



Fundación
Avina



Marco normativo y programático para la igualdad de género en la industria indumentaria de Tlaxcala y Puebla

*Alma Rosa Colin Colin
Isabela Boada Guglielmi*



***Marco normativo y programático para la Igualdad de género en la industria
indumentaria de Puebla y Tlaxcala***

Derechos Reservados:

Equidad de género: Ciudadanía, Trabajo y Familia A.C. 2023

En la elaboración de esta publicación participaron:

Alma Rosa Colin Colin

Isabela Boada Guglielmi

Corrección de estilo y diseño editorial:

María Hope

Arte visual:

Elda Flores Montelongo

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias al financiamiento otorgado por la Fundación AVINA en el marco de la Iniciativa Arropa.

Se permite la reproducción de este material siempre y cuando se cite la fuente.

Contenido

1. Introducción	1
2. Marco normativo.....	2
3. Condiciones laborales en el marco de acuerdos comerciales	7
3.1. Mecanismos y sus limitaciones.....	9
3.2. T-MEC y la Igualdad de género	13
3.3. Opciones del T-MEC para la promoción de los derechos de las mujeres.....	14
4. Marco programático	15
4.1. Tlaxcala.....	16
4.2. Puebla	17
Referencias consultadas	23

1. Introducción

El presente documento conforma el tercero de cuatro¹ que integran los resultados de la investigación del proyecto *Por la Justicia económica de las mujeres trabajadoras de la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala*, desarrollada por la organización [Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.](#)

El proyecto forma parte de la [Iniciativa Arropa](#)² de la Fundación AVINA³ con el objetivo principal de incidir en materia de política pública, acción pública organizada y normativa para promover mejoras en las condiciones de trabajo de las mujeres trabajadoras formales, informales y por cuenta propia de la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala como una propuesta de cambio sistémico progresivo basada en la justicia económica, el marco de derechos humanos y la perspectiva de igualdad de género.

El objetivo de este documento es identificar las normas y los programas vinculados con los derechos humanos de las mujeres, en particular los laborales para, por un lado, sumar insumos al análisis de la condición y posición de género de las mujeres trabajadoras de la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala y, por el otro, para identificar las principales limitaciones programáticas y normativas para el logro de la Igualdad en el sector.

¹ Además del que aquí se presenta: i) Diagnóstico de las condiciones de trabajo para las mujeres en la industria indumentaria de Puebla y Tlaxcala, ii) Perspectivas de las mujeres trabajadoras en la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala, y iii) Recomendaciones para la justicia económica en la industria indumentaria de Puebla y Tlaxcala.

² Es un esfuerzo de Fundación Avina y sus aliados para fortalecer el ecosistema de defensa de derechos laborales con el fin de incidir en los marcos normativos y en las prácticas empresariales de la industria de la indumentaria en México, aportando a generar modelos de negocio que consagren la justicia y la dignidad humana como pilares del futuro del trabajo

³ Organización global que impulsa cambios sistémicos a gran escala a través de procesos colaborativos desde el Sur Global a favor de la dignidad humana y el cuidado del planeta.

2. Marco normativo

Se han requerido múltiples consensos entre la comunidad internacional para alcanzar los estándares mínimos que mandaten (en algunos casos) y promuevan el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres como parte de los instrumentos de derechos humanos.

En primer lugar es necesario hacer referencia al segundo instrumento jurídico internacional más ratificado por los Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas: la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés). Es el tratado internacional de derechos humanos de carácter vinculante más importante en materia de derechos de las mujeres y las niñas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de forma unánime en 1979, con entrada en vigor en 1981, firmado por México en 1980 y ratificado en 1981. Asegurar el contenido de la Convención, así como sus objetivos y alcances, se constituye en obligación de los Estados parte para que sean cumplidos en los diversos ámbitos gubernamentales.

En 1995 se celebró en Beijing, China, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de la que derivaron tanto la Declaración como la Plataforma de Acción de Beijing a las cuales México se adhirió en 1999. En particular ésta última atiende desventajas concretas de las mujeres distribuidas en ámbitos denominados esferas de especial preocupación, entre ellas economía. La plataforma fija las estrategias de acción para cada esfera de preocupación así como disposiciones institucionales y financieras para combatirlas, insistiendo en la planificación y presupuestación de políticas públicas con enfoque de género.

Los tres instrumentos de observancia en materia de igualdad en el territorio nacional mexicano son la: i) Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, ii) Ley General

de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y iii) Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres plantea en su corpus que tiene como objeto:

“[...] regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo”.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

La violencia constituye una forma de discriminación que requiere de acciones en contra de todos sus tipos y modalidades. Así, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, señala en su última reforma de 2021 tener el objeto de:

“[...] establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Por lo que respecta a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, apunta como su objeto “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”.

Además de los instrumentos jurídicos abordados, en junio de 2011 se impulsó una reforma a la Ley de Planeación en la que se integran los principios tanto de igualdad de derechos como de oportunidades entre mujeres y hombres a los procesos de planeación, programación y presupuestación centrales de la política nacional. El contenido de esta ley define a la igualdad de derechos entre mujeres y hombres como uno de los principios de la planeación de política pública.

“La planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género [...] basada en [...] principios [como la] perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo”.

Este mandato es generalizado para la administración pública federal en función del artículo 9, el cual determina que **todas las dependencias que la integran deben planear y conducir sus actividades con perspectiva de igualdad de género, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar un desarrollo equitativo, integral y sustentable.**

La Ley de Planeación conjuntamente con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria incorporan elementos que mandatan que el ciclo de la planeación-presupuestación contenga la perspectiva de género y cuente con normas específicas para la asignación de partidas presupuestarias y gastos clasificados para la igualdad entre mujeres y hombres, incluida la política laboral y de desarrollo económico.

En el marco de esta normatividad, es necesario mencionar que el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres [PROIGUALDAD] 2020-2024 tiene una función central en la implementación de la política de igualdad de género. De conformidad con el artículo 32 de la Ley de Planeación, el PROIGUALDAD, en su carácter de programa especial transversal, es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

En materia laboral específicamente, **en México las relaciones están reguladas por un abanico de normas que van desde la Constitución hasta las Normas Oficiales, todos instrumentos que reconocen y permiten exigir los derechos laborales y en los que se definen las obligaciones de las empresas y empleadores.** La revisión y análisis de las principales normas permite identificar y cuestionar las brechas existentes entre los derechos reconocidos, las disposiciones contenidas en las leyes y las actuales condiciones de precarización laboral en la industria indumentaria.

En la Ley Federal del Trabajo [LFT], desde su artículo segundo se va tejiendo sobre el **trabajo digno** entendido como:

“[...] aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo” (Artículo 2 de la LFT).

La LFT establece también los pisos mínimos en materia de derecho laboral respecto a temas como la contratación, salarios, horarios de las jornadas, vacaciones, seguridad e higiene en el trabajo, protección social, capacitaciones, etcétera. Teniendo en cuenta las actuales condiciones laborales de las trabajadoras de la industria de la indumentaria en Puebla y Tlaxcala, podemos afirmar que el marco normativo existente tiene amplias dificultades para su materialización en la diversidad de espacios y contextos en los que se encuentran muchos de los talleres y fábricas de la industria textil y, en el mejor de los casos, la ley es una guía que marca el camino que aún queda por recorrer para garantizar que las trabajadoras puedan acceder y gozar de sus derechos laborales, sin discriminaciones por ser mujeres, empobrecidas y racializadas.

El incumplimiento de las normas genera desigualdades e injusticias palpables, socavando la legitimidad del andamiaje jurídico del país debido a su poca efectividad para regular las relaciones laborales y garantizar los derechos de las trabajadoras. De ahí que resulte necesario ahondar en los mecanismos existentes para denunciar el incumplimiento de la normativa laboral. En tal sentido, en la LFT se definen algunos mecanismos para dar respuesta a la violación de derechos laborales. A saber:

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo [PROFEDET], que depende de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tiene entre sus funciones:

“I. Representar o asesorar 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; II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas; IV. Auxiliar a los Centros de Conciliación, en otorgar información y orientación a los trabajadores que acudan a dichas instancias; y V. Auxiliar en las audiencias de conciliación a las personas que lo soliciten”. (Artículo 530, LFT)

La constitución mexicana demanda que antes de acudir a un tribunal, los conflictos de orden laboral deben pasar previamente por las instancias conciliatorias, no obstante hay que tener en cuenta que existen excepciones y que no todas las situaciones de violación a los derechos laborales pasan por dicho mecanismo. Por ejemplo, para los casos de discriminaciones por ser mujer, el trabajo forzoso, la trata o el acoso laboral, puede presentarse una demanda directamente ante un tribunal laboral.

Otro mecanismo que contempla la LFT son las **inspecciones laborales**, cuyo objetivo es vigilar el cumplimiento de las leyes y normativa laboral (artículo 540), siendo obligación de los inspectores realizar inspecciones de forma periódica en los establecimientos laborales. Sin embargo, ha prevalecido incapacidad del Estado para inspeccionar todas las fábricas y talleres de la industria indumentaria, en principio por la poca cantidad de

inspectores con relación al número de personas trabajadoras. Se trata de una problemática de larga data que persiste, pero también por las propias dinámicas de la industria indumentaria que tiene fábricas y talleres clandestinos, incluso, **parte de nuestra investigación arrojó que no es fortuito que se instalen las maquilas en zonas inhóspitas, sin vías de acceso y en comunidades excluidas, siendo una estrategia para mantenerse fuera del alcance de las inspecciones y, en consecuencia, de la Ley.**

A la limitante material que obstaculiza las inspecciones y su periodicidad, **se suma la ausencia de perspectiva de género en los protocolos de inspección laboral, quedando fuera del alcance de la fiscalización las consecuencias de la división sexual del trabajo dentro de la industria indumentaria y, en general, las discriminaciones contra las mujeres producto del orden social de género.**

3. Condiciones laborales en el marco de acuerdos comerciales

El Tratado México, Estados Unidos (EE.UU) y Canadá [T-MEC] y, en general, los tratados de libre comercio, persiguen el objetivo de maximización de las ganancias a través de la libre movilidad de las mercancías, es decir, que su naturaleza está lejos de ser la defensa de derechos laborales, aunque públicamente se exprese que la ventaja competitiva comercial de las Partes no podrá sostenerse a expensas de la precarización laboral.

A continuación se presenta una breve revisión de la incorporación de los derechos laborales en el T-MEC, considerando que 86% de las exportaciones de la industria textil y de la confección mexicana se realizan a EE.UU. (Cámara Nacional de la Industria Textil [Canaintex], 2022).

Se revisarán algunos de los mecanismos que establece el tratado para que las Partes respeten, promuevan y garanticen los derechos laborales, también las limitaciones identificadas por las organizaciones sociales, y enunciaremos algunos de los principales artículos del Tratado que promueven la Igualdad y No Discriminación de las Mujeres, para finalmente proponer, en el marco de la revisión del T-MEC, algunas recomendaciones.

El tratado de Libre Comercio [TLC] tenía de forma paralela al documento central un Acuerdo de Cooperación Laboral [ACLAN] donde se abordaban de forma superficial algunos derechos en la materia, en cambio, con el T-MEC el tema laboral está incorporado en el Capítulo 23 del tratado, lo cual –en teoría– expresa una voluntad entre las Partes para la promoción y garantía de los derechos laborales, blindándolos en el ámbito de competencia establecido.

Una de las primeras referencias del Capítulo 23 del T-MEC, en el artículo 23.2, apela al paraguas normativo que lo acompaña, siendo los tratados, convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo [OIT] el marco de referencia para la defensa de los derechos laborales:

“Las Partes afirman sus obligaciones como miembros de la OIT, incluidas aquellas establecidas en la Declaración de la OIT sobre los Derechos en el Trabajo y la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (2008)” (Secretaría de Economía, 2020: 1346).

Relevante es para el caso de la industria indumentaria que en el año 2021 la OIT consolidó un repertorio de recomendaciones para garantizar la seguridad y salud en los sectores de producción textil, vestido, cuero y calzados. Aunque el repertorio se presenta como herramientas de referencias (en ningún caso son vinculantes) y sostiene que está desarrollado a partir de los Convenios y Protocolos suscritos por los Estados miembros en el marco de la OIT, por tanto, puede considerarse como un estándar internacional en la materia, ya que ofrece orientaciones oportunas y necesarias para mejorar la seguridad,

salud y, en general, los contextos laborales de las y los trabajadores de la referida industria.

Con relación al TLC, **lo que más se destaca en distintos documentos revisados y en entrevistas a especialistas laborales es que el capítulo 23 del T-MEC amplía los tipos de violaciones a derechos laborales que pueden ser objetos de investigación, sanciones o multas y define los tiempos de respuestas una vez que se admiten las quejas (lo cual en teoría evitaría retardos), apela al marco normativo de la OIT y se incorpora de forma explícita la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil forzoso.**

Otro de los cambios que se reportan como positivos es que en el contexto de la firma del T-MEC se exigió a México una actualización de la normativa laboral para evitar las contradicciones legales, realizándose en el año 2017 modificaciones constitucionales en la materia, creándose el Centro Federal de Conciliación y Registro Sindical y, en el año 2019, se llevó a cabo la Reforma Laboral, aunque “[...] algunos aspectos de la reforma laboral mexicana, incluidos los enumerados en el Anexo 23 (del T-MEC), no se implementarán por completo durante cuatro años, y la reforma se llevará a cabo en tres etapas en los estados mexicanos hasta 2023” (Red de Solidaridad de la Maquila, 2020; 10).

3.1. Mecanismos y sus limitaciones

El T-MEC contempla varios mecanismos de solución de controversias comerciales, en el capítulo 23 están los referidos al ámbito laboral siendo dos de ellos vinculantes: i) el mecanismo que se centra en las omisiones del Estado en la garantía de los derechos laborales, y ii) el mecanismo de respuesta rápida que admite quejas contra empleadores. A saber:

Mecanismo de respuesta rápida en materia laboral, con competencia para investigar quejas vinculadas a la libertad de asociación e incumplimiento del contrato colectivo,

centrado en once industrias dentro de las que están las fábricas de autopartes, cosméticos, acero, entre otras, quedando sin contemplar de forma explícita la industria indumentaria (Vázquez Tercero & Zepeda Abogados, 2020). La activación del mecanismo se realiza a través de los gobiernos.

El mecanismo “establece el estándar de violaciones de los derechos laborales como una negación de derechos por parte de los empleadores, en lugar de los gobiernos. Establece un procedimiento para verificar las acusaciones de denegación de derechos en el centro de trabajo. En tales casos, las sanciones comerciales podrían aplicarse a los bienes exportados fabricados en las instalaciones bajo revisión y mantenerse hasta que se resuelva la disputa”. (Red de Solidaridad de la Maquila, 2020: 3).

Por ejemplo, EE.UU puede presentar una queja contra México porque en una fábrica de autopartes no se está cumpliendo con los beneficios incorporados en el contrato colectivo y ello reduce los costos de producción aumentando la ventaja competitiva de la fábrica mexicana respecto a sus pares en EE.UU.

Mecanismo General de Solución de diferencias, en este caso la queja la puede realizar “cualquier persona” con conocimiento de violaciones a los derechos laborales, sin embargo, su activación está supeditada al consentimiento gubernamental.

Mecanismo de interpretación Normativa, es quizá la opción menos efectiva puesto que no es vinculante y las quejas se tramitan a través de una Comisión que investiga y determina la interpretación.

Asimismo, el artículo 23.10 demanda a los Estados Parte del T-MEC que cualquier persona “con un interés reconocido” pueda acceder a tribunales para la aplicación de la normativa laboral.

Una de las principales características del Capítulo 23 radica en que la normativa está diseñada para espacios laborales con pisos mínimos en materia de derecho laboral, los cuales no existen en los contextos de las trabajadoras en la industria indumentaria a los

que nos hemos aproximado en Puebla y Tlaxcala. Por ejemplo, tanto el capítulo 23 como el anexo 23-A del tratado, defienden la organización sindical y lo estipulado en los contratos colectivos, quedando invisibilizado en el texto estos esquemas de trabajo que se mantienen al margen de la formalidad.

Los mecanismos anunciados en el T-MEC tienen condicionantes que terminan siendo limitativas para el accionar.

i. La primera es demostrar que la fábrica que esté violentando derechos laborales produce un bien que se comercialice en el esquema del T-MEC, lo que claramente puede dejar fuera muchos espacios como talleres que, aunque sus productos vayan a fábricas que comercialicen dentro del T-MEC, no tienen un vínculo demostrable.

ii. Existe un segundo criterio más flexible respecto al anterior que consiste en demostrar que determinado producto compite con otros de EE.UU o Canadá en el territorio mexicano y, aunque es un criterio menos estricto, en el sector de la indumentaria México y EE.UU han construido una industria semi-integrada, donde México importa insumos desde EE.UU (como las telas) y, en cambio, exporta a su vecino del norte los productos confeccionados. Por tanto, probablemente son reducidas las posibilidades de que EE.UU compita con México en territorio mexicano por productos confeccionados. Adicional a ello, debe tenerse en cuenta que la mayor parte de los bienes confeccionados que importa México provienen de China.

iii. Un tercer criterio es que la empresa objeto de la queja debe formar parte de los sectores prioritarios, y la industria textil y de la confección no está incluida en ellos para la revisión de casos de violación a los derechos laborales contemplados en el T-MEC, lo cual genera mayor dependencia de la voluntad de los gobiernos para presentar y admitir las quejas. Probablemente esa exclusión se deba a lo referido antes acerca de que se trata de una industria “semi-integrada” y no es preponderante la competencia comercial de las Partes en el sector.

Otra de las limitaciones respecto a la efectividad de los mecanismos de solución de controversias en el marco del T-MEC, es que “las instituciones nacionales laborales y de comercio deciden si las reclamaciones se admiten para una investigación formal y revisión por parte de los gobiernos” (Red de Solidaridad de la Maquila, 2020; 6).

El Capítulo 23 señala que posterior a la comprobación de violaciones a derechos laborales, se elabora un plan de acción que de no cumplirse podría devenir en la aplicación de sanciones o penalizaciones comerciales que abarcan la eliminación de los aranceles preferenciales o la colocación de más aranceles a los bienes producidos. **Ciertamente la eliminación de los aranceles preferenciales (que es la esencia de los tratados de libre comercio) se podría traducir en el “retiro” del esquema comercial del T-MEC, sin embargo, ello no implica necesariamente que se mejoren las condiciones laborales para las trabajadoras.**

Habría que hacer un ejercicio de investigación para identificar si bajo la lógica de “costo-beneficio” resulta conveniente para el interés capital realizar las adecuaciones y cumplir con la normativa laboral para acceder a aranceles preferenciales, ya que existen dudas razonables al respecto. Por ejemplo, las investigaciones realizadas tanto en Puebla como en Tlaxcala han identificado que para algunas fábricas de la industria textil que vierten los desechos tóxicos y contaminantes al río Atoyac, les es más “atractivo” y económico pagar las penalizaciones municipales por no tratar las aguas, que construir y operar la infraestructura para el tratamiento adecuado de los desechos.

Finalmente, habrá de tenerse en cuenta que el T-MEC está estructurado para que las quejas y denuncias se realicen entre los países, es decir, hacen más referencia al uso de los mecanismos al nivel de las Partes para evitar la “competencia desleal” que de personas u organizaciones, esto no implica que estén ausentes, pero claramente no es el objetivo de la normativa. De hecho, la aplicación de las sanciones, como la eliminación de aranceles preferenciales o mayores aranceles, o la prohibición de entrada de la

mercancía, sólo es posible que lo implemente la contraparte que realmente no se ve afectada por la precarización laboral, sino por lo competitivo del bien producido bajo ese esquema.

3.2. T-MEC y la Igualdad de género

En principio el T-MEC hace referencia a los tratados, convenios y declaraciones de la OIT, reiterando en el artículo 23.3 que:

“Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de éstas, los siguientes derechos, tal y como se establecen en la Declaración de la OIT sobre los Derechos en el Trabajo [...] la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación” (Secretaría de Economía, 2020: 1346).

Este elemento reafirma el compromiso de las Partes en el marco de la OIT y permite apelar a dichos instrumentos normativos para la exigencia de los derechos laborales.

Respecto a los derechos de las mujeres trabajadoras en los contextos de precarización de la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala, el artículo 23.9 del Capítulo 3 ofrece elementos que permiten trazar una ruta de trabajo para: 1) garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, 2) visibilizar las discriminaciones y desigualdades de género imperantes, y 3) Reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado (TDyCNR). Artículo 23.9: Discriminación en el Centro de Trabajo:

“Las Partes reconocen el objetivo de eliminar la discriminación en el empleo y la ocupación, y apoyan el objetivo de promover la igualdad de la mujer en el centro de trabajo. Por consiguiente, cada Parte implementará políticas que considere apropiadas para proteger a los trabajadores contra la discriminación en el empleo basada en el sexo (incluyendo con respecto al acoso sexual), embarazo, orientación sexual, identidad de género y responsabilidades de cuidado; proporcionar licencias de trabajo para el nacimiento o la adopción de infantes y el cuidado de los miembros de la

familia y proteger contra la discriminación salarial” (Secretaría de Economía, 2020: 1350).

El artículo 23.12, Capítulo 23, enuncia también un abanico de problemáticas que afectan de forma diferenciada a las mujeres en el ámbito laboral, sin embargo, lo plantea únicamente en términos “colaborativos” entre las Partes para mejorar las normas laborales de los países e implementar el capítulo referido.

En dicha “cooperación” (término no vinculante), las Partes podrán:

“[...] abordar cuestiones relacionadas con el género en el ámbito del trabajo y el empleo, incluyendo igualdad salarial, discriminaciones por razón de género, permanencia laboral de las mujeres, seguridad y salud con enfoque de género, prevención de violencia basada en el género, entre otros temas vinculados”. (Secretaría de Economía, 2020).

3.3. Opciones del T-MEC para la promoción de los derechos de las mujeres

El T-MEC ofrece algunas tímidas herramientas para la promoción de los derechos laborales de las mujeres, si consideramos los contextos de precarización e informalidad laboral en Puebla y Tlaxcala. En cambio, proporciona mayores bondades en los espacios laborales donde hay asociación sindical y contrato colectivo. Ello no implica que se deba descartar el uso de los mecanismos del T-MEC, tanto a través de la exigencia del cumplimiento de las obligaciones del Estado, como de las quejas directas contra empleadores que violen derechos laborales, recurriendo a los tribunales laborales independientes para la resolución de controversias. No obstante, es una opción que requiere de acompañamiento por parte las organizaciones de la sociedad civil, ya que de forma individual resulta inviable y altamente riesgoso que las trabajadoras se enfrenten legalmente a los empleadores.

Para demostrar el incumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia es oportuno construir, a partir de los tratados internacionales y la normativa nacional, el estándar en materia de derecho laboral a fin de medir y analizar las distancias y brechas de género respecto a las realidades de las mujeres trabajadoras de la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala.

De este modo el trabajo de incidencia en las políticas públicas se presenta como la opción más viable (acercamiento a las autoridades, capacitaciones, propuestas legislativas, etc.) puesto que las condiciones para la activación de los mecanismos (previamente abordadas) implicarían un mapeo de las maquilas y talleres que comercializan en el marco del tratado (y su demostración), además de la voluntad del gobierno mexicano para admitir la queja o que la queja sea presentada por EE.UU y Canadá, posibilidad poco probable en el sector de la confección por los elementos previamente abordados.

4. Marco programático

El mecanismo de avance para las mujeres en México es el Instituto Nacional de las Mujeres, quien se encarga de trabajar con las instancias de la Administración Pública Federal para promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país. A nivel estatal y municipal también se encuentran los correspondientes mecanismos de avance de las mujeres, la articulación entre estos niveles de gobierno es primordial en lo general, y en este caso en particular para incidir en la mejora de las condiciones laborales de las mujeres.

Las acciones para la igualdad de género que se definen en cada uno de estos niveles se establecen en el Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en el Plan Estatal/Municipal de Igualdad de Género. Aunque **es necesario reconocer que el trabajo estatal y municipal reflejan mayor rezago en comparación con el trabajo a nivel nacional**. Con este marco se analiza a continuación el nivel programático en materia laboral desde el respectivo plan de igualdad de género tanto de Tlaxcala como Puebla.

4.1. Tlaxcala

El Programa Estatal de Desarrollo (PED) 2021-2027 de Tlaxcala plantea un triángulo de prioridades basado en empleo, salud y educación. Reconoce que aún no garantiza un desarrollo equitativo entre la población, por lo que será un propósito promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

El PED está orientado de forma transversal con perspectiva de género en línea con lo establecido en el objetivo 5 de los ODS⁴ sobre alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas (p 13). **Asume que el desempleo afecta de manera sustancial a las mujeres, con una tasa de desocupación de 5.8%; particularmente las jóvenes entre 15 y 29 años, segmento en el que alcanza una tasa de 8% (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018). Sin embargo, en las líneas estratégicas a seguir no se hace distinción de la desigualdad de género, lo que de entrada presenta marcos discriminatorios por omisión al abordar las problemáticas.**

En el Objetivo 1.2 Generar más empleos y mejor pagados, señala como estrategia 1.2.1 Mejorar las condiciones y oportunidades de empleo para la población del estado, estipulando el siguiente desglose:

⁴ Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- 1.2.1.1. Favorecer la inserción laboral de la población económicamente activa en el sector formal de la economía, particularmente de mujeres y jóvenes.
 - 1.2.1.2. Desarrollar capacidades y habilidades laborales de la población en edad productiva mediante capacitación para elevar sus oportunidades laborales y sus ingresos.
 - 1.2.1.5. Impulsar la incorporación de más trabajadores tlaxcaltecas a esquemas de seguridad social voluntarios.
 - 1.2.1.6. Preservar las condiciones de clima laboral del estado y promoverlas como una ventaja frente a otras entidades del país.
- (Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2018: 58).

Las estrategias descritas son los insumos programáticos con que cuenta el estado de Tlaxcala para abordar las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras de la industria de la indumentaria. Hasta finales del 2022 **no se había publicado aún el programa de igualdad de género, por lo que no hay una respuesta a las demandas de las mujeres del estado** durante la pasada consulta sobre sus necesidades que sirvió de insumo primordial para el diseño del Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024. Las principales demandas estuvieron centradas en la necesidad de trabajo, condiciones para el cuidado y detener la violencia contra las mujeres.

4.2. Puebla

El Plan Estatal de Desarrollo de Puebla 2019-2024 tiene cuatro ejes transversales, uno de ellos dedicado a la Igualdad Sustantiva, señalando que “estará presente en todo el actuar del gobierno, impulsando la incorporación de la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad para propiciar un desarrollo estatal equitativo” (Gobierno del Estado de Puebla, 2019: 77).

El Eje 3 Economía que es el desarrollo económico para todas y todos, tiene como objetivo: impulsar el desarrollo económico sostenible en todas las regiones del estado, con un enfoque de género, identidad e interseccionalidad, promoviendo las siguientes estrategias:

- Estrategia 1. Fomentar encadenamientos productivos y la atracción de inversiones para la generación de empleos, el desarrollo integral y regional.
- Estrategia 2. Fortalecer el trabajo digno para impulsar la productividad y el bienestar. (Gobierno del Estado de Puebla, 2019: 52)

Aunque ambas estrategias mencionan tener enfoques sostenibles y con igualdad de género, no se explicita ninguna desigualdad de género en el ámbito laboral.

Por su parte, la Estrategia transversal sobre igualdad sustantiva menciona: fortalecer el desarrollo económico de las mujeres y de cualquier grupo interseccional para reducir las brechas de desigualdad económica y laboral. Siendo las líneas de acción de esta estrategia:

1. Promover la igualdad de oportunidades laborales para ejercer el derecho al trabajo digno.
2. Fortalecer la participación económica de las mujeres y grupos vulnerables con un enfoque interseccional en las regiones del estado.
3. Promover el desarrollo de infraestructura y equipamiento que atienda las necesidades de cuidado de personas con alguna condición de vulnerabilidad, impulsando la corresponsabilidad en las labores de cuidado.

(Gobierno del Estado de Puebla, 2019: 54)

El Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024 (PEIMH) que diseña la Secretaría de Igualdad Sustantiva, recoge las 3 líneas de acción del PED de Puebla 2019-2024 en la Temática 3 Igualdad laboral y empoderamiento económico de las mujeres, que

tiene como objetivo fortalecer la autonomía económica de las mujeres para reducir las brechas de desigualdad económica y la feminización de la pobreza en el estado de Puebla. Este objetivo a la vez cuenta con 3 estrategias y sus respectivas líneas de acción, de las cuales la 1 y 3 son de especial interés para esta investigación.

La primera estrategia contempla 7 líneas de acción para abordar los derechos laborales de las mujeres, entre ellas, promover: i) su incorporación a los sistemas de seguridad social prestando especial atención a aquellos sectores tradicionalmente excluidos; ii) la incorporación de cláusulas de protección de intereses y demandas con perspectiva de género en los contratos colectivos celebrando convenios con los sectores; iii) la participación de las mujeres sindicalizadas en los mecanismos de concertación entre los sectores productivos; y, iv) la certificación en la Norma de Igualdad y No Discriminación NMXR025SCFI2015 y la Norma NOM035STPS2018 Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo, de las empresas instaladas en la entidad. De especial interés es la única mención a un sector prioritario como es el del trabajo doméstico remunerado, lo cual aporta en su visibilidad y valoración. Como observamos en el documento de Diagnóstico, de las condiciones laborales de las trabajadoras del sector de la indumentaria, tal nivel de precariedad laboral de este sector podría atenderse con esta Estrategia 1 de forma integral. (Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024)

La tercera estrategia versa sobre la corresponsabilidad entre sociedad, estado e instituciones respecto a las labores domésticas y de cuidado no remuneradas de manera igualitaria entre hombres y mujeres. Contempla 9 líneas de acción, entre las que se encuentran: i) el desarrollo de infraestructura para mejora y ampliación de servicios públicos de cuidado; ii) la creación de un sistema de incentivos para las empresas que brinden servicios de cuidado infantil a su plantilla laboral; iv) la adopción de horarios flexibles y modalidades de trabajo que favorezcan la conciliación de las responsabilidades laborales con la vida personal y familiar; v) el fortalecimiento de la normativa a favor de las licencias de paternidad y familiares y su difusión, así como sensibilizar a la población en general sobre la corresponsabilidad; y, vi) la generación de estadísticas estatales y

regionales sobre el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados y el uso del tiempo como insumos para la política pública en la materia. (Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024)

Respecto al Programa Sectorial de Trabajo, se identifica la intención de mejora de oportunidades para:

“aquellos [aquellas] que aún no estén inmersos en circuitos económicos y para los que buscan preservar y dignificar sus trabajos, mediante un enfoque de género e interseccionalidad que respete y procure a los recursos naturales, los derechos humanos y la armonía de las y los poblanos.”
(Programa Sectorial de Trabajo 2019-2024: 2)

En alineación con el PED se contemplan diversas acciones:

“Como parte de los mecanismos de vinculación laboral, se promoverá la ocupación productiva bajo esquemas de protección social y dotará de apoyo en formación, maquinaria, equipo y/o herramientas a diversos proyectos productivos formales con pertinencia regional, identidad cultural e igualdad de género, además de atender la difusión de información que interviene en el funcionamiento de los mercados laborales, generando vínculos entre ofertantes y buscadores de empleo con enfoque de género e interseccionalidad.

Para cumplir con el cometido de brindar certeza jurídica y estabilidad laboral, se otorgarán apoyos indirectos para cubrir gastos legales para la constitución de cooperativas y se vigilará el cumplimiento de la normatividad laboral en los centros de trabajo, ampliando la cobertura de atención a la población en temas de conciliación laboral y fomentando la prevención en sectores de alto riesgo para brindar empleos en condiciones dignas de seguridad y salud.”
(Programa Sectorial de Trabajo 2019-2024: 32)

En el marco de esta investigación resulta fundamental identificar las propuestas orientadas a la inspección laboral en las unidades económicas, que puedan contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo, en este caso del sector de la indumentaria.

“Al tiempo que se realicen visitas de inspección a las empresas, se deberá mantener informados a los sectores productivos sobre las reformas a la regulación en materia laboral y adecuar regulaciones sobre seguridad y salud en el trabajo para propiciar la autogestión y buenas prácticas con enfoque de género e interseccionalidad. Asimismo, deberán implementarse acciones para combatir la explotación, el trabajo infantil y la discriminación laboral en todas sus formas.” (*ibidem*)

Derivado también del Plan estatal de Desarrollo 2019-2024, y reconociendo el rezago en la Justicia Laboral como también la necesidad de eliminar la impunidad en la materia, en Puebla se ha fortalecido el marco normativo impulsando una Reforma Laboral que integra enfoques transversales que promueven la igualdad sustantiva. En julio de 2018, el Congreso de Puebla emitió el Decreto para crear el organismo público descentralizado denominado Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla y en noviembre del mismo año se publicó el Reglamento interior correspondiente⁵. Una forma de facilitar a la ciudadanía el acceso al organismo es que se evitó su centralización al contar con diversas oficinas regionales. Por otra parte, el Centro se creó como un mecanismo para evitar juicios laborales, regularmente largos y tediosos. Puebla es reconocido como “uno de los principales generadores de empleo y por consiguiente de conflictos obreros patronales.” (p. 41). El actual contexto globalizado y de estandarización internacional reconoce que los requerimientos “en el desempeño laboral y las políticas públicas referidas al empleo en México, se han ponderado en torno a la adecuación de las regulaciones nacionales sobre el trabajo en función de las exigencias de los flujos internacionales de capital” (*ibidem*), lo cual sucede en Puebla desde hace 30 años.

En líneas generales, **el abordaje de la normativa y del estándar internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, en particular los derechos laborales, nos permite identificar las amplias brechas entre los consensos convertidos en tratados y leyes, y la realidad imperante en la industria indumentaria en Puebla y Tlaxcala, reconociendo los**

⁵ Pág. 10 citado en:

<https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasInstitucionales2020/08%20Programa%20Institucional%20del%20Centro%20de%20Conciliacion%20Laboral%20del%20Estadod%20e%20Puebla.pdf>

desafíos que persisten y sumando elementos para las recomendaciones que se realizarán en el marco de esta investigación. La revisión del marco normativo y los programas sectoriales nos permite identificar que Puebla cuenta con un avance sustantivo, por lo menos en términos de planteamientos para la mejora de las condiciones laborales de las mujeres.

Los programas estatales de igualdad entre mujeres y hombres invisibilizan las condiciones laborales de las mujeres dentro de la industria indumentaria, mismas que están evidenciadas en el primer documento de los cuatro que integran esta investigación⁶. **Estos programas si bien plantean una estrategia o ruta dirigida al sector del trabajo, en particular en el de Puebla, aun con claras estrategias y líneas de acción, no se identifica la particularidad –en términos de la relevancia– del sector de la indumentaria, el cual es altamente feminizado y con tal nivel de precariedad que ni al menos hay esquemas de la inspección laboral. Además los mecanismos definidos por el Estado mexicano para la procuración de justicia en el ámbito laboral muchas veces son inaccesibles,** al considerar las complejas condiciones de informalidad y clandestinidad en que opera la industria indumentaria, **incluso los mecanismos en el marco del T-MEC desconocen que en una parte importante de los talleres y fábricas de la industria indumentaria no existen pisos mínimos para lograr una movilización de las trabajadoras a favor de sus derechos.**

⁶ Diagnóstico de las condiciones de trabajo para las mujeres en la industria indumentaria de Puebla y Tlaxcala.

Referencias consultadas

Cámara Nacional de la Industria Textil [Canaintex]. (2022). Información estadística. Recuperado de: <https://canaintex.org.mx/informacion-estadistica-ene-2023/>

Diario Oficial de la Federación [DOF]. (1970). Ley Federal del Trabajo. Última reforma, 27 diciembre 2022. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

----- (1983). Ley de Planeación. Última reforma, 8 mayo 2023. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>

----- (2003). Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Última reforma, 19 enero 2023. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPED.pdf>

----- (2006). Ley General para la Igualdad entre mujeres y hombres. Última reforma, 21 octubre 2021. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704383/LGIMH.pdf>

----- (2007). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Última reforma, 08 mayo 2023. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>

Gobierno del Estado de Puebla. (2019). Plan Estatal de Desarrollo, 2019-2024. Recuperado de: [https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Plan Estatal de Desarrollo 2019 2024 27112019.pdf](https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Plan_Estatal_de_Development_2019_2024_27112019.pdf)

Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2018). Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021. Recuperado de: <https://si.tlaxcala.gob.mx/images/stories/PED17.pdf>

Gobierno de Puebla. (2019). Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla. Recuperado de: <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasInstitucionales2020/08%20Pr>

[ograma%20Institucional%20del%20Centro%20de%20Conciliacion%20Laboral%20del%20Estadod%20e%20Puebla.pdf](https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasSectoriales2020/04%20Programa%20Sectorial%20de%20Trabajo.pdf)

Gobierno de Puebla. (2019). Programa Sectorial de Trabajo 2019-2024. Recuperado de: <https://planeader.puebla.gob.mx/pdf/ProgramasSectoriales2020/04%20Programa%20Sectorial%20de%20Trabajo.pdf>

Gobierno de Puebla. Secretaría de Gobernación. (2020). Publicación del Programa Estatal de Igualdad Entre Mujeres y Hombres, 2020-2024. Recuperado de: https://ojp.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/Publicacion_del_Programa_Estatal_de_Igualdad_Entre_Mujeres_y_Hombres_2020_2024_T_4_17062020.pdf

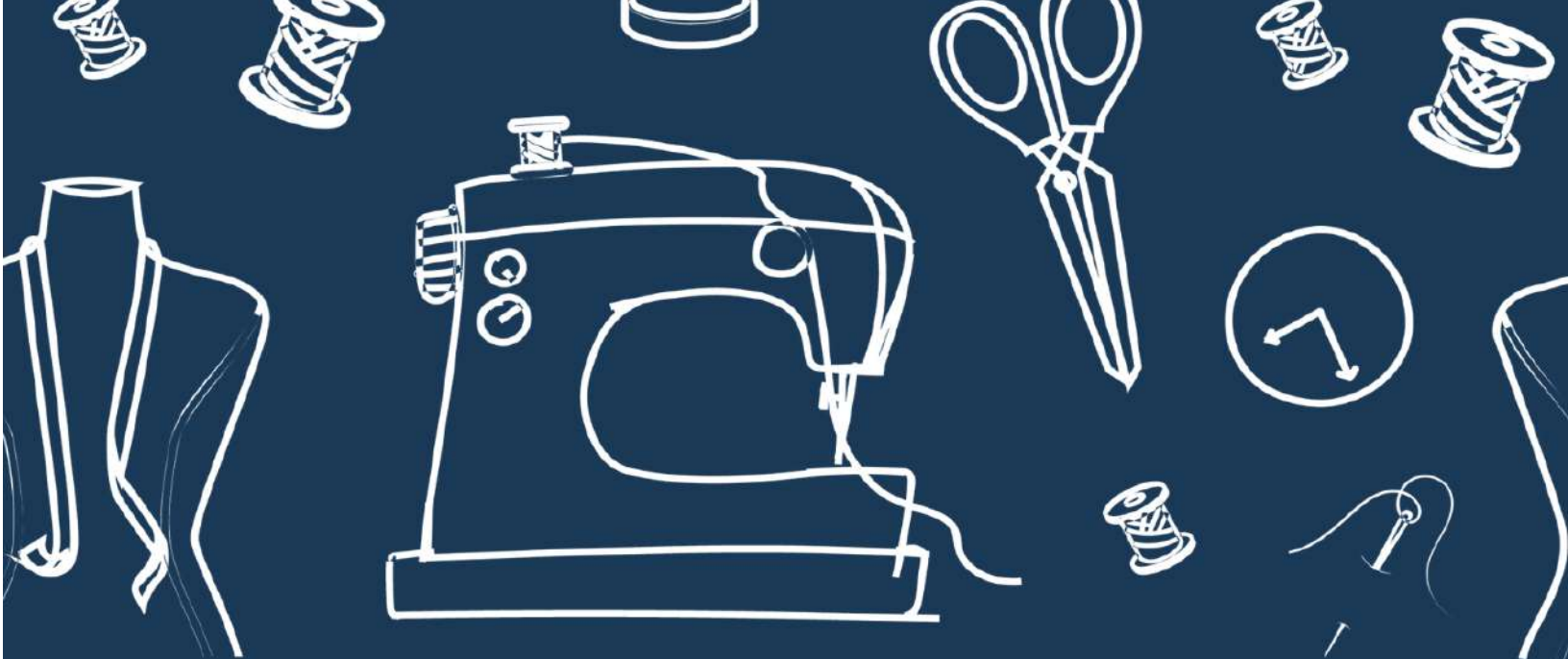
Instituto Nacional de las Mujeres [Inmujeres]. (2020). Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2020-2024. Recuperado de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/Proigualdad%202020-2024%20Web.pdf

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1995). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing +5. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/9853.pdf>

Red de Solidaridad de la Maquila. (2020). Documento informativo. Exigibilidad de cumplimiento de los derechos laborales en el T-MEC. Recuperado de: https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/attachment/Exigibilidad_de_cumplimiento_de_los_derechos_laborales_en_el_T-MEC_RSM_julio_2020.pdf

Secretaría de Economía. (2020). T-MEC. Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá, tomo II. 30 de noviembre de 2018. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/708696/T.MEC TOMO II CAP TULO 14 AL 34 y Acuerdos Paralelos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/708696/T.MEC_TOMO_II_CAP_TULO_14_AL_34_y_Acuerdos_Paralelos.pdf)

Vázquez Tercero & Zepeda Abogados [VTZ]. (2020). Mecanismo Laboral de Respuesta Rápida T-MEC y sus Primeros Casos. Recuperado de: <https://vtz.mx/the-trading-room-espanol/mecanismo-laboral-de-respuesta-rapida-y-la-industria-automotriz/>



equidad de género[®]
ciudadanía, trabajo y familia a.c.

Fundación
Avina



INICIATIVA
ARROPA

Trabajo digno en la industria
de la indumentaria

