

**Las políticas públicas en materia de empleo en México.**

14 de marzo 2025.

**Por. Eduardo de Jesús Castellanos Hernández<sup>1</sup>**

**Resumen**

El consenso es menor respecto al iniciador del estudio sistemático de la administración pública como tal, pues al igual que en la economía y la política hubo muchos autores que se preocuparon de la eficacia y la eficiencia en los asuntos públicos, sea como estructuras organizacionales o como procedimientos. La falta de consenso a este respecto se deriva también de la confluencia entre la organización y funcionamiento del Estado analizados por separado por el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, la Sociología, la Economía o la Administración Pública, respectivamente.

Así se tiene, por ejemplo, que los “Principios de Administración Pública” de Charles Jean Bonnin se publicaron en Francia en 1808 y el “Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla” de Luis de la Rosa Oteiza es de 1853. Aunque ya para entonces Napoleón había creado la circunscripción administrativa departamental, base territorial de la administración pública francesa; y, en México, Lucas Alamán y Teodosio Lares había contribuido a reorganizar dependencias administrativas y sus procedimientos.

**Palabras Clave:** políticas activas de empleo, políticas pasivas de empleo, proceso administrativo público, políticas públicas, conceptos económicos básicos de

---

<sup>1</sup> Profesor e investigador. Licenciado en Derecho (UNAM); maestro en Administración de Empresas (UAEMéx); doctorado en Estudios Políticos (U. de París, Francia); diplomado en Gobierno y Administración Estatal y Municipal, así como en el Programa de Actualización en Administración Pública (INAP, México); obtuvo la Especialidad en Justicia Electoral (TEPJF, México); doctorado en Derecho (IIDE, México); posdoctorado en Control Parlamentario y Políticas Públicas (U. de Alcalá, España) y en Regímenes Políticos Comparados (U. de Colorado, Campus Colorado Springs, USA).

empleo, instrumentos institucionales internacionales, instrumentos institucionales nacionales.

### **Summary**

There is less consensus regarding the originator of the systematic study of public administration as such, since, as in economics and politics, many authors were concerned with effectiveness and efficiency in public affairs, whether as organizational structures or as procedures. The lack of consensus in this regard also stems from the overlap between the organization and functioning of the State, analyzed separately by Constitutional Law, Administrative Law, Sociology, Economics, and Public Administration, respectively.

Thus, for example, Charles Jean Bonnin's "Principles of Public Administration" were published in France in 1808, and Luis de la Rosa Oteiza's "Essay on the Public Administration of Mexico and Means to Improve It" dates from 1853. Although by then Napoleon had already created the departmental administrative district, the territorial basis of French public administration, and, in Mexico, Lucas Alamán and Teodosio Lares had contributed to the reorganization of administrative departments and their procedures.

**Keywords:** active employment policies, passive employment policies, public administrative process, public policies, basic economic concepts of employment, international institutional instruments, national institutional instruments.

### Introducción

Con motivo de los hallazgos doctrinales e institucionales que precisaré más adelante, desde la segunda mitad del siglo XIX, todo el siglo XX y los años que corren del XXI, es de suponerse que una de las principales preocupaciones de todos los gobiernos del mundo haya sido la de lograr el crecimiento económico y con éste el pleno empleo de la población económicamente activa. Desde luego que, como constataremos en seguida, unos y otros gobiernos tardaron bastante en darse cuenta de que sin crecimiento económico no podría haber creación ni distribución de riqueza; toda vez que su primera prioridad era la de llegar al poder y permanecer en éste. Esto explica, entre otras muchas cosas, el éxito de “El Príncipe” de Nicolás Maquiavelo.

Pero pocos de sus lectores se dieron cuenta de que Maquiavelo había escrito otro libro cuyo objeto de estudio era lo que ahora conocemos como administración pública y buen gobierno. Se trata de los “Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio”<sup>2</sup>. De tal forma que entre los estudiosos del acceso y ejercicio del poder político la preocupación fue la de buscar la forma de legitimación de las vías para llegar al poder y mantenerse en él. Desde luego que la primera y más efectiva era y sigue siendo la fuerza física, sea a través de un ejército, un grupo paramilitar de choque o una masa de creyentes fervorosos dispuestos a aceptar y hacer lo que sus líderes les indiquen.

Pero poco a poco los gobernantes se fueron dando cuenta de que si había crecimiento económico habría mayor riqueza para asegurar su dominación política, sea que la usufructuaran ellos solos o que parte de esa riqueza beneficiara también a sus súbditos o gobernados o administrados. Así es que empezaron a surgir diferentes enfoques teóricos que buscaban identificar la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones, pero también la forma de acrecentarla sea a través de la

---

<sup>2</sup> Ambos objetos de estudio los reúno, para el análisis de los asuntos públicos en nuestro espacio cercano en el momento actual, en el libro: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, “El Príncipe Latinoamericano Contemporáneo. Una versión actualizada”, Amazon, México, 2025.

dominación colonial o combinada ésta con la llamada Revolución Industrial -que desde luego ha conocido diferentes etapas-.

Dichos objetivos de política pública y buen gobierno no siempre fueron claramente identificados por los responsables del cobro de los impuestos, cuya preocupación fundamental era asegurar e incrementar la recaudación. De tal forma que la historia administrativa pública se caracteriza por el permanente conflicto entre la oficina que recauda y las oficinas que gastan el dinero recaudado.

El arbitraje de dicho conflicto permanente siempre corresponderá al poder político, cualquiera que haya sido o sea actualmente la denominación con la que deseemos identificar o personalizar al poder político -rey, presidente, primer ministro, secretario general del partido, primer jefe del ejército revolucionario, parlamento, comité central del partido, jefe máximo, poder tras el trono o cualquier otro-.

De la misma manera que los politólogos consideran que “El Príncipe” de Maquiavelo es el primer libro de teoría política, los economistas consideran a su vez que “La historia sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones” de Adam Smith es el primer libro de teoría económica, aunque previamente haya habido bastantes otros sobre temas económicos, al igual que sobre la forma de llegar al poder político.

El consenso es menor respecto al iniciador del estudio sistemático de la administración pública como tal, pues al igual que en la economía y la política hubo muchos autores que se preocuparon de la eficacia y la eficiencia en los asuntos públicos, sea como estructuras organizacionales o como procedimientos. La falta de consenso a este respecto se deriva también de la confluencia entre la organización y funcionamiento del Estado analizados por separado por el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, la Sociología, la Economía o la Administración Pública, respectivamente.

Así se tiene, por ejemplo, que los “Principios de Administración Pública” de Charles Jean Bonnin se publicaron en Francia en 1808 y el “Ensayo sobre la administración pública de México y medios para mejorarla” de Luis de la Rosa Oteiza es de 1853. Aunque ya para entonces Napoleón había creado la circunscripción administrativa

departamental, base territorial de la administración pública francesa; y, en México, Lucas Alamán y Teodosio Lares había contribuido a reorganizar dependencias administrativas y sus procedimientos.

### I. El Contexto Macroeconómico

Si lo vemos desde el punto de vista teórico encontramos por lo menos tres escuelas principales, dos de las cuales aparecen desde la segunda mitad del siglo XIX. De una parte, tenemos la escuela del socialismo autodenominado científico encabezada por Carlos Marx y Federico Engels. Casi de manera simultánea, inmediatamente después de la publicación del primer tomo de “El Capital” de Marx (1867), aparece en 1871 el libro de Carl Menger “Principios de Economía Política”, con el que se inicia la Escuela Austriaca y su crítica demoledora a los principios de la economía marxista; continuada por Eugene von Böhm-Baerk con su libro “Capital e Interés”; por Ludwig Elder von Mises con “La teoría del dinero y del crédito” y por Friedrich A. Hayeck con “Los fundamentos de la libertad”, entre otros muchos autores de esta corriente bastante desconocidos pero ampliamente criticados e insultados.

La tercera gran escuela económica aparece con la publicación de “La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero” de John Maynard Keynes, libro publicado en 1936. Desde luego que la historia de las doctrinas económicas identifica muchas otras corrientes teóricas<sup>3</sup>, así como subdivisiones o derivaciones de las tres escuelas anteriores, pero por ahora describirlas no es el objetivo de mi contribución.

Aunque no está por demás recordar que para Phil Thornton<sup>4</sup> los diez economistas cuyo pensamiento cambió la forma en que vivimos fueron: Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Alfred Marshall, John Maynard Keynes, Friedrich Hayek, Milton

---

<sup>3</sup> Consultar, por ejemplo: Mark Blaug, “La Pensée Economique”, Económica, Paris, 1981, o bien Axel Kicillof, “De Smith a Keynes”, Siglo XXI Editores, Eudeba, Primera edición 2019, primera reimpresión 2023, México.

<sup>4</sup> Phil Thornton, “Los Grandes Economistas. Diez economistas cuyo pensamiento cambió la forma en que vivimos”, Crítica, México 2015.

Friedman, Paul Samuelson, Gary Becker y Daniel Kahneman. Así es que para efectos didácticos introductorios al tema que ahora nos ocupa, baste con señalar dichas tres corrientes de pensamiento económico y su práctica correspondiente: Socialismo Científico o Marxismo, Escuela Austriaca y Keynesianismo<sup>5</sup>.

Asimismo, no solo para efectos didácticos, estimo conveniente referirme de la manera siguiente a las relaciones económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, a la organización administrativa del Estado y a las relaciones de dominación política por parte de toda élite gobernante en una sociedad. Imaginemos un arcoíris donde en el extremo derecho aparece una sociedad sin Estado (punto de vista político), una economía de mercado sin intervención estatal (punto de vista económico) y una organización burocrática descentralizada (punto de vista administrativo). En tanto que, en el otro extremo, el izquierdo, aparecen un Estado sin sociedad, una economía centralmente planificada sin intervención del mercado y una organización burocrática centralizada.

Cualquiera de los dos extremos del hipotético arcoíris sugerido, en algún momento ha sido o es un ideal a alcanzar por autores socioeconómicos y actores políticos. Sin embargo, en busca del justo medio es muy atendible la siguiente afirmación de Stiglitz y Rosengard<sup>6</sup>:

Los países occidentales tienen lo que se denomina una **economía mixta**, en la que muchas de las actividades económicas son realizadas por empresas privadas, mientras que otras son realizadas por el Estado. Éste influye, además, en la conducta del sector privado mediante toda una variedad de reglamentaciones, impuestos y subvenciones. Es precisamente el hecho de que las economías mixtas tengan que definir constantemente las fronteras entre las actividades públicas y las privadas lo que hace que el estudio de la

---

<sup>5</sup> La vulgata marxista y la keynesiana son bien conocidas por los estudiantes universitarios, más la primera que la segunda; no es el caso de la Escuela Austriaca, bastante desconocida reitero aunque vilipendiada en algunas de sus expresiones o derivaciones -como es el caso del monetarismo y del neoliberalismo-, por lo que para su estudio sistemático se sugiere la lectura de Jesús Huerta de Soto, "La Escuela Austriaca, mercado y creatividad empresarial", Editorial Síntesis, Segunda edición: junio de 2012, Madrid, España.

<sup>6</sup> Joseph E. Stiglitz, Jay K. Rosengard, "La Economía del Sector Público", Antoni Bosch editor, Cuarta edición, Barcelona, España, 2016, p. 34.

economía del sector público de estos países sea tan importante e interesante”.

Por cuanto al tema que nos ocupa, el enfoque marxista o socialista encuentra supuestamente la solución al pleno empleo con la propiedad colectiva de los medios de producción a través de la propiedad del Estado -aunque no alcanza a explicar por qué este régimen económico provocó las hambrunas que causaron millones de muertos en la URSS o en China, y los éxodos masivos de la población que habita en países socialistas hacia países capitalistas-. En una economía mixta, Keynesianismo y Escuela Austriaca disputan sobre la definición de las fronteras idóneas entre ambos extremos apuntados previamente; discusión en la que intervienen actualmente organismos internacionales cuyos lineamientos son puestos en práctica con mayor o menor éxito por diferentes países.

Desde luego que México ha adoptado algunas de esas políticas públicas o lineamientos sugeridos, cuya mayor o menor eficacia se encuentra condicionada por el contexto macroeconómico, nacional e internacional, que veremos más adelante. Sin dejar de hacer notar desde ahora la falta de estudios sistemáticos sobre el éxito y pertinencia de dichas políticas y sus modalidades, festivamente emprendidas en el marco de la planeación nacional del desarrollo.

### **II. El contexto administrativo público y sus mecanismos de evaluación**

Como sucede en todas las disciplinas de estudio de la realidad social, también en el ámbito de los estudios administrativos hay varias corrientes de pensamiento, algunas derivadas de la administración privada de empresas y aplicadas a la administración gubernamental -por ejemplo, el enfoque de gerencia pública-, y otras dirigidas expresamente a manejar los asuntos públicos. Destaco a este efecto varios enfoques por ser aplicables al tema que nos ocupa y aplicados en esta contribución: la crítica de la decisión política y administrativa, la administración prospectiva, la planeación y programación del desarrollo, así como el enfoque de políticas públicas

-origen, diseño, gestión, implementación y evaluación-, además del enfoque institucional internacional.

Si partimos del principio de que lo que no es cuantificable no es evaluable, por razón natural la descripción inicial de conocimiento y estudio del empleo tiene que partir, además de los diversos enfoques teóricos ya apuntados, de la información estadística y de las matemáticas aplicadas a la administración y la economía. Se trata pues de un abordamiento integral del tema a estudiar el que aquí apenas empiezo a bosquejar.

Formalmente, solo formalmente, la decisión política de las sociedades se expresa a través de los procesos electorales para elegir a sus representantes; hay diferentes formas de elección y familias electorales que tampoco es ahora el caso de detenerse a su análisis<sup>7</sup>. En tanto que las decisiones administrativas a cargo de los órganos formales de poder del Estado, si atendemos a la tradicional división tripartita del poder público -legislativo, ejecutivo y judicial, a los que hay que agregar los órganos constitucionales autónomos en proceso de desaparición en México-, encontramos entonces tres tipos de procedimientos de tomas de decisiones: el proceso legislativo o parlamentario<sup>8</sup>, el proceso judicial<sup>9</sup> y el proceso administrativo público<sup>10</sup>.

Entiendo y propongo el análisis de las diferentes etapas del proceso administrativo público -previsión; planeación; programación; presupuestación; organización; integración; dirección, ejecución y control; coordinación; concertación; control, evaluación y sanción; prospectiva- a partir de su fundamento constitucional y legal,

---

<sup>7</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Nuevo Derecho Electoral Mexicano", UNAM, Editorial Trillas, México 2015.

<sup>8</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición", IIIDE, Editorial Flores, México 2018.

<sup>9</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México", Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Editorial Tirant lo Blanch, México 2021.

<sup>10</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "El Proceso Administrativo Público. Fundamento constitucional", Revista de Administración Pública 134, Volumen XLIX, número 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Internacional de Administración Pública, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México, pp. 65-91.

así como a través de los poderes y dependencias del sector público responsables de su implementación.

Por su parte, el enfoque de políticas públicas “tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objetivo consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento”<sup>11</sup>. Por cuanto al análisis y evaluación de las políticas públicas, hay que tener en cuenta que “Un análisis de políticas es la utilización de los métodos y técnicas de las ciencias sociales para contestar a la cuestión de cuáles serán los efectos probables de una política antes de que ésta entre en operación”<sup>12</sup>. El autor ahora en cita, Salcedo Aquino, señala que existen seis criterios para la evaluación de las políticas públicas: eficacia, eficiencia, economía, competencia de los actores, calidad del bien o servicio, y ciudadano usuario o beneficiario.

Por su parte, Eugene Bardach<sup>13</sup> propone el siguiente camino para el análisis de políticas públicas y su puesta en práctica: Definición del problema; obtención de la información; Construcción de alternativas; Selección de criterios; Proyección de los resultados; Confrontación de costos, Decidir y Contar la historia.

### III. Economía del sector público

Ante la alternativa de solo tener la propiedad privada del capital y la libre empresa o, por otra parte, el control estatal de los medios de producción, Stiglitz y Rosengard sostienen en el libro ya citado que “El debate sobre el papel que debe desempeñar el Estado dio un brusco giro en 2008, cuando quedó patente que solo el Estado podía salvar a la economía de una crisis económica que había sido provocada en

---

<sup>11</sup> Julio Franco Corso, “Diseño de Políticas Públicas. Una guía para transformar ideas en proyectos viables”, IEXE Editorial, Tercera edición: enero 2017, México, p. 19.

<sup>12</sup> Roberto Salcedo Aquino, “Evaluación de Políticas Públicas”, Biblioteca básica de administración pública DF, Siglo XXI Editores, México 2011, p. 24.

<sup>13</sup> Eugene Bardach, “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica”, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, Primera edición: marzo de 1998, Cuarta reimpresión: diciembre de 2008, México.

gran parte por los mercados privados”<sup>14</sup>; aunque habría que agregar también que por falta de regulación estatal suficiente; por lo que dichos autores en seguida describen una serie de “fallos del mercado” y “fallos del Estado”, para explicar la intervención estatal en la búsqueda del equilibrio entre sector público y sector privado, para lograr crecimiento, estabilidad y pleno empleo.

En el análisis del sector público para el abordamiento de las cuestiones económicas, dichos autores proponen cuatro pasos: “*describir* las actividades que realiza el Estado, *analizar* sus consecuencias, *evaluar* las distintas medidas posibles e interpretar las fuerzas políticas que condicionan a las decisiones que toman los gobiernos”<sup>15</sup>. Al efecto, señalan la utilización de modelos económicos y distinguen entre economía normativa y economía positiva; donde en la primera se describe lo que sucede y en la segunda se emiten juicios de valor sobre lo que debería suceder.

Señalan también como una de las principales funciones del Estado la de establecer el marco jurídico conforme al cual se realizan las transacciones económicas, pero también señalan otras actividades que dividen en cuatro clases: producción de bienes y servicios; regulación y concesión de subvenciones a la producción privada; compra de bienes y servicios; y la redistribución de la renta a través de transferencias, como es el caso de las prestaciones de desempleo y otras ayudas sociales, para cuya entrega no es necesaria una contraprestación de bienes o servicios. Se encuentran aquí los programas públicos de asistencia social -a personas en pobreza- y de seguridad social -seguros de desempleo y jubilaciones-, ejemplos típicos de políticas pasivas de empleo para la redistribución de la riqueza -aunque en la práctica lo que se redistribuye es el dinero público, tanto el recaudado vía impuestos como el obtenido mediante deuda pública-.

Desde luego que las diferentes formas de explicación o legitimación de estas políticas pasivas de empleo -a las que habría que agregar el incremento de salarios mínimos sin que haya crecimiento económico ni de la productividad- oscilan o deambulan entre la justicia social y el clientelismo político electoral; pues resulta

---

<sup>14</sup> Stiglitz, Rosengard, ob. cit., p. 36.

<sup>15</sup> Ídem, p. 45.

muy atractivo y electoralmente rentable regalar dinero ajeno, aunque esto sea en detrimento de la prestación de otros servicios públicos y no contribuya al crecimiento económico ni esté asociado el obsequio al incremento de la productividad -como se supone que sucede, por ejemplo, en las contrataciones colectivas entre sindicatos y empleadores-.

#### **IV. Conceptos económicos básicos relacionados con el empleo**

Para una cabal comprensión de las estadísticas, encuestas y propuestas en materia de empleo es conveniente tener en cuenta los siguientes conceptos económicos, necesariamente asociados al empleo. Las siguientes definiciones fueron consultadas en el libro “Macroeconomía. Versión para Latinoamérica”, cuyos autores son Michael Parkin y Eduardo Loría (Pearson, Decimoprimer edición, México 2015):

##### ***Economía***

“Ciencia social que estudia las *elecciones* que hacen los individuos, las empresas, los gobiernos y las sociedades todas, para enfrentar la *escasez* y los *incentivos* que influyen en esas elecciones y las reconcilian.”

##### ***Macroeconomía***

“Estudio del desempeño de las economías nacionales y de la economía global”.

##### ***Microeconomía***

“Estudio de las elecciones hechas por los individuos y las empresas, de la forma en que dichas elecciones interactúan en los mercados y de la influencia de los gobiernos”.

##### ***Elección racional***

“Elección que se basa en la comparación entre costos y beneficios, y que logra la mejor proporción de beneficio sobre costo para la persona que la hace”.

##### ***Modelo económico***

“Descripción de algún aspecto del mundo económico que incluye exclusivamente aquellas características que le son necesarias para cumplir un propósito específico”.

### ***Producto Interno Bruto***

#### ***PIB nominal***

“Valor de los bienes y servicios finales producidos en un año específico, valorados a los precios de ese año. Es el PIB con un nombre más preciso.”

#### ***PIB potencial***

“Valor de la producción cuando todo el trabajo, capital, tierra y habilidades empresariales están empleados totalmente; la cantidad del PIB real a nivel de pleno empleo.”

#### ***PIB real***

“Valor de los bienes y servicios finales producidos en un año determinado, valorados a los precios de un año de referencia base”.

#### ***PIB real por persona***

“PIB real dividido entre la población”.

### ***Banco central***

“Banco de bancos y autoridad pública que regula las instituciones de depósito de un país y rige su política monetaria, lo cual significa que ajusta la cantidad de dinero en circulación e influye sobre las tasas de interés.”

### ***Capital humano***

“Conocimientos y habilidades que la gente obtiene a partir de la educación, la capacitación en el empleo y la experiencia laboral.”

### ***Pobreza***

“Situación en la que el ingreso familiar es tan bajo que no permite comprar las cantidades de comida, techo y vestido que se consideran necesarias”.

***Ciclo económico***

“Movimiento periódico pero irregular de la producción total y otras medidas de la actividad económica”.

***Cuentas de la balanza de pagos***

“Cuentas en las que un país registra sus transacciones internacionales de comercio, endeudamiento y préstamos.”

***Desempleo***

“El desempleo representa un grave problema económico a nivel personal y social, por dos razones principales: porque deriva en una pérdida de ingreso y producción, una pérdida de capital humano.

***Población en edad productiva***

“La población se divide en dos grandes grupos: la población en edad productiva y el resto, es decir, las personas que son demasiados jóvenes para trabajar o que están internadas en instituciones de algún tipo (cárceles, reformatorios, hospitales psiquiátricos, etcétera) y son, por lo tanto, incapaces de desempeñar un trabajo. Así, la **población en edad productiva** es el total de personas de 16 años o más que no están sujetas al cuidado de dichas instituciones”.

***Tasa de desempleo***

“Porcentaje de individuos que forman parte de la fuerza laboral, pero carecen de empleo”.

***Proporción empleo-población***

“Porcentaje de personas en edad productiva que tienen empleo”.

***Tasa de participación en la fuerza laboral***

“Porcentaje de la población en edad productiva que toma parte en la fuerza laboral”.

### ***Desempleo por fricción***

Surge de la rotación normal de trabajo entre quienes buscan empleo y quienes buscan trabajadores; como consecuencia de los flujos de ingreso y salida de la fuerza laboral debidos tanto a la creación y destrucción de empleos, como a las diferentes etapas de la vida laboral de las personas.

### ***Desempleo estructural***

“El desempleo que ocurre cuando se dan cambios en la tecnología o en la competencia internacional, y que modifica los requerimientos en relación con las capacidades necesarias para realizar un trabajo o la ubicación de los empleos”.

### ***Desempleo cíclico***

“Cuando el desempleo es más alto de lo normal a lo largo de un ciclo económico y más bajo delo acostumbrado en el pico del mismo”.

### ***Desempleo “natural”***

“El desempleo natural es aquel que surge de la fricción y del cambio estructural, y que no tiene relación alguna con el desempleo cíclico”. Los autores en cita sostienen que la tasa de desempleo natural se ve influenciada entre otros factores por los siguientes: distribución poblacional por edad, escala del cambio estructural, tasa salarial real, compensación o seguro del desempleo.

### ***Pleno empleo***

“Situación en la que la tasa de desempleo es igual a la tasa de desempleo natural”.

### ***Curva de Phillips***

“Curva que muestra una relación entre la inflación y el desempleo”.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados el 25 de septiembre de 2015, establece la siguiente definición y consecuencias vinculadas al:

### Trabajo decente

Significa oportunidades para todos de conseguir un trabajo que sea productivo y proporcione unos ingresos dignos, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, así como mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social. La continua falta de oportunidades de trabajo decente, la insuficiente inversión y el bajo consumo producen una erosión del contrato social básico subyacente en las sociedades democráticas: el derecho de todos a compartir el progreso.

### V. La economía mexicana, la administración pública y la dependencia encargada del trabajo

La evolución de la economía mexicana es reseñada por Leopoldo Solís<sup>16</sup> a partir de las siguientes etapas o periodos históricos: la economía prehispánica y el principio de la Colonia; economía de la Nueva España durante la Colonia; La Reforma. Desamortización de los bienes; El Porfiriato: Política económica y evolución productiva. ¿Acaso un antecedente del desarrollo estabilizador?; Calles y los cambios institucionales; El Cardenismo. Administración del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940); Alemán y las condiciones de la unidad nacional; Desarrollo estabilizador; Evolución, extensión y fortalecimiento del Sistema financiero; y Desorden fiscal e incertidumbre internacional.

Por su parte, Enrique Cárdenas Sánchez<sup>17</sup> se refiere al largo curso de la economía mexicana, de 1780 a nuestros días, en función de las siguientes etapas o periodos que también combinan fenómenos económicos y periodos gubernamentales: las postrimerías de la era colonial y los orígenes del estancamiento del siglo XIX, 1780-1820; la formación económica de la nueva nación y sus dificultades, 1820-1840; Recesión y recuperación regional, de los años cincuenta a los setenta; El Porfiriato. Integración del mercado y expansión económica, 1880-1910; La economía durante

---

<sup>16</sup> Leopoldo Solís, "Evolución de la Economía Mexicana", El Colegio Nacional, México 1999.

<sup>17</sup> Enrique Cárdenas González, "El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días", El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición: 2015, Primera reimpresión: 2019, México.

la Revolución, 1910-1920; Los difíciles años 20; La Gran Depresión de 1929; El cardenismo y los inicios del Estado desarrollista, 1934-1940; La segunda Guerra Mundial y la industrialización acelerada, 1940-1962; La gran expansión económica del siglo XX, 1963-1981; la crisis de la estrategia y el estancamiento de los ochenta, 1982-1988; Cambio estructural, crisis y rescate, 1989-1995; y el fin del presidencialismo. Reformismo interrumpido -esto último, según dicho autor-.

Una tercera periodización realizada por Rafael Núñez Zúñiga<sup>18</sup> corresponde ya solo a la segunda mitad del siglo XX mexicano y llega hasta la segunda década del siglo XXI; la cual es dividida en dos grandes periodos: la economía mexicana en la etapa de sustitución de importaciones, 1960-1982, y la economía mexicana en la etapa de promoción de exportaciones, 1983-2010.

Por cuanto a la administración pública en México, en primer lugar hay que tener en cuenta las dos grandes formas de organización política administrativa definidas en las diferentes constituciones que ha tenido el país: la descentralización administrativa mediante el sistema federal (Constituciones de 1824, 1857 y 1917) y la centralización administrativa derivada de los sistemas unitarios (Constituciones de 1836 y 1843); aunque hubo desde luego dos monarquías imperiales (Iturbide y Maximiliano) y otros tantos estatutos orgánicos, además del Acta de Reformas de 1847<sup>19</sup>.

De la lectura del libro “200 años de la Administración Pública en México”<sup>20</sup> se desprenden los siguientes periodos histórico-administrativos:

Época colonial; el legado de la administración pública borbónica: del gobierno español en Nueva España al México independiente; génesis de la administración pública mexicana: las cuatro secretarías de Estado (Relaciones Interiores y

---

<sup>18</sup> Rafael Núñez Zúñiga (Compilador), “La Economía Mexicana. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones”, Editorial Trillas, México 2014.

<sup>19</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández y Aurora Gómez Galvarriato Freer (Coordinadores), “Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Archivo General de la Nación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011, México.

<sup>20</sup> Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador) “200 años de la Administración Pública en México”, Secretaría de la Función Pública, UNAM, México 2010.

Exteriores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Guerra y Marina, Hacienda); la pugna entre descentralización y centralización (1837-1855); la administración pública y el conflicto político (Comonfort, Juárez, Segundo Imperio, República restaurada, gobierno de Lerdo de Tejada); la administración pública de la dictadura porfirista (1878-1910); revolución social y administración pública; preludeo y establecimiento de la nueva administración constitucional ((1916-1923), la administración pública en la era de las instituciones (1924-1952); la administración pública en el periodo 1953-1970; inicios del desarrollo social en México. La compleja relación entre gobierno, modelo económico y estrategia de desarrollo en la década de los setenta; los cambios institucionales de la economía y la administración pública (1982-2000); el papel de la administración pública en los procesos de democratización. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial; sin dejar de tener en cuenta la importancia de la administración pública estatal y municipal.

La Constitución vigente de 1917, por su parte, ha conocido más de 700 reformas a su articulado, muchas solo de forma (en ocasiones con cambios de denominación solamente -Ciudad de México por Distrito Federal, por ejemplo, en muchos artículos-). Pero también algunas otras de fondo que impactaron en la organización de la administración pública federal, estatal y municipal (como la reforma constitucional en materia de justicia laboral<sup>21</sup> o las reformas para la creación y actual desaparición en proceso de los órganos constitucionales autónomos<sup>22</sup>).

La administración pública del gobierno local del entonces Distrito Federal, actual Ciudad de México, conoció muy importantes modificaciones tanto cuando el Distrito

---

<sup>21</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de febrero de 2017.

<sup>22</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Iniciativas presidenciales de reforma constitucional y legal en materia de simplificación orgánica", capítulo del libro colectivo "Análisis crítico y proyección de las propuestas de reforma constitucional presentadas por el titular del ejecutivo el 5 de febrero de 2024", Jaime Cárdenas Gracia, Daniel Márquez Gómez, Pastora Melgar Manzanilla (Coordinadores), Editorial Tirant lo Blanch, Ciudad de México 2025.

Federal dejó de ser un departamento administrativo del ejecutivo federal (1996)<sup>23</sup>, como cuando posteriormente se convirtió en Ciudad de México (2016)<sup>24</sup>.

El 31 de diciembre de 1940 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social**, cuyo primer reglamento interior fue expedido el 9 de abril de 1941.

Actualmente, el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social<sup>25</sup> señala los siguientes antecedentes organizacionales:

La administración del trabajo es un instrumento tutelar de la clase trabajadora, que concilia los intereses de ésta con los del capital por medio de acciones fundamentadas en los principios de justicia social y su evolución se ha caracterizado por la fuerza del derecho social.

Los orígenes del Sector Trabajo se remontan al año de 1911, con la creación del Departamento del Trabajo, dependiente de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria (28 de diciembre de 1911), en la cual se designó a don Antonio Ramos Pedrueza, como primer jefe del Departamento, cuya función sustantiva era fundamentalmente conciliatoria.

El 4 de octubre de 1912, se expidió el Reglamento de Policía Minera y Seguridad en los Trabajos de la Mina.

En el año de 1914, se creó la Secretaría de Industria y Comercio, a la que se le adscribió el Departamento del Trabajo. Para el año de 1915, el Departamento del Trabajo se incorporó a la Secretaría de Gobernación.

---

<sup>23</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996. Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, "Las Reformas de 1996", Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México 1997.

<sup>24</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de enero de 2016. Consultar: "Hacia una Constitución para la Ciudad de México", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXIII Legislatura, México 2016.

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 10 de abril de 2024.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, marcó un momento de gran trascendencia en la evolución laboral al señalar, en el artículo 123, entre otros derechos:

- La fijación de la jornada laboral máxima de ocho horas;
- La indemnización por despido injustificado;
- El derecho de asociación y de huelga por parte de los trabajadores y
- El establecimiento de normas en materia de Previsión y Seguridad Social.

En ese mismo año, la Ley de Secretarías de Estado incluyó la materia laboral como uno de los ramos de la Administración Pública al instituir dentro de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo el servicio inspectivo del trabajo a cargo de un departamento específico.

Conforme a dicho Manual de Organización General la misión, visión y objetivos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son los siguientes:

### **Misión:**

Fortalecer la política laboral y observar el cumplimiento de los derechos laborales mediante la inclusión de los jóvenes a través de la capacitación en el trabajo; el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral; la recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos; la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral para dignificar el trabajo; y el fortalecimiento de la intermediación laboral y la capacitación para la empleabilidad; que mejoren las condiciones laborales de las y los trabajadores e incrementen su calidad de vida al igual que el de sus familias.

### **Visión:**

Ser la dependencia del Gobierno Federal que vigile el cumplimiento de los derechos laborales de las y los trabajadores y sus familias, para garantizar

un incremento sostenido en su calidad de vida. Asimismo, propiciar que el diálogo social construya relaciones democráticas entre patrones y trabajadores, para contribuir con la justicia social que reclama la definición de un nuevo país.

### **Objetivos Prioritarios:**

1. Lograr la inclusión de jóvenes a través de la capacitación en el trabajo.
2. Impulsar el diálogo social, la democracia sindical y la negociación colectiva auténtica conforme al nuevo modelo laboral.
3. Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos y los ingresos para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores.
4. Dignificar el trabajo y estimular la productividad mediante la vigilancia al cumplimiento de la normativa laboral.
5. Lograr la inserción en un empleo formal de las personas desempleadas, trabajadores en condiciones críticas de ocupación y personas inactivas con disponibilidad para trabajar, con atención preferencial a quienes enfrentan barreras de acceso a un empleo formal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente establece:

Artículo 40.- A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos;

II.- Procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones legales relativas;

III.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores;

IV.- Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo;

V.- Promover el incremento de la productividad del trabajo;

VI.- Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública;

VII.- Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento;

VIII.- Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento;

IX.- Llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de jurisdicción federal que se ajusten a las leyes;

X.- Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación;

XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;

XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social;

XIV.- Participar en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XV.- Llevar las estadísticas generales correspondientes a la materia del trabajo, de acuerdo con las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVI.- Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley;

XVII.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país;

XVIII. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias;

XIX. Promover la democracia sindical y el acceso a la contratación colectiva;

XX. Dar cumplimiento a los convenios internacionales en materia de derechos laborales;

XXI. Promover la organización de los jornaleros agrícolas y garantizar la protección laboral y de seguridad social que establece la legislación aplicable, y

XXII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

La estructura administrativa para cumplir la misión, visión y objetivos conforme a las atribuciones y competencias señaladas es la siguiente, conforme a su Reglamento Interior<sup>26</sup>:

Artículo 2. Al frente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, habrá un secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A Unidades Administrativas:

- I. Derogada.
- II. Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral;

---

<sup>26</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de agosto de 2019, última reforma publicada el 28 de julio de 2023.

a) Unidad del Servicio Nacional de Empleo: 1. Dirección General de Operación del Servicio Nacional de Empleo, y 2. Dirección General de Atención a Población en Situación de Movilidad Laboral, y

b) Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro: 1. Dirección General de Operación Territorial; 2. Dirección de Supervisión y Seguimiento, y 3. Dirección General de Administración de la Plataforma Digital;

III. Unidad de Administración y Finanzas;

IV. Unidad de Trabajo Digno: a) Direcciones de Coordinación Regional;

V. Unidad de Política Laboral y Relaciones Institucionales: a) Dirección General de Políticas Públicas y Órganos de Gobierno, y b) Dirección General de Relaciones Institucionales;

VI. Derogada.

VII. Derogada.

VIII. Derogada.

IX. Dirección General de Asuntos Jurídicos: a) Dirección de lo Contencioso: 1. Subdirección de Procedimientos Judiciales; 2. Derogada b) Dirección de Legislación y Procedimientos Administrativos; 1. Subdirección de Procedimientos Administrativos y Juicios de Nulidad; c) Dirección de Transparencia, y d) Dirección de Consultas;

X. Dirección General de Inspección Federal del Trabajo: a) Dirección de Inspección; b) Dirección de Supervisión y Seguimiento de la Inspección del Trabajo; c) Dirección de Registro de Prestadoras de Servicios Especializados u Obras Especializadas; d) Inspectores Federales del Trabajo Calificados, e e) Inspectores Federales del Trabajo; XI. Derogada.

XII. Dirección General de Capacitación Laboral: a) Dirección de Obligaciones Legales en Materia de Capacitación Laboral, y b) Dirección de Normatividad, Apoyo al Diálogo Social y la Nueva Cultura Laboral;

XIII. Dirección General de Investigación y Estadísticas del Trabajo;

XIV. Dirección General de Previsión Social: a) Dirección de Seguridad y Salud; b) Dirección de Políticas de Trabajo Digno, y c) Dirección de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores;

XV. Dirección General de Programación y Presupuesto;

XVI. Dirección General de Recursos Humanos;

XVII. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;

XVIII. Dirección General de Tecnologías de la Información;

XIX. Oficinas de Representación Federal del Trabajo, y

XX. Dirección General de Concertación Social;

B. Órgano Administrativo Desconcentrado, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y

C. Unidades subalternas, las que deberán figurar en su estructura autorizada, cuya adscripción y funciones serán establecidas en el Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y, en su caso, en los manuales de organización específicos de sus unidades administrativas y órgano administrativo desconcentrado de dicha Secretaría.

Asimismo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social contará con los directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, y demás servidores públicos que se requieran para el ejercicio de sus funciones y sean autorizados conforme a su presupuesto.

### VI. Lineamientos internacionales en materia de políticas de empleo

Según da cuenta un reporte de la Organización Internacional del Trabajo<sup>27</sup> disponible en Internet, los instrumentos internacionales para proponer a los países políticas nacionales de empleo conocen ya una larga tradición; encontramos así los siguientes:

- 1944, *La Declaración de Filadelfia* de la OIT.
- 1948, Las Naciones Unidas aprueba la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
- 1964, La Conferencia Internacional del Trabajo adopta el *Convenio sobre la política de empleo* (Convenio 122).
- 1966, Las Naciones Unidas aprueba el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- 1995, La *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social* reconoce la relación existente entre el empleo y el desarrollo.
- 1997, Los Estados miembros de la Unión Europea establecen un conjunto de objetivos comunes para más y mejores empleos mediante la *Estrategia Europea de Empleo*.
- 2000, La Asamblea General de las Naciones Unidas subraya la importancia del empleo pleno, productivo y libremente elegido para el progreso económico y social.
- 2004, En África, una Cumbre Extraordinaria sobre la creación de empleo y reducción de la pobreza que se reunió en Uagadugú acuerda una *Declaración sobre el Empleo y la Mitigación de la Pobreza en la Unión Africana*, un *Plan de Acción para la Promoción del Empleo y la Mitigación de la Pobreza*, y un *Mecanismo de Seguimiento y Evaluación*.
- 2005, Los jefes de Estado en la Cumbre Mundial “resuelven que los objetivos de empleo pleno y productivo y de **trabajo decente** para todos, incluidos mujeres y jóvenes, sean una meta primordial de (sus) políticas nacionales e

---

<sup>27</sup> “Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores ¿Qué es una política nacional de empleo?, Organización Internacional del Trabajo.

internacionales, relevantes, como así también de (sus) estrategias nacionales de desarrollo, que abarcan estrategias de reducción de la pobreza como parte de sus esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

- 2008, Las Naciones Unidas amplían los Objetivos de Desarrollo del Milenio para así incluir un nuevo eje para el empleo, además de admitir que el trabajo decente y productivo para todos es esencial para combatir la pobreza.
- 2010, El G20, reunido en Seúl, acuerda 25 compromisos colectivos, orientados al futuro, denominado *Consenso para el Desarrollo de Seúl*. Este ofrece un nuevo enfoque para el diseño de marcos para la elaboración de políticas económicas que conduzcan hacia metas globales de desarrollo tales como reducción de la pobreza y generación de empleos.

Entre tanto, en un histórico congreso celebrado en Oslo, el Fondo Monetario Internacional y otros líderes internacionales exigen una respuesta orientada hacia políticas de empleo para resolver la crisis económica global.

- 2011, En el *Congreso de Oslo sobre Políticas Macroeconómicas y de Crecimiento* a causa de la crisis se arribó a un amplio consenso acerca de que, como resultado de la crisis financiera de 2008, se ha ingresado en un mundo muy diferente en lo que respecta al diseño de políticas. En la eterna discusión acerca de los roles relativos del mercado y el Estado, el péndulo se inclinó hacia el Estado.
- 2012, Como respuesta al alto nivel de desempleo en Europa, la Comisión Europea lanza un “paquete de medidas para el empleo” para:  
**Apoyar** la creación de empleos con reducción de impuestos y subsidios a las contrataciones y explotación del potencial de sectores tales como la economía verde, la tecnología de la información y la atención médica.  
**Ayudar** a los trabajadores a progresar y ascender en el mercado laboral mediante la inversión en una capacitación basada en una mejor previsión de sus necesidades y la promoción del libre movimiento de trabajadores.

**Fortalecer** el monitoreo de las políticas de empleo en los países de la UE de manera tal que el empleo y el desasosiego social no queden relegados detrás de las inquietudes económicas.

- 2013, El Banco Mundial dedica su informe sobre el Desarrollo Mundial al tema del empleo. Afirma que “El empleo es un factor determinante para lograr el desarrollo económico y social. El verdadero desarrollo se produce gracias al empleo”.

En ese mismo año, la Declaración de Medellín (Organización de los Estados Americanos 2012<sup>a</sup>) reafirma que el trabajo decente, el empleo productivo y la inclusión social deberían constituirse en objetivos que atraviesen las políticas económicas y sociales y compromete a sus ministros de trabajo a un plan de acción (Organización de Estados Americanos. 2013b).

Como ya se ha mencionado antes, en 2015 la Organización de las Naciones Unidas adoptó los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** para ampliar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Al efecto, al **Objetivo 8 Trabajo decente y crecimiento económico** le fueron asignadas las siguientes metas:

**8.1.** Mantener el crecimiento económico *per cápita* de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados.

**8.2.** Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra

**8.3.** Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros

**8.4.** Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados

**8.5.** De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

**8.6.** De aquí al 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación.

**8.7.** Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas

**8.8.** Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

**8.9.** De aquí al 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

**8.10.** Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos

**8.a.** Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante

el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio

**8.b.** De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

Al igual que, como más adelante constataremos, sucede con las políticas públicas nacionales, las políticas públicas sugeridas por los organismos internacionales son materia de una difícil e insuficiente evaluación de sus resultados.

### **VII. Las políticas activas y pasivas de empleo**

En el marco de la ya mencionada *Estrategia Europea de Empleo*, los objetivos con respecto al empleo son agrupados de la manera siguiente<sup>28</sup>:

- Aumento de la empleabilidad de los trabajadores.
- Desarrollo de una cultura del emprendimiento y creación de empleo.
- Aumento de la adaptabilidad de los trabajadores a las empresas.
- Mejora en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En tanto que las políticas activas de empleo se enmarcan en cuatro grandes grupos:

- a. Formación de trabajadores en activo y parados.
- b. Programas de incentivos para el sector privado.
- c. Programas directos de empleo en el sector público.
- d. Servicios de seguimiento y control.

En el ámbito de nuestro Continente, por su parte, se han propuesto las siguientes políticas activas de mercado de trabajo para generar empleo, mejorar la calidad de los empleos existentes y la “empleabilidad” de los trabajadores de América Latina,

---

<sup>28</sup> Sara de la Rica (Universidad del País Vasco), “Políticas activas de empleo: una panorámica”, Fedea Policy Papers, 2015/01.

según da cuenta otro reporte de investigación publicado esta vez por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>29</sup>:

- Programas de generación de empleo público.
- Programas de incentivos a la mayor contratación en el sector privado.
- Políticas de acción positiva para promover la mejor inserción laboral de las mujeres.
- Políticas de acción positiva para mejorar la inserción laboral de las minorías.
- Servicios públicos de empleo.
- Políticas de fomento del “emprendurismo”.
- La formalización del empleo informal.
- La expansión de la protección social.
- Programas de Formación, Capacitación y Acreditación de Competencias.

Respecto a las políticas pasivas de empleo, una primera definición encontrada en Internet puede ser la siguiente: “Son aquellas medidas que buscan mantener la renta de los desempleados el tiempo que estos no tienen empleo. Son por lo tanto las prestaciones que se les pagan a los desempleados, o las compensaciones a aquellas personas que se han prejubilado”. En consecuencia, las dos medidas más importantes son el seguro de desempleo y la jubilación, pero puede haber varias más; toda vez que la diferencia entre las políticas activas y pasivas se sitúa en la generación o no de riqueza a través del trabajo productivo socialmente útil y su mayor productividad. De ahí que el incremento institucional del salario mínimo sin vincularlo a un incremento de eficiencia y productividad en el trabajo, en mi opinión, es una política pasiva de empleo.

Pero hay más aún, toda vez que, como ya se dijo antes, la legitimación de estas políticas públicas oscila entre la justicia social y el clientelismo electoral, de un lado, pero también, por otra parte, entre la promoción del crecimiento económico o la productividad y la asistencia social; tal es el caso de las pensiones no contributivas.

---

<sup>29</sup> Daniel Martínez, “Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina ¿Por qué unas políticas son exitosas y otras no?, ¿Cómo mejorar su eficacia?”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, diciembre de 2016.

### VIII. Alternativas propuestas por el gobierno actual

Como sucede con el resto de las políticas públicas o procedimientos administrativos sus instrumentos institucionales son, en primer lugar, la estructura organizacional, dependencia o ente público, con un marco normativo inmediato de atribuciones y competencias, responsable de su diseño y puesta en práctica. Pero también su contexto más amplio, es decir, las políticas macroeconómicas que normalmente tienen en cuenta los lineamientos internacionales sugeridos por los organismos internacionales especializados.

En el caso de México, como en el de cualquier otro país democrático de economía mixta y división de poderes, hay un reducido número de instrumentos institucionales perfectamente identificables con relación a nuestro objeto de estudio: plan nacional de desarrollo; programa sectorial, especial, regional o institucional específico; Ley de Ingresos; Presupuesto de Egresos; Cuenta Pública; en tanto que el sistema electoral participa también como un mecanismo de control de gestión de la eficiencia y ética públicas respecto al buen gobierno<sup>30</sup>. Pero también y desde luego las estadísticas y encuestas nacionales de empleo y otros rubros de impacto económico, para su necesaria comparación con las de otros países.

Con motivo de la todavía reciente elección popular e inicio de gestiones de la nueva titular del Poder Ejecutivo Federal en México, el proyecto de *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030* apenas ha sido enviado a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación<sup>31</sup>. Al efecto, sus propuestas de políticas macroeconómicas y macroadministrativas se desarrollan a partir de los siguientes ejes:

#### **Ejes generales:**

1. Gobernanza con justicia y participación ciudadana.

---

<sup>30</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, “La forma de gobierno como un marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas”, artículo publicado en el libro “Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera edición: noviembre 2014, Primera reimpresión: enero 2015, pp. 119-158.

<sup>31</sup> Consultar: Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, “El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito legislativo”, artículo publicado en el libro “Aportaciones para la Fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, México, 2019, pp. 149-168.

2. Desarrollo con bienestar y humanismo.
3. Economía moral y trabajo.
4. Desarrollo sustentable.

### **Ejes transversales:**

1. Igualdad sustantiva y derechos de las mujeres.
2. Innovación pública para el desarrollo tecnológico nacional.
3. Derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas.

En el Eje General 3 Economía Moral y Trabajo se señala que:

“Para fortalecer el proyecto histórico de los mexicanos, de ser un país soberano, independiente y democrático, se requiere fortalecer la economía nacional, impulsar una política industrial integral que ayude a disminuir nuestra dependencia del exterior, que incentive la inversión nacional y extranjera responsable, y que además permita a las empresas nacionales participar de las cadenas globales de producción y de valor”.

“La economía moral representa un modelo de desarrollo económico del país a partir de fortalecer la capacidad de consumo de la mayoría que está en la base de la pirámide a través de los programas sociales, creando más empleos y mejorando los salarios, alcanzando a duplicar el salario mínimo en términos reales.”

Al efecto, se desarrolla el siguiente diagnóstico:

*República con trabajo y salario justo*, cuyo objetivo es “restaurar el poder adquisitivo de las familias, promoviendo un ambiente laboral sin discriminación y con igualdad sustantiva entre mujeres y hombres”.

*República rural justa y soberana*, toda vez que “México cuenta con una producción agrícola de excelente calidad, sustentada en la diversidad de tierras, climas y zonas costeras, que constituyen la base de nuestra soberanía alimentaria”.

*República próspera y conectada*, donde “En el ámbito de infraestructura logística, es esencial transitar hacia una visión de transporte multimodal que combine el uso de distintos medios de transporte para carga y pasajeros, con el objetivo de mejorar la competitividad, reducir costos y mejorar la eficiencia en los tiempos de traslado”.

### **Conclusiones**

El origen, diseño, gestión, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de empleo necesariamente tiene que darse tomando en cuenta el contexto integral en que se realizan; pues la interacción entre las políticas de uno y otro sector del ámbito público obliga tener en cuenta dicha interrelación. Pero, independientemente de la amplitud y prioridad que se otorgue a las políticas en materia de empleo, éstas se subordinan o dependen de otras políticas macroeconómicas que las condicionan o determinan en su operatividad y eficacia.

Los trabajos nacionales e internacionales para evaluar la pertinencia, oportunidad, viabilidad y eficacia de las políticas públicas en materia de empleo, como se ha podido constatar a partir de esta reseña de documentos institucionales, son a todas luces insuficientes, cuando no inexistentes; mucho más allá de los trabajos académicos que intentan evaluaciones parciales. Por lo que es necesario establecer mecanismos institucionales obligatorios de evaluación para mantener o modificar dichas políticas.

Los gobiernos mexicanos se han guiado por los lineamientos internacionales en materia de empleo, tanto desde el punto de vista macroeconómico como de políticas públicas; por lo que las estructuras administrativas e instrumentos institucionales nacionales han buscado responder a los objetivos, estrategias y metas propuestos por dichos interlocutores externos.

En el caso del *Plan Nacional de Desarrollo 2025-2030*, en principio parecería necesario esperar no solo su aprobación sino también la redacción del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social correspondiente, para pronunciarse respecto

a la viabilidad y pertinencia de su contenido. Sin embargo, me parece que hay elementos de información suficientes para comparar y evaluar las políticas públicas del *Plan Nacional de Desarrollo* inmediato anterior, a efecto de evaluar la pertinencia de las nuevas; puesto que todo indica que -por razón natural de la afinidad político partidista entre ambos gobiernos- las nuevas propuestas son una continuación.

## Bibliografía y fuentes de información

**Blaug, Mark.** *“La Pensée Economique”*. Económica, Paris, 1981.

**Cárdenas González, Enrique.** *“El largo curso de la economía mexicana. De 1780 a nuestros días”*. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, Primera edición: 2015, Primera reimpresión: 2019, México.

**Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús.** *“Iniciativas presidenciales de reforma constitucional y legal en materia de simplificación orgánica”*. capítulo del libro colectivo *“Análisis crítico y proyección de las propuestas de reforma constitucional presentadas por el titular del ejecutivo el 5 de febrero de 2024”*, Jaime Cárdenas Gracia, Daniel Márquez Gómez, Pastora Melgar Manzanilla (Coordinadores), Editorial Tirant lo Blanch, Ciudad de México 2025.

....., *“El Príncipe Latinoamericano Contemporáneo. Una versión actualizada”*, Amazon, México, 2025.

..... *“Análisis Político y Jurídico de la Justicia Electoral en México”*, Escuela Libre de Derecho de Sinaloa, Editorial Tirant lo Blanch, México 2021.

..... *“El Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito legislativo”*, artículo publicado en el libro *“Aportaciones para la Fiscalización del Poder Legislativo en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción”*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIV Legislatura, México, 2019.

..... *“Técnica Legislativa, Control Parlamentario y Gobiernos de Coalición”*, IIDE, Editorial Flores, México 2018.

..... *“La forma de gobierno como un marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas”*, artículo publicado en el libro *“Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas”*, Cámara

de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Primera edición: noviembre 2014, Primera reimpresión: enero 2015.

....., **“Nuevo Derecho Electoral Mexicano”**, UNAM, Editorial Trillas, México 2014.

..... **“El Proceso Administrativo Público. Fundamento constitucional”**, Revista de Administración Pública 134, Volumen XLIX, número 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Internacional de Administración Pública, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, México.  
**Gómez Galvarriato Freer, Aurora, (Coordinadores)**, **“Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos”**, Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Archivo General de la Nación, Cuarta edición: octubre de 2009, Segunda reimpresión: agosto de 2011, México.

..... **“Las Reformas de 1996”**, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, México 1997.

**De la Rica, Sara**, (Universidad del País Vasco), **“Políticas activas de empleo: una panorámica”**. Fedea Policy Papers, 2015/01.

**Franco Corso, Julio**. **“Diseño de Políticas Públicas. Una guía para transformar ideas en proyectos viables”**. IEXE Editorial, Tercera edición: enero 2017, México, p. 19.

**“Hacia una Constitución para la Ciudad de México”**, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, LXIII Legislatura, México 2016.

**Huerta de Soto, Jesús**, **“La Escuela Austriaca, mercado y creatividad empresarial”**, Editorial Síntesis, Segunda edición: junio de 2012, Madrid, España.

**Kicillof, Axel**. **“De Smith a Keynes”**. Siglo XXI Editores, Eudeba, Primera edición 2019, primera reimpresión 2023, México.

**Manual de Organización General de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social**.

**Martínez, Daniel**, **“Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina ¿Por qué unas políticas son**

*exitosas y otras no?, ¿Cómo mejorar su eficacia?*”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, diciembre de 2016.

**Núñez Zúñiga, Rafael (Compilador).** *“La Economía Mexicana. De la sustitución de importaciones a la promoción de exportaciones”*. Editorial Trillas, México 2014.

**Objetivos de Desarrollo del Milenio.**

**Objetivos de Desarrollo Sostenible.**

**Parkin, Michael, Loría, Eduardo.** *“Macroeconomía. Versión para Latinoamérica”*. Pearson, Decimoprimer edición, México 2015.

**Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.**

**Plan Nacional de Desarrollo 2024-2030.**

**“Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores ¿Qué es una política nacional de empleo?”**, Organización Internacional del Trabajo.

**Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.**

**Salcedo Aquino, Roberto.** *“Evaluación de Políticas Públicas”*. Biblioteca básica de administración pública DF, Siglo XXI Editores, México 2011.

**Solís, Leopoldo.** *“Evolución de la Economía Mexicana”*, El Colegio Nacional, México 1999.

Stiglitz, Joseph E., Rosengard, Jay K. **“La Economía del Sector Público”**. Antoni Bosch editor, Cuarta edición, Barcelona, España, 2016.

**Thornton, Phil.** *“Los Grandes Economistas. Diez economistas cuyo pensamiento cambió la forma en que vivimos”*. Crítica, México 2015.

**Uvalle Berrones, Ricardo, (Coordinador).** *“200 años de la Administración Pública en México”*. Secretaría de la Función Pública, UNAM, México 2010.



---

# INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

---



[www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)

 IAP Tabasco, A. C.  @IAPTabascoac

 iaptabascoac  [www.iaptabasco.org.mx](http://www.iaptabasco.org.mx)