



STPS

SECRETARÍA DEL TRABAJO
Y PREVISIÓN SOCIAL

E003 Ejecución de los Programas y Acciones de la Política Laboral

Diagnóstico Inicial

Contenido

PRESENTACIÓN	3
OBJETIVO DEL DOCUMENTO	6
INTRODUCCIÓN	6
I. ANTECEDENTES	8
II. JUSTIFICACIÓN Y ALINEACIÓN	15
III. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	16
III.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	16
III.2. ÁRBOL DE PROBLEMAS	34
IV. OBJETIVOS	35
IV.1. ÁRBOL DE OBJETIVOS.....	35
IV.2. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS	36
V. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN.....	40
V.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL.....	40
V.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO.....	41
V.3. PADRÓN DE BENEFICIARIOS.....	43
V.4. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN.....	43
VI. CONSIDERACIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS.	44
BIBLIOGRAFÍA.....	46
ANEXO: NUMERALIA	48

PRESENTACIÓN

Mediante oficios números 500/206/2015, 511/01.-2015/0932/2015 y 500/209/2015, de fecha 1 de julio de 2015, la Oficialía Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, notificó a la Subsecretaría de Previsión Social y a la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez concluido el proceso de revisión de la estructura programática, **instruyó la fusión de los siguientes programas presupuestarios:**

- E003 Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral.
- E005 Fomento de la Equidad de Género y la no discriminación en el mercado laboral.
- E006 Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En los oficios números 500/206/2015 y 500/209/2015, se indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aprobó el programa presupuestario E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral¹, el cual se orienta al logro de resultados y cumplimientos de objetivos de la meta nacional México Próspero del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como al objetivo de salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, contenido en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018.

Asimismo, en el oficio 511/01.-2015/0932/2015, se señala que toda vez que no fue aprobado por la SHCP el Programa presupuestario E012 en materia de seguridad social, las funciones que desarrollará la Dirección General de Fomento a la Seguridad Social deberán incluirse en el nuevo programa presupuestario E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral.

Conforme a lo anterior, solicita se coordinen las unidades responsables para la integración del Diagnóstico del nuevo Programa Presupuestal.

Una vez hecho el análisis correspondiente para la integración de los programas presupuestarios, se observa lo siguiente:

1. De acuerdo con el documento denominado Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, que presentó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante la H. Cámara de Diputados en el mes de junio de 2015, en el caso del Ramo 14. Trabajo y Previsión Social, se señala como una de las modificaciones a la Estructura Programática la siguiente:

“Fusión de los Pp E005 Fomento de la equidad de género y la no discriminación en el mercado laboral y E006 Asesoría en materia de seguridad y salud en el trabajo, con relación a las funciones de verificación de contingencias laborales, en el Programa E003 Ejecución de los programas y acciones de la Política Laboral.”

¹ El programa presupuestario es entendido como la categoría programática que permite organizar en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de los objetivos y metas.

2. Como razonamientos que justifican la fusión, en dicho documento se indica lo siguiente:

“La fusión de los programas tiene como objetivo conjuntar las actividades de emisión de la normatividad y la verificación de su cumplimiento.

En este sentido, el Pp resultado de la fusión tendrá como propósito constatar de manera integral que los centros de trabajo cumplan con la normatividad laboral, a fin de evitar riesgos y accidentes de trabajo y que se cumpla con las condiciones generales de trabajo para la certeza de los trabajadores.

La STPS busca consolidar las políticas activas de capacitación para y en el trabajo; fomentar el incremento de la productividad laboral con beneficios compartidos entre empleadores y empleados; así como promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.

Asimismo, la STPS impulsa acciones para adoptar una cultura de trabajo digno o decente; promover el respeto de los derechos humanos, laborales y de seguridad social; fomentar la recuperación del poder adquisitivo del salario vinculado al aumento de la productividad; contribuir a la erradicación del trabajo infantil; tutelar los derechos laborales individuales y colectivos; y, promover la protección de los derechos de los trabajadores mexicanos en el extranjero.

La fusión de los programas permitirá consolidar en un Pp, las acciones para salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, que actualmente se realizan a través de los tres programas. La construcción de la nueva Matriz de Indicadores para Resultados permitirá ejecutar de manera integral la política laboral del país, mediante la emisión de normatividad y la verificación de su cumplimiento a través de la siguientes vertientes: Visitas de inspección fomentando el trabajo digno o decente; Buenas prácticas de inclusión laboral para que mujeres y hombres tengan acceso, permanencia y desarrollo laboral en los centros de trabajo; y, Participación con los factores de la producción en la ejecución de políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo; la actualización de la regulación en seguridad y salud en trabajo para la prevención de riesgos laborales, entre otros.”

3. Finalmente se indica que este Programa contribuirá al cumplimiento de las Metas Nacionales y Objetivos Sectoriales, siguientes:

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

“Meta Nacional: 4 México Próspero.

Objetivo de la Meta Nacional: 4.3 Promover el empleo de calidad.

Estrategias del objetivo de la Meta Nacional:

- 4.3.2 Promover el trabajo digno o decente;
- 4.3.3 Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo; y
- 4.3.4 Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.”

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018

“Objetivo Sectorial: 3 Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.

Estrategias:

- 3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente.
- 3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida;
- 3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral; y
- 3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.”

Programa Transversal:

Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres.

Programa para Democratizar la Productividad.

Aunque desde luego se reconoce que estos programas atienden temas en materia laboral, puesto que se ubican en el ramo 14, se reitera que los fines que persigue cada uno de ellos son distintos.

4. No obstante lo anterior, y con el propósito de atender la propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para crear un nuevo programa presupuestal, que involucre las actividades que se desarrollan actualmente a través de tres programas presupuestales, se ha integrado el siguiente diagnóstico el cual se elabora en el marco de las disposiciones señaladas en los Lineamientos generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, emitidos de manera conjunta con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), donde se establece que las dependencias y entidades deberán realizar un diagnóstico que justifique la creación de nuevos programas federales o la respectiva justificación de ampliación o modificación sustantiva de los existentes.

En ese sentido, el objetivo primordial del documento es brindar información útil para una mejor comprensión del programa presupuestario E003 Ejecución a Nivel Nacional de los Programas y Acciones de la Política Laboral.

Finalmente se indica que el programa presupuestario al contar con una modalidad tipo **“E”** mantiene un enfoque de servicios públicos realizados de forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas del sector laboral y fortalecer el desarrollo económico del país.

Es necesario precisar que este trabajo es resultado de la colaboración conjunta de la Subsecretaría de Previsión Social y la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, lo cual facilita la programación de metas para lograr el cumplimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del próximo año, mismo que se **realizará con el enfoque de ‘base cero’, de acuerdo a lo señalado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

OBJETIVO DEL DOCUMENTO

El presente documento tiene el propósito de realizar un análisis de la situación actual **de la problemática que atenderá** el programa, así como de las actividades que éste realizará.

Lo cual permitirá brindar información útil a la persona, autoridad o institución que desee conocer el quehacer y operación del programa en cuestión.

INTRODUCCIÓN

Se crea el **Programa Presupuestal E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral**, con el propósito de que los centros de trabajo cuenten con condiciones de trabajo digno o decente, **mediante la ejecución de programas y acciones para establecer las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; propiciar la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como vigilar su cumplimiento.**

Lo anterior, en estricto cumplimiento del *trabajo digno o decente* a que se refiere el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, de la cual se desprenden los siguientes elementos:

- ✓ 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;
- ✓ Se percibe un salario remunerador;
- ✓ Se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos;
- ✓ Se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo;
- ✓ Se respetan los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.
- ✓ Se tutela la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón. La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.

La Subsecretaría de Previsión Social, a través de las Direcciones Generales de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores; de Fomento de la Seguridad Social, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, por conducto de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, contribuyen a “fomentar el trabajo digno o decente, mediante la ejecución de programas y acciones para establecer las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; propiciar la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como vigilar su cumplimiento”, conforme a lo siguiente:

- ✓ **La Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores**, propicia el trabajo digno o decente, mediante acciones encaminadas a la inclusión laboral de grupos vulnerables y evitar su discriminación.

Para tal efecto operaba el Programa Presupuestal E005 Fomento de la Equidad de Género y la no discriminación en el mercado laboral, en el cual se contenían 6 acciones, sustentadas en el marco jurídico vigente, que se encuentran registradas en la Matriz de Indicadores de Resultados del portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio de 2015.

- ✓ **La Dirección General de Fomento de la Seguridad Social**, propicia el trabajo digno o decente mediante el fomento la afiliación de los trabajadores a los regímenes de seguridad social, a través de mecanismos de coordinación con las instituciones que prestan la seguridad social.

Es importante señalar que se llevaron a cabo las acciones correspondientes para crear el nuevo programa E012 Fomento de la Seguridad Social, cumpliendo en tiempo y forma con los requisitos y observaciones de la propia SHCP y del CONEVAL. En ese sentido, la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) de la STPS notificó el 9 de julio de 2015 a la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social (DGFSS) a través del Oficio No. 511/01.-2015/0932 señaló “[...] se consideren las acciones en materia de seguridad social dentro de la MIR del Pp E003.”

- ✓ **La Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo**, propicia el trabajo digno o decente, mediante la elaboración y difusión de la regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo que deben cumplir los patrones, con el propósito de que los centros de trabajo cuenten con condiciones óptimas de seguridad y salud y, de esta forma, se prevengan riesgos de trabajo, así como establecer los mecanismos de cumplimiento voluntario, por parte de los patrones, de forma gratuita.

El Programa Presupuestal E006 Asesoría en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, constituye 18 acciones a cargo de esta Unidad Administrativa, sustentadas en el marco jurídico vigente. 15 de ellas actualmente se encuentran registradas como indicadores en la Matriz de Indicadores de Resultados del portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio de 2015.

- ✓ **La Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo**, a través de la coordinación y operación de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, propicia el trabajo digno o decente mediante la aplicación de la política laboral del país y la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, facilitar información técnica y asesorar a trabajadores y patrones sobre la manera más efectiva de cumplir con las normas de trabajo.

Las Delegaciones Federales del Trabajo representan al C. Secretario en cada Entidad Federativa, ejecutan el trabajo que de acuerdo a sus facultades y circunscripción territorial, vigilan y hacen cumplir la legislación laboral, realizan

directamente en campo los programas institucionales de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Desde luego, es fundamental hacer hincapié en el hecho de que para contribuir en todos los aspectos relacionados con el trabajo digno o decente se requiere de la participación de todas las unidades administrativas que conforman la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Dicho de otra manera, todo lo que hace esta Dependencia tiene como propósito propiciar que los trabajadores cuenten con trabajo digno o decente.

I. ANTECEDENTES

Las y los trabajadores que prestan servicios en cualquier centro de trabajo de nuestro país tienen derechos que se encuentran reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los convenios y tratados internacionales, la Ley Federal del Trabajo, principalmente, y los Reglamentos que de ella emanan. Estos derechos deben ser tutelados por la autoridad, en este caso, por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

En el marco del nuevo **Programa E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral**, se ha estimado que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, por conducto de las Direcciones Generales de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores; de Fomento de la Seguridad Social, y de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo, a través de las Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas Federales del Trabajo, debe realizar acciones tendientes a fomentar el trabajo digno o decente, mediante la ejecución de programas y acciones con el propósito de establecer las condiciones de seguridad y salud en el trabajo; propiciar la inclusión laboral y el acceso a la seguridad social, así como vigilar su cumplimiento.

Fundamento jurídico.

La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** de 1917, señala el artículo 1º, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece. Asimismo, señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Para tal efecto establece que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Prevé que está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ejemplos de estos derechos humanos lo constituyen el principio de igualdad entre hombres y mujeres contenido en el artículo 4 y el derecho al trabajo reconocido en el artículo 5 Constitucional, el cual debe atender a las bases señaladas en el artículo 123, precepto que establece los principios de toda relación de trabajo y, particularmente, en las fracciones XIV y XV, contiene las obligaciones de los patrones de observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las maquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

Conviene destacar por su importancia la reforma al artículo 123, fracción II de la Carta Magna, mediante la cual se elevó de 14 a 15 años, la edad permitida para laborar.

Finalmente es importante mencionar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el propio artículo 123, Apartados “A”, fracción XXIX y “B” fracción XI, el derecho de todos los trabajadores, tanto del sector privado, como del público a la seguridad social.

En consonancia con lo anterior, la **Ley Federal del Trabajo**² 1970, señala en los artículos 132, fracciones XVI y XVII, 475 Bis y 512-D, las obligaciones de los patrones, en materia de seguridad y salud en el trabajo. De forma adicional señala en los artículos 512 que en los reglamentos de esta Ley y en los instructivos que las autoridades laborales expidan con base en ellos, se fijarán las medidas necesarias para prevenir los riesgos de trabajo y lograr que éste se preste en condiciones que aseguren la vida y la salud de los trabajadores, y en el 540 que la Inspección del Trabajo debe vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo así como facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, entre otras obligaciones.

Es importante señalar que derivado de las reformas a la Ley Federal del Trabajo hechas en 2012 y 2015, se fortalecieron los derechos de los trabajadores, alineando los principios protectores a los derechos humanos reconocidos por la Carta Magna, entre las que destacan los artículos 3, 5, 22, 22 Bis, 23, 47, 51, 56, 132, 133, 135, 153 A, 153 B, 170, 173, 174, 175 Bis, 176, 178, 179, 180, 191, 267, 279 Ter, 280, 283, 333, 226, 337, 362, 988 y 995 Bis. Estos artículos nos mencionan el trabajo como un derecho y deber social, buscando el trabajo digno y decente, evitando la discriminación de los grupos vulnerables y la erradicación del trabajo infantil.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el artículo 40, fracciones I, XI y XVI de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**³ publicada 29 de diciembre de 1976, señala la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para:

² La Ley Federal del Trabajo de 1931, contenía esta referencia en el artículo 111.

³ El artículo 14 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1946, y su Reglamento; el artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, contenían esta obligación.

- 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;
- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento; y
- 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.⁴

El **Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo**⁵, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2014, señala en el artículo 5 las atribuciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Finalmente, el **Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2014, dispone en los artículos 11, las atribuciones de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo; 22 respecto de la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores; 23, en cuanto a la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social; 24, por lo que hace a la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, y finalmente el artículo 31, relativo a las Delegaciones Federales del Trabajo.

Es importante señalar que con el este Reglamento Interior en 2014, se creó la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social, con la encomienda de participar en el diseño, instrumentación y seguimiento de las políticas para coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal; intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley; contribuir en la consecución de las acciones y objetivos en materia de previsión social, seguridad social y formalización del empleo, que establezca la normatividad aplicable; promover estrategias y acciones específicas orientadas a la incorporación a la seguridad social y a un trabajo digno o decente a personas en situación de vulnerabilidad, y promover que la relación laboral de los

⁴ Compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo; ésta establece en el **segundo párrafo de su artículo 2**, que “Se entiende por trabajo digno o decente aquél 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**”. En concatenación con lo anterior, a esta Dependencia corresponde establecer la política y coordinar los servicios de Seguridad Social de la Administración Pública Federal e incluso, intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social, así lo marca la fracción XVI del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁵ Entre 1934 y 1997 estuvieron vigentes el Reglamento de Labores Peligrosas e Insalubres para Mujeres y Menores, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 1934; el Reglamento de Medidas Preventivas de Accidentes de Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1934; el Reglamento de Higiene del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1946; el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 5 de junio de 1978 y los Reglamentos para la Inspección de Generadores de Vapor y Recipientes Sujetos a Presión y de Seguridad en los Trabajos de las Minas, publicados en el Diario Oficial de la Federación, respectivamente, los días 27 de agosto de 1936 y 13 de marzo de 1967.

De forma particular, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo tenía por objeto proveer en la esfera administrativa a la observancia de la Ley Federal del Trabajo en materia de Seguridad e Higiene y lograr de este modo disminuir los accidentes y enfermedades que se producen u originan en los centros de trabajo. De acuerdo con el artículo 5 de dicho instrumento, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social tendría facultades para expedir, con base en este Reglamento, los instructivos que considerara para desarrollar, hacer explícitas y determinar la forma en que debían cumplirse las disposiciones.

Los Reglamentos señalados, fueron abrogados en el año de 1997, por el entonces Reglamento Federal de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente de Trabajo, y a su vez, este fue dejado sin efectos por el Reglamento Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo.

trabajadores domésticos y sus patrones se enmarque en el trabajo digno o decente, entre otras.

De igual forma, se incluyó la fracción XXVII, en el artículo 24, con el propósito de facultar a la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo para proponer, al superior jerárquico, la promoción y seguimiento a la instrumentación de programas y acciones que fomenten entornos laborales y organizacionales favorables, que propicien condiciones óptimas de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo, y que impulsen la atención preventiva de los trastornos psicosociales⁶ y el bienestar emocional en el trabajo; así como alentar acciones que favorezcan una mayor integración familiar, social y cultural en el ámbito laboral.

De forma adicional, las siguientes leyes establecen atribuciones especiales para la STPS:

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, artículos 5, 7, 13, 17, 37, 43, 47, 53, 60 y 116.
- La ley General para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 2 y 4.
- La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, artículo 19.
- La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 11.
- La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 46 Bis.

Normas Oficiales Mexicanas (NOM). Otros ordenamientos que regulan aspectos vinculados al tema de la inclusión laboral son las Normas Mexicanas (NOM), regulaciones técnicas que contienen la información, requisitos, especificaciones, procedimientos y metodología que permiten a las distintas dependencias gubernamentales establecer parámetros evaluables para evitar riesgos a la población, a los animales y al medio ambiente.⁷

⁶ Los **factores psicosociales** en el trabajo son un amplio grupo de circunstancias o situaciones inherentes al trabajo y a su entorno que surgen de las interacciones entre el trabajo (que involucra los ambientes intra y extralaboral) y las características del trabajador (su percepción, sus necesidades, su cultura y su situación personal fuera del trabajo).

Cuando los factores psicosociales se gestionan de **forma inadecuada**, dan lugar a los **factores de riesgo psicosocial**. Aquellos factores de riesgo relacionados con el trabajo están relacionados con el **contenido** (tareas monótonas, falta de variedad, tareas riesgosas, demanda emocional); con la **carga y el ritmo de trabajo** que pudieran sobrepasar las capacidades del trabajador o del tiempo disponible para realizarlo; con el **horario de trabajo** (poco flexibles, prolongados o incompatibles con la vida social y familiar); la **participación y control** (escasa participación acerca de la toma de decisiones o control sobre el proceso productivo); las pocas oportunidades para el **desarrollo profesional** y lo relativo al **rol en la organización** (rol poco definido, roles en conflicto, tener personal a cargo,).

De no ser atendidos oportunamente los Factores Psicosociales, se expone a los trabajadores (y la empresa) a riesgos. Una de las consecuencias que se presenta es el **estrés relacionado al trabajo**: el cual tiene manifestaciones **físicas** (incremento de tensión arterial, contractura muscular, cefalea, trastornos gastrointestinales, trastornos del sueño, fatiga), **psicológicas** (ansiedad, ánimo bajo, irritabilidad, dificultad para concentrarse) y **conductuales** (consumo de sustancias adictivas, tabaco y alcohol; desórdenes alimenticios). A su vez, cuando estas manifestaciones son prolongadas y no se realiza ningún tipo de intervención para controlar los factores psicosociales de riesgo, la salud del trabajador se afecta llegando a presentar enfermedades cardiovasculares, lesiones músculo esqueléticas y mayor propensión a enfermedades mentales como Trastorno Depresivo y Trastorno de Ansiedad Generalizado (por mencionar sólo algunos). Respecto a consecuencias que afectan a la **empresa**, se generan mayor ausentismo, se incrementa la necesidad de pago de horas extra, incrementa la rotación del personal, se vulnera la lealtad del personal hacia la empresa, se genera un ambiente hostil y disminuye la productividad de la empresa.

⁷ El gobierno es el encargado de identificar los riesgos, evaluarlos y emitir las NOM. Sin embargo, en el proceso se suman las consideraciones de expertos provenientes de otras áreas. Las NOM están conformadas por comités técnicos integrados por todos los sectores interesados en el tema, no únicamente gobierno, sino también por investigadores, académicos y cámaras industriales o colegios de profesionistas. Véase: <http://revistadelconsumidor.gob.mx/?p=7077/>.

A la fecha, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha emitido 41 normas oficiales mexicanas en materia de seguridad y salud en el trabajo. En ellas se determinan las condiciones mínimas para la prevención de riesgos de trabajo y se caracterizan porque se destinan a la atención de factores de riesgo, a los que pueden estar expuestos los trabajadores. Dichas normas se agrupan en cinco categorías: de seguridad, salud, organización, específicas y de producto. Su aplicación es obligatoria en todo el territorio nacional.⁸

Marco Jurídico Internacional

México, como Estado miembro de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA), está obligado a asegurar el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Asimismo, como Miembro de la OIT, al ratificar sus convenios y recomendaciones debe cumplir y observar las disposiciones ahí contenidas.

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte **entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos**, señaló en el artículo 3, numeral 1, como medidas gubernamentales para la aplicación efectiva de la legislación laboral, que cada una de las Partes promoverá la observancia de su legislación laboral y la aplicará efectivamente a través de medidas gubernamentales adecuadas, sujeto a lo dispuesto en el Artículo 42, tales como: tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y alentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para tratar la reglamentación laboral en el centro de trabajo.

Los **Convenios Internacionales** que ha emitido la **Organización Internacional del Trabajo**, establecen las obligaciones que como país nos hemos obligado a cumplir mediante la ratificación de los mismos. Ejemplo de estos instrumentos, son:

- ✓ *Convenio número 13 relativo al empleo de cerusa en la pintura, 1921. Ratificado 07/01/1938, D.O.F. 11/03/1938.*
- ✓ *Convenio número 45 relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, 1935. Ratificado 21/02/1938, D.O.F. 21/04/1938.*
- ✓ *Convenio número 90 relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria, 1948. Ratificado 20/06/1956, D.O.F. 19/07/1956 y su fe de erratas de 11/09/1956.*
- ✓ *Convenio número 110 relativo a las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones, 1958. Ratificado 20/06/1960, D.O.F. 14/09/1960 y su fe de erratas 08/10/1960.*
- ✓ *Convenio número 115 relativo a la protección de los trabajadores contra radiaciones ionizantes, 1960. Ratificado 19/10/1983, D.O.F. 23/01/1984.*
- ✓ *Convenio número 120 relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas, 1964. Ratificado 18/06/1968, D.O.F. 05/01/1966.*
- ✓ *Convenio número 123 relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas, 1965. Ratificado 29/08/1968, D.O.F. 18/01/1968.*

⁸ Véase: <http://asinom.stps.gob.mx:8145/Centro/CentroMarcoNormativo.aspx/>.

- ✓ *Convenio número 124 relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en minas, 1965. Ratificado 29/08/1968, D.O.F. 20/01/1968.*
- ✓ *Convenio número 138 relativo a la edad mínima de admisión al empleo, 173. Ratificado el 7/04/2015. D.O.F. 13/05/2015.⁹*
- ✓ *sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981. Ratificado 01/02/1984, D.O.F. 06/03/1984 y su fe de erratas de 05/04/1984*
- ✓ *Convenio número 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981. Ratificado 01/02/1984, D.O.F. 06/03/1984 y su fe de erratas de 05/04/1984.*
- ✓ *Convenio número 160 sobre estadísticas del trabajo, 1985. Ratificado 18/04/1988, D.O.F. 22/06/1988 y su fe de erratas.*
- ✓ *Convenio número 161 sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985. Ratificado 17/02/1987, D.O.F. 13/04/1987.*
- ✓ *Convenio número 167 sobre seguridad y salud en la construcción, 1988. Ratificado 05/10/1990, D.O.F. 25/01/1991.*
- ✓ *Convenio número 170 sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, 1990. Ratificado 17/09/1992, D.O.F. 04/12/1992.*

Por otra parte, también se da cumplimiento al Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes¹⁰; Convenio de Róterdam sobre el Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional¹¹, y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación¹².

⁹ Con la propuesta de Reforma Constitucional al Artículo 123 Fracción III que propuso la STPS y lograda en junio de 2014, en la cual se eleva la edad mínima de admisión al empleo de 14 a 15 años, aunado a eso el Estado mexicano logró el 7 de abril de 2015 la ratificación por parte del Senado de la República del Convenio 138 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al empleo.

Con dicho ordenamiento el Estado mexicano garantiza que los menores de edad no trunquen su educación básica, y para ello deberá elevarse progresivamente la edad mínima de admisión al empleo a un nivel que haga posible su más completo desarrollo físico y mental, a través de una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de niñas y niños.

En el marco del Día Internacional del Trabajo 2015, el jefe del Ejecutivo Federal firmó la ratificación de este instrumento internacional ante la presencia de líderes sindicales y empresariales, atestiguando dicho acto la directora de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, Cleopatra Doumbia-Henry, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2015.

Durante la participación en las mesas de trabajo en la Cámara de Diputados, se analizó y se discutió sobre, logrando crear la Ley General los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes publicada el 4 de diciembre de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, dentro de sus principales acciones es establecer las facultades de las autoridades federales, estatales y municipales, a fin de reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de sus derechos humanos, como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Con la finalidad de contar con una armonización de las disposiciones constitucionales y de las leyes secundarias que regulan el trabajo de menores de edad, la STPS promovió la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Trabajo, con el objetivo de ampliar la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes relacionados con el ámbito laboral, siendo presentada por el Presidente de la República en septiembre de 2014.

La importancia de esta reforma radica en elevar la edad mínima de admisión al empleo de 14 a 15 años, en concordancia con el artículo 2, numeral 3, del Convenio 138 de la OIT, que regula los trabajos peligrosos e insalubres, con el propósito de prohibir su desempeño a los menores de 18 años, y reitera las obligaciones de la sociedad, padres de familia, empresas y autoridades para preservar el derecho de la niñez.

¹⁰ México firmó el convenio el 23 de mayo de 2001, en Suecia, y lo ratificó el 10 de febrero de 2003.

¹¹ **El Convenio de Róterdam fue aprobado el 11 de septiembre de 1998, fecha en la que México lo suscribió. El 24 de febrero de 2004 el Convenio entró en vigor. México depositó el Instrumento de adhesión el 4 de mayo de 2005 ante la Secretaría General de la ONU, y es Parte del mismo a partir del 2 de agosto de 2005**

¹² Fue adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios el 22 de marzo de 1989, mediante la firma de 116 países; México ratificó el convenio el 22 de febrero de 1991, siendo publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto de ese mismo año, y las disposiciones generales fueron adoptadas el

De la misma forma, México participa en el Enfoque estratégico para la gestión de productos químicos a nivel internacional “SAICM”, el cual tiene como objetivo lograr la gestión racional de los productos químicos durante todo su ciclo de vida, de manera que para 2020, los productos químicos se utilicen y produzcan de manera que se logre la minimización de los efectos adversos importantes en la salud humana y el medio ambiente. Este objetivo se logrará de varias maneras, entre ellas, mediante aplicación del Plan de Acción Mundial.¹³ Con estas acciones, esta dependencia también cumple con la implementación del [Sistema Globalmente Armonizado](#) para la Clasificación y Comunicación de Peligros de Sustancias Químicas (GHS por sus siglas en inglés).¹⁴

Finalmente, la STPS, a través de la DGSST participa en el Comité Mexicano para la Atención de la Organización Internacional de Normalización (ISO, por sus siglas en inglés), órgano auxiliar de la Dirección General de Normas (DGN) para dar respuesta a los trabajos emanados de la ISO con el objetivo de establecer las posturas nacionales en beneficio de los intereses de México.¹⁵

Estas y otras tantas acciones que se deben realizar en la materia, eventualmente propiciarán la ratificación del Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo 2006; así como el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

5 de mayo de 1992, fecha de la entrada en vigor de este instrumento. Es el más antiguo en materia de residuos peligrosos y sustancias químicas.

¹³ La aprobación del Enfoque Estratégico por la Conferencia Internacional sobre Gestión de Productos Químicos en Dubái (Emiratos Árabes Unidos), el 6 de febrero de 2006, fue el resultado de un proceso de consultas en que participaron los representantes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil procedentes de todos los sectores pertinentes, incluida la agricultura, el medio ambiente, la salud, la industria y la mano de obra. El SAICM consta de 3 elementos fundamentales:

- ✓ Declaración de Dubái sobre la gestión de los productos químicos: Determina el compromiso para la aplicación del SAICM al más alto nivel.
- ✓ Estrategia de Política Global: Define el alcance, las necesidades, las consideraciones financieras, los principios y criterios, así como la aplicación y evaluación del progreso en la aplicación del SAICM mediante 5 objetivos para determinar las esferas de trabajo: 1) Medidas para apoyar la reducción de los riesgos; 2) Aumento de los conocimientos y la información; 3) Gobernanza: Fortalecimiento de las instituciones, la legislación y las políticas; 4) Mayor importancia a la creación de capacidades; y 5) Medidas contra el tráfico internacional ilícito.
- ✓ Plan de Acción Mundial: Propone 273 actividades, las cuales brindarán un marco normativo que orientará las iniciativas locales, regionales y mundiales para la aplicación del SAICM. Constituye una “caja de herramientas” para la implementación del Enfoque.
- ✓ Programa de Inicio Rápido (OSP, por sus siglas en inglés). Tiene como objetivo apoyar a las actividades que permitan iniciar el fomento de la capacidad y la aplicación en los países en desarrollo y con economías en transición, conforme a sus prioridades nacionales, a través de un Fondo Fiduciario con una vigencia hasta el año 2011.

En la 2ª Reunión de la Conferencia Internacional (Ginebra, Suiza, 11 al 15 de mayo de 2009) se definieron reglas de procedimiento para permitir la operación de la Conferencia en lo subsecuente: se determinó un procedimiento para actualizar el Plan de Acción Mundial; se creó un órgano subsidiario para dar seguimiento y atención a las decisiones adoptadas en el periodo intersesional; y se precisaron los temas emergentes a considerar durante dicho periodo: nanotecnología; sustancias químicas en productos de consumo; plomo en pinturas y desechos electrónicos. Asimismo, se acordó un programa de trabajo a desarrollar, un presupuesto modesto (se incrementó en 5% respecto al presupuesto anterior) y se convino una decisión para buscar ampliar la base de donantes: ampliar y extender el Programa de Inicio Rápido (OSP) en tiempo y fondos implicados hasta la ICCM3 (2012), pudiendo emplear recursos hasta el 2013 en función de los proyectos que se presenten. Las próximas reuniones de la Conferencia se celebrarán en 2012, 2015 y 2020, a menos que la propia Conferencia decida otra cosa.

¹⁴ La Organización de las Naciones Unidas reconoció que existían diferencias en los reglamentos y leyes expedidas en diversos países, ocasionando una clasificación diferente que afecta al comercio internacional de productos químicos, así como las decisiones sobre cuándo o cómo comunicar los peligros en una etiqueta o en una hoja de datos de seguridad varían a lo largo y ancho del mundo, y las compañías que deseen participar en el comercio internacional han de contar con muchos expertos que puedan seguir los cambios en esas leyes y reglamentos y preparar etiquetas y hojas de datos de seguridad diferentes. Por ello, dicha organización convino en reconocer que un enfoque internacionalmente armonizado de clasificación y comunicación de peligros sentaría las bases para presentar a los usuarios información armonizada y coherente, basada en una clasificación uniforme de los peligros de los productos químicos; una vez que los países dispongan de información coherente y apropiada sobre los productos químicos que importan y/o producen, podrá establecerse con carácter general una infraestructura para controlar la exposición a esos productos y proteger a las personas y el medio ambiente, para estos fines, la ONU creó el Sistema Globalmente Armonizado para la Clasificación y Comunicación de peligros de Sustancias Químicas.

¹⁵ Entre sus actividades se encuentran: a) Fijar las posturas nacionales consensuadas dentro de los Subcomités Espejos constituidos en México; y b) Auxiliar a los coordinadores en las votaciones o sobre alguna complicación que puedan tener, informar de los proyectos de estándares y comunicar los nuevos trabajos de la ISO.

II. JUSTIFICACIÓN Y ALINEACIÓN

El **Programa Presupuestal E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral**, a través de las diferentes unidades administrativas y sus atribuciones correspondientes, contribuirá al cumplimiento de las Metas Nacionales y Objetivos Sectoriales, siguientes:

- En cuanto al **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018**, se contribuye a las **Meta Nacional II “México Incluyente”**, Objetivo 2.4 Ampliar el acceso a la seguridad social, Estrategia 2.4.2 Promover la cobertura universal de servicios de seguridad social en la población, en sus dos líneas de acción¹⁶.

También, se contribuye a la **Meta Nacional IV. “México Próspero.”**, en el objetivo **4.3 Promover el empleo de calidad**, en cuanto a las siguientes estrategias 4.3.2 Promover el trabajo digno o decente; 4.3.3 Promover el incremento de la productividad con beneficios compartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo; y 4.3.4 Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador.

- Por lo que hace al **Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018**, contribuye a los siguientes objetivos sectoriales:
 - **Objetivo Sectorial 1 Impulsar el empleo de calidad e Intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva, prevé el impulso de acciones para adoptar una cultura de trabajo digno o decente, el cual tiene implícito por ley, el acceso a la seguridad social;**
 - **Objetivo Sectorial 2 Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, en cuanto a la Estrategia 2.3 Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales, específicamente en la línea de acción 2.3.5.**
 - **Objetivo Sectorial 3 Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral, en las estrategias 3.1. Contribuir a eliminar la desigualdad y discriminación del mercado laboral y promover el trabajo digno y decente; estrategia 3.2. Prevenir y erradicar el trabajo infantil y proteger a menores trabajadores en edad permitida; Estrategia 3.4. Vigilar y promover el cumplimiento de la normatividad laboral; y Estrategia 3.5. Propiciar trabajo digno o decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo.**
- Finalmente, se contribuye al Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres y al Programa para Democratizar la Productividad.

¹⁶ - Facilitar la portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios.
- Promover la eficiencia y calidad al ofrecer derechos de protección social a la población, independientemente de la condición laboral y tomando en cuenta a las personas adultas mayores.

III. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

III.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Los trabajadores de nuestro país tienen derecho a tener un trabajo digno o decente, y corresponde a las autoridades del trabajo garantizarlo. Para ello, se debe tener en cuenta que el Programa E003, atenderá los aspectos siguientes:

- ✓ *Hacer respetar plenamente la dignidad humana del trabajador; Realizar acciones para evitar actos de discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; y Tutelar la igualdad sustantiva o de hecho de trabajadores y trabajadoras frente al patrón. La igualdad sustantiva es la que se logra eliminando la discriminación contra las mujeres que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales en el ámbito laboral. Supone el acceso a las mismas oportunidades, considerando las diferencias biológicas, sociales y culturales de mujeres y hombres.*

Una de las premisas de la STPS es vigilar que a todas las personas les sea respetado su derecho a tener un trabajo digno o decente, sin importar su situación en cuanto al sexo, edad, preferencia sexual, situación social, raza, religión o algún tipo de discapacidad.

La discriminación y la desigualdad en las oportunidades de empleo están estrechamente relacionadas con la cultura, la DGILyTM busca promover una cultura laboral donde el sexo, la edad, la discapacidad, el estado de salud o cualquier otra condición, no sean obstáculo para la inclusión laboral; donde la responsabilidad social de los centros de trabajo con los sectores más desfavorecidos de la sociedad sea un valor. Una cultura que reconozca las capacidades y habilidades de todas las personas en el desempeño de su actividad laboral y que promueva la igualdad, la justicia y la dignidad como principios intrínsecos en el ejercicio del derecho al trabajo. Se calcula en mil millones el número de personas con discapacidad en el mundo, de las cuales, 750 millones se encuentran en edad de trabajar.

- ✓ *Fomentar el acceso a la seguridad social y a percibir un salario remunerador, con el fin de que los centros de trabajo se afilien a la seguridad social en beneficio de los trabajadores del sector privado.*

Con el propósito de realizar diversas acciones para fomentar el acceso a la seguridad social, durante 2015 se llevaron a cabo los pasos para crear el nuevo Programa presupuestario en materia de seguridad social, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que sitúa el tema de la seguridad social en un plano de la mayor relevancia respecto de la agenda nacional, al incorporar en la Meta Nacional 2 México incluyente, el Objetivo 2.4 y su Estrategia 2.4.2, con las Líneas de acción correspondientes.

Asimismo, a la Meta Nacional IV. México Próspero corresponde:

Objetivo 4.3 Promover el empleo con calidad.

Estrategia 4.3.2. Promover el trabajo digno o decente; con las siguientes líneas de acción:

- Impulsar acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno o decente.
- Promover el respeto de los derechos humanos, laborales y de seguridad social.

En ese contexto, es oportuno referir desde ahora una afirmación del Plan Nacional de Desarrollo que se retomará posteriormente: **“En nuestro país, el acceso a la seguridad social está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal.** Por esa razón además, debe fomentarse el derecho de los trabajadores de ser afiliados a la seguridad social, lo que promueve y favorece la formalización del empleo para cumplir la premisa legal, artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo, que los trabajadores cuenten con un trabajo digno o decente.

La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social cuyas prestaciones y beneficios son heterogéneos, que tienen graves problemas de viabilidad financiera, de limitada portabilidad entre ellos con diferencias significativas entre sí y de baja cobertura de la población. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y **representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad**”.¹⁷

Así entonces, generalmente, aun en el grupo de quienes cuentan con un trabajo formal, los favorecidos son los que consiguen conservar su puesto de trabajo durante el tiempo necesario y en paralelo contar con un sueldo suficiente como para acumular un fondo pensionario.

Asimismo, es oportuno recordar que la expansión de la informalidad o subempleo es uno de los problemas que México comparte muy cercanamente con los países de la región e incluso con otros desarrollados. En el caso de nuestro país un indicador del nivel de informalidad, es la diferencia entre el número del personal remunerado y los cotizantes en el seguro social. Visto lo anterior, es importante tener en cuenta que cualquier análisis, discusión o determinación acerca del tema debe realizarse en el contexto y del fenómeno de la informalidad del empleo, es decir, como actividad económica efectivamente desarrollada por trabajadoras y trabajadores al margen de la protección legal y del cumplimiento, por parte de sus empleadores, de obligaciones igualmente consideradas por la ley. Actualmente, una gran proporción de la población ocupada en el sector informal, recurre a la protección que ofrecen esquemas de carácter **“no contributivo”**, diseñados para reducir brechas de inequidad en materia de igualdad y protección social de la salud, pero que en la práctica se han convertido en incentivos a la informalidad. Desde esa perspectiva, se requieren reformas al marco

¹⁷ Véase Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, pág. 49.

legal, que permitan alcanzar los objetivos en materia de seguridad social: mantener la calidad de vida, la integración social y reducir la desigualdad, entre otros. Dentro de una sociedad, poder contar con seguridad social, permite a sus individuos acceder a un mejor nivel y calidad de vida, lo que conlleva específicamente en la clase trabajadora, ser más productiva y al país, más competitivo. En conclusión, es evidente que proveer del acceso a la seguridad social a través de la formalización del empleo debe ser una política fundamental del Estado, y además, promover el fortalecimiento de los distintos sistemas de seguridad social, para avanzar hacia uno que estimule el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Identificación y estado actual del problema. Una premisa fundamental del Estado es brindar bienestar a su población, aumentando su calidad de vida, que las proteja tanto en su economía, en su salud, como en los ciclos de su vida y, **la formalización del empleo y el fomento a la seguridad social** se constituyen como acciones prioritarias a favor de la seguridad social, herramienta para tal fin.

El sistema de seguridad social en México está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados mediante los cuales se busca garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como -en algunos casos- el otorgamiento de una pensión. Dicho acceso a la seguridad social es limitado en la mayoría de los casos, por lo que la problemática de nuestro programa es la omisión de los centros de trabajo de la afiliación a la seguridad social de los trabajadores de los centros de trabajo considerados. La seguridad social debe extenderse a los trabajadores, quienes después de una vida laboral, esperan recibir una pensión que les permita vivir con dignidad y además, contar con asistencia médica, que es cuando más lo necesitan, independientemente si laboró para el sector público, privado o para ambos.

Con ese panorama general, es conveniente indicar en alguno de los temas específicos sobre los cuales interesa incidir con el programa presupuestario en materia de seguridad social.

En primer término, el tema más importante sobre el cual interesa incidir es el de la necesidad de contar con trabajo digno o decente para la población. El término **“Trabajo digno o decente”** fue acuñado para dar un contrapeso al deterioro generalizado de los derechos de los trabajadores que en el plano mundial acarreó el proceso de globalización y, por consiguiente, la necesidad de atender la dimensión social de esta última.

Desde esta perspectiva, aun cuando los conceptos de **“trabajo digno o decente”** (que incluye el derecho a la seguridad social) y el del empleo informal han seguido un camino diferente, el primero desde la perspectiva de los derechos sociales y el segundo como fenómeno y categoría de análisis más bien económico, coinciden en dos elementos fundamentales: los empleos informales y los trabajos no decentes no son libres por la ausencia de prestaciones y derechos, y no se ajustan a la ley.

En México, seis de cada diez empleos son informales; es decir, no se encuentran amparados por el marco legal e institucional, que implica acceso a la seguridad social y a derechos laborales. Este 60% de la fuerza laboral no tiene un trabajo digno o decente en términos de lo establecido por la Ley Federal del Trabajo.

Si se considera lo anterior, es importante aclarar que a quienes se excluye de estos derechos son, por mencionar algunos, mujeres que realizan trabajo no remunerado, jornaleros agrícolas, migrantes y personas con alguna discapacidad. También se excluye a personas adultas mayores, muchas de ellas con largas trayectorias laborales en la formalidad e informalidad, que no cuentan con beneficios pensionarios ni de atención médica.

Otro tema que se puede considerar es la actual situación de la portabilidad de derechos en el marco de la seguridad social, término aparejado con el de transferencia de derechos adquiridos con motivo de una relación laboral, debido a que la portabilidad no puede tratarse de manera aislada.

El artículo 150 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado dice: “La portabilidad consistirá en transferir derechos obtenidos en otros regímenes de seguridad social al sistema previsto en la presente ley.”

Por tanto, podemos considerar que la portabilidad debe entenderse como el acto administrativo a través del cual el ISSSTE reconoce como equivalentes a los propios, los derechos adquiridos de los afiliados en otros regímenes de seguridad social.

¿Dónde se origina la portabilidad? La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007 incorporó aspectos de las correspondientes reformas a la Ley del Seguro Social, que entraron en vigor en el año 1997.

Esas reformas trascendieron profundamente tanto al régimen de pensiones como al de aportaciones, donde hoy se aplican en cuentas individuales en favor de los trabajadores y no en un sistema de reparto con beneficios definidos; además, atiende el problema de la cobertura, así como el de la fragmentación de la seguridad social, resolviendo introducir entre otras, la figura de la portabilidad de derechos para contrarrestarlas.

Eso fue con el objeto de atender la inviabilidad financiera del régimen de pensiones en lo futuro y para brindar seguridad jurídica a los trabajadores sobre sus derechos y recursos generados en su cuenta individual, hoy reconocidos como de su propiedad, para que puedan transferirlos de uno a otro régimen de seguridad social por algún cambio de relación laboral.

Sobre los problemas que se busca atender mediante la portabilidad, el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es muy claro: “El Sistema de Seguridad Social en México también se caracteriza por la falta de portabilidad de derechos entre los diversos subsistemas que existen tanto a nivel federal como en las entidades federativas y municipios. La consecuencia directa de esta deficiencia es que quienes



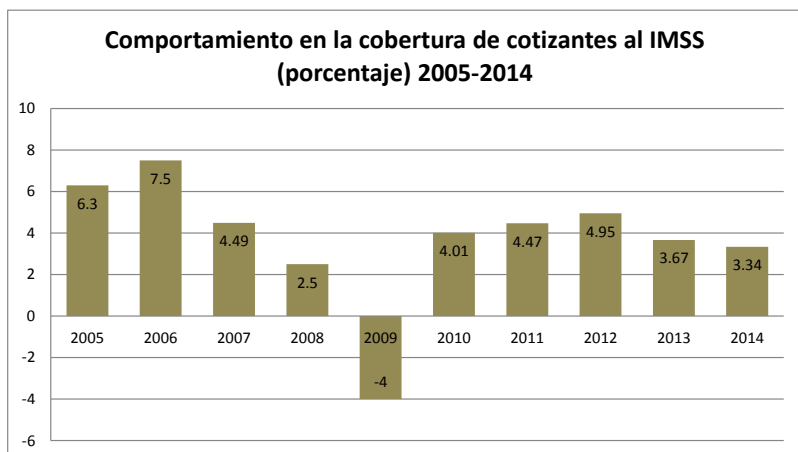
deciden cambiar de empleador, antes de cumplir con cierta antigüedad laboral, pierden sus beneficios pensionarios y de atención médica, generando un gran número de trabajadores con largas trayectorias laborales y **desprotección en la vejez**".¹⁸

En ese sentido, un significativo avance lo constituyó la firma del Convenio de Colaboración Interinstitucional entre el ISSSTE y el IMSS durante febrero de 2009, el cual tiene por objeto determinar los criterios, lineamientos, términos y condiciones para regular la transferencia de los derechos entre ambos institutos.

Sin embargo, a pesar de esas reformas sucedidas hace algunos años, la seguridad social en el país continúa fragmentada ante la multiplicidad de institutos existentes en el país, como son estatales y municipales que se rigen por sus propias leyes, en tanto sus prestaciones y servicios que ofrecen son heterogéneos, lo que no permite a los trabajadores transferir sus derechos de un instituto a otro, salvo entre el IMSS e ISSSTE, como quedó apuntado anteriormente.

A la luz de lo anterior, se aprecia la necesidad de que la STPS impulse estrategias para apoyar, coordinar y ejecutar acciones en favor de la celebración de convenios de portabilidad de derechos de los Estados con el ISSSTE, a fin de transitar hacia un Sistema Nacional de Seguridad Social.

La gráfica siguiente ilustra la evolución de la problemática particular de la seguridad social. Durante el periodo de 2005 a 2014 la cobertura de cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) mostró un comportamiento dispar, toda vez que desde 2006 registró un alto incremento, éste



Fuente: Segundo Informe de Gobierno 2013-2014 pag. 152

descendió hasta llegar a números negativos en 2009, revirtiendo su tendencia a partir de 2010 y con un comportamiento al alza hasta 2012. Posteriormente, con el cambio de Administración el comportamiento vuelve a mostrar un efecto a la baja. Cabe recordar que este indicador mide el incremento anual en el número de cotizantes promedio registrados al seguro social en las modalidades del IMSS 10 (trabajadores permanentes y eventuales de la ciudad), 13 (trabajadores permanentes y eventuales del campo) y 17 (reversión de cuotas por subrogación de servicios).

¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013, pág. 50.

Los movimientos obedecen principalmente a las condiciones económicas en el mercado laboral a nivel nacional. Dicha movilidad afecta el proceso de incorporación de los cotizantes y, por ende, el proceso de recaudación; es menester señalar que una densidad de cotización baja tiene efectos significativos en los recursos financieros que obtiene el Instituto. Por una parte, implica menor acumulación en las cuentas individuales de los trabajadores, por otra, que los trabajadores tarden más tiempo en cubrir los requisitos establecidos en la Ley del Seguro Social para tener derecho a una pensión.

No es de extrañarse entonces que el decremento que se presentó a partir de 2007 en comparación con 2006 y que tuvo su punto de menor cobertura de cotizaciones en 2009 se debió principalmente a las fluctuaciones de variables en la economía y, por consiguiente, en el mercado laboral que incidieron en tal comportamiento. Es oportuno recordar que la expansión de la informalidad o subempleo es uno de los problemas que México comparte muy cercanamente con los países de la región e incluso con otros desarrollados. En el caso de nuestro país un indicador del nivel de informalidad, es la diferencia entre el número del personal remunerado y los cotizantes en el seguro social.

Ante los cambios en el orden internacional resultado de la globalización, es notable que el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica de un país, dependan también de su política social para lograr una distribución más equitativa de los beneficios de crecimiento y de productividad.

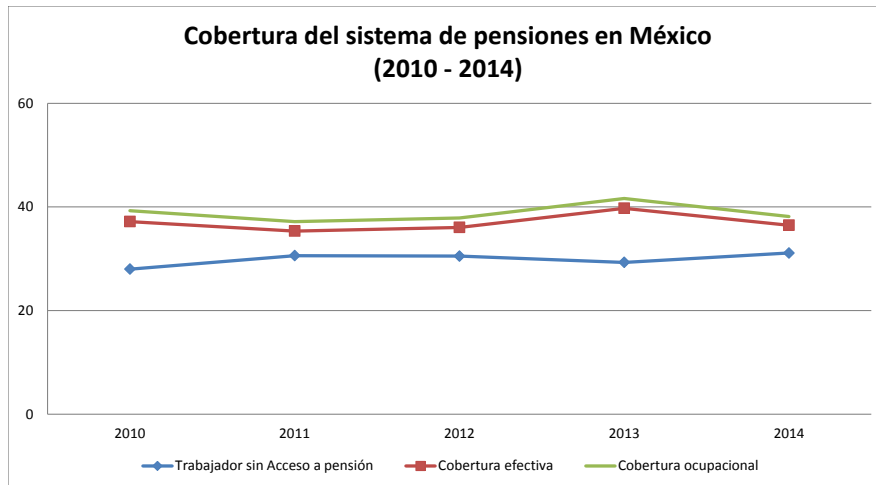
Al cierre del tercer trimestre de 2015, en nuestro país aproximadamente 6 de cada 10 trabajadores no contaban con acceso a instituciones de salud, y sólo 2 de cada 10 adultos mayores tuvieron acceso a una pensión. Ello es motivado por los cambios económicos, sociales y laborales, en donde los trabajadores tienen la necesidad o conveniencia de cambiar de trabajo y migran de un régimen de seguridad social a otro, con lo cual pierden en muchas ocasiones sus derechos adquiridos, toda vez que no pueden trasladar sus derechos de antigüedad y cotizaciones a su nuevo régimen, en virtud de que este último no se los reconoce.

De la misma forma, los trabajadores sin acceso a pensión han mostrado desde 2010 al cierre de 2014 (por ser la última dato disponible) un comportamiento homogéneo, mostrando una pequeña alza porcentual en comparación con el cierre de 2013. Con respecto a la cobertura efectiva (es decir, la relación porcentual de los trabajadores con acceso a pensión respecto a la Población Económicamente Activa), ésta mantiene un comportamiento a la baja en 2014 respecto a 2010. Por último, la cobertura ocupacional (relación entre los trabajadores con acceso a pensión y la PEA ocupada) del sistema de pensiones en México presenta una tendencia similar a la cobertura efectiva. Véanse cuadro y gráfica siguientes.

COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN MÉXICO, 2010-2014
(Millones de personas)

CONCEPTO	2010 (a)	2011 (b)	2012 (c)	2013 (d)	2014 (e)	Part % (f)	TMCA % (l)
I. Población Económica Activa	48.7	51.2	51.6	52.6	59.5	100	6.9
II. Población Económica Activa Ocupada	46.1	48.7	49.1	50.2	56.9	95.6	7.3
III. Trabajadores con acceso a pensión	18.1	18.1	18.6	20.9	21.7	100.0	6.2
ISSSTE	2.6	2.7	2.7	2.8	2.8	12.9	2.5
IMSS	14.6	15.2	15.9	16.5	17.3	79.7	5.8
ISSFAM	0.5	n.d.	n.d.	1.1	1.1	5.1	30.1
UPES	0.1	n.d.	n.d.	0.1	0.1	0.5	0.0
PEMEX	0.1	n.d.	n.d.	0.1	0.1	0.5	0.0
Trabajadores Independientes Incorporados en el SAR	0.2	0.2	n.d.	0.3	0.3	1.4	14.5
IV. Trabajador sin Acceso a pensión	28	30.6	30.5	29.3	31.1	52.3	3.6
V. Cobertura efectiva (%) (III/I)*100	37.2	35.4	36.0	39.7	36.5	n.a.	-0.6
VI. Cobertura ocupacional (%) (III/II)*100	39.3	37.2	37.9	41.6	38.1	n.a.	-1.0

Fuente: Actualizado a partir de Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la política pública de pensiones y jubilaciones", Evaluación 1203, sin fecha, pág. 74.



Fuente: Ibidem.

Entorno demográfico y formalización del empleo

- Entorno demográfico

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el número de adultos mayores en nuestro país crecerá de manera importante en los próximos 40 años, lo que generará una alerta a las instituciones de seguridad social, en términos de administración y distribución de los recursos para hacer frente al nuevo perfil demográfico.

Para ello, se trazan dos vertientes: a) una población que envejece demanda servicios más duraderos, más complejos y costosos, b) la estructura de la población en edad de cotizar disminuye con relación a los pensionados y este ramo toma los ingresos de los trabajadores actuales para financiar los gastos médicos de los pensionados actuales.¹⁹

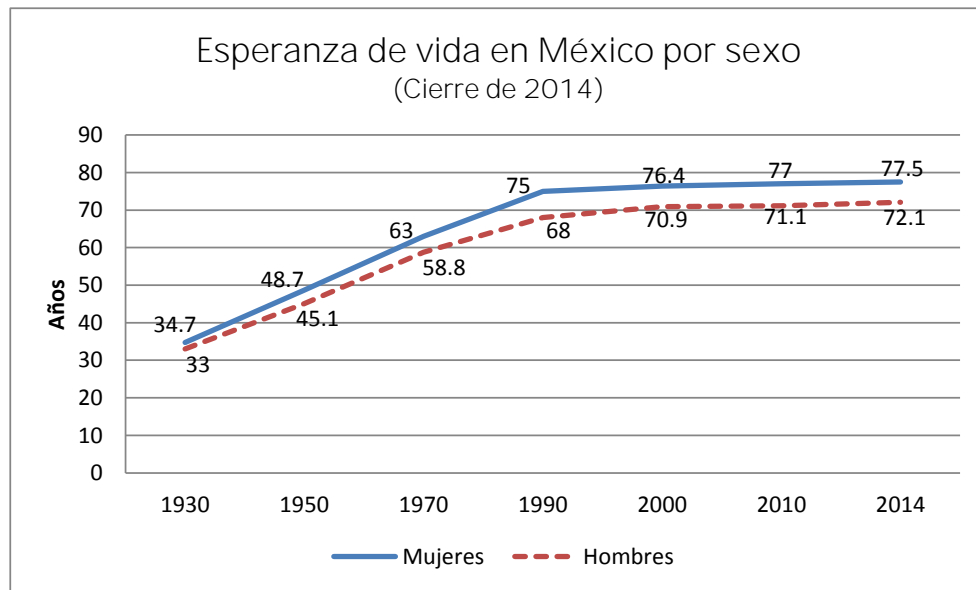
La población de 15 a 64 años, la que se encuentra en edad de trabajar, muestra también una tendencia creciente: al tercer trimestre de 2015 corresponde a 73.2% de la población pero se estima que se reducirá a 62.2% en 2050. Esta contracción

¹⁹ Fuente: Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS. 2013-2014.

impactará las finanzas de las instituciones de seguridad social, pues reduce la masa de cotizantes.²⁰

Es importante señalar que el envejecimiento poblacional, es resultado del incremento en la esperanza de vida y de la disminución de la tasa bruta de natalidad.

Como se aprecia en la gráfica, actualmente, la esperanza de vida de los mexicanos (último dato disponible) asciende a 74.7 años (72.1 la masculina y 77.5 años la femenina) cada vez más cerca de las naciones con los mayores índices de supervivencia.²¹



Formalización del empleo. Al tercer trimestre de 2015, cifras de la ENOE reportan 50,734,656 personas ocupadas y que realizan alguna actividad económica, de las cuales 29,320,946 se encuentran en la informalidad. Es decir, 57.8% de las personas que se encuentran en el mercado laboral no están registrados ni en el IMSS ni en el ISSSTE. De éstas, 13,893,604 son trabajadores informales; 9,895,084 son trabajadores por cuenta propia, 2,768,031 son trabajadores sin pago. El siguiente cuadro y gráfica muestran dicho comportamiento.²²

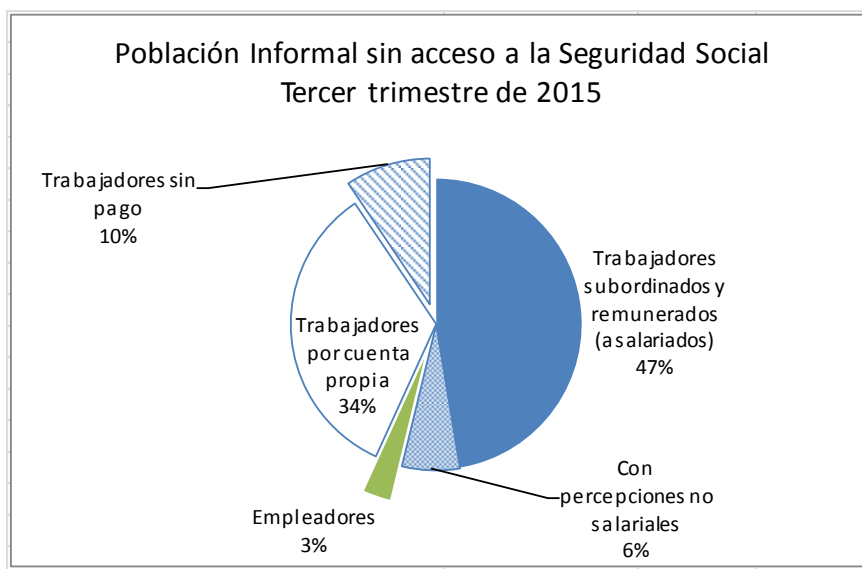
Trabajadores del sector informal sin acceso a seguridad social

²⁰ Fuente: Cuadro Resumen. Indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2014 ENOE y el Informe Financiero y Actuarial 2013. ISSSTE.

²¹ Fuente: Población. Esperanza de Vida. INEGI <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>

²² Fuente: ENOE al cuarto trimestre de 2014 y tercer trimestre de 2015.

	En términos absolutos	%
Trabajadores subordinados y remunerados (asalariados)	13,893,604	47.4
Con percepciones no salariales	1,877,378	6.4
Empleadores	886,849	3.0
Trabajadores por cuenta propia	9,895,084	33.7
Trabajadores no remunerados	2,768,031	9.4
Total	29,320,946	100.0



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). tercer trimestre de 2015

Por el contrario, prevalece un sector informal en crecimiento, constituido por grupos no cotizantes a los regímenes de los seguros sociales. Las cifras al respecto son reveladoras: al tercer trimestre de 2015, la población en México se estimó en 121,168,094 habitantes. La respectiva población económicamente activa fue de 53,179,919 personas, de la cuales 50,734,656 personas se encontraban ocupadas, 57.8% en el sector informal y 42.2% en el formal, y sólo 36.5% de la población ocupada contaba con acceso a instituciones de salud.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reproduce textualmente la definición de **seguridad social de la OIT en los siguientes términos: “es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”.**

Esta definición ofrece el contexto preciso a partir de la cual es posible entender el rol de la seguridad social, no como el único, pero sí de los principales instrumentos de política pública de los que se vale el Estado para proteger a las personas y sus

familias, respecto de los impactos asociados a los ciclos naturales de vida y los derivados del entorno económico.

Para lograr lo anterior, la seguridad social se organiza conforme la necesidad de atender dos dimensiones funcionales básicas: i) la seguridad en el ingreso y ii) la disponibilidad de atención médica.

Seguridad en el ingreso	Atención médica
Derecho a mantener un nivel de vida digno, cuando las personas no tienen acceso a un ingreso o a una actividad remunerada, con motivo de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, invalidez, vejez o muerte.	Derecho de acceso a servicios de salud, para que cuando se es empleado, reincorporarse a la actividad productiva, o, en el caso de vejez, mantener un nivel de vida decoroso en términos de salud.

Es importante establecer que, en México, el acceso a la seguridad social, como lo menciona a la letra el Plan Nacional de Desarrollo “[...] *está directamente relacionado con la condición laboral y favorece principalmente a quienes cuentan con un trabajo formal. La estructura actual del Sistema de Seguridad Social se caracteriza por contar con múltiples esquemas de protección social de limitada portabilidad entre ellos y con diferencias significativas entre sí. Dicha estructura ha resultado en una distribución desigual del gasto social y representa una limitante para generar incentivos que induzcan a la formalidad.*”²³

Si bien la mayoría de los sistemas de seguridad social en México incluye servicios médicos, además de seguros de salud, invalidez, muerte, riesgos de trabajo y retiro, propuestos por la OIT, actualmente su cobertura es aún insuficiente: más de 60% de la población económicamente activa ocupada (alrededor de 31 millones de personas) no cuenta con apoyo en materia de seguridad social, ni del IMSS, ni del ISSSTE ni de institución alguna.²⁴

Las reformas a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997, así como a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 2007 provocaron cambios profundos y favorables al sistema de seguridad social; sin embargo, todavía no hay condiciones para garantizar los derechos básicos en la materia, ni transitar hacia un sistema de cobertura universal de servicios de seguridad social. Ante tal problemática, es necesario replantear estrategias para estar en condiciones de hacer realidad que los trabajadores cuenten con seguridad social y por ende con un trabajo digno o decente, un derecho establecido en el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo.

Asimismo, la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 contribuyó a la flexibilización y a la mejora de la eficiencia del mercado laboral en México. No obstante, se considera que existen áreas de oportunidad en el terreno regulatorio, por ejemplo, respecto a las modalidades de contratación, condiciones de despido y

²³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, pág. 49.

²⁴ STPS, Sistema de Información Estadística Laboral, primer trimestre de 2015.

duración de la jornada de trabajo. Todo lo anterior con el propósito de motivar que las empresas recurran a formas de contratación menos complejas y menos costosas, que no proveen seguridad social para sus trabajadores.

Ante las estadísticas que muestran un alto número de trabajadores carentes de seguridad social, es indispensable formular la pregunta sobre qué ha provocado dicha situación. Los factores son variados, por lo que puede ser pertinente abordar este **aspecto desde la visión de la OIT: “La informalidad es primordialmente un problema de mala gobernanza (incluyendo marcos legales e institucionales débiles y la implementación fragmentaria e ineficaz de leyes y políticas). Incluir a la multitud de trabajadores y empresas que forman parte de la economía informal dentro la protección de la ley sería un importante paso hacia el Trabajo Decente”**.²⁵

En México, esos marcos legales débiles y fragmentarios propician la **omisión del cumplimiento** normativo en materia de seguridad social en los **centros de trabajo**, porque los patrones no afilian a los trabajadores a la seguridad social. Adicionalmente, la falta de conocimiento e información de los trabajadores de sus derechos y beneficios que trae consigo estar afiliado a la seguridad social.

En lo tocante a los trabajadores del sector privado, se trata de un conjunto de inobservancias a la norma, tales como no inscribir a los trabajadores al IMSS, no comunicar las bajas, no enterar las cuotas, no presentar los finiquitos de bajas y, en especial, la práctica de inscribir a los trabajadores en grupos de salarios que no corresponden a su retribución real, a menudo con el consentimiento del propio trabajador, quien es confundido con el aparente beneficio de recibir mayor salario sin valorar que está atentando contra sus intereses en el largo plazo, por no tener mejores bases para una pensión digna al llegar la etapa de retiro.

En cuanto a los trabajadores ubicados en el sector público, la omisión del cumplimiento se relaciona más con la existencia de trabajadores que prestan sus servicios en áreas de los tres órdenes de gobierno, sin estar afiliados a los institutos de seguridad social respectivos, situación de excepción que a veces se mantiene durante años.

Una cuestión que afecta a los trabajadores que, estando en régimen de cuenta individual, cotizaron al ISSSTE y también al IMSS, es el desconocimiento de que pueden transferir sus derechos de seguridad social al término de su etapa laboral a fin de conseguir una pensión única.

Se aprecia entonces que esta problemática no necesariamente afecta sólo a trabajadores del sector informal, pues en ocasiones **unidades económicas legal y formalmente constituidas** también incurren en estas situaciones contrarias a la norma laboral.

Con respecto a por qué se hace referencia a los centros de trabajo, en vez de a los trabajadores, cabe mencionar que la STPS tiene el mandato de desarrollar sus

²⁵ OIT, Economía informal y trabajo decente: Guía de Recursos sobre Políticas. 2013, pág. 9.

actividades en favor de los trabajadores, sin embargo, la Ley del Seguro Social (art. 15) establece que corresponde al patrón la obligación de afiliar a los trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social. También la Ley Federal del Trabajo (art. 132), determina como obligaciones de los patrones cumplir con las normas de trabajo aplicables a sus empresas o establecimientos. Por consiguiente, el sujeto obligado es el patrón, y la STPS vigila el cumplimiento a la ley y protege a los trabajadores a través de visitas en el lugar donde se presta el trabajo, aquí enunciado como "centros de trabajo".

Adicionalmente, entre las atribuciones de la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social se encuentra: "Contribuir en la consecución de las acciones y objetivos en materia de previsión social, seguridad social y formalización del empleo, que establezca la normatividad aplicable". Entonces, la normatividad aplicable se establece a través del centro de trabajo que omite la obligatoriedad de proporcionar seguridad social al trabajador y/o de una formalización del empleo. Por esas consideraciones legales, se tomó como población objetivo del Programa a los centros de trabajo.

Ante la problemática señalada, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, conforme a lo establecido en el Programa Sectorial de la misma en su Objetivo 3 "Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral", y a la modificación al Reglamento Interior de la STPS publicado en el DOF el 30 de julio de 2014 y en particular al artículo 23, crea (como ya se mencionó anteriormente) la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social (DGFSS), la cual tiene como objetivo **"Fomentar la afiliación de los trabajadores a los regímenes de seguridad social, a través de mecanismos de coordinación con las instituciones que prestan la seguridad social para favorecer el trabajo digno o decente."**

Por lo anterior, la DGFSS **busca fomentar la seguridad social en los centros de trabajo del sector privado, a fin de que los trabajadores sin acceso a la seguridad social conozcan sus derechos y se pueda provocar la formalización del trabajo que les garantice contar con un trabajo digno o decente.**

Asimismo, la DGFSS **busca fomentar la seguridad social en los centros de trabajo, a fin de que cuenten con condiciones de trabajo digno o decente.**

- ✓ ***Establecer las condiciones óptimas de seguridad e higiene que deben tomarse en cuenta en los centros de trabajo para prevenir riesgos de trabajo;***

Desde su origen, las actividades en materia de seguridad y salud en el trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social encomendadas actualmente, a la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo, han tenido como propósito el establecimiento de las medidas preventivas de la seguridad y salud en el trabajo, con la constante actualización de la propia normatividad, en congruencia con los cambios en los procesos productivos; la evolución de la medicina y de las ciencias; la

implementación de nuevos métodos de trabajo, y en general con el desarrollo de la planta productiva.

Con el propósito de establecer las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, a fin de evitar la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo, se deben elaborar y actualizar las regulaciones en materia de seguridad y salud que aplican a todos los centros de trabajo; construcción de cursos multimedia y desarrollo de módulos informáticos para facilitar el conocimiento y autogestión de la normatividad dirigidos, entre otros, al personal de seguridad y salud de todos los centros laborales y que están a su disposición en la página de internet de la Secretaría; programas voluntarios que favorecen la autogestión de la normatividad en la materia también dirigidos a todos los centros de trabajo, al igual que actividades de promoción y difusión, tanto de la normatividad como de los programas y herramientas que facilitan su cumplimiento, destinadas en particular a confederaciones, cámaras y asociaciones de empleadores y trabajadores.

De esta forma, la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo, es ocasionada principalmente por las siguientes causas:

- o Falta de actualización de las disposiciones que regulen las condiciones de seguridad y salud que deben adoptarse en los centro de trabajo.
- o Complejidad de la identificación y aplicación de las medidas de seguridad y salud.
- o Incumplimiento de las obligaciones que fomenten entornos laborales y organizacionales favorables, que propicien condiciones óptimas de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo
- o Falta de acciones que fomenten entornos laborales y organizacionales favorables, que impulsen la atención preventiva de los trastornos psicosociales y el bienestar emocional en el trabajo.
- o Ausencia de acciones que favorezcan una mayor integración familiar, social y cultural en el ámbito laboral.
- o Falta de interés e información por parte de los patrones en cuanto a los beneficios de cumplir con la normatividad en comparación con los costos que implica su incumplimiento y la posible ocurrencia de riesgos de trabajo.
- o Falta de herramientas tecnológicas que faciliten el cumplimiento de la normatividad laboral de seguridad y salud.
- o Falta cobertura para la vigilancia por parte de la autoridad laboral.
- o Los costos por la atención médica de los trabajadores afiliados al seguro social, no son erogados en su totalidad por los patrones, lo cual propicia desinterés para el cumplimiento de las disposiciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Las consecuencias de la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo, son:

- o Falta de conocimiento en la aplicación de la normatividad en la materia por parte de los patrones.
- o Daños a las familias, por la ocurrencia de accidentes que causen la muerte del trabajador o a su incapacidad, en muchas ocasiones padre de familia.

- Peligros no atendidos que generan riesgo en los centros de trabajo con la consecuencia de pérdidas económicas por daños a las instalaciones, equipos, insumos, herramientas o productos, motivada por accidentes laborales.
- Incremento en los costos patronales por la atención médica de los trabajadores, ya sea en el propio centro de trabajo o en los lugares en donde se les brinde atención, por la falta de prevención.
- Incremento en los costos patronales por las ausencias de los trabajadores, ya que sufren un accidente de trabajo.
- Incremento en los costos patronales por las falta de medidas preventivas para proteger a los trabajadores ya que estos pueden sufrir un riesgo de trabajo.
- Incremento en los costos patronales por la falta de cumplimiento en la normatividad aplicable que genera la imposición de sanciones.
- Incremento en los costos para el gobierno por la atención médica que se brinda en las instituciones públicas de seguridad social.
- Ausencia de controles administrativos en seguridad y salud y la no actualización de la capacitación de los trabajadores.
- Bajo rendimiento laboral y alta rotación de personal.

✓ **Vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral.**

Para lograr con dicha encomienda de salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad y vigilar el cumplimiento a la normatividad laboral, la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo coordina, representa, evalúa y asesora a las Delegaciones Federales del Trabajo (DFT), a través de la operación de los programas y la vinculación con las unidades normativas y los diferentes órdenes de gobierno para el cumplimiento de los objetivos y metas conferidos a la STPS, lo cual permite llevar a cabo las acciones, coordinando la estrategia para la implementación corresponsable en las entidades federativas, asegurando criterios de eficiencia, eficacia y transparencia con respuesta con estricto apego a los valores institucionales, contribuyendo al crecimiento económico y tutelando los derechos fundamentales de los trabajadores.

La UDFT es la encargada de coordinar a través de sus DFT la realización de los programas que opera la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en cada entidad federativa, entre los que destaca el desahogo de inspecciones en materia de Seguridad e Higiene e Inspección Federal en materia de condiciones generales de trabajo, así como de capacitación y adiestramiento, con la finalidad de fortalecer el cumplimiento de la normatividad laboral vigente a través de la supervisión y vigilancia en los centros de trabajo.

Las acciones que realizan las Delegaciones Federales del Trabajo en relación a inspección laboral contribuyen al desarrollo nacional a través de sus esfuerzos en la prevención de accidentes de trabajo, protección de los trabajadores y mejora de sus condiciones del trabajo.

En ese sentido la UDFT trabaja para fortalecer el sistema de inspección nacional con miras a garantizar el cumplimiento de la normatividad laboral y la promoción de los

beneficios del cumplimiento de la misma, en este sentido, las actividades en materia inspectiva permiten promover los derechos laborales, fomentar oportunidades del trabajo decente, mejorar la protección social y tutelar los derechos fundamentales de los trabajadores de México.

Identificación y desarrollo del problema. Entre los principales problemas que existen en el mercado laboral en México, destaca la dificultad de encontrar un empleo en el sector formal dentro del marco legal vigente, y de trabajar en una unidad económica constituida en el sector formal. Esta problemática se traduce en que los trabajadores ocupados en el sector informal tienen acceso limitado a la seguridad social, perciben bajos salarios, y ello profundiza la desigualdad, ya que no se cumple con los principios del Trabajo Decente. Aunado a ello, las empresas del sector informal generan bajo valor agregado, lo que conlleva una baja productividad, baja generación de empleos, con una reducida contribución fiscal.

La situación es preocupante porque, más allá del desempleo, hay asignaturas pendientes relacionadas con la calidad del trabajo, lo cual plantea retos en materia de productividad y salarios, de formalización de la informalidad y de cobertura de la seguridad social, entre otros. La generación de más y mejores puestos de trabajo es esencial para avanzar en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, para lograr el desarrollo sostenible y para apuntalar un crecimiento económico inclusivo.

Bajo este contexto, el problema identificado es: **Incumplimiento de las obligaciones patronales en los centros de trabajo.**

En este contexto, el derecho al trabajo es esencial y una parte inseparable e inherente de la dignidad humana, es por ello que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123 que toda persona tiene el derecho al trabajo digno y socialmente útil.

El programa E003 opera con la finalidad de generar acciones para adoptar una cultura de trabajo digno o decente, promoviendo el respeto de los derechos humanos laborales y de seguridad social, a través de la verificación del cumplimiento a la normatividad laboral, contribuyendo a la erradicación del trabajo infantil, promoviendo la inclusión laboral y tutelando los derechos laborales individuales y colectivos de los trabajadores de México.

En este contexto, uno de los problemas a los que se enfrenta la ejecución de los programas y acciones de la política laboral en México es que al operar el programa se busca que más mexicanos se incorporen de manera formal al trabajo digno o decente, con mejores remuneraciones y prestaciones de ley, para constituir una sociedad más igualitaria, incluyente y con justicia social, consolidando una relación armónica entre los trabajadores y los empleadores de México.

En este sentido, la legislación mexicana garantiza condiciones de trabajo basadas en un principio de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, y sin que puedan establecerse diferencias y/o exclusiones por motivo de origen étnico o nacionalidad, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones,

preferencias sexuales, condiciones de embarazo, responsabilidades familiares o estado civil.

En México existe una amplia legislación que compromete al gobierno y a la sociedad al cumplimiento y aplicación de la normatividad enfocada a la inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad. El objetivo principal es promover su inclusión y permanencia laboral sin discriminación y en igualdad de condiciones, con la obligación de impulsar el desarrollo humano de estos grupos.

Las personas que son víctimas de la discriminación en el mundo del trabajo, viven con la violación derechos humanos fundamentales, y además tienen profundas consecuencias económicas y sociales. La discriminación sofoca las oportunidades, desperdicia un talento humano que es necesario para el progreso, y acentúa las tensiones y desigualdades sociales. Combatir la discriminación es un componente esencial del trabajo decente, y los logros repercuten mucho más allá del lugar de trabajo.

El acceso al empleo productivo y trabajo decente es indispensable para satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales de los trabajadores, por ello, el Pp E003 es un medio para impulsar el crecimiento y la transformación productiva, potenciando la inclusión económica y social a través del mercado de trabajo, de tal suerte que es una respuesta asequible a la problemática de la política laboral atendida desde un enfoque integral y multidimensional.

Ahora bien, en el problema que nos compete la promoción de la cultura de cumplimiento de los derechos laborales demanda que éstos sean abordados como derechos humanos. Es necesario contribuir a hacer conciencia sobre que el incumplimiento de los Derechos Fundamentales en el Trabajo constituye una violación de los derechos humanos y una negación del Trabajo Decente.

Considerando las recientes reformas en materia presupuestaria y la problemática a atender la constante **violación a los derechos humanos laborales, la matriz “E003”** acoge la acción de varios programas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, resultado de la incorporación de los programas E005 y E006 que durante 5 años operaron de manera aislada.

Asimismo, en nuestro país en materia de respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo se presenta una situación deficitaria. De ahí que, los esfuerzos que se realizan a partir del Pp E003 se orientaran a evitar los riesgos del déficit de trabajo decente, buscando atender las medidas encaminadas a garantizar el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo.

El Pp E003 con la finalidad de atender lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo sobre el trabajo digno o decente²⁶, con el propósito de fortalecer la

²⁶ Se entiende por trabajo digno o decente aquél 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 Ley Federal del Trabajo)

atención institucional, se basará en la ejecución de tres ejes de intervención prioritaria:



El acceso al empleo en situación de vulnerabilidad se hace indispensable toda vez que la discriminación y desigualdad en las oportunidades de empleo están estrechamente relacionadas con la cultura; considerando como discriminación a toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación).

En tal sentido, dentro de este eje se busca la difusión y promoción de los derechos laborales de las personas en situación de vulnerabilidad garantizando el pleno respeto a su dignidad, con igualdad, y no discriminación, así como la generación de condiciones idóneas para su desarrollo e inclusión laboral.

La Seguridad en el empleo y vigilancia de los derechos laborales hace alusión a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo sean óptimas para el desarrollo de las actividades laborales de los trabajadores, asimismo, se debe atender el

cumplimiento de la ley federal del trabajo, eliminación del trabajo infantil y trabajo forzoso.

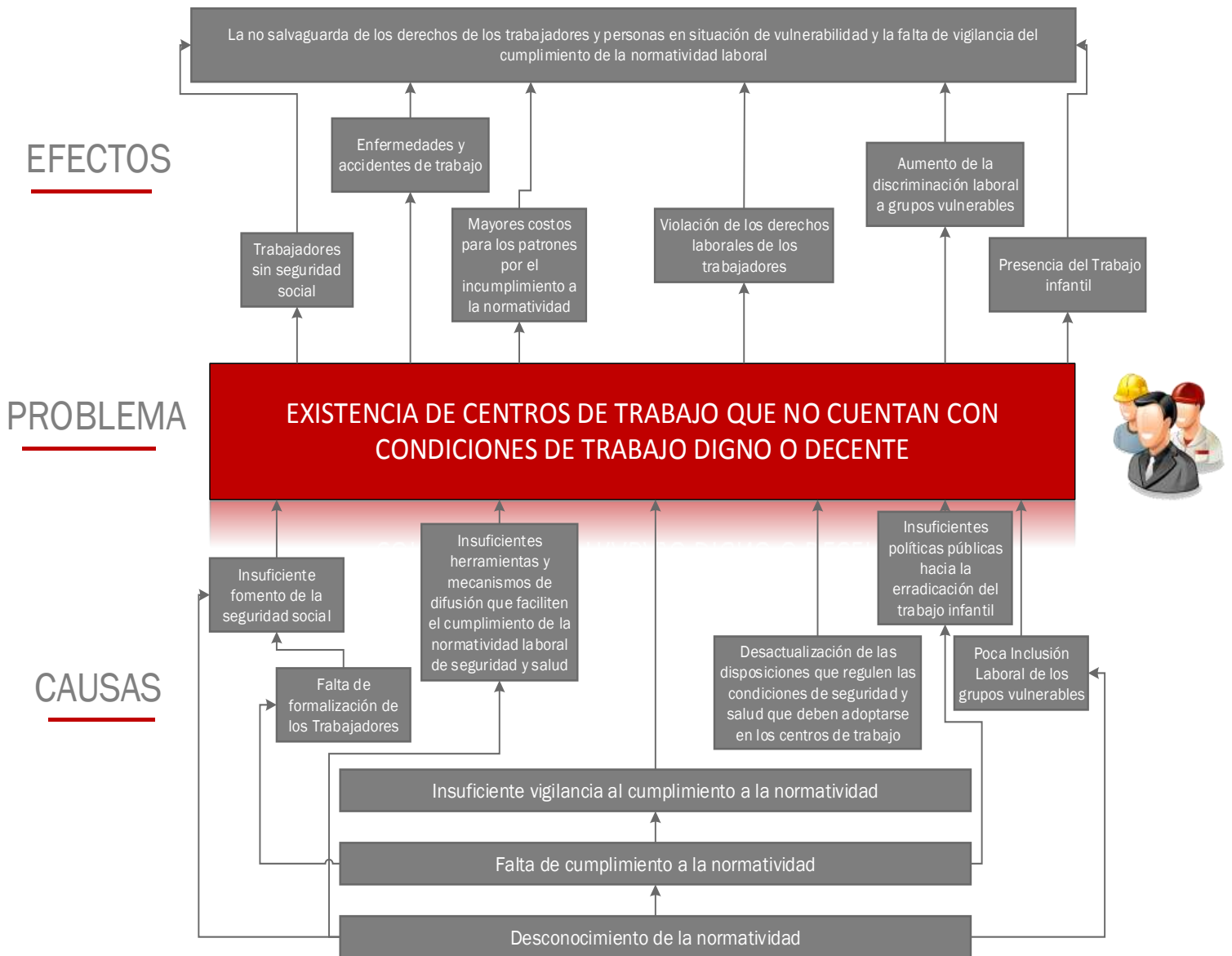
En ese contexto, el desahogo de inspecciones en materia de Seguridad e Higiene e Inspección Federal en materia de condiciones generales de trabajo, así como de capacitación y adiestramiento, fortalece el cumplimiento de la normatividad laboral vigente a través de la supervisión y vigilancia en los centros de trabajo.

La generación de normas oficiales mexicanas, así como la inspección federal del trabajo y el fomento a los métodos alternos a la inspección contribuye en el ámbito de sus funciones a que más mexicanos tengan un trabajo digno o decente, con mejores remuneraciones y prestaciones de ley, para construir una sociedad más igualitaria, incluyente y con justicia social, consolidando una relación armónica entre los trabajadores y los empleadores de México.

Es responsabilidad del Estado Mexicano preservar los derechos laborales que los trabajadores han conquistado a lo largo de la historia; en ese sentido la STPS tiene la función de vigilar el cumplimiento de la legislación laboral, por lo que al realizar visitas de Inspección Federal se promueve una cultura que reconozca el capital humano, las capacidades y las habilidades de todas las personas en el desempeño de su actividad laboral, se promueve la igualdad de trato y de oportunidades, la justicia y la dignidad como principios intrínsecos en el ejercicio del derecho al trabajo.

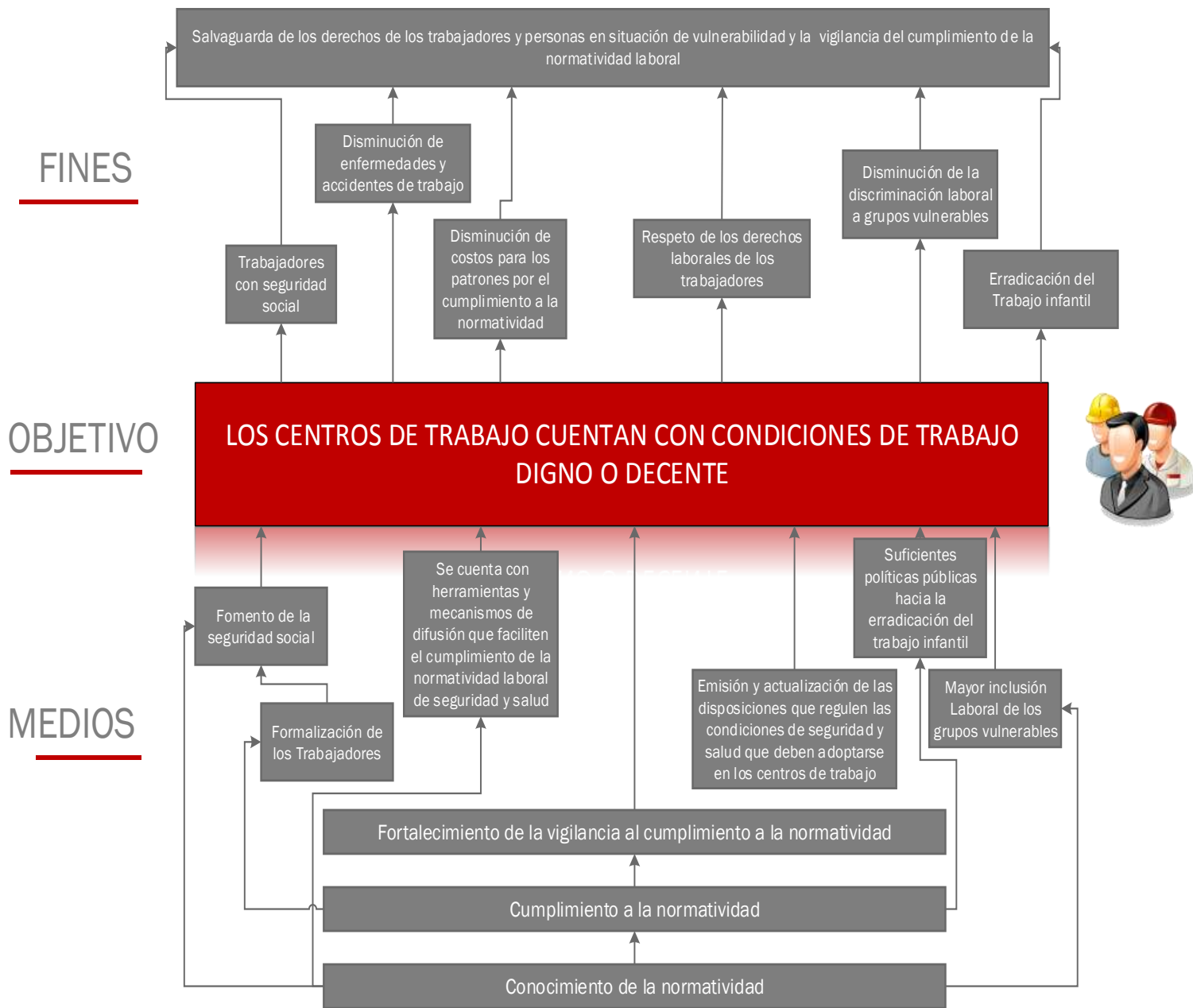
El diálogo social desempeña un papel crucial en el logro del Pp E003 de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para conseguir un trabajo productivo y decente, en condiciones de libertad, seguridad y dignidad. El dialogo social incluye todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común.

III.2. ÁRBOL DE PROBLEMAS



IV. OBJETIVOS

IV.1. ÁRBOL DE OBJETIVOS



IV.2. DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS

Los objetivos que se persiguen con este Programa Eoo3 son:

- ✓ **Propiciar el trabajo digno o decente, a efecto de brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud y, de esta forma, prevenir riesgos de trabajo, con la participación y el consenso de los factores de la producción, a través de:**
 - *Propiciar la participación de los factores de la producción en la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (COCONASST), las Comisiones Consultivas Estatales y del Distrito Federal de Seguridad y Salud en el Trabajo (COCOESST) y el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad y Salud en el Trabajo (CCNNSST), para la ejecución de políticas públicas y la actualización de la regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo:*
 - ✓ Brindar apoyo para la celebración de las sesiones de la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo;
 - ✓ Dar seguimiento de las Comisiones Consultivas Estatales de Seguridad y Salud en el Trabajo, y
 - ✓ Llevar a cabo las sesiones del Comité Consultivo Nacional de Normalización en Seguridad y Salud en el Trabajo.
 - *Actualizar la regulación en seguridad y salud en el trabajo para la prevención de riesgos laborales, mediante la emisión de proyectos de normas oficiales mexicanas de seguridad y salud en el trabajo.*
 - ✓ El análisis de la normatividad nacional e internacional y la participación en los grupos intersecretariales para tal efecto.
 - ✓ La elaboración y publicación de proyectos de normas oficiales mexicanas de seguridad y salud en el trabajo;
 - ✓ La elaboración, análisis y publicación de las respuestas a los comentarios recibidos a los proyectos;
 - ✓ La elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio, y
 - ✓ La elaboración y publicación de la norma definitiva.
 - *Desarrollar y actualizar los medios electrónicos (módulos informáticos, cursos multimedia, guías de prácticas seguras y boletines), con el propósito de facilitar el conocimiento y la autogestión de la regulación en seguridad y salud en el trabajo.*
 - *Impulsar el establecimiento de condiciones seguras y saludables en los centros de trabajo, por medio de su incorporación al Programa de Autogestión en Seguridad y Salud en el Trabajo.*
 - *Fortalecer el control de organismos privados para la evaluación de conformidad con las normas oficiales mexicanas de seguridad y salud en el trabajo, a través del registro automatizado de los dictámenes, informes de resultados y certificados que emiten.*
 - *Fomentar el bienestar emocional y el desarrollo humano de los trabajadores, por medio del desarrollo y difusión de instrumentos metodológicos.*
 - ✓ Proveer a centros de trabajo de materiales, metodologías y asesorías para incrementar el autocuidado de las emociones de trabajadores y empleadores.

- ✓ Disminuir los factores de riesgo psicosocial e incrementar los hábitos saludables en los centros de trabajo.
 - ✓ Dotar de mecanismos para atender los factores psicosociales y prevenir los factores de riesgo psicosocial en los centros de trabajo.
 - ✓ Proponer en instrumentos normativos la incorporación de la atención de los factores psicosociales en la población trabajadora.
 - ✓ Desarrollar instrumentos de colaboración con instituciones nacionales e internacionales para la atención de factores psicosociales y fomentar buenas prácticas.
 - ✓ Alentar el desarrollo de investigaciones, estudios y encuestas sobre factores psicosociales y factores de riesgo psicosocial en el trabajo.
 - ✓ Promover el incremento de centros de trabajo con entornos organizacionales favorables que impacten positivamente en la productividad.
 - ✓ Promover el desarrollo de habilidades gerenciales que contribuyan a la creación de entornos organizacionales favorables.
 - ✓ Fomentar que empleadores fortalezcan los valores cívicos, la cultura, la convivencia familiar y el cuidado del medio ambiente en los trabajadores.
 - ✓ Impulsar la participación en actividades culturales, artísticas y recreativas en los centros de trabajo.
 - ✓ Promover en los centros de trabajo el fortalecimiento de la convivencia e integración familiar, mediante el impulso de la participación en actividades culturales, artísticas y recreativas en los centros de trabajo, y el fomento de la cultura del cuidado del medio ambiente dentro y fuera del centro de trabajo
 - ✓ Promover que los trabajadores en fase de pre-retiro enfrenten con mayor fortaleza emocional y económica esa nueva etapa de vida.
 - ✓ Eliminar la estigmatización de trabajadores con diagnóstico clínico emocional en centros de trabajo, fomentando el adecuado acompañamiento en su desempeño
- ✓ Propiciar el trabajo digno o decente, mediante acciones encaminadas a la inclusión laboral de grupos vulnerables y evitar su discriminación, a través de:
- *Generar prácticas de Inclusión Laboral exitosas, siendo una el reconocimiento a empresas comprometidas con la calidad de vida de las y los jornaleros agrícolas y sus familias.*
 - *Incrementar el valor y la demanda de los productos del trabajo de las y los jornaleros agrícolas al garantizar la no utilización de mano de obra infantil.*
 - *Reconocer a las empresas que implementen buenas prácticas laborales que concilien trabajo familia, y propicien igualdad de oportunidades; y erradiquen la violencia laboral y el hostigamiento sexual.*
 - *Fomentar en los sectores público, privado y social la inclusión y permanencia laboral de las personas el desarrollo de políticas que favorezcan las prácticas familiarmente responsables.*
 - *Contribuir a un cambio cultural que favorezca la plena inclusión.*
 - *Favorecer las condiciones, expectativas y trayectorias laborales de las mujeres.*
 - *Distinguir a las empresas que incorporen a sus centros de trabajo a personas en situación de vulnerabilidad y ejecuten acciones para promover la igualdad de oportunidades y la no discriminación.*

- *Crear las condiciones para favorecer la autonomía e independencia de las personas en situación de vulnerabilidad a través de la inclusión laboral en condiciones de igualdad.*
- *Solicitar a los centros de trabajo la creación de ambientes libres de violencia y discriminación.*
- *Promover el mejoramiento de condiciones, expectativas y trayectorias laborales de las personas en situación de vulnerabilidad.*
- *Promover, difundir y facilitar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, adultas mayores.*
- *Coordinar esfuerzos con instituciones y organizaciones que trabajan en beneficio de los grupos vulnerables.*
- *Acreditar habilidades y certificar competencias laborales de las y los jornaleros agrícolas para incrementar la productividad de las empresas y mejorar la calidad de la producción.*
- *Certificar a los centros de trabajo que contribuyan a la equidad de género, garanticen la igualdad y la no discriminación laboral; prevenga la violencia laboral y mejore el clima de trabajo; establezca acciones que mejoren el entorno laboral de las personas con discapacidad, adultas mayores y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.*
- *Proponer estrategias y acciones de inclusión laboral y de protección de menores en reuniones, foros y mesas de trabajo con organismos nacionales e internacionales.*
- *Fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres.*
- *Establecer medidas especiales orientadas a la erradicación de la violencia de género en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entidades federativas y municipios.*
- *Garantizar el cumplimiento de los acuerdos generales emanados del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mediante una coordinación eficaz entre los diversos órdenes de gobierno.*
- *Fortalecer el Banco Nacional de Datos e Información sobre Violencia contra las Mujeres, con la participación de las entidades federativas.*
- *Simplificar los procesos y mejorar la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.*
- *Acelerar la aplicación cabal de las órdenes de protección para las mujeres que se enfrentan a riesgos.*
- *Promover la armonización de protocolos de investigación policial de homicidios de mujeres.*
- *Propiciar la tipificación del delito de trata de personas y su armonización con el marco legal vigente.*
- *Llevar a cabo campañas nacionales de sensibilización sobre los riesgos y consecuencias de la trata de personas orientadas a mujeres, así como sobre la discriminación de género y los tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.*
- *Capacitar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley de Migración y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables, sobre las causas, consecuencias e incidencia de la trata de mujeres y las diferentes formas de explotación, así como en la atención a las víctimas de estos delitos.*

- *Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*
 - *Incorporar acciones específicas para garantizar la seguridad e integridad de las mujeres.*
- ✓ Se busca fomentar el desarrollo de una cultura de la seguridad social en los centros de trabajo considerados en el Apartado A del artículo 123 de la Constitución, mediante la difusión de información y la participación en eventos relacionados con esta materia, a fin de que dichos centros de trabajo y trabajadores tengan conocimiento de esta obligación y derecho.

En el marco de las atribuciones de la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social (DGFSS), referentes a promover y contribuir con acciones en materia de trabajo digno o decente, seguridad social y formalización del empleo, se ejecutará una estrategia bajo un modelo de coordinación interinstitucional, para lograr acuerdos, sinergias y evitar duplicidad de acciones. Dicha estrategia busca promover la seguridad social como elemento fundamental del trabajo digno o decente, tendiente a favorecer la formalización del empleo.

Para alcanzar dicha estrategia, la DGFSS considera conveniente participar con los diferentes actores estratégicos locales en materia de seguridad social, entre otros, a través de grupos de trabajo en cada uno de los estados.

El papel que la DGFSS será de fomentar y procurar vincular, en los centros de trabajo del Apartado A del artículo 123 de la Constitución la afiliación de los trabajadores a los regímenes de seguridad social, para favorecer a través de la formalización del empleo el trabajo digno o decente.

Se deberá tener una intervención permanente y general, la cual se sustentará en la estrategia señalada, y se ejecutará a través de los siguientes objetivos:

- *Contribuir al diseño y ejecución de políticas en materia de fomento de la seguridad social y de formalización del empleo mediante la generación, análisis y difusión de información relacionada con el tema.*
- *Ampliar capacidades en el sector empresarial y sindical para impulsar procesos de fomento de la seguridad social y formalización del empleo.*
- *Promover generar mecanismos de difusión sobre los servicios y beneficios de la seguridad social.*
- *Desarrollar estudios que permitan impulsar el equilibrio entre costo y beneficio de los seguros, servicios y prestaciones que brindan las instituciones de seguridad social.*
- *Proponer mejoras a los esquemas de afiliación a la seguridad social, en beneficio de grupos de población o colectivos de difícil cobertura y vulnerabilidad.*
- *Diseñar políticas para incorporar a los trabajadores al sector formal y a la seguridad social.*
- *Impulsar reformas normativas que reduzcan la informalidad laboral.*
- *Desarrollar procesos de revisión, adecuación y simplificación de procedimientos de verificación e inspección.*

- *Generar espacios de diálogo e instrumentos de concertación para favorecer la formalización del empleo y el fomento de la seguridad social*

Asimismo se deberán llevar a cabo acciones más viables que puedan dar solución a la selección adecuada:

- *Elaboración de estudios, investigaciones y propuestas en materia de seguridad social.*
 - *Llevar a cabo eventos de difusión presenciales y en medios impresos y electrónicos para fomentar la seguridad social en el marco del trabajo digno o decente.*
 - *Fomentar la mejora de los procesos de afiliación*
 - *Fomentar campañas de afiliación a la Seguridad Social*
 - *Fomentar campañas para conocer las bondades de la seguridad social a los trabajadores y empleadores.*
 - *Fortalecer los programas de inspección y fiscalización para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de afiliación a la Seguridad Social*
 - *Transparencia y rendición de cuentas de las instituciones que afilian*
 - *Mejorar condiciones laborales*
 - *Integrar acuerdos y grupos de trabajo para favorecer el fomento de la seguridad social en el marco del trabajo digno o decente.*
 - *Integrar grupos de trabajo para fomentar la Seguridad Social*
- ✓ Para propiciar el trabajo digno o decente mediante la vigilancia del cumplimiento de la normatividad laboral, facilitar información técnica y asesorar a trabajadores y patrones sobre la manera más efectiva de cumplir con las normas de trabajo.

V. COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

V.1. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL

Por lo que respecta a la cuantificación de la población es preciso establecer la diferencia entre empresa y centro de trabajo.

La empresa es donde se desarrollan las relaciones de trabajo, y donde el empleador y trabajadores acuerdan las condiciones y circunstancias de tiempo, lugar y modo en que ha de desarrollarse la prestación personal del servicio, la Ley Federal del Trabajo la define como la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios donde existe un contrato entre 2 partes y una de ellas aporta la fuerza laboral y la otra aporta la infraestructura y el capital, logrando entre ambas la producción del bien o servicio.

En el país existen 2 bases de datos de que contienen información sobre las empresas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas, el cual, contiene un registro de 4 millones 926 mil 061 unidades

económicas, mientras que la información de la Memoria Estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social, con datos de 2014, fueron registradas 837 mil 502 empresas²⁷.

Además de los dos registros anteriormente señalados, existe en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social un Registro de Centros de Trabajo denominado “Directorio Nacional de Empresas” , en el cual se han identificado a 400 mil empresas²⁸. Este registro, aunque si bien no contiene el número total de empresas establecidas en nuestro país, si proporciona información detallada de los centros de trabajo

El centro de trabajo²⁹, es el lugar físico donde los trabajadores realizan la prestación de la fuerza laboral para la empresa, donde la integridad física y la salud de los trabajadores se ven expuesta a las condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente, no sólo por la protección jurídica que consagra la normatividad laboral, sino también por los aspectos relacionados con la seguridad social.

Mencionada la diferencia se puede establecer la existencia de empresas que no tiene un lugar físico en donde se realice el trabajo y por otro lado existen centros de trabajo compuestos por más de una empresa.

Por tanto, la única base de datos confiable en la que se registran los centros de trabajo es el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

En ese sentido el Área de Enfoque potencial del **Programa Presupuestal E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral**, se encuentra constituida por los centros de trabajo, es decir, personas físicas o morales, que se encuentren registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, integrada por 384,389 centros de trabajo registrados.

V.2. CARACTERIZACIÓN Y CUANTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo a la que estarán dirigidas las acciones del Programa

²⁷ Es importante mencionar que las Unidades Económicas son definidas por el INEGI como unidades estadísticas sobre las cuales se recopilan datos, se dedican principalmente a un tipo de actividad de manera permanente, combinando acciones y recursos bajo el control de una sola entidad propietaria o controladora, para llevar a cabo producción de bienes y servicios, sea con fines mercantiles o no. Se definen por sector de acuerdo con la disponibilidad de registros contables y la necesidad de obtener información con el mayor nivel de precisión analítica. Mientras que para el Instituto Mexicano del Seguro Social el registro de empresas lo realiza en función a los “patrones” definidos como personas morales que contrata trabajadores, en ese contexto los patrones tienen la libertad de elegir tener “el Registro Patronal Único” (RPU) es el registro que se solicita cuando cuenta con 2 o más registros patronales otorgados por el Instituto, con el mismo nombre, denominación o razón social, y se encuentren en diferentes municipios. Por tal razón, para los fines del programa presupuestario que nos compete dichas bases de datos genera información diferenciada para poder contabilizarla como área de enfoque potencial sobre todo cuando se habla de centros de trabajo y no corresponde a tal.

²⁸ Cada centro de trabajo registrado en el DNE contiene la siguiente información: RFC, nombre del centro de trabajo, esquema de seguridad social, registro patronal IMSS, dirección, rama industrial y jurisdicción.

²⁹ El Reglamento federal de Seguridad y Salud en el Trabajo señala que el “Centro de Trabajo” es el lugar o lugares, tales como edificios, locales, instalaciones y áreas, donde se realicen actividades de explotación, aprovechamiento, producción, comercialización, transporte y almacenamiento o prestación de servicios, en los que laboren personas que estén sujetas a una relación de trabajo.

Por su parte, el Reglamento de Inspección del Trabajo y Aplicación de Sanciones dispone que “centro de Trabajo” es todo aquel lugar, cualquiera que sea su denominación, en el que se realicen actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios, o en el que laboren personas que estén sujetas a una relación de trabajo, en términos del Apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley;

Presupuestal E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral son **100,000** centros de trabajo registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social que serán beneficiados por las acciones de vigilancia, promoción, difusión y fomento del trabajo digno y decente, representado por el cumplimiento de la normatividad laboral y las buenas prácticas en la materia³⁰.

Los centros de trabajo atendidos por las acciones de vigilancia serán determinados de acuerdo a las características del centro de trabajo, alto grado de riesgo, actividad económica y rama industrial, un porcentaje será determinado por un sistema aleatorio que establecerá mensualmente el turno en que deban ser inspeccionados, como lo indica la normatividad en materia de Inspección Federal del Trabajo.

Los centros de trabajo beneficiados por las actividades de promoción, difusión y fomento serán seleccionados del directorio nacional de empresas con base en los criterios:

- Buenas Practicas
- Sin Seguridad social
- Cámaras patronales

El mecanismo para otorgar los Distintivos Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, Empresa Familiarmente Responsable, Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil y México sin Trabajo Infantil, comprende las etapa de presentación de la convocatoria, promoción y sensibilización, registro, dictamen y evaluación y entrega del distintivo correspondiente. La promoción se efectúa a través de enlaces³¹ en cada entidad federativa, quienes registran a los centros de trabajo interesados en ser distinguidos, realizan visitas de verificación e integración de expedientes y llevan a cabo una primera evaluación. Posteriormente, Comités Interinstitucionales de Evaluación, el Comité Dictaminador, la Mesa Interinstitucional de Evaluación y la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México (CITI), según sea el caso, los encargados de seleccionar a los centros de trabajo que serán distinguidos.

Por lo que respecta a la Dirección General de Fomento de la Seguridad Social su población o área de enfoque se distribuye de la siguiente manera:

Fomento a la seguridad social

Población Potencial:	Aproximadamente 120,000 centros de trabajo considerados en el proceso inspectivo de la STPS y sujetos al Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
----------------------	---

³⁰ Es importante mencionar que se pueden realizar una o más visitas al mismo centro de trabajo y que pueden ser derivadas de la ejecución de la política laboral en sus diferentes vertientes de acción, sin embargo para fines del programa presupuestario de contabilización se contará como un centro de trabajo beneficiado, así como el total de visitas que reciba éste.

³¹ Dichos enlaces dependen directamente de la Subsecretaría de Previsión Social.

Población objetivo*:	12.5 por ciento de los Centros de trabajo en los que se fomenta la seguridad social.
Población atendida:	<u>Centros de trabajo que fomentan la seguridad social.</u> Se refiere al porcentaje de la población objetivo <u>que será atendida</u> por el Programa presupuestario (Pp).

*Cabe señalar que se pretende fomentar en 12.5% (15,000) de los centros de trabajo legalmente constituidos y en diferentes entidades del país, la afiliación a la seguridad social de los trabajadores, y por ende la formalización del empleo. Dicha cifra está relacionada con el número de visitas de inspección que realiza la STPS anualmente (aproximadamente 120,000 por año), en este caso particular, al no contar con una línea base, se estima alcanzar la cifra de 15 mil centros atendidos en los tres años restantes de la Administración, esto es 5,000 por año.

En suma, la población objetiva del programa presupuestario quedará distribuida de la siguiente manera:

EJECUTOR DEL PROGRAMA	POBLACIÓN OBJETIVO
32 Delegaciones Federales del Trabajo	92,500
Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores	1,600
Dirección General de Fomento a la Seguridad Social	5,000
Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo	5,765
TOTAL DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO	104,865

V.3. PADRÓN DE BENEFICIARIOS³²

El **Programa Presupuestal E003 Ejecución de los programas y acciones de la política laboral**³³, está dirigido a dar atención a centros de trabajo en los que se vigila, promueve, difunde y fomenta los derechos de los trabajadores en materia laboral, los trabajadores que se ven indirectamente beneficiados por estas actividades no se tiene un padrón de beneficiarios, sin embargo se cuenta con registros administrativos con los datos de los centros de trabajo y la cuantificación del número de trabajadores beneficiados.

Dicho padrón estará integrado por la información que recopilen las diferentes áreas que forman parte del programa presupuestario.

V.4. DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

El tipo de intervención para la ejecución del **Programa Presupuestal E003 Ejecución**

³² De acuerdo con la Guía para la elaboración de la matriz de indicadores para resultados de CONEVAL, un padrón de beneficiarios está definido por: Relación oficial de personas, instituciones u organismos, según corresponda, que reciben beneficios de una intervención pública y cuyo perfil socioeconómico se establece en la normativa correspondiente. Por tanto, para el caso del programa presupuestario que nos compete se hablará de centros de trabajo visitados por acciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el marco del programa presupuestario E003.

³³ Para el presente documento se entenderá como Padrón de Beneficiarios al listado de Centros de Trabajo atendidos y registrados en el Directorio Nacional de Empresas de la STPS y que serán atendidos por el programa presupuestario E003.

de los programas y acciones de la política laboral será canalizado en dos vertientes, la primera claramente definida las 32 Delegaciones Federales del Trabajo de acuerdo a sus facultades y circunscripción territorial y la segunda se realizará través de las acciones emprendidas directamente por las Direcciones Generales de Seguridad y Salud en el trabajo, de Fomento a la Seguridad Social y de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, en tal caso el diseño de la intervención es la siguiente:

- Las Delegaciones Federales del Trabajo realizarán actividades de vigilancia de la normatividad laboral mediante Inspecciones Federales del Trabajo, a fin de vigilar el cumplimiento de la normatividad.
- La Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores realizará la promoción y entrega de distintivos que impulsen las buenas prácticas en materia de inclusión laboral, equidad de género, combate a la violencia laboral y fomento a la seguridad social, corresponsabilidad familiar y erradicación del trabajo infantil.
- La Dirección General de Fomento a la Seguridad Social, generará herramientas, eventos y documentos a fin de fomentar y vincular, en los centros de trabajo, la afiliación de los trabajadores a los regímenes de seguridad social
- La Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo emitirá el marco regulatorio en materia de Seguridad y Salud en el trabajo y hará promoción de sistemas de administración en materia de seguridad y salud en el trabajo con base en estándares nacionales e internacionales.
- Adicionalmente, las 32 Delegaciones Federales del Trabajo mediante los mecanismos de participación ciudadana, se dará voz a la sociedad interesada para expresar sus necesidades mediante los Consejos consultivos materializados en las redes de vinculación laboral.
- La Dirección General de Fomento a la Seguridad Social contribuirá a la generación de una cultura de prevención y difundirá entre los trabajadores y empleadores de la importancia de los mecanismos de seguridad social, buscará alianzas estratégicas con las instancias correspondientes a fin de facilitar los procesos de afiliación a la Seguridad Social.

VI. CONSIDERACIONES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

Con la finalidad de cumplir con lo establecido en la Guía para la Elaboración de Matriz de Indicadores de CONEVAL, se generó una nueva matriz de indicadores

para el programa presupuestario. A nivel de fin se encuadran las acciones que inciden directamente a los objetivos planteados en el Programa Sectorial 2013-2018 (3 indicadores), en el nivel de propósito se muestran los indicadores relacionados con el resultado concreto se espera lograr con el programa en relación con el área de enfoque objetivo (3 indicadores), en el nivel de componente se encuadran los servicios que entrega el programa para cumplir su propósito (9 indicadores), a nivel de actividad se muestran las acciones para entregar los servicios del programa (19 indicadores).

BIBLIOGRAFÍA

- “Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal”, publicados en el *Diario Oficial* el 30 de marzo de 2007.
- “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño” publicado en el *Diario Oficial* el 31 de marzo de 2008,
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, DF: CONEVAL, 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Elementos Mínimos a Considerar en la Elaboración de Diagnósticos de Programas Nuevos*. México, DF: CONEVAL.
- **Elementos mínimos para la elaboración del diagnóstico que justifica la creación o modificación sustancial de programas de presupuestarios a incluirse en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016**. Elaborados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Organización Internacional del Trabajo. *Situación del Trabajo Decente en México*. Boletín Semestral, Año 1, Núm 1. Septiembre 2013, Oficina de Países de la OIT para México y Cuba.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*. México, DF: STPS, 2013.
- Garza Toledo (coord.) *La situación del Trabajo en México, 2012*. El trabajo en la crisis, Plaza y Valdés S.A. de C.V. México, DF: 2012.
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* / Jorge Kaufmann, Mario Sanginés, Mauricio García Moreno, editores. Washington D.C: BID, 2015.
- CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Comunidad de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México. *Fortaleciendo la Gestión para Resultados en el Desarrollo en México: Oportunidades y Desafíos*. CIDE- Centro CLEAR. México, D.F: 2013.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. *Panorama del empleo 2015 vía OCDE*. IMCO. México, D.F: 2015.
- OECD, *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris: 2015.
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-en.

-
- Gobierno de Chile. *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto. Chile, Santiago: 2010.
 - OIT México. *Buenas prácticas para impulsar el trabajo decente Un acercamiento a través de casos*. Organización Internacional del Trabajo, México, D. F.: 2013.
 - Ley Federal del Trabajo.
 - Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
 - Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social*. México, DF: STPS, 2014.

ANEXO: NUMERALIA

- ✓ En materia de riesgos de trabajo.

Conforme a la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social debe estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento, **con el propósito de prevenir la ocurrencia de accidentes y enfermedades de trabajo.**

De acuerdo con lo previsto por los artículos 473 de la Ley Federal del Trabajo y 41 de la Ley del Seguro Social, los riesgos de trabajos son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Los accidentes de trabajo son concebidos como las lesiones orgánicas o perturbaciones funcionales, inmediatas o posteriores, o la muerte, producidas repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste. También se considera como accidente de trabajo al que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél.

Por su parte, las enfermedades de trabajo son todos aquellos estados patológicos derivados de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

A nivel mundial, de acuerdo con Nancy J. Leppink, Jefa Servicio de Administración del Trabajo, Inspección del Trabajo y Seguridad y Salud en el Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³⁴, en 2014 se presentó en la siguiente ocurrencia de riesgos de trabajo:

- 2.3 millones de muertes anuales, causadas por accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, de las cuales:
 - 350 mil defunciones por accidentes de trabajo.
 - 2 millones por enfermedades profesionales.
- 6 mil 300 personas mueren cada día a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo.
- Cada 15 segundos, un trabajador muere a causa de accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo.
- Cada 15 segundos, 153 trabajadores tienen un accidente laboral.

La propia OIT reconoce que muchos de estos accidentes resultan en absentismo laboral, e incluso afirma que es enorme el costo de esta adversidad diaria y que la carga económica

³⁴ Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Guía práctica para inspectores del trabajo. Organización Internacional del Trabajo. Primera edición 2015. Disponible para su consulta en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_346717.pdf

de las malas prácticas de seguridad y salud se estima en un 4 por ciento del Producto Interno Bruto global de cada año.³⁵

En el caso de nuestro país, tomando como base las cifras reportadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en la Memoria Estadística³⁶ de 2014, se presenta el siguiente escenario:

- 837 mil 502 empresas se encuentran registradas.
- 16 millones, 803 mil 995 trabajadores están inscritos en el seguro de riesgos de trabajo.
- 527 mil 844 casos de riesgos de trabajo ocurridos, de los cuales:
 - 400 mil 947 fueron accidentes de trabajo.
 - 118 mil 596 accidentes de trayecto.
 - 8 mil 301 enfermedades de trabajo.
- 5 millones 713 mil 80 certificados de incapacidad entregados (iniciales y subsecuentes), de los cuales, 1 millón 861 mil 345 fueron en el seguro de riesgos de trabajo.
- 12 millones 888 mil 612 días subsidiados en el seguro de riesgos de trabajo.
- 2 mil 869 millones 648 mil 280 pesos el importe de los subsidios otorgados.
- 26.85 días, en promedio, los subsidiados por cada riesgo de trabajo.
- 5 mil 978 pesos en promedio el costo inicial por cada riesgo de trabajo, y por cada día fue de 222 pesos.
- 3.1 de cada 100 trabajadores sufrieron un riesgo de trabajo durante 2014.

Conforme a lo anterior, se puede observar que:

- 1,446 riesgos de trabajo ocurren, en promedio, diariamente, de los cuales 1,098 son accidentes de accidentes de trabajo y 23 son enfermedades.
- 60.25 riesgos ocurrirían, en promedio, cada hora, de los cuales, 46 son accidentes y 1 son enfermedades.

Como apoyo de lo anterior, como anexo 1, se acompaña mayor información de los accidentes y enfermedades de trabajo ocurridos en 2014.

✓ **En materia de factores de riesgo psicosocial.**

- **Estrés.** Algunos datos multicitados en medios periodísticos señalan que los índices de estrés en nuestro país son elevados; cifras extraoficiales del IMSS señalan que el 75% de las y los trabajadores mexicanos padecen estrés

³⁵ <http://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/lang-es/index.htm>

³⁶ Información disponible en <http://201.175.10.169/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2014>.

laboral, mientras que en China es el 73% y en Estados Unidos el 59%. Asimismo estas fuentes señalan que la Organización Mundial de la Salud revela que en nuestro país se registran aproximadamente 75 mil infartos al año, de los cuales el 25% se relaciona con alguna enfermedad ocasionada por el estrés laboral.

- **Consumo de alcohol y drogas ilegales en la población trabajadora.** La Encuesta Nacional de Adicciones, muestran que el consumo alto de alcohol se presenta en 42.7% de la PEA. En los hombres con empleo es mayor el consumo (54.9%) que en los desempleados (52.8%); respecto a la población femenina, también es mayor el consumo en las que están ocupadas (25.5%).

La prevalencia total para el consumo de cualquier droga ilegal, “en el último año”, entre la población de 12 a 65 años, fue de 1.5%, lo que si bien indica una estabilidad relativa en el consumo, deja ver que 1 47,092 personas más, consumen cualquier droga ilegal. Así, más de medio millón de personas en México son dependientes a alguna droga ilegal.

De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Nacional de Psiquiatría,³⁷ con personas que han consumido drogas alguna vez en la vida, en México es mayor la cantidad de personas que laboran y que tienen adicciones, que quienes no trabajan; lo cual cuestiona el supuesto de que quienes más consumen drogas son personas sin empleo. Lo mismo se observa en cuanto al abuso de medicamentos. Dentro de esta población trabajadora, la sustancia más utilizada (sin considerar al tabaco y al alcohol) es la marihuana, seguida de la cocaína.

Los centros de trabajo no son ajenos a presentar problemas debido al **abuso de sustancias**. La OIT ha observado que “hay vinculación de las condiciones laborales con el uso del alcohol y las drogas debido a factores como la disponibilidad de alcohol y drogas en el trabajo, la presión social para beber o usar drogas en el trabajo, el estrés laboral, los viajes/separación de las relaciones sociales o sexuales normales, la falta de supervisión, los cambios frecuentes de colegas y supervisores, el trabajo monótono, por turnos, nocturno, el empleo precario y la posibilidad de **quedar desempleado**”.³⁸

- **Tabaquismo.** En México, de acuerdo al Programa de Prevención y Atención Integral de las Adicciones se observa que existen más de 17 millones de fumadores activos. La prevalencia de consumo es de 21.7%, de los cuales 12 millones son hombres y 5.2 son mujeres. El consumo de tabaco provoca más de 25,000 fallecimientos cada año, lo que equivale a

³⁷ Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz. Alcohol y drogas en centros de trabajo. (2007). Silvia Carreño García, Ma. Elena Medina Mora, Arturo Ortiz Castro, Guillermina Natera Rey, Marcela Tiburcio Sainz, Agustín Véñez Barajas, Eunice Ruíz Cortés. México.

³⁸ Forastieri, Val. (editora) (2012). SOLVE: integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo: guía del formador. Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, International Labour Office.

11% del total de muertes. Adicionalmente, se ha reportado que 25.6 % de la población está expuesta al humo de tabaco de segunda mano (HSM) en sus hogares.³⁹

En cuanto a la relación entre el uso de tabaco y la salud mental, ésta se evidencia por las consecuencias emocionales, que pueden originar una enfermedad crónica. En un estudio sobre la relación entre el consumo de tabaco, salud mental y malestares físicos en hombres trabajadores de una empresa textil mexicana realizado por el Instituto Nacional de Psiquiatría,⁴⁰ del total de la muestra, 74.6 % había fumado tabaco alguna vez en su vida; en cuanto al estado general de síntomas físicos, 59.4 % padece dolor muscular y 47.4 %, dolores de cabeza.

- **Acoso sexual.** Según reportes internacionales, entre 40 y 90 % de las mujeres entrevistadas en los países europeos ha sufrido alguna forma de acoso sexual en algún momento de su vida laboral.⁴¹ En México, de acuerdo con el INEGI se observa que entre las mujeres que trabajaron como asalariadas durante el año 2013, ya sea como empleadas, obreras, jornaleras o peonas, 26.3% enfrentaron actos de discriminación en su contra; cifra que corresponde principalmente a aquellas que laboraron en alguna empresa privada, un banco o un comercio y en igual proporción a quienes trabajaron en una institución pública, en una fábrica o en un taller.

De igual forma y de acuerdo con investigaciones académicas, no sólo el acoso sexual va en crecimiento, sino también el acoso psicológico, como forma de violencia simbólica, lo que implica violencia laboral en diferentes formas de expresión socio-laboral. Este fenómeno ha derivado incluso en el suicidio.⁴²

- **VIH/Sida en el mundo del trabajo.** el impacto del VIH/Sida de acuerdo a la OIT implica “menor disponibilidad de mano de obra, pérdida de trabajadores calificados y con experiencia, ausentismo y jubilación anticipados, estigmatización y discriminación de los trabajadores que viven con VIH o que se ven afectados por el Sida, menor productividad e impacto negativo sobre el crecimiento económico, sistemas de protección social y servicios de salud, pérdida de ingresos familiares, una carga a las mujeres que tienen que cuidar a familiares enfermos, al mismo tiempo que procuran el sustento para la familia e ingreso anticipado de los niños al empleo”⁴³.

³⁹ CONADIC. Encuesta Nacional de Adicciones 2002. Alcohol, alcohol y otras drogas. Resumen Ejecutivo. Impreso en México. 2004 ISBN 970-72-146-6

⁴⁰ Carreño García, Silvia; Juárez García, Francisco; López Lugo, Elsa Karina; Martínez Vélez, Nora Angélica; Medina-Mora, María Elena y Rodríguez Machain, Ana Carolina. Relación entre el consumo de tabaco, salud mental y malestares físicos en hombres trabajadores de una empresa textil mexicana. Salud Mental [online]. 2008, vol.31, n.4, pp. 291-297. ISSN 0185-3325.

⁴¹ Hunt, C. et al. 2007. Sexual Harassment in the Workplace: a Literature review (Equal Opportunities Commission. University of Manchester).

⁴² Instituto Nacional de Psiquiatría “Ramón de la Fuente Muñiz”. Suicidio y conductas suicidas en México: retrospectiva y situación actual. Guilherme Borges, Dr en C. Ricardo Orozco, M en C. Corina Benjet, Dra en Psicol. María Elena Medina-Mora, Dra en Psicol Soc. México, D.F. 2010.

⁴³ Forastieri, Val. (editora) (2012). SOLVE: integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo: guía del formador. Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, International Labour Office.

- **Sobrepeso y obesidad.** La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT) indica que la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad es de 73 % para las mujeres y 69.4% para los hombres. La obesidad abdominal también presenta cifras alarmantes con valores superiores al 80% y el 60% para mujeres y hombres respectivamente.⁴⁴ En la misma encuesta, se observa que la anemia en mujeres en edad reproductiva es alta (17.9 % de mujeres embarazadas y 11.6 % de mujeres no embarazadas), presentando las áreas rurales mayor incidencia que las áreas urbanas. La población de 60 años o más también se ve afectada en una proporción considerable, ya que poco más del 16 % presenta algún grado de anemia.

De acuerdo con el documento *Food at Work. Workplaces solutions for malnutrition, obesity and chronic diseases, (Comida en el Trabajo. Soluciones en los lugares de trabajo para la inadecuada nutrición, obesidad y enfermedades crónico-degenerativas)* parte de un estudio sobre la “Alimentación en el Trabajo” bajo el enfoque de la OIT, se observó que “la conexión entre la falta de alimentación y la aparición de fatiga, pesadez y torpeza de los sentidos motivadas por el sueño, indiscutiblemente trae repercusiones sobre la seguridad laboral. Además, una alimentación no adecuada de los trabajadores puede causar pérdidas de hasta un 20 % en la productividad”.⁴⁵

- **Trastornos del sueño.** En México, es necesario realizar estudios para determinar la magnitud de los trastornos del sueño. Algunos investigadores han calculado que más del 30% de los mexicanos padecen algún problema de sueño, lo cual representa un problema de salud pública que afecta a uno de cada tres habitantes y puede provocar diversos padecimientos como insomnio, apnea, somnolencia diurna y sonambulismo, que a la larga derivan en el ámbito laboral en un aumento de accidentes, problemas de salud y bajo rendimiento laboral.

Dormir cinco horas o menos por noche de manera rutinaria está asociado de acuerdo a la OIT con un incremento del 39 % del riesgo de enfermedades cardíacas; ya que una persona que duerme ocho horas la mayoría de las noches tiene un riesgo 18 % menor de enfermedades cardíacas que una persona que duerme seis horas regularmente.⁴⁶

- La **esperanza** de vida en México es de 74.5 años,⁴⁷ y el índice de envejecimiento es de 31 personas adultos mayores por cada 100 niños y jóvenes. Si consideramos que la edad de retiro es entre 55-65 años, se espera que, por lo menos, la persona viva alrededor de 10 años más,

⁴⁴ Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaría de Salud (2012). Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, Síntesis ejecutiva.

⁴⁵ Food at work, Workplace solutions for malnutrition obesity and chronic diseases, Christopher Wanjek, 2005.

⁴⁶ Forastieri, Val. (editora) (2012). SOLVE: integrando la promoción de la salud a las políticas de SST en el lugar de trabajo: guía del formador. Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, International Labour Office.

⁴⁷ INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010. Recuperado de:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo03&s=est&c=17500>

posterior a dicha etapa. Este panorama hace necesaria la planeación en relación a las actividades que el grupo de trabajadores continuaran realizando después del retiro. Ésta abarca esferas como la económica-financiera, la ocupacional, la familiar, la atención de problemas de salud, la participación en la vida social, el fortalecimiento de redes de apoyo; en suma la preparación para la vejez, cuya población crecerá en los próximos años de manera acelerada. Cabe destacar que de acuerdo a cifras del INEGI, a través del Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México, ENASEM, para 2016 el 15% de los mexicanos tendrá más de 65 años siendo que para 2010 representaba sólo el 6%.

Según la Encuesta de Trayectorias Laborales elaborada por la Comisión Nacional de Servicios de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el 4.7 % de la población analizada considera dejar de trabajar después de los 65 años y el 20.1 % piensa no dejar de trabajar, mientras que, el 37.8 % no sabe cuándo dejará de trabajar. Entre los trabajadores que indicaron la edad en que piensan jubilarse, el 87.9 % quisiera hacerlo antes de los 65 años; un porcentaje mayor de mujeres quiere jubilarse a una edad más temprana en comparación con los hombres.

Gran parte de los trabajadores piensa solventar sus gastos en la vejez con su pensión y con sus ahorros, y sólo el 1.7% piensa que el gobierno le ofrecerá una ayuda en la vejez. La población empieza a ahorrar para su retiro tardíamente; en particular, los más interesados en hacerlo son las personas de más de 45 años, siendo la diferencia muy pequeña entre sexos.

- **Trastornos mentales en el mundo laboral.** el número de días al año que los trabajadores se ausentaron de su trabajo a causa de su enfermedad fueron los siguientes: Depresión 25 días, Agorafobia 18.5 días, Trastorno de Pánico 20 días, Trastorno de Estrés Postraumático 14 días, Trastorno de Ansiedad Generalizada 9.5 días. Esta información contrasta con los datos que se tiene acerca del ausentismo generado por enfermedades **crónico-degenerativas** que corresponde a casi 7 días al año.

✓ **En materia de Inclusión laboral.**

Caracterización de la vulnerabilidad laboral en México. Los grupos vulnerables son todos aquellos que en virtud de su edad, raza, sexo, condición económica, social, características físicas, circunstancias culturales y políticas u orientación sexual, encuentran mayores obstáculos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Esta condición se agrava si se suman problemas de exclusión o vulnerabilidad laboral, los cuales se expresan en que los grupos afectados se caracterizan consistentemente por sufrir discriminación y tener resultados desfavorables en los rubros de participación laboral, nivel de ocupación y particularmente en temas vinculados con la calidad del empleo, que comprende como elementos medulares el ingreso laboral y la cobertura por los sistemas de protección

social. A continuación, se da cuenta de las principales características de los grupos en situación de vulnerabilidad laboral en nuestro país.

Mujeres Jefas de Familia⁴⁸. La pobreza no es una condición estática, es decir, la condición de pobreza de las personas puede depender de eventos que las hagan caer en esta situación, volverla más severa o, incluso, ayudarlas a superarla. En este sentido, la vulnerabilidad de las personas ante la pobreza se puede expresar como el alto riesgo de que un individuo o grupo enfrente cualquiera de los siguientes escenarios: ingrese a un estado de pobreza, su condición de pobreza sea más severa o que se haga crónica o de largo plazo.⁴⁹

Esta vulnerabilidad se agrava en personas que por su condición socioeconómica están expuestas a riesgos que pueden hacer que caigan o empeoren su situación de pobreza, entre ellos, la pérdida de los activos productivos que permiten generar ingresos para satisfacer las necesidades básicas (como la pérdida del empleo o la ausencia de la jefa de familia); la falta de redes de protección social o de acceso a la seguridad social (no tener acceso a servicios de salud, por ejemplo); o el escaso desarrollo en capacidades básicas como salud y alimentación.

En México, los riesgos señalados anteriormente se agravan en hogares con jefatura femenina, ya que al ser el único sustento familiar y al carecer de seguridad social, en caso de pérdida de la madre, sus hijos e hijas podrían ver disminuida su capacidad de satisfacer sus necesidades básicas en alimentación y salud, o verse en la necesidad de trabajar y abandonar su educación, situaciones que en el corto y largo plazos afectan su condición de pobreza.⁵⁰

De acuerdo con el INEGI, la proporción de hogares con jefatura femenina pasó de 17.4% en 1970 a 24.6% en 2010, debido, entre otros factores, al aumento de la viudez, separaciones, divorcios y al hecho de que las mujeres no tienden a unirse nuevamente a otra persona.

Los datos censales de 2010 indican que en México residen 57.5 millones de mujeres, de las cuales la mitad tienen menos de 26 años; hay alrededor de 25 millones de hogares, integrados por un promedio de tres personas, y el 24% son encabezados por mujeres.

Personas Adultas Mayores. El envejecimiento de la población es uno de los mayores retos a los que se enfrentará la sociedad mexicana durante la primera mitad de este siglo.⁵¹ El incremento relativo de la población en edades avanzadas, que inició a mediados de los noventa, continuó durante toda la primera mitad del siglo XXI, primero a un ritmo moderado y después en forma

⁴⁸ Jefe(a) de familia o de hogar: Persona que forma parte del hogar, que toma las decisiones importantes y a quien se le reconoce de forma natural como el líder por parte de los demás integrantes por su edad, experiencia, autoridad, respeto o por razones de dependencia moral o económica. Fuente: SEDESOL, http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Seguro_de_Vida_para_Jefas_de_Familia/.

⁴⁹ Véase: SEDESOL, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia para el ejercicio fiscal 2015”, en: *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ Elena Zúñiga y Daniel Vega, *Envejecimiento de la población de México: Reto del siglo XXI*, México, CONAPO, 2004.

más acelerada, hasta alcanzar 28% de la población en el año 2050.

Este cambio en la estructura por edades de la población (envejecimiento de la población) se traducirá en tres desafíos fundamentales:

- Un incremento en el monto de los recursos destinados al cuidado de la población en edades avanzadas, lo cual significa que se dispondrá de menores montos para invertir en otros ámbitos.
- Presiones hacia las instituciones públicas de seguridad social, tanto en el ámbito de las pensiones como en el de la atención a la salud; que además comprometerá la viabilidad de las distintas formas de apoyo familiar a la vejez, en las que ha descansado principalmente el sostenimiento de la población en edades avanzadas en México.
- Profundos cambios culturales, que necesariamente pasarán por una redefinición del significado social de la vejez y de las formas de integración social y cultural de las personas adultas mayores.

No obstante, el proceso de envejecimiento brinda al país una ventana de oportunidad demográfica, dado que trae consigo condiciones demográficas favorables para el desarrollo: aumenta la población en edad laboral y se reduce la población menor de 15 años, al tiempo que la población adulta mayor mantiene un peso relativamente pequeño.

Las ventajas que ofrece esta situación serán mayores durante el periodo 2005-2030, cuando el índice de dependencia total será menor a 60 personas en edades dependientes por cada cien en edad laboral. A partir de la tercera década de este siglo, el incremento pronunciado de la población adulta mayor cerrará esta ventana de oportunidad demográfica.

Índice de dependencia, 2000-2050



Fuente: CONAPO, Proyecciones de Población 2000-2050.

A diferencia de lo que ocurre en países industrializados, en México una alta proporción de los adultos mayores aún trabaja. Alrededor de 65% de los hombres de 60 a 64 años de edad permanece económicamente activo. Las tasas de actividad se reducen en edades posteriores, pero incluso a los 80 años uno de cada cuatro varones sigue trabajando.

A pesar del incremento en las tasas de participación laboral de las mujeres, sus niveles de participación son aún menores a los de los hombres en todos los

grupos de edad. Y esto también ocurre en las edades avanzadas, donde las tasas de participación de los hombres duplican a las de las mujeres.

Los motivos de la inactividad laboral de las personas adultas mayores son diferentes entre mujeres y hombres

Más de 70% de las personas de 60 años o más se declaran económicamente inactivas (50% de los hombres y 88% de las mujeres). No obstante, los motivos que declaran para no trabajar son distintos. Entre los hombres, 35.7% son jubilados o pensionados y 5.0% incapacitados permanentes; 3.0% se dedica a los quehaceres del hogar y la mayoría declara realizar otro tipo de actividades. En contraste, 68.3% de las mujeres se dedica a los quehaceres del hogar, sólo 6.3% son jubiladas o pensionadas y 23.5% realiza otra actividad. Casi la mitad de las personas adultas mayores que trabajan lo hacen en actividades primarias.

El trabajo de los hombres de edades avanzadas se vincula estrechamente a las actividades agropecuarias. Mientras que en el conjunto nacional una de cada seis personas que trabajan lo hace en el sector primario, entre los adultos mayores varones esta proporción es de casi uno de cada dos (44.6%). Por el contrario, en el caso de las mujeres de edades avanzadas, el trabajo se concentra en las actividades del sector terciario (74.6%, contra 55.0% en el conjunto nacional). La mitad de las personas adultas mayores que trabajan lo hace por su cuenta.

Otro indicador de las condiciones laborales de las personas adultas mayores es su situación en el empleo. La mayoría trabaja por su cuenta (49.9% de los hombres y 55.2% de las mujeres). Le siguen los empleados u obreros (25.7% de los hombres y 28.6% de las mujeres), jornaleros y peones (12.6% de los hombres y 3.1% de las mujeres) y los trabajadores sin pago (6.7% de los hombres y 9.5% de las mujeres). Finalmente, 5.2% de los hombres y 3.6% de las mujeres son patrones. El empleo informal es predominante.

El empleo informal no se presenta sólo entre las personas en edades avanzadas, pero en este grupo alcanza proporciones muy altas. Más del 80% de las personas adultas mayores (79.2% de los hombres y 85.0% de las mujeres) tiene un trabajo considerado como informal. La mayoría de las personas adultas mayores que trabajan perciben ingresos laborales muy bajos.

Los bajos ingresos laborales son otro indicador de la precariedad del empleo entre las personas adultas mayores. Una cuarta parte de los trabajadores con 60 años o más no recibe ingresos por su trabajo, otra cuarta parte obtiene menos de un salario mínimo y la misma proporción recibe entre uno y dos salarios mínimos. En otras palabras, más de 75% de las personas adultas mayores que trabajan, recibe una remuneración menor a dos salarios mínimos. Entre las mujeres, este porcentaje alcanza 83.0%.

En síntesis, los elevados porcentajes de trabajadores por cuenta propia o sin pago, con empleos informales y bajos ingresos, revelan la alta precariedad del

trabajo en las edades avanzadas. Los sistemas públicos de transferencias durante la vejez tienen una cobertura limitada.

De las personas adultas mayores, sólo poco más de 20% están jubiladas, situación que es más favorable entre los hombres (27.4%) que entre las mujeres (14.4%).

Por otra parte, las remesas que envían familiares contribuyen al ingreso de un considerable sector de las personas adultas mayores: 10.4% recibe remesas de familiares que residen en México y 5.2% de parientes que viven en el extranjero. En la mayoría de los casos, los destinatarios son mujeres.

Asimismo, alrededor de una de cada 10 personas adultas mayores es beneficiaria de PROCAMPO (15.2 hombres y 8.0% mujeres), un programa federal que permite canalizar apoyos y brindar servicios para fortalecer el ingreso de productores agropecuarios y pesqueros.

Otro indicador asociado con los apoyos durante la vejez es la seguridad social, que facilita el acceso a servicios que de otra manera representarían gastos para el adulto mayor, particularmente los relacionados con la atención a la salud. Casi la mitad de las personas adultas mayores cuenta con seguridad social.

Personas con discapacidad. En México, la falta de información oportuna y confiable es uno de los mayores desafíos en materia de discapacidad. Pocas encuestas abordan el tema y la mayoría de las que se han aplicado, se enfocan en tratar de medir la prevalencia de la discapacidad.

No obstante, en los últimos años se han presentado avances significativos en materia de información sobre discapacidad, entre ellos el Censo de Población y Vivienda 2010, que adopta la metodología y definiciones alineadas a la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud; o el Artículo 23 de la reciente Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en el cual se establece la creación del Sistema Nacional de Información en Discapacidad, que tendrá como objetivo proporcionar información sobre servicios públicos, privados o sociales, y todo tipo de información sobre la población con discapacidad.

Por su parte, las Encuestas Nacionales sobre Discriminación en México, realizadas en 2005 y 2010, son hasta ahora el único referente estadístico sobre el tema, el cual afecta sobre todo a los grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos las personas con discapacidad.

Según el Censo de Población y Vivienda 2010, en México existen 5 millones 739 mil 270 personas con algún tipo de discapacidad, es decir, el 5.13% de la población total del país. La distribución porcentual por sexo es semejante (5.15% hombres y 5.10% mujeres). Por grupo de edad, el de 60 a 84 años concentra el mayor número de personas (40.7%) con alguna discapacidad; y de

ellas, 54.7% son mujeres y 45.3% hombres.⁵²

Como se expuso en páginas anteriores, el número de personas con discapacidad está creciendo debido al envejecimiento de la población, lo que conlleva un mayor riesgo de discapacidad, así como el incremento de problemas crónico-degenerativos de salud asociados a la discapacidad, como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares y los trastornos mentales.

La principal causa de discapacidad en nuestro país es por enfermedad (39.42%), seguida de la edad avanzada (23.14%). En ambos casos, los porcentajes para las mujeres son más altos en comparación con los hombres, sobre todo en la primera, donde representa 42.51% para las mujeres.⁵³

Por sexos, las limitaciones por nacimiento son más frecuentes entre las mujeres (52% frente a 48% de los hombres), en tanto que la discapacidad por accidentes es más recurrente en los varones (18.6 frente a 10.1% de las mujeres). Por grupos de edad, entre los 15 y 19 años predominan las limitaciones por nacimiento (58.3%); en cambio, de los 25 a los 29 años destacan las enfermedades (28.8%) y los accidentes (19.9%) como detonantes de discapacidades.

En 2010, 59.7% de los jóvenes con discapacidad del país eran derechohabientes de alguna institución de salud, frente a 61.2% de los jóvenes sin discapacidad; no obstante, el porcentaje de usuarios de servicios de salud es similar para ambos grupos poblacionales. En asistencia escolar y alfabetismo, se aprecian diferencias importantes entre ambos grupos poblacionales: los hombres con discapacidad asisten a la escuela (20.3%), mientras que las mujeres con discapacidad registran el porcentaje más bajo de personas alfabetas (74.8%).⁵⁴

Adicionalmente, el promedio de escolaridad que registra la población de 15 años y más con alguna discapacidad es de 4.7 años, mientras el promedio a nivel nacional es de 8.6 años. Esto se refleja en la tasa de participación económica de dicha población, que alcanza 30%, en comparación con la población en general, que es de casi 54%. El 18.3% de las mujeres con discapacidad participa en el mercado laboral, frente a 42.3% de hombres con discapacidad y el 35.5% de sus homólogas sin discapacidad.⁵⁵

A pesar del marco normativo nacional e internacional que rige esta materia, todavía podemos encontrar dentro del mercado laboral diversas formas de discriminación, las cuales se traducen en serios obstáculos para el acceso, permanencia y desarrollo de las personas en situación de vulnerabilidad. Esta discriminación niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades de la persona, la excluye y la pone en desventaja para desarrollar

⁵² STPS, "Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018", en: *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 2014.

⁵³ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

⁵⁴ INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud. Datos nacionales*, 12 de agosto de 2013, p. 13. [Consultado el 22 de junio de 2015 en: http://www.cinu.mx/minisitio/juventud_2013/Juventud_INEGI.pdf].

⁵⁵ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

de forma plena su vida, colocándola en una situación de vulnerabilidad.⁵⁶

Jóvenes. Los jóvenes entre 15 y 29 años de edad desempeñan un papel fundamental en el desarrollo social y económico. Para el caso de México, en el año 2010 la población de esas edades se ubicó en 29 millones 706 mil 560, 2 millones 485 mil 548 jóvenes más que lo contabilizado por el Censo del año 2000.⁵⁷

El Censo de 2010 registró un mayor número de mujeres que de hombres (15 millones 167 mil 260 y 14 millones 539 mil 300, respectivamente) entre los 15 y 29 años de edad, lo cual significa que hay 96 hombres por cada cien mujeres.

El descenso de la fecundidad y la emigración, que es mayor en este grupo de edad, han hecho que el número de jóvenes se reduzca en comparación con el total de la población. Mientras en 1990 era de 29%, éste disminuyó en el año 2000 a 28% y para 2010 representó 26% del total de habitantes en el país.

El crecimiento promedio anual del número de jóvenes entre 2000 y 2010 fue de 0.85%; y si bien resulta menor a la tasa de crecimiento de la población en su totalidad, que para el mismo periodo creció a un ritmo anual de 1.38%, el aumento en 2.5 millones de personas representa un reto importante.⁵⁸

Al observar que 47.1% de los jóvenes trabaja y 26.7% estudia, se genera la idea de que el 26% restante, que “ni estudia ni trabaja”, se halla en una situación improductiva. Sin embargo, un alto porcentaje de esta población se ocupa en los quehaceres del hogar, una actividad fundamental para el funcionamiento de la sociedad. Y esto es aún más evidente según el sexo, pues el 38.4% de las mujeres realiza estas tareas.

La edad constituye otra diferencia en la condición de actividad de la población joven. En el grupo de 15 a 19 años, la mayoría de mujeres y hombres estudia, con porcentajes muy similares. Desde edades tempranas se observa que un importante número de mujeres se dedica al trabajo en el hogar, pero la situación cambia en el siguiente grupo de edad, produciéndose la mayor diferenciación por sexo, ya que mientras los hombres se incorporan al trabajo, 42.2% de las mujeres se ocupa en el trabajo doméstico. En este grupo se mantiene una gran similitud en los porcentajes de mujeres y hombres que estudian (alrededor de 17%).⁵⁹

En el grupo de 25 a 29 años, en el que gran parte de los jóvenes adquiere responsabilidades familiares, 88.4% de los hombres y 45.3% de las mujeres están dedicados al trabajo; sin embargo, de ellas, el 48.8% se dedica a los quehaceres del hogar.

⁵⁶ “Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018”, *Op. cit.*

⁵⁷ INEGI, México, *un país de jóvenes. Informativo Oportuno*, vol. 1, núm. 1, 29 de marzo de 2011.

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

Condición de actividad	Total	Hombres	Mujeres
Total			
Tiene trabajo	47.1	63.5	31.3
Busca trabajo	3.3	4.9	1.8
Estudia	26.7	26.8	26.6
Quehaceres del hogar	20.0	0.8	38.4
Otra situación	2.4	3.4	1.5
No especificado	0.5	0.6	0.4
15 a 19 años			
Tiene trabajo	25.8	36.5	15.0
Busca trabajo	3.0	4.6	1.3
Estudia	54.1	53.1	55.2
Quehaceres del hogar	13.6	1.1	26.2
Otra situación	3.1	4.2	1.9
No especificado	0.4	0.5	0.4
20 a 24 años			
Tiene trabajo	54.0	72.7	36.4
Busca trabajo	3.8	5.4	2.2
Estudia	17.5	17.6	17.3
Quehaceres del hogar	21.9	0.6	42.2
Otra situación	2.3	3.1	1.5
No especificado	0.5	0.6	0.4
25 a 29 años			
Tiene trabajo	65.9	88.4	45.3
Busca trabajo	3.2	4.7	1.7
Estudia	2.8	3.0	2.6
Quehaceres del hogar	25.7	0.5	48.8
Otra situación	1.8	2.6	1.1
No especificado	0.6	0.8	0.5

Sólo 35.7% de adolescentes de 15 a 19 años tiene al menos un grado aprobado en el nivel medio superior, y de ellos 78.2% asiste a la escuela; mientras que entre los jóvenes de 20 a 24 años no sólo disminuye la proporción de quienes cuentan con el mismo nivel de escolaridad (27.3%), sino que además la mayoría no asiste a la escuela (82%).

Existen múltiples factores en torno a la deserción escolar en este nivel. La Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior 2011 preguntó a los jóvenes sobre el principal motivo por el que abandonaron sus estudios. Se les dio la opción de mencionar dos motivos adicionales, en caso de haberlos: la falta de dinero en el hogar para útiles, pasajes o inscripción (mayor razón declarada por 36% de los desertores e indicada entre las tres primeras, con 50%); la segunda, mencionada como la principal, fue si le disgustaba estudiar (7.8%); y la tercera, si consideraba más importante trabajar que estudiar (7.2%).⁶⁰

El joven con discapacidad afronta otros retos para su incorporación a la sociedad que aquel que no presenta dicha condición, de allí la importancia de

⁶⁰ Secretaría de Educación Pública, *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior 2011*, julio de 2013, p. 50. [Consultado el 22 de junio de 2015 en: <http://www.siguele.sems.gob.mx/siguele/encuesta.php>].

revisar la información sociodemográfica sobre este grupo poblacional. Según la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, 566 mil jóvenes (de 15 a 29 años) tienen dificultades en la realización de tareas de la vida diaria; ellos representan 9.9% de la población con discapacidad y 1.9% del total de jóvenes del país.⁶¹

Entre los jóvenes con discapacidad, 57.4% son hombres. Por grupo de edad, 36.1% tienen de 15 a 19 años, 32.5% de 20 a 24 años y 31.4% de 25 a 29 años de edad. Las limitaciones para caminar o moverse son las más reportadas (33.7%), seguidas de las mentales o intelectuales (23.8%) y las dificultades para ver (23.5%).

Por otra parte, los principales detonantes de las limitaciones para caminar o moverse son las enfermedades (32.1%) y los accidentes (31.8%), mientras que 65.6% de las limitaciones mentales reportadas por los jóvenes se originaron por problemas durante el nacimiento.⁶²

En nuestro país, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre de 2013 fue de 8.4%: los adolescentes de 15 a 19 años (10.1%) y los jóvenes de 20 a 24 (9.2%) muestran el mayor nivel de desocupación. Uno de los problemas que enfrenta la población joven al momento de buscar trabajo es la falta de experiencia laboral, 18.1% de los jóvenes desocupados cumple esta condición; en tanto que 8.8% de los jóvenes declaró disponibilidad para trabajar al momento de la entrevista, pero dejó de buscar trabajo o no lo buscó porque piensa que no tiene oportunidad para ello.⁶³

Población Indígena. El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 refiere que este sector de la población conforma un importante grupo social de mexicanos que dada su cultura, historia y lengua, se identifica como los pueblos originarios del país, asentados en su mayoría en zonas aisladas y sin acceso a los servicios básicos.⁶⁴

Se estima que, en México, son ubicables geográficamente y constituyen el grupo focal de las políticas públicas en materia indígena, 15.7 millones de personas, de las cuales 11.1 millones viven en un hogar indígena,⁶⁵ 6.6 millones son hablantes de lengua indígena y 9.1 millones no hablan lengua indígena, en tanto 400 mil de los hablantes no se consideran indígenas⁶⁶

Los indígenas mexicanos no son un grupo homogéneo. A ello se debe que, si bien se cuenta con un registro de 68 pueblos indígenas en el país –que se corresponden con las 68 lenguas que se hablan a lo largo del territorio

⁶¹ INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud*, Op. cit., p. 12.

⁶² *Idem*.

⁶³ Se refiere a la población de 14 a 29 años de edad.

⁶⁴ CDI, “Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018”, en: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2014.

⁶⁵ De acuerdo con los criterios de la CDI, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, se incluye a personas que dijeron hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares. *Idem*.

⁶⁶ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

nacional—, lo cierto es que entre ellos y en el interior de sus comunidades se vive una pluralidad lingüística, cultural e incluso religiosa.

La mayoría de los asentamientos de la población indígena, sea por razones históricas, económicas, sociales, por persecuciones o bien por desplazamientos que han padecido y los han excluido del desarrollo, se caracteriza por su dispersión territorial. De las poco más de 192 mil localidades del país, en 34 mil 263, 40% y más de sus habitantes es población indígena; y de ese total, casi 22 mil localidades tienen menos de 100 habitantes, siendo las regiones interiores del país, de difícil acceso y zonas desérticas, montañosas o selva, las áreas de mayor concentración de población indígena. Como las más notorias, se identifican regiones indígenas como la Tarahumara, Huicot o Gran Nayar, Maya, Huasteca, la Montaña de Guerrero y la Lacandona, así como la Mixteca y Valles Centrales.⁶⁷

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) identifica 25 regiones indígenas en 20 estados del país, sin embargo, en todas las entidades federativas se encuentra población indígena. Al mismo tiempo, de los 2 mil 456 municipios existentes, 624 son indígenas y se ubican principalmente en los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

La población indígena supera el millón de habitantes en Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz. Se concentra mayormente en Campeche, Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán, donde la población indígena supera el 20% del total y en algún caso, como el de Yucatán, representa más de la mitad de la población del estado.

De los 624 municipios donde más del 40% de la población es indígena, en 426 los porcentajes de población en situación de pobreza superan el 80%. Asimismo, 271 municipios indígenas presentan condiciones de pobreza extrema en más del 50% de su población, concentrados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

La diversidad implica fragmentación, y ello genera condiciones de debilidad política, económica y social, que a su vez conllevan iniquidad, exclusión, marginación social, injusticia y discriminación. La condición de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de la población indígena reproduce condiciones de atraso y limita las alternativas de desarrollo.

La problemática que enfrentan los pueblos indígenas se puede plantear desde diferentes ámbitos:

- Derechos. La población indígena padece una falta de cumplimiento de los derechos humanos plasmados en la Carta Magna, lo cual agrava sus condiciones de marginación, pobreza y exclusión social.

⁶⁷ CDI, “Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018”, *Op. cit.*

- Desarrollo social. La mayor parte de la población indígena no tiene acceso a la alimentación, la salud, la educación, la vivienda digna, ni a servicios de agua potable, drenaje y electrificación, a los que tiene derecho todo mexicano.
- Desarrollo económico. La pobreza y la pobreza extrema que enfrentan las familias y comunidades indígenas no se resuelven con el simple aprovisionamiento de bienes y servicios públicos. Para superar la condición de pobreza es necesario que la población indígena tenga acceso a fuentes de ingreso permanentes, vinculadas con trabajos productivos, y éstos con el desarrollo de las capacidades y vocaciones productivas de la misma población y de sus regiones.
- Organización y participación de la sociedad indígena en el diseño y coordinación intergubernamental. La capacidad de organización y participación indígena no es suficientemente reconocida en el diseño de las políticas públicas, situación que no sólo es discriminatoria y excluyente, sino que resta eficacia a la acción gubernamental.
- Preservación y fomento del patrimonio cultural. La pérdida de la cultura indígena significa pérdida de identidad y del patrimonio de la nación. Es necesario preservar y fomentar todas las expresiones culturales de los pueblos indígenas que hoy se ven amenazadas.

La discriminación es un tema que acompaña a la población indígena. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS) registró que ocho de cada 10 mexicanos consideran que no han sido respetados sus derechos por motivo de sus costumbres o su cultura, por su acento al hablar, por su color de piel, por provenir de otro lugar, por su educación, por su religión o por su forma de vestir; mientras que siete de cada 10 indicaron que fue por su condición de ser hombre/mujer, su edad, su apariencia física o por no tener dinero.

La ENADIS arroja que 44% de la población considera que no se respetan los derechos de los indígenas, 31% que se respetan poco y 22% que sí se respetan.

La discriminación puede ser múltiple, sobre todo cuando se trata de mujeres de origen indígena que desde niñas son explotadas, discriminadas e incluso abusadas sexualmente; o en el caso de las mujeres migrantes indígenas, quienes sufren largas jornadas laborales, maltrato físico y acoso sexual, y no cuentan con seguro médico.

Personas en reclusión próximas a ser liberadas. México ocupa el séptimo lugar en población penitenciaria a nivel mundial; entre los 10 países se encuentran Estados Unidos, China, Rusia, Brasil, India, Irán, Tailandia, Sudáfrica y Ucrania, así lo reportó el Centro Internacional de Estudios de Prisión

(International Centre for Prison Studies-King's College).⁶⁸

La población penitenciaria es uno de los sectores menos visibles de la sociedad, lo que incrementa sus condiciones de vulnerabilidad y la propensión a la transgresión de sus derechos humanos. Su desatención constituye un factor que contribuye a la reincidencia y, con ello, a elevar los índices delictivos.⁶⁹

Son 420 los centros que conforman el sistema penitenciario mexicano: 15 federales, 303 estatales, 91 municipales y 11 del Distrito Federal. En enero de 2013, la población penitenciaria total era de 242 mil 754 (95.2% hombres y 4.8% mujeres); el 79.5% se encuentra en reclusión por delitos del fuero común y 21.4% por delitos del fuero federal (SEGOB, 2013).

El 72.2% de la población reclusa tiene 29 años de edad o menos (166 mil 827 personas); y 75% del total de mujeres en reclusión son madres de familia que requieren trabajo para proveer a sus hijos.⁷⁰

En el entendido de que una función primordial del sistema penitenciario está relacionada con el proceso de reinserción social, se obtuvo información sobre algunas actividades que realizan las personas reclusas para recibir instrucción o preparación a fin de que al momento de alcanzar su libertad, cuenten con herramientas que faciliten su reintegración a la sociedad.

Se cuenta con los siguientes datos sobre la población reclusa por delitos del fuero común y federal, que se encontraba estudiando o ejerciendo alguna actividad ocupacional al cierre de 2013:

- De los reclusos del fuero común, 52 mil 571 se encontraban estudiando (40 mil 640 sentenciados y 11 mil 931 en proceso de recibir sentencia), mientras que 89 mil 121 ejercían alguna actividad ocupacional (55 mil 498 sentenciados y 33 mil 623 en proceso de recibir sentencia).
- Respecto a los reclusos por delitos del fuero federal, 6 mil 171 se encontraban estudiando (4 mil 151 sentenciados y 2 mil 020 en proceso de recibir sentencia) y 14 mil 455 realizaban una actividad ocupacional (9 mil 093 sentenciados y 5 mil 362 en proceso de recibir sentencia).⁷¹

Jornaleros agrícolas⁷². De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2012 el 45.4% de la población (alrededor de

⁶⁸ Diva Hadamira Gastélum, "México ocupa el séptimo lugar en población penitenciaria", en: *Crónica.com.mx*. [Consultado el 23 de junio de 2015 en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2013/774214.html>].

⁶⁹ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

⁷⁰ Véase: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal 2011*.

⁷¹ INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013. Resultados*, México, 2014, p. 12.

⁷² "El jornalero es un trabajador que no tiene empleo de planta: anda en pos del trabajo cada día y migra buscando continuidad en el empleo y mejores alternativas de vida. Su familia suele ser numerosa y con un bajo nivel de estudios. Sus pesadas y monótonas tareas no requieren de una alta calificación y se realizan a la intemperie. Por lo tanto, los jornaleros agrícolas pueden definirse como los asalariados eventuales más explotados y desprotegidos del medio rural, sujetos a un proceso de pauperización paulatina y cuya alta movilidad es un obstáculo para su organización. Fuente: Teresa de J. Rojas Rangel, "Migración y exclusión social de los trabajadores del campo en México", en: educ@upn.mx. [Consultado el 23 de junio en: <http://educa.upn.mx/hecho-en-casa/num-11/152-migracion-y-exclusion-social-de-los-trabajadores-del-campo-en-mexico>].

53.3 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza multidimensional. Sin embargo, existen grupos de población que por sus características presentan mayor condición de vulnerabilidad, en términos de carencias sociales o de insuficiencia de ingresos. Uno de estos grupos lo constituye la población jornalera agrícola.⁷³

La naturaleza estacional de su ocupación, la dispersión que existe entre las diferentes áreas de cultivo y el fenómeno migratorio al que están sujetos los jornaleros agrícolas, dificultan su identificación. No obstante, de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, en 2013 la población potencial era de 6.02 millones de jornaleros agrícolas e integrantes de sus hogares. De esta población, 1.55 millones de personas correspondían a jornaleros agrícolas y 4.47 millones eran integrantes de los hogares de los jornaleros agrícolas.⁷⁴

Para las personas jornaleras agrícolas en nuestro país, las condiciones relacionadas a su actividad laboral, la necesidad de migrar para encontrar fuentes de trabajo y el rezago social en el que se encuentran, constituyen los principales factores que los caracterizan como un grupo social altamente vulnerable.

Esta situación se agrava por el hecho de que frecuentemente enfrentan situaciones que violentan sus derechos humanos y laborales, como la contratación de mano de obra infantil, lo que constituye una grave violación de los derechos de niñas y niños, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes y tratados internacionales.

Cada año, aproximadamente 300 mil niñas y niños abandonan sus comunidades de origen para emigrar con sus familias a otras entidades del país en busca de trabajo e ingresos; a ello se debe que muchos tengan que trabajar en los campos desde muy jóvenes.

Dado que la mayoría de las y los hijos de jornaleros agrícolas proviene de comunidades indígenas, alrededor del 42% padece algún grado de desnutrición; y para ellos la migración a los estados del norte representa importantes cambios en sus costumbres, cultura e idioma.

La Secretaría de Educación Pública estima que menos del 10% de estos niños y niñas asiste a la escuela; muchos suspenden sus estudios debido a complicaciones administrativas por cambiar de lugar de residencia.

Según el Módulo de Trabajo Infantil de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 773 mil 300 niñas, niños y adolescentes entre cinco y 17 años se encontraban trabajando en el sector agropecuario en 2013, lo que representa

⁷³ Véase: "Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, para el Ejercicio Fiscal 2015", en: *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2014.

⁷⁴ *Idem*.

30% del total de menores en ese rango de edad que trabajan en el país. Esta situación es particularmente grave si se considera que 36% de las niñas y niños que trabajan no asisten a la escuela (2 millones 119 mil 363).⁷⁵

Comunidad LGTTTI. La población lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual (LGBTTTI) se considera un grupo de personas en situación de vulnerabilidad por enfrentar distintas formas de exclusión, discriminación y negación de acceso pleno a sus derechos fundamentales. Estas conductas antisociales se deben, principalmente, a la difusión y aceptación normalizada de prejuicios acerca de la diversidad sexual, que en lo cotidiano se traducen en diferentes formas de violencia y discriminación en ámbitos sociales, culturales, religiosos, laborales, legales y políticos.

No se dispone de datos demográficos públicos acerca del peso poblacional de este grupo, lo que hace necesario considerar en los próximos levantamientos censales de población y vivienda a los habitantes de la comunidad LGBTTTI, tanto a nivel nacional como en las entidades federativas, para conocer su composición y características.

Sin embargo, el preguntar a las personas acerca de su preferencia u orientación sexual, lo hace una información sensible y difícil de concentrar, ya que actualmente está salvaguardada por la ley de transparencia y de protección de datos personales. En el fondo, la razón es evidente: la identidad o preferencia sexual sigue siendo un factor de discriminación, por lo que las personas pueden elegir no expresarla abiertamente por temor a ser agredidas, rechazadas o señaladas de algún modo que se traduzca en el menoscabo y obstrucción al acceso de sus derechos elementales.⁷⁶

La ausencia de criterios metodológicos para acceder a datos sociodemográficos sólidos acerca de este sector de la población, es en realidad un indicador importante, dada la necesidad de avanzar en la visión de su problemática y otras carencias, que permitan el diseño de políticas públicas orientadas a favorecer su desarrollo integral con perspectiva de derechos humanos, equidad y no discriminación.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) estima que, en 2007, el porcentaje de personas no heterosexuales oscilaba entre 5 y 6% del total de la población mexicana. Para ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) calculaba extraoficialmente en 875 mil el número de personas homosexuales para la ciudad de México.

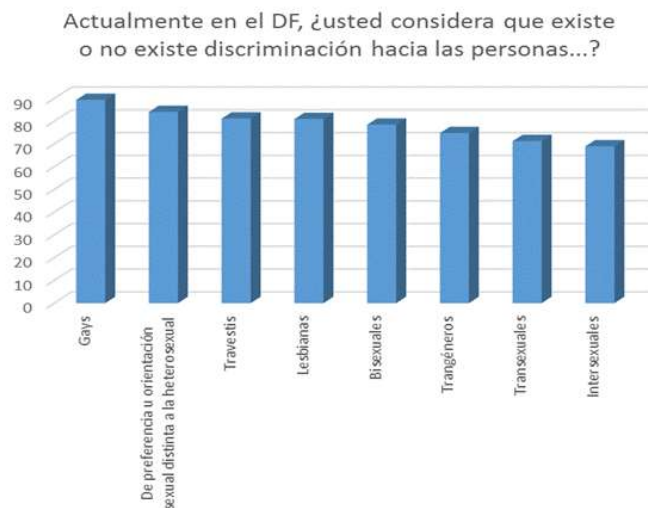
Estos porcentajes llevan a considerar un dato promedio estimado para el año 2010, de acuerdo con cifras del Censo de Población del INEGI: a nivel nacional, de los 112 millones 336 mil 538 habitantes censados, el 5.5% de la población

⁷⁵ Véase: "Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas", *Op. cit.*

⁷⁶ Preguntas tan cerradas como: ¿hombre o mujer?, ¿femenino o masculino?, no permiten contar con información sobre las características de identidad de género para este segmento de población.

representa 6 millones 178 mil 509 habitantes a nivel nacional, de los cuales 51.2% son mujeres y 48.8% hombres.

En junio de 2013 se realizó la primera Encuesta sobre Discriminación de la Ciudad de México (EDIS-CdMx 2013), en la cual, a la pregunta: “¿En los últimos 12 meses, ha escuchado, visto o leído algo relacionado sobre discriminación hacia personas del Distrito Federal?”, 29.9% contestó que sí; y de esas personas, 7.3% recordó haber escuchado, visto o leído que ‘se discrimina a los homosexuales’, siendo el primer lugar de la lista. A la pregunta: “Cuando escucha el término ‘discriminación’, ¿qué es lo primero que se le viene a la mente?”, 2.7% lo relacionó con ‘homosexuales’.



El 89.3% de las personas que respondieron la Encuesta señaló que se discrimina a las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual; y la segunda causa más común por la que se discrimina mucho en la ciudad de México es por la preferencia u orientación sexual diferente de la heterosexual. El tercero y cuarto lugar lo ocupan los travestis y las lesbianas, respectivamente; el quinto las personas bisexuales, seguidas de los transgéneros, los transexuales y finalmente los intersexuales. Las personas encuestadas indicaron que estos grupos sufren maltrato, siendo la manifestación más evidente: burlas, insultos, golpes, críticas, ser ignorados, humillados y rechazados.

Panorama internacional. La globalización ha marcado el futuro económico de las naciones. Diversos autores⁷⁷ señalan que el mundo está cada vez más cerca, que las comunicaciones tienen y tendrán gran impacto en los patrones de vida, que el acceso a la información está determinando el desarrollo de las naciones, que el planeta se ha transformado en una aldea global y el conocimiento será el mayor recurso de los países.⁷⁸

Los avances materiales y tecnológicos de la civilización en la última parte del siglo XX, y en lo que va del XXI, no tienen precedente. La humanidad dispone de medios y recursos técnicos que, empleados con prudencia y principios éticos, le

⁷⁷ Entre ellos: Immanuel Wallerstein, historiador y sociólogo que desarrolla la idea de los “sistemas mundiales”; Anthony Guiddens, politólogo inglés, promotor de la Tercera Vía y estudioso de los impactos de la globalización; Ulrich Beck, sociólogo alemán, uno de los más importantes teóricos de la globalización; Manuel Castells, sociólogo español que trata, entre otros temas, la Sociedad de la Información; Alvin Toffler, escritor y futurista estadounidense cuyas obras representativas en la materia son *El shock del futuro* y *La tercera ola*.

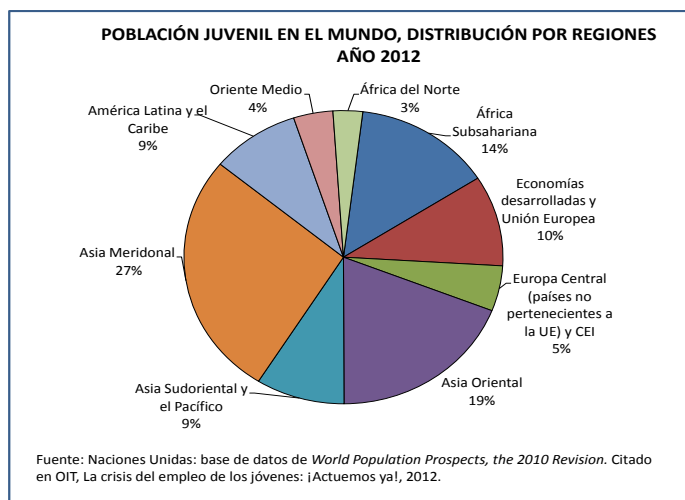
⁷⁸ Julián Ramiro Mateus y William David Brassat, “La globalización: Sus efectos y bondades”, en: *Economía y Desarrollo*, vol. 1, núm. 1, marzo 2002. [Consultado el 6 de febrero de 2015 en: <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf>].

permitirían hacer frente a buena parte de los problemas actuales. Sin embargo, niñas y niños, jóvenes, mujeres, campesinos, indígenas, personas adultas mayores y con discapacidad, entre otros grupos vulnerables de la sociedad mundial, siguen siendo discriminados y excluidos del saber y del bienestar en un contexto económico poco favorable, agravado desde hace poco más de un lustro.

El proceso de globalización de la economía plantea oportunidades y riesgos, por ello resulta imperativo crear nuevos mecanismos para que los países aprovechen las coyunturas que les favorecen y eviten quedar excluidos de la dinámica internacional. El crecimiento económico tiene que ser, cada vez más, fundamento del desarrollo humano; y las políticas, orientadas a fortalecer el desarrollo de las personas.

Grupos vulnerables laboralmente

Jóvenes. Para el año 2012, Naciones Unidas estimó que en el mundo había más de 1,200 millones de jóvenes, lo cual significa que casi una de cada cinco personas tenía entre 15 y 24 años, la mayoría (alrededor del 90%) viviendo en países en vías de desarrollo (60% en la región de Asia y 17% en África). Actualmente, cerca de 1,000 millones de jóvenes habitan en estos países, el mayor número registrado en el mundo hasta la fecha; este grupo de población alcanzará la cifra máxima de 1,100 millones en 2060, y a partir de ahí presentará un descenso paulatino.⁷⁹



Si bien la población joven constituye un activo para propiciar la innovación en las economías y en las sociedades, continúa gravemente afectada por la crisis; los jóvenes siguen siendo quienes más recientes la débil y desigual recuperación. En 2012, 13.8 millones de jóvenes estuvieron desempleados a nivel mundial y la desaceleración en la actividad económica agravó esta situación, por lo que en 2013 alrededor de 74.5 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad no contaban con un empleo.

La OIT advierte que la crisis ha mermado de manera drástica las perspectivas del mercado laboral para los jóvenes, ya que muchos experimentan el

⁷⁹ Naciones Unidas, *World Population Prospects, the 2010 Revision*.

desempleo de larga duración desde su ingreso al mercado laboral, situación que no había sido constatada durante las contracciones cíclicas anteriores. Estos periodos de desempleo tan prolongados y el desaliento al inicio de la trayectoria profesional, perjudican además las perspectivas a largo plazo, ya que las competencias profesionales y sociales se degradan y no se acumula experiencia laboral⁸⁰

Cabe destacar que en los países de los que se cuenta con datos, la proporción de jóvenes que ni trabajan ni estudian, o están recibiendo formación, ha seguido en aumento desde que se inició la crisis; en algunos, se calcula que una cuarta parte de los jóvenes de entre 15 y 29 años de edad se encuentra en esta situación.

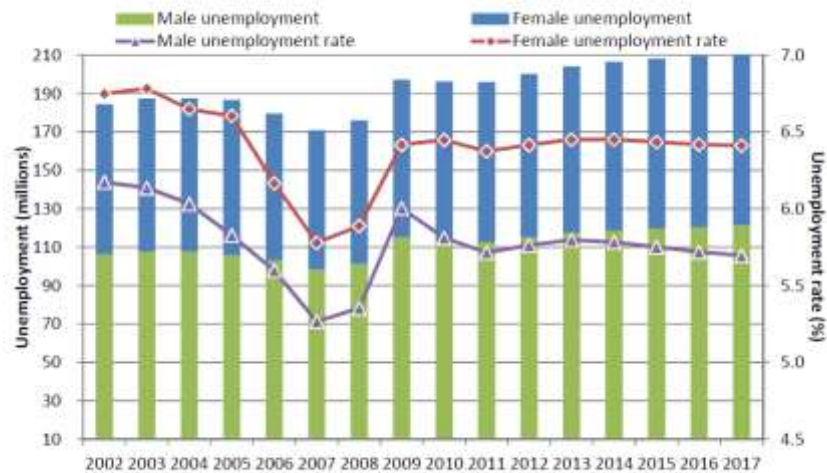
Mujeres. Datos del informe Tendencias mundiales de empleo para las mujeres 2012, elaborado por la OIT, alertaron sobre los impactos que tuvo la crisis económica de 2008 en materia de empleo para las mujeres.⁸¹ De acuerdo con este informe, debido a la situación económica mundial, desde 2009 la diferencia de las tasas de empleo entre mujeres y hombres ha aumentado en todos los países del mundo, y esta tendencia seguirá al menos hasta 2017.

La diferencia de género en la relación empleo/población se mantuvo estable hasta 2008, con un promedio mundial de 1.2 mil millones de mujeres empleadas frente a 1.8 mil millones de hombres, con una tasa de desempleo de 5.8% y 5.3%, respectivamente. Esta disparidad de 0.5% se incrementó hasta 0.7% en 2012, dado que la crisis produjo 13 millones de empleos perdidos para las mujeres.

⁸⁰ OIT, *Tendencias mundiales de empleo 2013*.

⁸¹ Este informe constituye el documento más completo hasta ahora publicado sobre el tema, y en él se reconoce que no existe una fórmula para aumentar la tasa de empleo femenino. Sin embargo, encontrar un equilibrio que permita a las mujeres compaginar su trabajo con las tareas familiares podría ser parte de la solución.

Figure 1. Global female and male unemployment, 2002–2017



Note: 2012 are preliminary estimates and 2013 onwards are preliminary projections.

Source: ILO, *Trends econometric models*, July 2012.

Nota: Cifras preliminares para 2012 y proyecciones preliminares de 2013 en adelante.
Fuente: OIT, *Tendencias de modelos econométricos*, julio 2012.

Varios factores explican esta brecha de desempleo: mayor prevalencia de contratos temporales entre las mujeres, diferencias en el nivel de instrucción y segregación en el mercado de trabajo. Por lo general, los trabajadores con contratos permanentes tienen mejores prestaciones de desempleo e indemnización por despido legal, además de otros beneficios legales en materia de protección del empleo. La incidencia de contratos temporales es significativamente mayor entre las mujeres que entre los hombres, lo cual explica, en parte, las diferencias en las tasas de desempleo.⁸²

Otro factor que explica las tasas de desempleo más altas para las mujeres es que ellas son más propensas que los hombres a salir y volver a entrar en el mercado laboral, debido a compromisos familiares. La interrupción de la carrera para la crianza de los hijos deriva en periodos de desempleo más largos, mientras que los hombres son más propensos a pasar directamente de un trabajo a otro.

En América Latina, las mujeres se encuentran particularmente afectadas por estas condiciones; pese a haber aumentado notablemente su participación en el mercado de trabajo, no han logrado igualdad de condiciones con relación a los hombres. Las mujeres han mantenido su concentración en empleos más precarios, con salarios menores, más horas de trabajo y mayores índices de pobreza, entre otros aspectos preocupantes.⁸³

Casi la mitad de las mujeres de América Latina (47.7%) que trabajan de manera

⁸² OIT, *Tendencias mundiales de empleo para las mujeres 2012*.

⁸³ Silvia Cristina Yannoulas, "Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina", en: *redEtis*, IPE-IDES, septiembre de 2005, p. 11.

remunerada se desempeñan en empleos de baja productividad y con escasa protección social.⁸⁴ El informe resalta que, en promedio, la tasa de actividad económica femenina asciende a 49.8%, y una de cada tres mujeres en la región no cuenta con ingresos propios. Asimismo, el tiempo que dedican las mujeres al trabajo no remunerado es al menos el doble que el destinado por los hombres a este tipo de tareas. “La sobrecarga de trabajo no remunerado merma la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el avance de sus carreras y sus posibilidades ocupacionales, lo que a su vez reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a protección social”.

En el empleo doméstico confluye un perfil poblacional específico, déficit en activos básicos y condiciones laborales precarias. La evidencia confirma lo que varias investigaciones ya han demostrado: el empleo doméstico está más feminizado que el resto de las ocupaciones del cuidado, presenta un nivel educativo inferior, está más afectado por la pobreza y la indigencia, y tiene mayor incidencia de población indígena que el resto de los trabajadores del sector.

En el empleo doméstico también se concentra la mayor proporción de jefas de hogar y de trabajadoras que viven en hogares con niños y adolescentes. A su vez, existe una fuerte asociación entre el empleo doméstico y los hogares monoparentales con jefatura femenina, lo que refleja un núcleo de desigualdad en donde se combinan la vulnerabilidad, la alta dependencia del ingreso con extensas jornadas laborales y serias dificultades para conciliar el trabajo remunerado con el no remunerado.⁸⁵

Personas con discapacidad. Datos del Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011, a cargo de la Organización Mundial de la Salud y del Banco Mundial, indican que más de mil millones de personas viven con alguna discapacidad; y de ellas, casi 200 millones enfrentan dificultades considerables en su funcionamiento.⁸⁶ En los años futuros la discapacidad será motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia va en aumento: la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre las personas adultas mayores; las enfermedades crónicas también registran un incremento a nivel mundial, entre ellas la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental.

Un estudio reciente de la OCDE⁸⁷ reveló que en 27 países, las personas con discapacidad en edad de trabajar enfrentan serias desventajas en el mercado de trabajo en comparación con las personas sin discapacidad en edad de trabajar.

⁸⁴ <http://www.revistahumanum.org/revista/casi-50-de-los-empleos-remunerados-de-las-mujeres-son-precarios-en-america-latina/>.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ El número de países que recopila datos sobre la prevalencia de la discapacidad a través de censos y encuestas es cada vez mayor, y en muchos casos se ha comenzado a aplicar un planteamiento basado en las dificultades de funcionamiento, en lugar de un planteamiento basado en las deficiencias. Los principales dominios para medir el grado de dificultad son: la vista, el oído, la movilidad, las funciones cognitivas, el autocuidado y la comunicación. Fuente: *Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011*, OMS / Banco Mundial, p. 29.

⁸⁷ *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*, París, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2010. Citado en: *Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011*.

En promedio, la tasa de ocupación de las personas con discapacidad (44%) equivale a más de la mitad de la de las personas sin discapacidad (75%); la tasa de inactividad es aproximadamente 2.5 veces mayor entre las personas sin discapacidad (49% y 20%, respectivamente).

En otro estudio⁸⁸ se comprueba que las personas con deficiencias intelectuales tienen tres o cuatro veces menos probabilidades de ser empleadas que las personas sin discapacidad, y mayores probabilidades de pasar por periodos de desempleo más frecuentes y prolongados; también tienen más probabilidades de ser empleadas en ambientes segregados.

El Informe Mundial sobre Discapacidad 2011 aporta información sustantiva en materia de inclusión laboral de las personas con discapacidad:

- En muchos países, los mercados laborales son mayormente informales, y es alto el número de personas que trabajan por cuenta propia. En la India, por ejemplo, el 87% de las personas con discapacidad que trabajan lo hacen en el sector informal.
- Las personas con discapacidad que trabajan suelen ganar menos que sus contrapartes sin discapacidad; y las mujeres con discapacidad tienden a ganar menos que los hombres con discapacidad. Las diferencias salariales entre mujeres y hombres con y sin discapacidad son, por tanto, tan importantes como las diferencias en las tasas de ocupación.
- Las personas con discapacidad pueden necesitar flexibilidad de horario y en otros aspectos de su trabajo: requieren tiempo para prepararse para ir a trabajar, desplazarse desde y hacia el lugar de trabajo, y ocuparse de su salud. Por eso puede resultarles conveniente el trabajo a tiempo parcial o contingente, que a veces permite esa flexibilidad; sin embargo, es posible que esos empleos ofrezcan sueldos más bajos y menos prestaciones.
- Las personas con discapacidad están en desventaja en el mercado laboral. Por ejemplo, la falta de acceso a educación y capacitación o a recursos financieros, puede ser la causa de su exclusión del mercado laboral; pero dicha exclusión también podría obedecer a la percepción que exista en el lugar de trabajo o que tengan los empleadores de la discapacidad y de las personas con discapacidad.
- Las personas con discapacidad registran tasas de empleo más bajas, tienen mayor probabilidad de sufrir desventajas económicas, y por ello es menos probable que puedan pagar un seguro médico privado.

Para el caso específico de América Latina, la CEPAL también examina la situación de las personas con discapacidad en la región, sus necesidades en materia de cuidado y los desafíos para las políticas públicas. Según los últimos datos disponibles de distintas fuentes, todavía muy diversas en la captación de

⁸⁸ MM Verdonshot *et al.*, "Community Participation of People with an Intellectual Disability: A Review of Empirical Findings", en: *Journal of Intellectual Disability Research*, 2009. Citado en: *Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011*.

información al comparar entre países, alrededor de 12% de la población de América Latina y el Caribe viviría al menos con una discapacidad, lo que involucra aproximadamente a 66 millones de personas.⁸⁹

Programas de atención para personas con discapacidad desarrollados en la administración 2000-2006		
Programa	Institución responsable	Objetivo
Programa de Atención a Personas con Discapacidad	Sistema Nacional DIF	Prestar servicios de rehabilitación integral a la población con discapacidad o en riesgo de presentarla, con el propósito de contribuir a su integración social.
Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad 2001-2006	Secretaría de Trabajo y Previsión Social	Lograr a nivel nacional la integración o la reintegración de las personas con discapacidad en actividades productivas, a través de la coordinación de las diferentes instancias de los sectores.
Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa	Secretaría de Educación Pública	Garantizar una atención educativa de calidad para los niños, las niñas y los jóvenes con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial.
Programa de Emprendedores con Discapacidad (ECODIS)	ORPIS	Incorporar a alguna actividad productiva o de empleo a las personas con discapacidad, y con ello crear condiciones que fortalezcan el acceso a un proyecto de vida sustentable de derechos humanos y que fomente un cambio cultural en la población.
Programa de Acción para la Prevención y Rehabilitación de Discapacidades (PreveR-Dis)	Secretaría de Salud	Atender la discapacidad como problema emergente de salud pública; impulsar y fortalecer el desarrollo de los programas de prevención y de atención a la discapacidad, mediante la participación de las instituciones de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad civil en general.
Programa de Apoyo a Personas con Discapacidad en el Medio Rural	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Lograr la incorporación de las personas con discapacidad a proyectos productivos en igualdad de oportunidades.
Programa Nacional de Accesibilidad a Inmuebles Públicos Federales	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Lograr la adecuación e implementación de accesibilidad tanto física como al transporte y a las comunicaciones.

Fuente: CONADIS, Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012.

Estos programas no se desarrollaron con un objetivo común.⁹⁰ Por tratarse de programas sectoriales, frenaron la política integral de desarrollo social para personas con discapacidad que se impulsó en la administración anterior.

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 (objetivos vinculados a la inclusión laboral)	
Objetivo	Descripción

⁸⁹ Véase: OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*

⁹⁰ *Idem.*

1. Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.	Atraer inversiones que generen empleos formales y de calidad, además de incentivar la entrada de jóvenes al mercado laboral formal.
2. Impulsar el diálogo con los sectores productivos en materia de actualización del marco normativo del sector laboral; productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores.	Contribuir al análisis y a la elaboración de propuestas para reformar la Ley Federal del Trabajo, así como a la actualización del marco normativo en la materia.
3. Instrumentar estrategias para la atención integral de los jornaleros agrícolas y sus familias.	Mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población que habita en zonas rurales, y promover el empleo a través de la vinculación entre los oferentes y los demandantes en el sector agrícola.
4. Promover la equidad y la inclusión laboral.	Combatir las peores prácticas de explotación laboral y trabajo infantil, mediante el fortalecimiento de las redes de vinculación interinstitucional entre los sectores público, social y privado; así como desarrollar políticas para la no discriminación laboral e impulsar la igualdad de oportunidades, acceso y permanencia en el ámbito laboral, de los grupos en situación de vulnerabilidad.

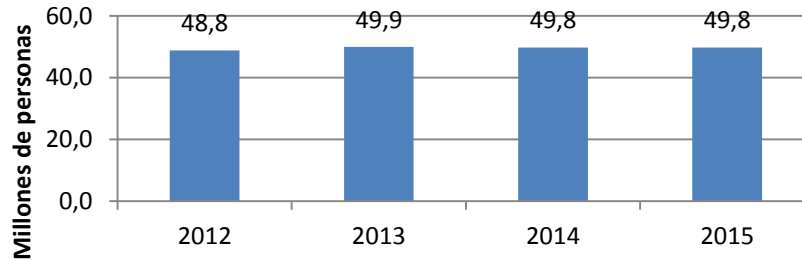
Fuente: elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012.

Instrumentos de política social, combate a la pobreza, promoción de la inclusión social y laboral (1970-2012)

Periodo	Instrumento
1970-1976	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)
1976-1982	Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) Sistema Alimentario Mexicano (SAM)
1982-1988	Programa Nacional de Alimentación (PRONAL)
1988-1994	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)
1994-2000	Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE) Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
2000-2006	Programa Sectorial a Mediano Plazo denominado Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006 Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad 2001-2006 Guía para Empleadores Interesados en la Inserción Laboral de Personas con Discapacidad Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012
2006-2012	Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012 Guía para la Inclusión Laboral de Personas Adultas Mayores, Personas con Discapacidad y Personas con VIH 2012 PROSPERA-Programa de Inclusión Social
2012-2018	Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018 Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018

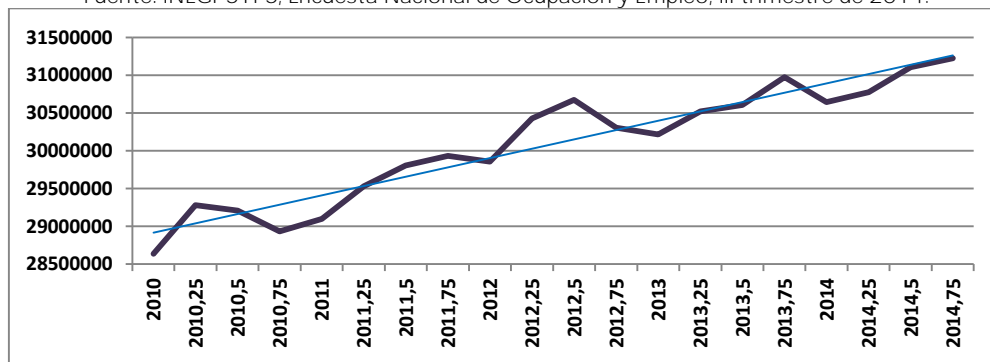
Fuente: Elaboración propia.

Población de 15 años y más económicamente activa,
ocupada en México (2012-2015)
(millones de personas)

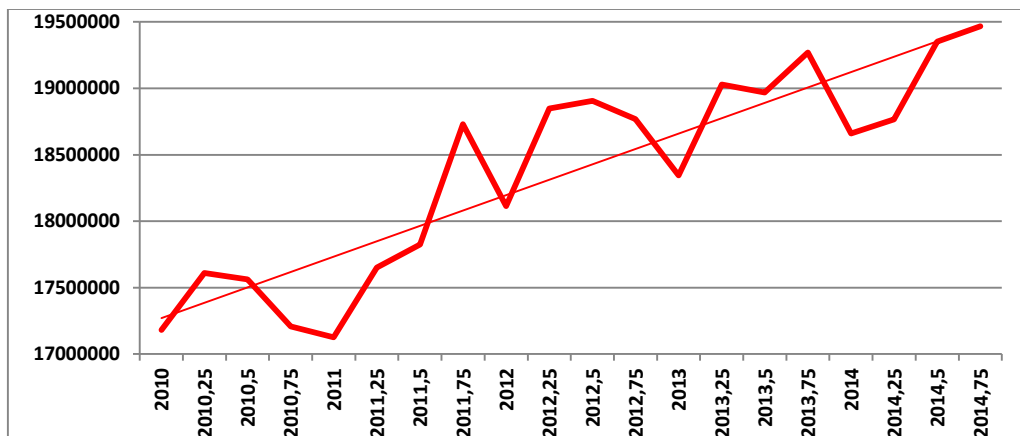


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, III trimestre de 2014.

Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, III trimestre de 2014.



México: población ocupada, mujeres



Fuente: INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, III trimestre de 2014.