federal del Trabajo, la empresa ya puede contratarlos directamente con todas las prestaciones correspondientes.

manifiesta el interés de que el menor trabaje para esa empresa, así como una descripción de las actividades que ahí va a desempeñar. Asimismo, el menor tiene que presentar algunos documentos oficiales, como son: acta de nacimiento, credencial de la escuela y constancia de estudios. Este último documento es muy importante, debido a que la DTyPS no expide permisos a los menores que no estén cursando la escuela y o bien a aquellos jóvenes que estén reprobando materias. Este punto es esencial, ya que la DTyPS busca concientizar al menor y a sus padres de la importancia de los estudios, se busca hacer ver que esta actividad debe ser la prioridad del menor. En este sentido se pretende concientizar a los padres y al joven haciéndolos reflexionar sobre lo que implica el trabajar y estudiar simultáneamente. Por ejemplo, en el caso de un joven que lleva materias reprobadas se intenta hacer ver a los padres y al joven que si el menor que no trabaja no está acreditando sus materias mucho menos lo va a lograr si comienza a laborar en alguna empresa. Puede darse el caso en que los menores traen una materia reprobada, sin embargo, el menor argumenta que ya acreditó esta materia y solo falta que se asiente su calificación aprobatoria en el certificado. En estos casos se le puede expedir el permiso de trabajo condicionado a que posteriormente el joven presente el comprobante de calificaciones con la materia acreditada, de lo contrario se le suspende la autorización de trabajo. A este respecto, la DTyPS lleva a cabo un seguimiento de los menores en relación con sus estudios, en los casos en que el siguiente periodo escolar el menor presente materias reprobadas entonces ya no se le otorga el permiso de trabajo. Finalmente, el menor debe contar con la autorización de sus padres o tutor. Una vez que el menor ha presentado toda la documentación pasa al área de valoración médica. En esta área se valora al joven si es apto para desempeñar la actividad laboral en cuestión de salud, es decir, se valora si el menor está en condiciones físicas para poder desempeñar el trabajo. Por ejemplo, se presentan casos en que a los jóvenes se les detecta una deficiencia cardiaca, o bien no ven adecuadamente, por lo que se les orienta para que acudan al médico. Al terminar la valoración médica se expide un Certificado Médico de Aptitud para el Trabajo al menor. Y finalmente, si el joven cumple con los requisitos en mención la DTyPS expide la autorización de trabajo.

En el Distrito Federal la principal actividad en la que laboran los menores trabajadores es como empacadores en tiendas de autoservicio. También hay algunos menores que laboran como atajadores de bolas de tenis en centros deportivos o bien como asalariados en alguna empresa, por ejemplo, recepcionista, trabajador de verano en parques de diversiones, aunque la mayoría labora como empacador. En este escenario, el gobierno del Distrito Federal y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) establecieron en el año de 1999 el Convenio de Protección a Menores Empacadores con el propósito garantizar los derechos de los menores trabajadores que se desempeñan como empacadores en las tiendas de autoservicio del Distrito Federal. Un elemento importante de este convenio es el establecimiento de un incentivo a los menores en los meses de julio y agosto, para la adquisición de útiles escolares. Asimismo, dentro de este esquema se busca motivar a que los menores obtengan mejores calificaciones, por ejemplo, a aquellos jóvenes que obtengan un promedio de calificación de ocho se les otorgan $ 325, y a aquellos jóvenes que obtengan un promedio de calificación superior a nueve se les incentiva otorgándoles un apoyo mayor de $ 525. Así pues, la finalidad de este esquema es motivar a los menores para que obtengan

mejores calificaciones. Actualmente las autoridades de la STyFE están buscando que este incentivo económico se otorgue dos veces por año. Hoy solo la empresa Walmart otorga este incentivo dos veces al año. En el caso de las empresas, no se otorga este apoyo ya que en estos casos el menor percibe un sueldo. En conclusión, en el caso de los jóvenes empacadores, así como de los atajadores de bolas de tenis, estos menores trabajadores no perciben un sueldo, sus ingresos son únicamente de las propinas. A este respecto, las autoridades de la STyFE han señalado que la intención de la Secretaría es buscar erradicar el trabajo infantil, de lo anterior, que no se haya buscado que se les pague un sueldo a estos jóvenes.

En lo que se refiere a las actividades de seguimiento a los menores trabajadores, la DTyPS realiza supervisiones para verificar que efectivamente los jóvenes estén realizando solo las actividades para las cuales se les expidió el permiso de trabajo, así como las condiciones de trabajo bajo las que están desempeñando esta actividad. En la actualidad, la DTyPS tiene un padrón de 180 tiendas de autoservicio en el Distrito Federal y durante un año normalmente se llevan a cabo dos supervisiones por cada tienda.

Otra actividad importante que realiza la DTyPS en materia de seguimiento a los menores trabajadores es la atención a quejas. Esta atención a los menores se da con motivo de la violencia laboral que sufren los jóvenes en el centro de trabajo. Por ejemplo, el menor presenta una queja cuando algún superior le ha gritado, denigrado, o bien le ha exigido que ya no regrese a ese centro de trabajo. En este último caso, por ejemplo cuando el menor no lleva el uniforme a la tienda de autoservicio, se le explica al menor que ese no es motivo para que lo den de baja. Asimismo, las autoridades de la DTyPS envían un citatorio a los responsables de la tienda, se lleva a cabo un diálogo para sensibilizarlos y llegar a acuerdos para el mejoramiento en el trato de los menores, buscando que no se tomen represalias en contra de los menores quejosos si es que el menor desea seguir laborando en esa tienda. En muchas ocasiones los jóvenes ya no desean seguir trabajando en esa tienda y buscan que los transfieran a otra sucursal.

Finalmente, en materia de las actividades de seguimiento de los menores, la DTyPS lleva a cabo talleres de capacitación para hacer del conocimiento de los jóvenes, así como de los propios trabajadores de las tiendas, los derechos humanos y laborales de los menores trabajadores. Los temas de los talleres son: la trata de personas, igualdad de género, explotación al trabajo infantil y sobre los lugares a los que los menores pueden acudir para levantar denuncias y/o solicitar apoyo. El pasado 30 de agosto se llevó a cabo un foro con los jóvenes para que ellos expresaran sus opiniones y conocimiento sobre los temas de explotación laboral, discriminación, violencia en el trabajo y trata de personas. En esta convocatoria se recibieron 70 trabajos de jóvenes, los que fueron valorados para su exposición. Los talleres de capacitación a los menores los imparte la DTyPS una vez al año por cada tienda, y se requiere que se conformen grupos de 10 a 15 jóvenes trabajadores como mínimo. Normalmente estos talleres se llevan a cabo en verano, que es el momento en el que los jóvenes están de vacaciones. A este respecto las autoridades de la DTyPS señalan que la idea detrás de estos talleres es que todos los menores a los que se les expidió la autorización de trabajo conozcan sus derechos laborales; esto, bajo la perspectiva de la prevención.

Protección a mujeres trabajadoras

La protección de las mujeres trabajadoras en el Distrito Federal es otra actividad institucional sustantiva que realiza la DTyPS. A este respecto, la DTyPS brinda asesoría psicológica y legal a aquellas mujeres que han sufrido algún tipo de violencia, discriminación u hostigamiento en su ámbito laboral.

La atención a las mujeres trabajadoras comienza con la asesoría psicológica, para ello la DTyPS cuenta con un área específica de atención psicológica en la que se ofrece a las mujeres trabajadoras sesiones de terapia psicológica. Normalmente en cada caso se llevan a cabo 12 sesiones de terapia, sin embargo, si la psicóloga determina que todavía es necesario continuar con estas sesiones, debido a que la trabajadora aún continúa muy afectada, entonces se canaliza a la trabajadora a otras instancias más especializadas como por ejemplo a la Red de Unidad de Atención y Prevención de la Violencia Familiar (UAVIF) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

La asesoría psicológica se complementa con la asesoría legal que también se le ofrece a la trabajadora. En este punto, se canaliza a la trabajadora a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PDTDF) o bien también a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), dependiendo de la gravedad de la agresión. Por ejemplo, cuando se trata de una trabajadora que fue despedida por no haber accedido al acoso sexual del jefe, entonces mediante oficio se canaliza a esta trabajadora a la PDTDF, ya que el despido es una acción de índole laboral. En casos más graves, por ejemplo una violación, de igual forma por medio de oficio se le canaliza a la trabajadora a la PGJDF para que levante la denuncia, detener al agresor y posteriormente proceder a juicio. Ahora bien, en ambos casos la DTyPS da un seguimiento a cada asunto hasta la conclusión del mismo. Las denuncias más recurrentes son por acoso sexual y violencia laboral. Asimismo, se debe hacer mención de que los hombres tampoco están exentos de esta problemática. También se llegan a presentar casos en que el agredido es un hombre. A este respecto, no es competencia de la DTyPS darles atención, sin embargo, se les escucha y también se les canaliza a la instancia competente, ya sea la PGJDF o bien a la PDTDF.

Otro elemento muy importante en la protección de los derechos de las mujeres en el Distrito Federal han sido las acciones en materia de difusión, así como de capacitación, que realiza la DTyPS en la materia. Estas acciones se llevan a cabo mediante la elaboración e impartición de Cursos y Talleres de Formación para Mujeres en el Ámbito Laboral, los que buscan informar, orientar y capacitar a las mujeres y hombres trabajadores, en la consecución de la formación de una cultura de desarrollo laboral de equidad de género. Entre las temáticas que se abordan están:

- Hostigamiento laboral y sexual
- Construcción social de género
- Violencia de género
- Estrés y ansiedad en el trabajo

- Derechos humanos de las mujeres
- Bienestar emocional: ambiente laboral
- Herramientas para la defensa de los derechos laborales
- Productividad y autoestima
- Aplicación de la Ley Federal del Trabajo
- Trabajo en equipo y liderazgo
- Leyes a favor de las mujeres en el ámbito laboral
- Trabajo en equipo y resolución de conflictos

Estos cursos y talleres se imparten en las instalaciones de la STyFE y se pide una asistencia mínima de 30 personas. Actualmente la DTyPS cuenta con dos talleristas para impartición de estas acciones de difusión y capacitación. No obstante, hay ocasiones en que los cursos y talleres se imparten en otras dependencias del gobierno del Distrito Federal[56], por ejemplo, en las delegaciones políticas de la demarcación a solicitud de las mismas. Estos cursos y talleres se han estado impartiendo desde el año 2000 y se realizan aproximadamente entre 70 y 90 acciones de difusión y adiestramiento al año.

Acciones en seguridad e higiene en el trabajo

Las acciones de capacitación en materia de seguridad e higiene en el trabajo también son parte de las actividades institucionales que realiza la DTyPS. El objetivo de los Cursos de Formación de Técnicos e Instructores en Seguridad, Higiene y Medioambiente de Trabajo es el de concientizar, informar y capacitar a los trabajadores y empleadores en el conocimiento de las normas oficiales mexicanas de seguridad e higiene en el trabajo y sobre la forma de establecer sus comisiones de seguridad e higiene para el manejo de la normatividad en la materia, en particular la NOM-019-STP-2004. Durante el año se realizan alrededor de 20 talleres, y al igual que los cursos y talleres para la formación de mujeres en el ámbito laboral, se imparten desde el año 2000. Estos talleres se realizan a petición de las empresas.

Presupuesto, metas y evaluación

Con relación a las actividades institucionales para la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres para fomentar la equidad de género, en el año 2010, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo destinó un presupuesto de alrededor de $ 3.283.703 (0,44% del total de su presupuesto).[57] A este respecto, durante el 2010 se llevaron a cabo 196 acciones de promoción de igualdad de género y 2.660 acciones de seguimiento a discriminación de género, acoso sexual y violencia en el trabajo. Con ello se dio cumplimiento a más del

56 Sistema de Aguas de la Ciudad de México; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Salud del DF; Dirección General de Regularización Territorial; Dirección General de Servicios Legales; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

57 Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, Programa Operativo Anual – Evaluación Programática Presupuestal de Actividades Institucionales, 2010.

95% de las metas físicas planteadas en el Programa Operativo Anual 2010 (POA 2010) en lo que se refiere a las acciones de equidad de género que impulsa e implementa la STyFE. El cumplimiento de estas metas es de gran importancia debido a que el presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal está en función del cumplimiento de las metas físicas planteadas el año anterior de cada POA.

En relación con la atención a los menores trabajadores durante el año 2010 se expidieron alrededor de 16.800 autorizaciones de trabajo para que estos menores pudieran realizar actividades económicamente rentables. Además, durante el periodo septiembre de 2009 a julio de 2010 se brindó asesoría a 10.124 menores trabajadores sobre el Convenio de Protección a Menores Empacadores, prevención de adicciones, construcción social de género y erradicación de la violencia por medio de los Talleres a Menores Trabajadores. Con estas acciones se dio cumplimiento a más del 100% de las metas establecidas en el POA 2010. En términos de presupuesto, la STyFE destinó alrededor de $ 5.726.937 (0,76% del total de su presupuesto) en el Programa de Atención al Menor Trabajador.

En lo que respecta a la promoción de la capacitación y formación en materia de seguridad e higiene en el trabajo, durante el año 2010 se capacitó a 16.886 trabajadores y empleadores. La meta física que se planteó para este periodo fue de 15.000 trabajadores y empleadores, esto significó que se obtuviera un índice de 112,6% de cumplimiento de meta. Para estas actividades la STyFE destinó un presupuesto de $ 6.270.670, es decir, el 0,92% del total de su presupuesto.

Finalmente, en relación con el Programa Sectorial de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2010-2012,[58] para las acciones de protección a los derechos laborales de las mujeres y los menores trabajadores, así como las acciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, se han establecido los siguientes indicadores:

Mujeres trabajadoras

- **Asesorías con perspectiva de género**: (Total de asesorías brindadas con perspectiva de género / Total de asesorías programadas con perspectiva de género) *100.
- **Seguimientos**: (Total de seguimientos a personas asesoradas / Total de seguimientos a personas asesoradas programadas) * 100.

Menores trabajadores

- **Autorizaciones a menores**: (Total de autorizaciones a menores / Total de autorizaciones programadas) * 100.

58 STyFE (2011) *Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012*; Gaceta Oficial del Distrito Federal, 24 de enero de 2011.

Seguridad e higiene en el trabajo

- **Exámenes psicofísicos de aptitud para el trabajo** (Primera vez): Total de exámenes de aptitud para el trabajo de primera vez.
- **Dictámenes médicos por riesgo de trabajo y consultas de emergencia**: (Total de dictámenes médicos por riesgo de trabajos realizados / Total de dictámenes médicos programados) * 100.
- **Asesorías y capacitación a trabajadores y patrones**: (Total de asesorías y capacitaciones programadas / Total de asesorías y capacitaciones realizadas) * 100.

En términos de evaluación, las actividades de la Dirección del Trabajo y Previsión Social fueron parte de los temas de evaluación de la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal* que se llevó a cabo en enero de 2010. No obstante, los temas de competencia de la DTyPS incorporados en esta evaluación se centraron básicamente en los menores trabajadores, es decir, poco se habla sobre las acciones de atención a las mujeres trabajadoras y de la promoción de la capacitación y adiestramiento de la seguridad e higiene en el trabajo.

3.6.3.6.2. Procuración de justicia laboral

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PDTDF) fue creada en noviembre de 1944 como una alternativa para la defensa de los derechos de los trabajadores del Distrito Federal y su primer reglamento se inscribe en febrero de 1945. Posteriormente, en diciembre de 1981 esta instancia se adscribió a la Dirección General del Trabajo y Previsión Social del entonces Departamento del Distrito Federal. Este esquema se mantuvo hasta enero del 2000 cuando la PDTDF, fecha en que se publica el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, se desincorpora administrativamente de la Dirección de Trabajo y Previsión Social del gobierno del Distrito Federal, estableciéndose sus funciones y atribuciones en el Artículo 48 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

En junio del año 2000 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (GODF) el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal en el que se establece su adscripción a la entonces Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social (hoy la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo) dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo, en septiembre de ese mismo año se inscribe el Manual Administrativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal dictaminándose la estructura orgánica de la PDTDF. En enero de 2001, con la administración de la Jefatura de gobierno del Distrito Federal 2001-2006, se procedió a la actualización de dicho manual como consecuencia del proceso de racionalización de estructuras del gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, en el año de 1997 la PDTDF no contaba con un área especializada en la atención de la mujer trabajadora y sus problemas laborales de género. Derivado de esta necesidad, en el año 2000 se creó la Subprocuraduría de Atención a Mujeres, instancia encargada de brindar

una atención especializada e integral en materia laboral en aquellos casos relacionados con discriminación, hostigamiento sexual, despido por embarazo, actos de violencia con motivo del trabajo o cualquier otro conflicto derivado de su condición de mujer.

Objetivos y estructura orgánica de la Procuraduría

El principal objetivo de la PDTDF[59] es el de representar y asesorar a los trabajadores, a sus beneficiarios y a sus sindicatos ante cualquier autoridad laboral en materia del trabajo y seguridad social. Para ello, interpondrá los recursos ordinarios y extraordinarios que procedan para la defensa de los derechos de los trabajadores del Distrito Federal, en asuntos que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo y la legislación laboral vigente.

De igual forma, tiene el objetivo de buscar la conciliación equitativamente para el arreglo de los conflictos obrero-patronales y hacerlos constar en actas autorizadas con valor probatorio. Además, brindará atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación, violación, hostigamiento sexual, despido por embarazo y actos de violencia en el trabajo, por su condición de mujeres; y canalizará a las mujeres trabajadoras con las autoridades competentes cuando se observe alguna situación de hostigamiento sexual, discriminación, violación y violencia en el trabajo. De igual forma, atenderá los problemas laborales de los menores trabajadores, orientándolos con relación a sus derechos fundamentales.

En este marco, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal se ha planteado como **misión** y **visión**:

Misión: Otorgar servicios gratuitos a la población económicamente activa de la Ciudad de México, cuando alguno de sus integrantes se encuentre en conflictos obrero-patronales y busca atención y resolución de los mismos aplicando la legislación vigente.

Visión: Construir una alternativa sólida, real, gratuita y eficiente para la atención y defensa de la problemática laboral de los trabajadores de la Ciudad de México.

Para el desarrollo de sus funciones la PDTDF ha establecido una estructura orgánica que está integrada por un procurador general, una Subprocuraduría de Conciliación y Defensoría, una Subprocuraduría de Atención a Mujeres, una coordinación administrativa, procuradores auxiliares y peritos, así como el personal técnico y operativo. Esta estructura orgánica y ocupacional está normada de acuerdo al manual administrativo.

De manera específica la Subprocuraduría de Conciliación y Defensoría (SPCyD) auxilia a los trabajadores en la defensa de sus derechos en los conflictos laborales que se susciten en el ámbito jurisdiccional del Distrito Federal, con apego a la Ley Federal del Trabajo y demás disposiciones que conforman el marco legal de la legislación laboral vigente. En materia de

59 Las funciones y atribuciones de la PDFTD se establecen de manera puntual en el Artículo 48 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal; en el Artículo 3 del Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y en el Manual Administrativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

conciliación, la SPCyD busca proponer alternativas de solución equitativas entre las partes y, en su caso, ejecuta las acciones e interpone los recursos que procedan. Finalmente, en materia de lo contencioso, la SPCyD asesora y representa al trabajador en los juicios ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCyADF). Para ello la SPCyD cuenta con cuatro Jefaturas de Unidad Departamental, las que se distribuyen de la siguiente forma[60]:

- **De lo contencioso, amparos y peritos**: Representa y patrocina jurídicamente a los trabajadores, a sus sindicatos y a los menores trabajadores en los asuntos y conflictos de trabajo competencia de la procuraduría ante la JLCyADF y autoridades jurisdiccionales.
- **De menores trabajadores**: Asesora a los menores trabajadores, padres o tutores, para la adecuada defensa de sus derechos laborales según a las normas de trabajo aplicables; y vigila que en los procedimientos de conciliación preserven estos derechos mediante soluciones equitativas.
- **De conciliación colectiva y prevención**: Asesora a trabajadores en forma colectiva y sindicatos, en los casos de participación de utilidades, cierre de empresas, despidos, sustitución y solidaridad patronal, formación de sindicatos y demás conflictos colectivos de naturaleza económica y jurídica para la adecuada defensa de sus derechos laborales; y vigila que los procedimientos de conciliación sean los adecuados para resolver los conflictos surgidos con motivo del incumplimiento de las normas del trabajo mediante soluciones equitativas.
- **De conciliatoria individual**: Asesora a los trabajadores para la adecuada defensa de sus derechos laborales y vigila que los procedimientos de conciliación con los patrones sean los adecuados para resolver los conflictos surgidos con motivo del incumplimiento de las normas del trabajo mediante soluciones equitativas.

En el caso de la Subprocuraduría de Atención a Mujeres (SPAM), esta instancia tiene como principal objetivo el de brindar asesoría especializada y atención integral a las mujeres trabajadoras en aquellos asuntos relacionados con discriminación, violación y hostigamiento sexual, despido por embarazo, y actos de violencia con motivo del trabajo y cualquier otro conflicto laboral derivado de su condición de mujer. Para ello propone las soluciones equitativas por la vía de la conciliación en estos conflictos y en su caso ejecuta las acciones e interpone los recursos que procedan para subsanar las omisiones y obtener la reparación de los daños a que haya lugar. El accionar de la SPAM se lleva a cabo con el desarrollo del Programa de Atención a Mujeres en Materia Laboral, lo mismo que contribuye al cumplimiento de las líneas de acción del gobierno de la Ciudad de México en materia de desarrollo social y que tiene como uno de sus ejes principales la equidad de género. De esta forma se busca abatir la desigualdad de género y lograr un desarrollo social pleno, que en el ámbito laboral se traduce en la protección de los derechos laborales de las mujeres.

60 Manual Administrativo de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

Modelo de atención de la Procuraduría

Ya en materia de atención y servicios que brinda la PDTDF a los trabajadores de la Ciudad de México, este proceso comienza con la llegada del trabajador a la Procuraduría. Por la mañana se recibe a los trabajadores, a los que se les entrega un turno con lo que se les realiza la toma de datos: nombre, domicilio, nombre de la empresa y actividad a la que se dedican. Una vez que se tienen los datos del trabajador, se canaliza al mismo con un *procurador auxiliar*. Los procuradores auxiliares son abogados que están exclusivamente para asesorar al trabajador, ellos no llevan la parte contenciosa, solamente asesoran. Ahí el trabajador expone la problemática laboral ante el procurador auxiliar para que este último pueda brindarle la orientación jurídica al trabajador, es decir, le explica qué acciones legales puede intentar y el beneficio que podría obtener, ya sea que reclame un despido injustificado, reparto de utilidades, un riesgo laboral, vacaciones, prestaciones, aguinaldo, etcétera. En este punto es donde parte todo el mecanismo de atención y servicios de la Procuraduría. Una vez que se brinda la asesoría, si hay una situación de *cuantificación*, ellos mismos realizan esta tarea y se elabora un *citatorio* para llamar a la contraparte, es decir, a la empresa o patrón ya sea persona física o moral. En este punto, el caso pude desembocar en varias instancias: *a*) el trabajador únicamente se queda con la orientación jurídica y ya no regresa a conciliar; *b*) se llega a una conciliación; o *c*) se va a juicio. Si se opta por la conciliación, el procurador auxiliar realiza la conciliación y se firma un convenio, el que está avalado por la Procuraduría y con ello concluye el proceso. En estos casos siempre se busca la cuantificación máxima para el trabajador. Ahora bien, si se procede a juicio entonces se toman los datos de la demanda y el trabajador es canalizado con los *abogados procuradores*, quienes son los defensores de oficio del trabajador ante la JLCyADF, es decir, ellos presentan la demanda y le dan seguimiento hasta la formulación del *laudo*. Finalmente, el laudo puede ser condenatorio, absolutorio o mixto para la empresa y en los casos en que alguna de las partes, ya sea el trabajador o bien el patrón, no esté de acuerdo con el laudo se puede proceder al amparo, por lo que en estos casos de nuevo hay que darle continuidad al juicio. Aproximadamente se atiende a 160 personas diarias y lo que se busca es brindar la mejor atención posible, es decir, que los tiempos de espera sean los adecuados, que se dé un seguimiento puntual al asunto y que la conclusión sea en beneficio de la ciudadanía.

Durante este año, en el periodo enero a julio, se han llevado a cabo 17.938 asesorías a trabajadores del Distrito Federal. Muchos trabajadores (9.007 casos) se quedan en la etapa de asesoría, alrededor del 50%. A este respecto, las autoridades de la Procuraduría explican que esto se debe a varias razones; por ejemplo, el trabajador simplemente viene solo por la asesoría; en otros casos el trabajador pierde interés; o bien ya encontró otro trabajo; o también se presentan los casos en los que el trabajador tiene miedo a posibles represalias. Ahora bien, alrededor del 40% de las asesorías (7.285 casos) pasan a la etapa conciliatoria. En esta etapa, el 10% de los trabajadores opta por no seguir en el proceso conciliatorio (715 casos) y otro 30% demuestra falta de interés en el proceso de conciliación, por lo que no se llega a la celebración de la conciliación. En los casos en que se llega a la conciliación (2.153 casos) se han recuperado $ 32.898.980 en beneficio de los trabajadores. Actualmente 2.223 casos siguen activos su proceso de conciliación. Ahora bien, en los casos que se van a juicio, las autoridades de la Procuraduría comentan que es muy importante que el trabajador dé continuidad al asunto, es

decir, que se presente en tiempo y forma a los llamados que se les hagan y se presenten a las audiencia para que así llegue a un buen término el laudo. Esto es muy importante, ya que hay trabajadores que por un nuevo trabajo u otras situaciones van dejando el asunto. De aquellos que van a la JLCyADF, alrededor de 50% terminan con un laudo favorable. Por ejemplo, durante el periodo en mención[61] se celebraron 684 convenios patrocinados por la Procuraduría en la JLCyADF, con lo que se recuperó $ 10.520.850 a favor del trabajador. Además se resolvieron 42 laudos condenatorios ejecutados a favor de los trabajadores, con lo que se recuperó $ 2.614.683 por laudos ejecutados. Finalmente, en este periodo se interpusieron 12 amparos en contra de laudos absolutorios o mixtos.[62]

El tiempo del proceso, es decir, el tiempo que transcurre desde que el trabajador se presenta en la Procuraduría hasta la entrega del laudo, es aproximadamente de cuatro a seis meses, sin embargo, puede variar hasta un año o año y medio. Las autoridades laborales de la Procuraduría explican que esto depende en gran medida de la notificación y del emplazamiento al que esté sujeto el Actuario de la JLCyADF. Hoy, cada una de las 17 Juntas Especiales de la JLCyADF solo cuenta con un actuario, y debido a la excesiva carga de trabajo que esta figura tiene, el abogado procurador demora mucho en obtener una cita con el actuario para realizar el emplazamiento al demandado. Son tiempos de espera que van desde uno a dos meses.[63] De forma adicional, algunas empresas tienen el vicio de no recibir la notificación o bien cambian de domicilio y esto dilata también el proceso.

Los montos de las conciliaciones van desde los $ 3.000 o $ 4.000 hasta los $ 80.000 a $ 150.000. Un punto importante que señalan las autoridades laborales es que en la cuestión de la conciliación ya es decisión del trabajador. La Procuraduría siempre trata de que el trabajador tenga el mayor beneficio posible, sin embargo, muchas veces ya no depende de los abogados porque el trabajador opta por la cantidad inmediata que se le ofrece. En estos casos el trabajador argumenta que tiene una urgencia por obtener el beneficio y no puede esperar el tiempo que llevaría un juicio. En los casos donde es difícil acreditar la relación laboral, también asesoramos al trabajador para que de igual forma se busque una conciliación donde el trabajador obtenga el mayor beneficio posible, ya que si el trabajador se va a juicio, al no tener elementos para comprobar la relación laboral, difícilmente obtendrá un laudo favorable.

Finalmente, después de que el trabajador inicia un proceso en la Procuraduría en la práctica ya no se realizará su reinstalación. Por lo general el trabajador opta por la indemnización y por lo que comentan las autoridades de la Procuraduría, la reinstalación es ficticia, ya que al poco tiempo el trabajador vuelve a ser despedido. Además, las circunstancias del empleo para el trabajador se vuelven muy difíciles, por lo que los trabajadores prefieren buscar otro empleo.

61 Los resultados presentados son producto de patrocinios de la Procuraduría no solo del periodo enero-julio de 2011, sino de años anteriores.

62 PDTDF, *Informe de Gestión enero-julio de 2011*.

63 Por año las Juntas Especiales de la JLCyADF tiene aproximadamente 7.000 juicios de la PDTDF, esto es alrededor del 10% del total de asuntos que lleva la JLCyADF.

Atención especial a mujeres trabajadoras

La atención a las mujeres trabajadoras se realiza en la Subprocuraduría de Atención a Mujeres. La situación de la mujer es mucho más compleja, ya que además de la parte laboral también puede seguirse un proceso penal. Por ejemplo, en los casos de violación y hostigamiento sexual, la Procuraduría canaliza a la mujer trabajadora a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), para que esta instancia dentro de sus facultades y competencias intervenga en el asunto. En paralelo, la PDTDF inicia el proceso laboral y se le da seguimiento al proceso penal en la PGJDF. El proceso laboral que se sigue en estos casos es el mismo que realiza la Subprocuraduría de Conciliación y Defensoría explicado en el apartado anterior. Finalmente las autoridades de la SPAM comentan que en el Distrito Federal se presentan alrededor de diez a quince de estos casos por mes.

Actividades de difusión de la Procuraduría

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal ha buscado la difusión de los servicios que ofrece a los trabajadores del Distrito Federal. Esta difusión se ha realizado principalmente por dos mecanismos: mediante la distribución de volantes, así como la atención que se brinda en los módulos que se instalan en las ferias de empleo que organiza la STyFE.

El reparto de volantes se realiza en puntos de la ciudad donde haya una gran afluencia de trabajadores, como por ejemplo, dentro del Sistema de Transporte Colectivo Metro. Actualmente se distribuyen ocho diferentes volantes, de los cuales cada uno contiene información específica sobre alguna de las siguientes temáticas: Servicios Básicos de la Procuraduría, Derechos de los Menores Trabajadores, Derecho al Reparto de Utilidades, Derechos Sindicales, Pago de Aguinaldo, Atención a Mujeres, Derechos de las Mujeres Trabajadores, Derecho a una Vida Libre de Violencia.

De igual forma, en las ferias de empleo se brinda informar a los trabajadores sobre estas temáticas; y de manera adicional, en los módulos también se da asesoría al trabajador respecto de su problemática laboral. Estos asuntos se inician con la asesoría en estos módulos y posteriormente se le da seguimiento al caso en la Procuraduría bajo el esquema explicado con anterioridad.

Metas, presupuesto y evaluación de la Procuraduría

Al inicio de cada ejercicio fiscal se establecen las metas anuales de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal basadas en el presupuesto asignado y la proyección de la demanda de atención a base de años anteriores.[64] Para este año se proyectó una meta anual de 64.806 acciones en materia de procuración de justicia laboral. En el caso específico de las mujeres trabajadoras se proyectó llevar a cabo 13.043 servicios de atención a mujeres en materia laboral. En términos generales, año con año se han estado cumpliendo las metas

64 PDTDF, *Evolución Programática Presupuestal de Actividades*, 2011.

anuales de la Procuraduría.[65] Asimismo, para el seguimiento de los objetivos de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal se han establecido los siguientes indicadores de gestión:

- **Brindar asesoría y orientación jurídica a trabajadores; propiciar la conciliación entre los factores de la producción; proporcionar representación legal; y gestionar el pago justo de utilidades**: (Trabajadores beneficiados por participación de los trabajadores en las utilidades + trabajadores beneficiados por convenios + trabajadores beneficiados por demandas favorables) / Trabajadores atendidos * 100.
- **Brindar asesoría especializada y atención integral a las mujeres trabajadoras en asuntos laborales y los relacionados con discriminación, violación, hostigamiento sexual, despido por embarazo y actos de violencia en el trabajo o por su condición de mujer**: Trabajadoras atendidas con problemática de género / Trabajadoras atendidas * 100.

En términos del presupuesto, la PDTDF es una de las instancias al interior de la STyFE que menor presupuesto se le asigna. Por ejemplo, en 2010 la Procuraduría tuvo un presupuesto de $ 20.820.535, lo que representó el 2,7% del total de recursos ejercidos por la STyFE en ese mismo año. Sobre esta perspectiva, las autoridades de la Procuraduría explican que todo el presupuesto de la PDTDF se utiliza para gasto operativo, principalmente para el pago del personal. No obstante se reconoce que los sueldos no son los adecuados, por ejemplo, un procurador auxiliar tiene una remuneración mensual de $ 9.000 al mes. Esto es importante, porque se reconoce que una remuneración baja puede llevar a situaciones de corrupción; sin embargo, son casi nulas las quejas que se tienen en este sentido. Además, para desincentivar estos eventos la Procuraduría tiene una Contraloría Interna que está muy activa en estas situaciones. De igual forma, el procurador ya ha hecho llegar al Secretario una propuesta con el planteamiento formal para mejorar las remuneraciones de los operadores de la PDTDF.

Asimismo, a pesar del bajo presupuesto con el que opera la PDTDF, la tasa de recuperación de beneficios para el trabajador es de tres y medio a uno. Por ejemplo, en el ejercicio presupuestal de 2010 se tuvo un presupuesto de $ 20.820.535 y se recuperó un total de $ 73.538.697 en favor de los trabajadores, es decir, por cada peso de presupuesto de la Procuraduría esta instancia recupera 3,5 pesos a favor de los trabajadores de la Ciudad de México.[66]

En materia de evaluación, el accionar de la Procuraduría fue parte de los temas de evaluación de la *Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del gobierno del Distrito Federal* que se llevó a cabo en enero de 2010. Esta evaluación fue coordinada por el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal (EVALUA DF).

65 PDTDF, *Programa Operativo Anual*, 2011.

66 PDTDF, *Comparativo entre el Costo Operativo y Resultados obtenidos*, 2011.

3.6.3.7. Papel de la STyFE en los próximos años

Finalmente, en lo que se refiere al papel que jugará la STyFE en los próximos años, se ha señalado que se espera una mejora. En este sentido, se explica que mientras el trabajo sea el sustento de la sociedad, el tema del empleo tendrá cada vez mayor proyección. Antes, el problema del empleo se consideraba un problema de tipo complementario o secundario al sistema económico, hoy ha pasado a ser un asunto de primer orden no solo en México, sino en todo el mundo.

En esta perspectiva, la STyFE ha planteado la necesidad de que en el Distrito Federal se cree una economía que realmente responda a las necesidades de los trabajadores, donde mediante la democracia económica se genere un régimen de participación de la gente en la producción y distribución de la riqueza. Este discurso ha sido bien recibido por los empresarios de la entidad, y se ha enfatizado la necesidad de tener un gobierno que proteja el mercado interno, con la promoción de los bienes y servicios que producen las MIPyMES locales. Asimismo, se busca un mayor aumento de los salarios de los trabajadores que sirva como mecanismo para elevar el consumo; y a su vez ligar los programas sociales de asistencia a la organización productiva de la población. Sobre todo se está impulsando frenar el *outsourcing*, ya que esta es una forma de terciarización de la economía que precariza las condiciones de trabajo. Este último punto se ha buscado dentro de la administración misma del gobierno del Distrito Federal, ya que alrededor del 20% de los funcionarios están contratados bajo esta forma precaria de contratación, o bien por contratos eventuales en donde no gozan de las prestaciones sociales inherentes al trabajo.

Así pues, esta búsqueda que está llevando a cabo la STyFE por consolidar la revalorización del trabajo, así como del discurso de cómo debe de construirse una democracia económica, seguramente va a proyectar un beneficio en unos 10 o 15 años. Además, STyFE ha planteado que un error de los gobiernos en México ha sido la adopción de políticas pragmáticas y de corto plazo, es decir, no hay una verdadera planeación sustentable en un escenario de 20 a 25 años.

3.6.4. Conclusiones

Una de las regiones económicas más importantes del país es sin lugar a dudas el Distrito Federal. Esta entidad federativa concentra aproximadamente el 18% del Producto Interno Bruto[67] que se genera en México y su vocación productiva se ha reconfigurado para enfocarse en la actualidad en el comercio y los servicios.[68]

Ahora bien, uno de los retos más importantes que enfrenta la economía del Distrito Federal es el empleo. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo[69], la población económicamente activa en la entidad se estima en 4,2 millones de trabajadores. De

67 INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*, año 2010.

68 De acuerdo con el último Censo Económico, el 84% del valor agregado producido en la entidad corresponde al sector comercio y servicios.

69 Datos al segundo trimestre de 2011 de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*.

forma adicional, no hay que olvidar que el Distrito Federal junto con algunos municipios del Estado de México forman la zona metropolitana de la Ciudad de México, espacio geográfico en el que se presenta un fenómeno migratorio laboral, es decir, un segmento de los residentes del Estado de México diariamente se trasladan a la Ciudad de México para desempeñar sus actividades laborales. Es así que de acuerdo con los últimos datos del Censo Económico la población ocupada en la entidad se estimó en 3.299.325 trabajadores.

Sobre este escenario, las autoridades laborales tanto a nivel federal como local tienen una función trascendental para que desde el ámbito de su competencia coadyuven en la generación de empleo, el respeto a los derechos laborales de los trabajadores, así como en la solución de los problemas de desempleo, subempleo y ocupación en la economía informal.

Ante estos retos la institucionalidad de la política laboral en la entidad ha ido avanzando notablemente, primero en lo que se refiere a la estructura organizacional, la asignación de mayores atribuciones y competencias, así como en la regulación de programas y actividades sustantivas. Las reformas a los diferentes ordenamientos que regulan la administración pública del Distrito Federal se han traducido en la consolidación de la estructura orgánica de la instancia laboral en la entidad, pasando de ser una Dirección General en el año 1941 a una Secretaría en el año 2007. Asimismo, estas reformas junto con la Ley de Planeación, el Plan General de Desarrollo y el Programa Sectorial de Empleo norman las atribuciones y competencias de la STyFE. Con estos ordenamientos la política laboral en la Ciudad de México ha pasado de realizar acciones que se limitaban a la observancia y aplicación de la legislación laboral a una política laboral más activa en la que no solo se busca el respeto de los derechos laborales sino que, además, se han implementado programas para fortalecer la empleabilidad y organización de los trabajadores, apoyar a los desempleados, así como brindar orientación a jóvenes para su reinserción en el mercado de trabajo. Este nuevo marco institucional se ha enriquecido con la legislación de dos programas de la STyFE: la Ley de Fomento Cooperativo y la Ley de Protección y Fomento al Empleo. La importancia de ello no solo radica en términos de transparencia sino que además al ser estas leyes parte de la legislación vigente en el Distrito Federal estos programas deberán tener continuidad independientemente de los cambios de gobierno. Finalmente, otro elemento que ha sido parte de este avance institucional se ha dado en términos de la normatividad al interior de la STyFE. Actualmente, todas las actividades sustantivas de la Secretaría están normadas, delimitándose sus alcances, objetivos, metas, presupuesto y procedimientos. Un ejemplo de esto último es el Reglamento de Inspección Local del Trabajo y el Reglamento de la Procuración de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal. Por su parte, los programas que ejercen directamente un presupuesto, por ejemplo. el Programa del Seguro de Desempleo, cuentan con Reglas de Operación mismas se actualizan anualmente.

Las actividades sustantivas de la STyFE, así como sus distintos programas, se financian con recursos del gobierno del Distrito Federal y del gobierno federal. En particular, son los programas y servicios del Sistema del Servicio Nacional de Empleo aquellos que se financian conjuntamente entre la federación y el GDF. A este respecto, se han logrado construir sinergias entre estos dos niveles de gobierno para la gestión del Sistema del SNE en la entidad. Abriendo un paréntesis, es de resaltarse la institucionalidad y el seguimiento que se da a los programas

y servicios del Sistema del SNE, por ejemplo, el Programa de Apoyo al Empleo cuenta con Reglas de Operación, es sujeto de auditorías por ambos niveles de gobierno, así como de evaluación por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Ahora bien, el presupuesto de la STyFE cuyos recursos provienen del GDF es asignado y "etiquetado" por el Jefe de gobierno del Distrito Federal. En el año 2010 el presupuesto de la STyFE fue de $ 677.992.767, el cual se destinó en su mayor parte (61,6%) al Programa del Seguro de Desempleo. En términos relativos el presupuesto de la STyFE representó el 0,53% del total del presupuesto del GDF, además considerando que en su mayoría este presupuesto se destina a un solo programa, es necesario reflexionar sobre cómo alcanzar un equilibrio en términos de recursos para las demás actividades y programas de la Secretaría, en palabras de los operadores y funcionarios de la STyFE es necesario asignar un mayor presupuesto para así poder dar un mejor cumplimento a sus atribuciones.

Si bien es cierto que la restricción de presupuesto ha limitado el alcance de la política de empleo en el Distrito Federal, un número importante de actividades institucionales y programas de la STyFE pueden clasificarse como buenas prácticas. Así pues, con base en la metodología para la identificación de buenas prácticas se clasificó como tales al Programa del Seguro de Desempleo, las actividades de Inspección del Trabajo, la Atención al Trabajo No Asalariado, el Fomento Cooperativo y el programa de apoyo a los jóvenes La Comuna. Como se observa en el siguiente cuadro la orientación de estas prácticas de acuerdo con las dimensiones del trabajo decente es al acceso al empleo y la preservación de los derechos laborales.

Cuadro 81. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación		Orientación	Dimensión del trabajo decente	
			Eje 1. Acceso al empleo	Eje 3. Derechos laborales
Específicas	Políticas activas	Oferta: Políticas de formación	La Comuna	
			Fomento cooperativo	
	Políticas pasivas	Oferta	Seguro de desempleo	
	Otras políticas			Inspección laboral
				Atención al trabajo no asalariado

Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

El Programa del Seguro de Desempleo se instituye en el mes de octubre del año 2007 con la finalidad de apoyar a diez trabajadores desempleados residentes en el Distrito Federal. El desempleo ha sido uno de los principales problemas en la entidad, esto sin mencionar el problema de la subocupación y la ocupación en la economía informal. Por ejemplo, en el año 2011 la tasa de desocupación se estimó en 5,8%, 0,6% arriba del promedio nacional y 0,4% mayor que en el año 2005. Bajo este escenario es que la STyFE ha buscado mitigar esta problemática a través del Programa del Seguro de Desempleo, programa que como se explicó anteriormente recibe en términos proporcionales el mayor presupuesto de todas las actividades institucionales y programas de la STyFE.

Antes de continuar es importante clarificar que este programa, de acuerdo con las autoridades laborales del Distrito Federal, debe verse como un apoyo económico que tiene por objeto el que las personas tengan capacidad y recursos para procurarse el buscar su inserción en el mercado laboral, es decir, este apoyo no es con el objeto de poder subvenir el sustento de la familia. A este respecto, es claro que el apoyo económico que otorga el seguro de desempleo, aproximadamente un salario mínimo, es insuficiente para que en su totalidad pueda ser el sustento de una familia. No obstante, este apoyo económico, junto con la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral que forman parte del mismo, ha sido una herramienta que ha contribuido a mitigar el problema del desempleo en la entidad. Por ejemplo, en el año 2010 este programa logró otorgar 260.657 apoyos a 55.563 desempleados.

Ahora bien, el Programa del Seguro de Desempleo bajo el criterio de impacto en el mercado de trabajo es de carácter tanto pasivo como activo. Su tipología pasiva es derivada de que este programa otorga un apoyo al ingreso de manera temporal; por su parte, la tipología activa se deriva de los objetivos secundarios de este programa, es decir, la capacitación para el trabajo y la vinculación laboral.[70] Asimismo, al clasificar este programa por su orientación hacia la población objetivo, se observa que también tiene un carácter dual, es decir, tienen un tipo de orientación tanto a la oferta como a la demanda. La orientación a la oferta se deriva de uno de los objetivos secundarios del programa: la capacitación para el trabajo. De igual forma, la orientación a la demanda se deriva de otro objetivo secundario: la vinculación laboral.

Un aspecto importante de analizar de este programa es su financiamiento. Actualmente el Programa del Seguro de Desempleo se financia con recursos presupuestales del gobierno del Distrito Federal, siendo que en la mayoría de los programas de este tipo su financiamiento es tripartito, es decir, con aportaciones del trabajador, el empleador y el Estado. Al respecto, las autoridades laborales reconocen que ésta es una debilidad sustancial del programa y han señalado que en el caso de este programa efectivamente su financiamiento debe ser tripartito, además de que en el caso de la aportación del Estado deben participar los tres niveles de Gobierno.

Finalmente, en materia de los elementos que hacen de este programa una buena práctica, resaltan los criterios de institucionalidad, innovación, pertinencia y replicabilidad. En términos

70 Al ser la entrega de apoyos económicos el objetivo principal de este programa deriva la decisión de clasificarlo como política pasiva de empleo.

normativos este programa ha logrado avances notables, no sólo tiene bien definidas sus Reglas de Operación sino que además cuenta con su propia Ley y Reglamento. Asimismo, este programa con sus fortalezas y debilidades es único en México, de ahí su carácter de innovador. Al hablar de su pertinencia, no es necesario redundar en que actualmente el mercado de trabajo en México no ha logrado generar las suficientes fuentes de empleo, el Distrito Federal no escapa a esta dinámica, por lo que es necesario ampliar la discusión sobre si un programa como el del seguro de desempleo debe replicarse en otros estados o bien instituirse a nivel nacional. Cabe hacer mención que en el estado de Zacatecas ya se ha hecho un esfuerzo por implementar un programa similar al del seguro de desempleo del Distrito Federal.

Continuando con esta misma línea de análisis, un programa de la STyFE que ha buscado la creación de fuentes de empleo para los trabajadores subempleados o desempleados en el Distrito Federal es el Programa de Fomento Cooperativo.[71] Como se explicó anteriormente este programa tiene sus inicios en el año 2004 y se integra por cuatro áreas de atención: la capacitación para la formación de cooperativas, la constitución legal de cooperativas, la vinculación e integración cooperativa y las redes de producción. Con este esfuerzo, la STyFE ha trabajado en la reconstrucción del mercado de trabajo, fomentando un esquema de empleo donde los propios trabajadores se organizan para crear sus propias fuentes de empleo e ingreso.

Asimismo, el fomento cooperativo no sólo ha sido una herramienta para mitigar el problema del desempleo y el subempleo en el Distrito Federal, también con este programa se ha buscado que quienes trabajan en la informalidad formalicen su actividad económica. Actualmente, en el Distrito Federal se estima que el 27.8 de los trabajadores están ocupados en el sector informal. Bajo este escenario, las autoridades de la STyFE han señalado la importancia de incorporar a la formalidad a estos trabajadores informales a través del esquema cooperativo; ya que con ello, estos trabajadores se pueden beneficiar de una serie de prerrogativas de atención por parte de las STyFE, de otros apoyos institucionales, así como de la seguridad social.

Ahora bien, en términos de impacto en el mercado laboral, el Programa de Fomento Cooperativo se clasifica como una política activa de empleo. Al respecto, tres de las cuatro áreas de atención, esto es la capacitación para la formación de cooperativas, la asesoría para la constitución legal de cooperativas y la asesoría para la vinculación e integración de cooperativas, tienen la finalidad de capacitar y asesorar a los trabajadores en la creación y consolidación de nuevas fuentes de empleo bajo el esquema cooperativo. Durante el periodo 2007-2011 este programa logró vincular a más de 10.000 trabajadores en materia de capacitación cooperativista y alrededor de 980 trabajadores encontraron una fuente de empleo como socios cooperativistas. No obstante estos avances es difícil medir el impacto de esta práctica si se contrastan estos resultados con el número de establecimientos productivos en el Distrito Federal así como a la Población Económicamente Activa de la entidad.

71 El Programa de Fomento Cooperativo se clasifique dentro del eje 1 Acceso al empleo en relación con las dimensiones del trabajo decente.

En cuanto al tipo de orientación al mercado de trabajo, el Programa de Fomento Cooperativo puede ubicarse como una política dirigida a la oferta laboral.[72] No obstante, es importante hacer mención sobre el área de atención de este programa que se enfoca a la construcción de redes productivas y cuyo tipo de orientación es a la demanda laboral. Como se explicó anteriormente, STyFE asesora y organiza eventos como lo son foros, ferias y expoventas con la finalidad de impulsar la comercialización de los bienes y servicios producidos por estas empresas; y con este esfuerzo, la STyFE ha logrado la vinculación de más de 150 empresas cooperativas. En combinación con este esfuerzo la STyFE ha buscado que estas empresas sean proveedores del GDF. Un ejemplo de lo anterior ha sido el programa Que Buena Puntada.

Por último, al hablar sobre los elementos que hacen del Programa de Fomento Cooperativa una buena práctica destacan los criterios de institucionalidad, innovación y pertinencia. Al igual que el Programa del Seguro de Desempleo, el Programa de Fomento Cooperativo cuenta con su propia Ley y Reglamento, este avance institucional permite la continuidad del programa independientemente de los cambios de administración. De igual forma, la legislación de este programa es de carácter único en el sentido de que solo en el Distrito Federal se ha establecido una ley que promueva el cooperativismo. Finalmente, y a efecto de no ser reiterativo sobre la coyuntura del mercado de trabajo en el Distrito Federal, sobra esclarecer la pertinencia de un programa que busque la generación de nuevas fuentes de empleo, así como la reducción de la ocupación en el sector informal.

En el marco del concepto del trabajo decente, el Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna" se engloba en el eje 1 – Acceso al empleo. Este programa, como su nombre lo indica, tiene el objetivo de atender a un sector específico de trabajadores desempleados, los jóvenes. En concreto el Programa La Comuna busca la reinserción laboral de los jóvenes entre 15 y 29 años de edad por medio de servicios de información, orientación ocupacional y vinculación laboral. De acuerdo con el diagnóstico presentado en este programa, en paralelo a la problemática del desempleo de los jóvenes, actualmente existe un alto número de jóvenes que se incorpora tempranamente al mercado laboral, de ellos un gran parte abandonaron sus estudios de secundaria o preparatoria. Al respecto, el 46% de la población juvenil en el Distrito Federal trabaja, y en cuyo caso estos jóvenes comienzan su vida productiva entre los 13 y los 16 años de edad. Asimismo, las condiciones en que los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad desarrollan su trabajo en el DF son cada vez más precarias.

Ante la problemática expuesta, este programa es de destacarse por su esquema de trabajo, el cual se basa en un modelo de formación integral personalizado, identificando las potencialidades, aptitudes y preferencias de los jóvenes para posteriormente orientarlos y canalizarlos a una fuente de empleo o bien a cursos de capacitación con el fin de iniciar un proyecto productivo de autoempleo. Asimismo, es de resaltarse el enfoque de este programa para brindar orientación específica a jóvenes en desempleo cuya situación se asocia con problemas personales, emocionales, familiares, de salud, capacitación, educación, derechos

72 El Programa de Fomento Cooperativo se clasificó como política orientada a la oferta laboral dado que tres de sus cuatro objetivos tienen como finalidad de capacitar y asesorar a los trabajadores para la conformación y/o consolidación de empresas cooperativas.

humanos y cultura. Asimismo, bajo este esquema se desarrolla un esquema de intervención para trabajar con los jóvenes que se encuentran en situación de conflicto con las autoridades en las comunidades de adolescentes.

Bajo esta perspectiva, el impacto y orientación en el mercado laboral del Programa La Comuna se clasifica como una política activa de empleo en el primer caso y de orientación a la oferta laboral en el segundo. A este respecto, cabe hacer mención que este programa lleva más de diez años atendiendo a este sector de la población y más importante aún el Programa La Comuna atiende a un promedio de 6.400 jóvenes por año. Asimismo, bajo el marco de este programa la STyFE realiza eventos para la vinculación de estos jóvenes con posibles empleadores, un ejemplo de ello es la Feria de Empleo para Jóvenes y la Cuarta Edición de la Expo Joven Capacitación y Empleo en la que participaron más de 600 jóvenes. No obstante estos avances es difícil medir el impacto de esta práctica si se considera el número de jóvenes desempleados en el Distrito Federal.

En el caso del Programa La Comuna, de entre los criterios de buenas prácticas es de subrayarse su carácter innovador, así como su pertinencia. Si bien es cierto, que bajo el Sistema del Servicio Nacional de Empleo se han implementado programas que atienden la problemática del desempleo de los jóvenes el Programa La Comuna presenta un enfoque innovador en términos de su diseño y modelo de trabajo. Por su parte, la pertinencia de este programa es inherente a la problemática misma del desempleo juvenil y de las condiciones precarias de los empleos que se ofrecen a los jóvenes que solamente cuentan con la educación básica. En este contexto de inserción laboral, una de las principales dificultades que afrontan los jóvenes tiene que ver con la carencia de capacitación, de lo anterior la pertinencia de este tipo de programas.

Continuando con el análisis de los programas y actividades institucionales de la STyFE, la inspección laboral en el Distrito Federal es una buena práctica cuyo enfoque ha sido el de promover la revalorización del trabajo con el cumplimiento de los derechos humanos laborales. Cabe hacer mención que esta actividad se constituye dentro del eje 3 – Derechos laborales conforme el marco conceptual del trabajo decente.

Un elemento a destacar en la inspección del trabajo en el Distrito Federal ha sido su avance institucional; tanto en términos normativos, así como en el número de procedimientos que integran esta actividad sustantiva. Antes de continuar es necesario abrir un paréntesis para recordar que la inspección laboral es una actividad del orden federal y local y su jurisdicción depende de la actividad económica que se trate de acuerdo con el Artículo 123 constitucional. Ahora bien, en el caso del Distrito Federal la institucionalidad que regula la inspección laboral ha avanzado aún más en lo que se refiere a su normatividad. En esta entidad se ha establecido un propio Reglamento de la Inspección Local del Trabajo, en adición a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y en el Manual de Procedimiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social que regulan los procedimientos, forma de ejecución, atribuciones y responsabilidades de la autoridad laboral en la entidad. De igual forma, la inspección laboral en el Distrito Federal se compone de varias actividades sustantivas: a) visitas de inspección, las cuales pueden se ordinarias o bien extraordinarias, estas últimas se realizan a solicitud de otras

autoridades o por denuncia directa de los trabajadores; b) asesorías a trabajadores y patrones para el cumplimiento de la legislación laboral; c) apoyo a las autoridades federales en materia de las inspecciones de seguridad, higiene y medioambiente de trabajo; y d) el seguimiento posterior a la inspección hasta la conclusión del expediente, llegando a una conclusión absolutoria o bien se instaura un procedimiento administrativo. En este último caso la STyFE impone una multa para que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal la haga efectiva.

Bajo esta perspectiva, la institucionalidad de la inspección del trabajo es de subrayarse dentro de los criterios que han hecho de esta actividad una buena práctica. Asimismo, es de resaltarse los criterios de replicabilidad y pertinencia de esta actividad. Si bien es cierto que la legislación laboral en México señala que la inspección del trabajo es una actividad cuya obligatoriedad es de observancia para los gobiernos estatales, no hay uniformidad entre los procesos y actividades propias de la inspección del trabajo. En este sentido, varios de los procedimientos y actividades de la inspección del trabajo en el Distrito Federal pueden ser replicados en otras entidades federativas. No obstante, este avance en el diseño y conformación de las acciones de inspección laboral en la entidad, aún carece de un número suficiente de recursos humanos para su ejecución, actualmente la Dirección de Inspección del Trabajo solo cuenta con veinte inspectores para atender un padrón de empresas integrado por aproximadamente 45.000 unidades económicas. Finalmente, en términos de la pertinencia la inspección laboral debe verse como una buena práctica por sí misma. Con la inspección, se avanza directamente a la promoción del trabajo decente, en particular en lo referente a los derechos laborales de los trabajadores. Y más importante, con la inspección laboral se brinda una seguridad "jurídica" a los trabajadores de que las empresas están cumpliendo en términos de las leyes y reglamentos del trabajo. A este respecto, durante el año 2010 se llevaron a cabo 8.050 acciones de inspección laboral.

Finalmente, otro de los programas y actividades institucionales de la STyFE que puede entenderse como una buena práctica es la atención al trabajo no asalariado. Sin duda la atención al trabajo no asalariado ha cobrado una gran relevancia durante los últimos años en la Ciudad de México, el difícil contexto económico por el que atraviesa la economía mexicana, cuya dinámica no escapa el Distrito Federal, está provocando que un mayor número de personas tengan que dedicarse a estas actividades, en particular al cuidado y lavado de vehículos (CyLV). Por ejemplo, esta actividad del año 2000 al año 2010 pasó de representar el 8% del total del padrón de trabajadores no asalariados a representar el 27%. Cabe hacer mención que actualmente se tiene un padrón de alrededor de 21.600-21.700 trabajadores registrados. Así pues, la atención al trabajo no asalariado se clasifica dentro del eje 3 – Derechos laborales en el marco de la concepción del trabajo decente.

Con esta práctica la STyFE ha logrado acercarse a estos trabajadores para informarles que su actividad está regulada y que cuentan con derechos y obligaciones. Con estas medidas se ha avanzado en reducir la extorsión en ambos sentidos, por parte de los trabajadores no asalariados a los residentes del Distrito Federal, así como a estos mismos trabajadores por parte de los líderes sindicales y autoridades. Asimismo, otro elemento a subrayar es que con estas acciones se ha avanzado en la regulación y reordenación de este segmento del mercado de

trabajo en el Distrito Federal. Cabe hacer mención que el Distrito Federal es la única entidad federativa en México que ha establecido un Reglamento de trabajo no asalariado.

En términos de los criterios para la clasificación de buenas prácticas, en la atención al trabajo no asalariado es de resaltarse los criterios de institucionalidad, innovación y pertinencia. Como se explicó anteriormente, esta actividad ha avanzado notablemente en términos normativos. En el Distrito Federal las actividades que desempeñan estos trabajadores están normadas a través del Reglamento para los Trabajadores No Asalariados del Distrito Federal. Asimismo, en el caso particular de los cuidadores y lavadores de vehículos se ha establecido el Programa de Reordenamiento de los Cuidadores y Lavadores de Vehículos el cual se rige por sus propias reglas de operación. En este mismo sentido, la reglamentación de estas actividades laborales en la entidad es de carácter único en el sentido de que sólo en el Distrito Federal se ha establecido un reglamento en la materia. De lo anterior su carácter innovador. Finalmente, y a efecto de no ser reiterativo sobre la coyuntura del mercado de trabajo en el Distrito Federal, sobra esclarecer la pertinencia de un programa que busque regular a este segmento creciente del mercado de trabajo en la Ciudad de México. No obstante, es de mencionarse que el impacto de estas acciones es aún limitado, aun cuando por ejemplo en el año 2010 se llevaron a cabo 15.000 acciones de atención, sus alcances son limitados, por ejemplo, en el caso del los cuidadores y lavadores de vehículos se estima que sólo se tiene logrado registrar al 15% de este segmento de trabajadores no asalariados.

Conclusiones generales

Los estudios de caso mostraron la vitalidad de las instituciones estatales para promover el trabajo decente. En el siguiente cuadro se presenta el esquema general de las prácticas por entidad:

Los elementos comunes que resaltan en todos los casos son:

a) En todas las entidades se observó un *fortalecimiento institucional*, que en algunos casos se plasmó en la creación de una ***Secretaría de Trabajo***. En aquellos casos en donde no hubo creación de esta instancia, se fortalecieron esquemas de diálogo y concertación desde varias instancias gubernamentales.

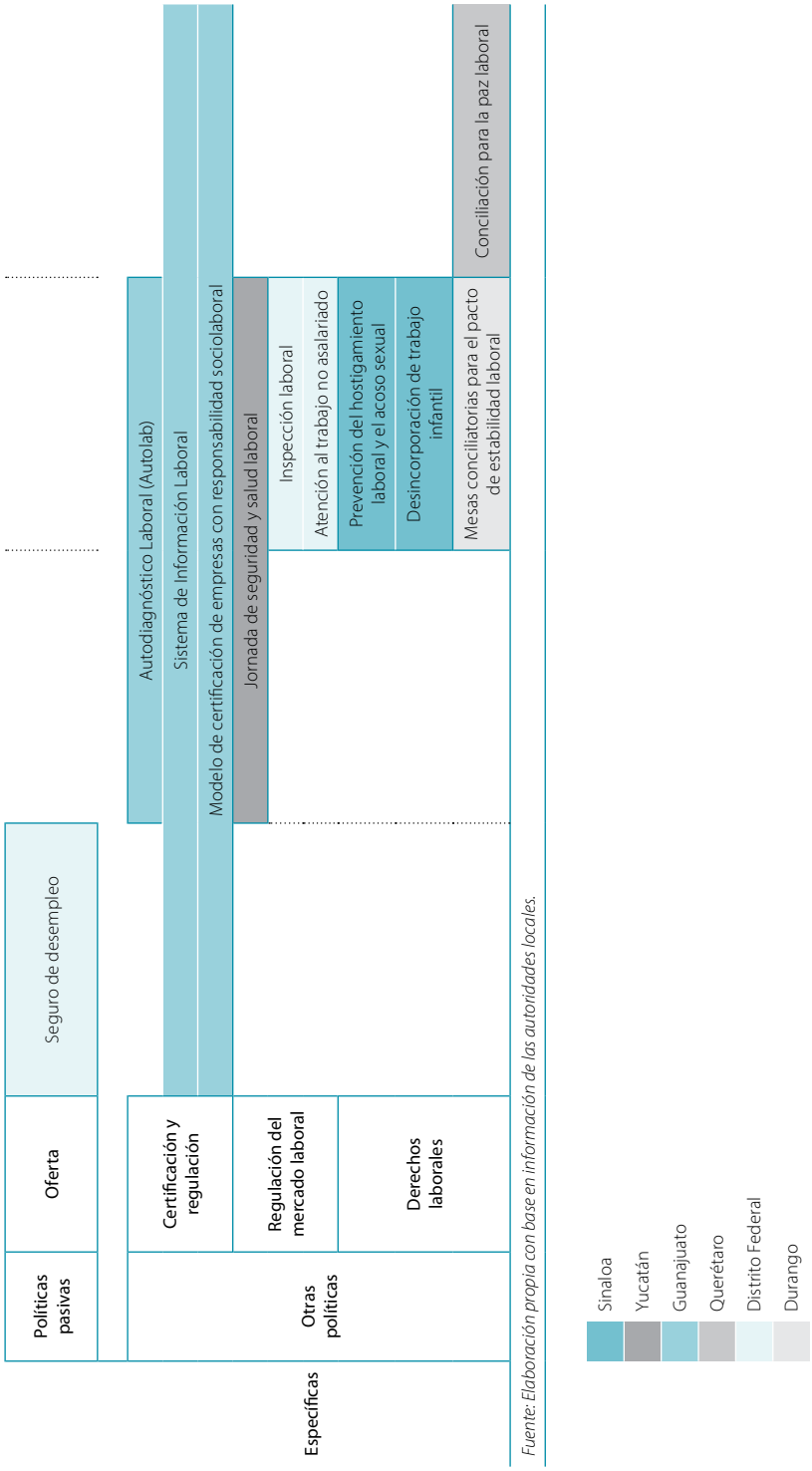
b) Se generó un *proceso de planeación que promueve la permanencia de las medidas adoptadas, dando con ello estabilidad al mercado laboral*. Incluso, se identificaron programas que ya cuentan con su propia legislación.

c) *En el espacio de acceso al empleo se ha logrado promover la reducción de la informalidad a través de diferentes programas en el Distrito Federal. Por una parte, el programa de fomento cooperativo*, durante el período 2007 a 2011, logró vincular a más de 10.000 trabajadores en materia de capacitación cooperativista y alrededor de 980 trabajadores encontraron una fuente de empleo como socios cooperativistas. A lo anterior se ha sumado el *Programa de Atención al Trabajo No Asalariado* en donde se ha establecido un Reglamento de trabajo no asalariado y que con base en el mismo se expiden licencias y permisos a los trabajadores no asalariados con lo que se ha avanzado en la regulación de este segmento del mercado de trabajo.

d) *Se promueven instancias de intermediación oferta-demanda para el acceso al empleo a través de sistemas de información,* que incluyen la creación de *bolsas de trabajo especializadas (Bolsa en tu Colonia de Yucatán), la reducción de trámites a través del sistema de ventanilla única y atención por competencias, creación de padrones estatales de profesiones, oficios y trabajos especiales en el estado de Sinaloa*. En Guanajuato se ha establecido un portal denominado *"Sistema de Información Laboral" y un esquema de "Certificación de Competencias Ocupacionales"*.

Cuadro 82. Buenas prácticas en el marco del concepto de trabajo decente

Clasificación		Orientación	Dimensión del trabajo decente			
			Eje 1. Acceso al empleo	Eje 2. Seguridad en el empleo	Eje 3. Derechos laborales	Eje 4. Diálogo social
Específicas	Políticas activas	Intermediación: Oferta-Demanda	Banco de oportunidades y competencias laborales			
			Sistema de ventanilla única y atención por competencias			
			Padrón estatal de profesiones, oficios y trabajos especiales			
			Servicio de bolsa de trabajo en tu colonia			
		Demanda: Creación de empleo y apoyo de nuevas iniciativas	Programa de empacadores en supermercados			
		Oferta: Políticas de formación	La Comuna			
			Fomento cooperativo			
			Capacitación para los trabajadores ICATSIN			
			Certificación de competencias ocupacionales			
			Instituto Estatal de Capacitación (IECA)			
			Premio Estatal al Mérito Laboral "Carlos María Abascal Carranza"			
			SNE: Vinculación escuela-industria			
			Profesionista activo			



Fuente: Elaboración propia con base en información de las autoridades locales.

e) *Apoyo económico de reinserción al mercado de trabajo a través del Programa del Seguro de Desempleo con cargo al presupuesto del Distrito Federal* mediante un apoyo equivalente a un salario mínimo. En 2010 fueron 55.563 los desempleados que recibieron los beneficiados, lo que significó una quinta parte de la población desocupada.

f) Un *componente de las buenas prácticas ha sido la promoción de un amplio espectro de políticas de formación para el acceso al empleo* a través de capacitación, certificación y *mecanismos de vinculación escuela-industria como en Querétaro, así como premios para promover el mérito laboral* como es el caso del estado de Guanajuato. Asimismo, destaca el *Programa de Atención Integral a Jóvenes Desempleados "La Comuna"* en el Distrito Federal que atiende a 6.400 jóvenes anualmente. En Sinaloa, el Sistema de Capacitación para los Trabajadores (ICATSIN), en Yucatán, se estableció un programa para atender a los jóvenes que trabajan como empacadores en los supermercados. De igual forma, en Durango se ha implementado el Programa de Profesionista Activo el cual ha logrado la inserción laboral de más de 2.000 jóvenes recién egresados de la educación superior.

g) *Se fortalecieron los esquemas de certificación y regulación laboral,* a través del auto diagnóstico y el desarrollo de sistemas de información laboral. En Guanajuato se estableció el modelo de *"Certificación de empresas con responsabilidad sociolaboral"*. En el estado de Yucatán se estableció *"la jornada de seguridad y salud laboral"* en la que se promueve los derechos laborales y la seguridad en el trabajo.

h) En algunos casos se fortaleció la inspección laboral, buscando proteger y hacer efectivos los derechos laborales de los trabajadores. Por ejemplo, en el Distrito Federal durante 2010 se llevaron a cabo 8.050 acciones de inspección laboral. En Guanajuato se estableció el "autodiagnóstico laboral" para anticiparse al proceso de inspección.

i) Una buena práctica en materia de derechos laborales fue la prevención del hostigamiento laboral y el acoso sexual, así como la desincorporación del trabajo infantil en el estado de Sinaloa.

j) En algunas entidades federativas se promovieron estrategias de conciliación, con lo que se logró un clima de paz laboral sin estallamientos de huelga, como es el caso de la industria de Querétaro y el sector productivo de Durango.

Las buenas prácticas identificadas en las diversas entidades federativas reflejan un esfuerzo por mejorar el entorno laboral y con ello aspirar a alcanzar de manera generalizada el trabajo decente. En este sentido, se propone que se establezca un *foro de buenas prácticas laborales* entre los responsables estatales de la gestión laboral, con el fin de que a través del intercambio de experiencias se pueda tener acceso a información que sirva para mejorar el entorno laboral y que de acuerdo a cada contexto específico puedan fijarse metas en torno al trabajo decente, en un horizonte definido.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Evaluación externa del diseño y la implementación de la política de promoción del empleo y protección del trabajo del Gobierno del Distrito Federal.

GDF. Quinto Informe de Gobierno 2010-2011.

Gobierno del estado de Guanajuato. Portal de Transparencia; Cuenta Pública. Recuperado el 5 de septiembre de 2012. Gobierno del estado de Guanajuato: http://transparencia.guanajuato.gob.mx/cuenta_publica.php

Gobierno del estado de Guanajuato. Quinto informe de resultados 2012. Gobierno Constitucional del estado de Guanajuato, Guanajuato.

Gobierno del estado de Yucatán. Portal de Transparencia. Recuperado el 5 de septiembre de 2012. Gobierno del estado de Yucatán: http://www.yucatan.gob.mx/transparencia/informes_gobierno.php

Gobierno del estado de Yucatán. Quinto informe de Gobierno 2012. Poder Ejecutivo del estado de Yucatán, Mérida, Yucatán.

Gobierno del estado de Sinaloa, Portal de Transparencia, Informe de la Cuenta Pública 2011.

Gobierno del estado de Sinaloa, Portal de Transparencia, Ley de Ingresos del estado de Sinaloa 2011.

Gobierno del estado de Sinaloa, Portal de Transparencia, Presupuesto de Egresos del estado de Sinaloa 2011.

Gobierno del estado de Sinaloa, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016.

Informe de Cuenta Pública 2010 – Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Manual de Procedimiento de la Dirección General de Trabajo y Previsión Social.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012.

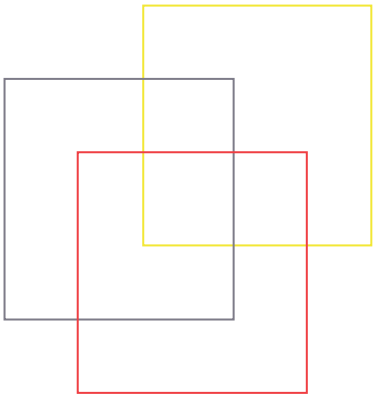
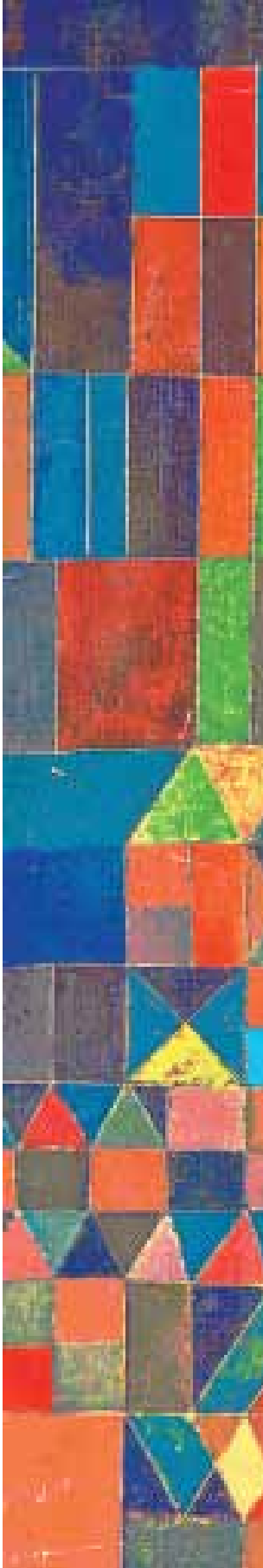
La Comuna: Un Modelo de Atención Integral para Jóvenes del Distrito Federal 2006.

Reglamento de la Inspección Local del Trabajo en el Distrito Federal.

Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal.

Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medioambiente de Trabajo.

Reglamento General para la Inspección y Aplicación de Sanciones por Violaciones a la Legislación Laboral.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

STyFE (2011) Programa Sectorial de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2010-2012; Gaceta Oficial del Distrito federal, 24 de enero.