



BIBLIOTECA MEXICANA
DEL CONOCIMIENTO



La inclusión laboral en México: Avances y retos



La inclusión laboral en México: Avances y retos



BIBLIOTECA MEXICANA
DEL CONOCIMIENTO

La inclusión laboral en México: Avances y retos

Enrique Peña Nieto

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Alfonso Navarrete Prida

Secretario del Trabajo y Previsión Social

La inclusión laboral en México: Avances y retos

Coordinación

Ignacio Rubí Salazar | Subsecretario de Previsión Social

Integración de contenidos

David Aguilar Rodríguez | Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Previsión Social
José Arturo Contreras Mejía | Director General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores

Apoyo en la revisión de textos

Javier Omar Rodríguez Alarcón | Coordinador de Asesores del C. Secretario
José Renato Magaña Ríos | Asesor de la Subsecretaría de Previsión Social
Elizabeth Rivas Ortega | Asesora de la Subsecretaría de Previsión Social

Diseño de portada y formación de interiores

Juana Areli Suárez Vargas | Jefa de Diseño de la Subsecretaría de Previsión Social

D.R. © Gobierno de la República

Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Paseo de la Reforma 93, colonia Tabacalera
Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal,
México, C.P. 06030

Número de registro BMC: BMC-STPS-004-GAP/GB-199

Número de registro de obra: 03-2015-071710452100-01

© De los textos: los autores y titulares

© De las fotografías

Organización Internacional del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social,
Subsecretaría de Previsión Social.

ISBN:978-607-7747-96-3

Agosto de 2015

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización previa y por escrito del Programa Editorial del Gobierno de la República y titulares respectivos.

Hecho e impreso en México

“El mercado laboral hacia el cual estamos dirigiendo nuestros esfuerzos, es uno de mayor productividad y de mejores ingresos, pero también es uno de igualdad y pleno respeto a los derechos de los trabajadores. De manera especial, continuaremos impulsando una política laboral que promueva la inclusión y la no discriminación, protegiendo los derechos de grupos vulnerables.”

Enrique Peña Nieto, Presidente de la República

“En las sociedades democráticas modernas, el trabajo tiene roles muy importantes: primero como un derecho fundamental de todo individuo en edad de trabajar; y segundo, como herramienta esencial del desarrollo social y humano de cualquier nación.”

Alfonso Navarrete Prida, Secretario del Trabajo y Previsión Social

El 12 de febrero de 2013, el Senado de la República instauró el Día Nacional por la Inclusión Laboral, para conmemorarse en México cada 27 de febrero. Con ello, se dio un muy importante paso hacia el reconocimiento a la dignificación de las relaciones laborales, el respeto incondicional a los derechos humanos y la inclusión de todos los sectores de la población en la vida productiva de nuestro país.

Más allá de este hecho simbólico, la política laboral que promueve el Gobierno de la República bajo el liderazgo del presidente Enrique Peña Nieto, está orientada, entre otras cosas, a impulsar la creación de empleos formales de calidad, esto es, empleos dignos y bien remunerados, que permitan a todos los trabajadores y a sus familias acceder a mejores niveles de bienestar.

La posibilidad de participar plenamente en el mercado de trabajo constituye uno de los principales factores para la inclusión social y el desarrollo de las personas, lo que a su vez fortalece el tejido social. Una sociedad justa e inclusiva se construye con empleos dignos para todos sus habitantes, por ello resulta trascendente que las personas tengan empleos que les permitan llevar el sustento diario a sus familias, además de la expectativa de un mejor futuro para sus hijas e hijos.

Para el Gobierno de la República es prioritario generar las condiciones necesarias para la incorporación de las personas a un trabajo digno y socialmente útil, en especial favorecer que los grupos en situación de vulnerabilidad cuenten con oportunidades de empleo e impulsar el ejercicio pleno de los derechos de los trabajadores.

En México viven 120.5 millones de habitantes, de los cuales alrededor de 88 millones de personas tienen edad de trabajar. Las mujeres representan más de 52% del total, no obstante, sólo participa en el mercado laboral el 42.5%, un claro referente del desafío que enfrenta el país para lograr la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito del trabajo.

Las personas con discapacidad, cuyo número asciende a 5.7 millones según el último *Censo de Población y Vivienda*, también enfrentan obstáculos para ejercer su derecho al trabajo, principalmente los relacionados con actos discriminatorios y la falta de infraestructura adecuada en los centros de trabajo.

En nuestro país habitan 12.5 millones de personas adultas mayores. De éstas, poco más de 4 millones cuentan con un empleo. El ritmo al que crece este sector de la sociedad, duplica el ritmo de crecimiento de la población del país, en virtud del incremento en la esperanza de vida. Lo anterior quiere decir que la demanda por satisfacer cuando menos las necesidades básicas de este grupo de la población, está en aumento.

Otro sector de la población que enfrenta dificultades para conseguir un empleo, es el de los jóvenes. En México existen 21.3 millones de jóvenes entre los 15 y 24 años de edad, y parte de ellos ha expresado que sus principales problemas son la falta de oportunidades de empleo y la experiencia que en muchas ocasiones se les impide adquirir (*Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, 2010*). En la actualidad de los poco más de 2 millones de personas desocupadas en México, casi la mitad son jóvenes mayores de 15 años y menores de 25.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social reconoce los alcances de este desafío, por ello actúa con sentido de responsabilidad y compromiso institucional para con la población trabajadora, principalmente con las personas en situación de vulnerabilidad laboral, con el cometido de disminuir las condiciones que las excluyen del ejercicio pleno al derecho de tener un trabajo digno o decente.

Estamos convencidos de que la inversión del Estado mexicano en esfuerzos que abonen al proceso de inclusión laboral de las y los mexicanos que más lo necesitan, es determinante para el crecimiento y la consolidación del país al que aspiramos y que entre todos estamos construyendo.

Para contribuir a tales cometidos, la presente publicación analiza el tema de la inclusión laboral en nuestro país, ofreciendo una reflexión sobre la actualidad del derecho al trabajo que tienen todas y todos los mexicanos; al tiempo que da cuenta de los avances en el plano nacional, así como los desafíos que nuestro país deberá encarar para avanzar en estos temas.

El reto es mayúsculo y demanda la suma de esfuerzos para habilitarnos como sociedad responsable, capaz de asumir la diversidad que nos compone, e ir más allá del discurso, con acciones concretas que permitan hacer realidad que cualquier persona ejerza su derecho al trabajo, elemento fundamental para avanzar hacia una sociedad más justa e incluyente.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	
PREMISAS TEÓRICAS	15
Acercamiento al concepto de inclusión	17
Algunos rasgos históricos de la inclusión y exclusión social	18
Ámbitos de la inclusión social	27
<i>Espacio de la ciudadanía</i>	28
<i>Espacio relacional y de los vínculos sociales</i>	28
<i>Espacio de la producción mercantil, del mercado de trabajo y del consumo</i>	28
La inclusión desde la perspectiva laboral	29
El trabajo como mecanismo de integración social	31
Enfoques teóricos sobre los procesos de inclusión laboral	33
<i>Modelo clásico</i>	34
<i>Modelo neoclásico</i>	34
<i>Teoría del capital humano</i>	34
<i>Teorías credencialistas</i>	34
<i>Teorías de base marxista</i>	35
<i>Perspectiva estructural del mercado de trabajo</i>	35
<i>Teorías cognitivas</i>	35
Derecho al trabajo, inclusión laboral y trabajo decente	35
Inclusión y vulnerabilidad laboral en México	38
Factores que inhiben la inclusión laboral	39
CAPÍTULO II	
ENTORNO CONTEXTUAL Y DIAGNÓSTICO	43
Panorama internacional	45
<i>Saldos de la crisis económica de 2008</i>	45
<i>Situación actual del empleo</i>	47
<i>Grupos vulnerables laboralmente</i>	53
Jóvenes	53
Mujeres	55
Personas con discapacidad	56
<i>Expectativas económicas, sociales y del empleo</i>	57
México: breve retrospectiva de la inclusión social y laboral	60
<i>Periodo 1982-1988</i>	61
<i>Periodo 1988-1994</i>	61
<i>Periodo 1994-2000</i>	61
<i>Periodo 2000-2006</i>	62
<i>Periodo 2006-2012</i>	63
La situación actual en México	64
<i>El papel del Estado en el desarrollo incluyente</i>	65
Marco jurídico para la inclusión laboral	69
<i>Normativa nacional</i>	69
<i>Normas Mexicanas (NOM)</i>	79
<i>Normativa internacional</i>	79

Caracterización de la vulnerabilidad laboral en México	90
<i>Mujeres jefas de familia</i>	90
<i>Personas adultas mayores</i>	91
<i>Personas con discapacidad</i>	93
<i>Jóvenes</i>	93
<i>Población indígena</i>	95
<i>Personas en reclusión próximas a ser liberadas</i>	97
<i>Jornaleros agrícolas</i>	97
<i>Comunidad LGTTI</i>	98
CAPÍTULO III	
AVANCES Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN LABORAL	101
Compromisos institucionales y quehacer gubernamental	103
<i>Compromiso de Gobierno CG-088: Una política de incentivos fiscales</i>	104
<i>Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad</i>	105
<i>Red Nacional de Vinculación Laboral</i>	105
<i>Acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales para las y los jornaleros agrícolas</i>	109
<i>Jornadas de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios</i>	110
<i>Convenios de colaboración para promover la conceptualización y normatividad nacional e internacional sobre trabajo decente, inclusión, igualdad y no discriminación laboral</i>	112
<i>Reestructuración administrativa de la STPS</i>	112
<i>Programa Nacional de Inclusión Laboral para las Personas en Situación de Reclusión, Próximas a ser Liberadas (PROLABORA)</i>	113
<i>Protocolo de Actuación para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la APF</i>	113
<i>Servicio Nacional de Empleo</i>	114
<i>Estrategia Abriendo Espacios</i>	116
Buenas prácticas de inclusión laboral y trabajo decente	117
<i>Distintivo Empresa Familiarmente Responsable</i>	117
<i>Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” ®</i>	119
<i>Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil</i>	121
<i>Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres NMX-R-025-SCFI-2012</i>	122
Estrategias de sensibilización social y acciones de difusión	125
<i>Promoción de la Red Nacional de Vinculación Laboral</i>	125
<i>Material en sistema de lectura Braille</i>	125
<i>Carta de derechos humanos y laborales de las mujeres trabajadoras</i>	125
<i>Exposición de obras originales de los artistas pintores con la boca y con el pie</i>	125
La política de inclusión laboral: acciones en el ámbito internacional	126
<i>Reunión Especial de Consulta de Ministros del Trabajo del G-20 de América Latina</i>	126
<i>Reunión de Ministros del Trabajo del Grupo de los 20 (G-20)</i>	126
<i>III Reunión de Ministros Iberoamericanos de Trabajo</i>	126
<i>Foro Internacional de Políticas Públicas de Empleo y Protección Social</i>	127

<i>Segundo Foro Internacional de Políticas Públicas y Empleo</i>	127
<i>18ª Reunión Regional Americana de la Organización Internacional del Trabajo</i>	128
<i>103ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)</i>	128
<i>Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral con el Ministerio de Trabajo de Guatemala</i>	128
<i>Foro de empresas “Iberoamérica Incluye”</i>	129
<i>Convenio de colaboración entre la STPS y el Ministerio de Trabajo de Arabia Saudita para intercambiar experiencias en la promoción del empleo decente y en la democratización de la productividad laboral</i>	129
<i>Encuentro con la Comisión Europea y su Departamento de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, para abordar el fenómeno de la informalidad en el trabajo y la generación de empleos para jóvenes</i>	130
CAPÍTULO IV	
RETOS Y DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSIÓN LABORAL	131
Principales retos	134
<i>Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional</i>	134
<i>Nuevo Certificado en Igualdad Laboral y No Discriminación</i>	136
<i>Continuidad y fortalecimiento de la política social y de combate a la pobreza (Programa PROSPERA)</i>	138
<i>Fortalecimiento de las acciones de sensibilización y concientización del problema de la exclusión laboral</i>	139
<i>Desarrollo de herramientas de apoyo para la inclusión laboral</i>	139
<i>Promoción de reformas al marco jurídico para la inclusión laboral de las personas en reclusión (próximas a ser liberadas)</i>	140
<i>Promoción y fortalecimiento de alianzas con empleadores y sindicatos</i>	141
Principales desafíos	142
<i>Alfabetización, educación y aprendizaje por competencias</i>	142
<i>Políticas activas para el empleo juvenil: marco institucional, leyes e incentivos</i>	143
<i>Fortalecimiento y consolidación de la Red Nacional de Vinculación Laboral</i>	152
<i>Fortalecimiento del Observatorio Laboral</i>	153
<i>Consolidación del proceso de armonización legislativa para la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad</i>	157
<i>Instrumentación de programas de empleo e inversión pública</i>	158
<i>Valoración del teletrabajo como mecanismo de inclusión laboral</i>	158
<i>Flexiseguridad: factor clave para la inclusión laboral</i>	160
<i>Instrumentación de esquemas Workfare para promover la inclusión laboral y la reciprocidad social</i>	162
Consideraciones finales	165
BIBLIOGRAFÍA	167

INTRODUCCIÓN

Los procesos de desarrollo global, tecnológico, económico, político y social han propiciado sociedades más avanzadas, democráticas, con mayores niveles de bienestar, pero también han generado nuevos fenómenos de desigualdad, vulnerabilidad y pobreza, que acaban configurándose como procesos de exclusión social.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, no solamente se ha generado la mayor parte del nuevo empleo en el sector informal; las relaciones laborales de una creciente proporción de personal que trabajaba o trabaja para empresas formales, también se hicieron cada vez más precarias en términos de inestabilidad, falta o debilidad de seguridad social y ausencia de organizaciones sindicales.

En este contexto, como afirma Jürgen Weller,¹ estos procesos simultáneos y contradictorios mostraron la utilidad para el análisis de los conceptos de exclusión e inclusión laboral, un enfoque de naturaleza económica que se enmarca en una discusión más amplia sobre exclusión e inclusión social.

La dicotomía exclusión-inclusión hoy constituye un tema de gran preocupación en el mundo, debido básicamente a que las desventajas existentes no se reducen a la pobreza y a las vulnerabilidades materiales, sino que se orientan al reconocimiento, respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, como la alimentación, la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente y, desde luego, el trabajo.

Este derecho al trabajo tiene que ver con la obligación del Estado mexicano de velar porque éste se materialice en relaciones laborales conducentes a propiciar el trabajo digno o decente, en el que no hay cabida a ningún tipo de discriminación laboral, incluyendo sus formas tradicionales sustentadas en el sexo, el origen étnico y la religión; pero también sus más recientes manifestaciones relacionadas con la edad, la discapacidad, la condición social, de salud o migratoria, las opiniones, las preferencias sexuales o el estado civil.

En México, el tema de inclusión laboral es reciente. Se trata de un nuevo enfoque que ha permitido sentar las bases para transitar de una política asistencialista a una política de derechos humanos, que facilite la incorporación efectiva de los grupos vulnerables de la sociedad en la vida social y económica del país.

Como política pública, la inclusión laboral forma parte de la agenda del Estado mexicano, instrumentada a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como instancia rectora en los temas de vinculación laboral, protección de los derechos de las y los trabajadores y vigilancia y promoción de la paz laboral.

La inclusión laboral en México: Avances y retos, no sólo responde a la necesidad de difundir el tema de la inclusión laboral; busca aportar al diseño de una política de inclusión laboral sustentada en la capacidad y oportunidad de generar los medios para que los sectores más vulnerables de la población ejerzan su derecho a desarrollarse de manera plena a través de una actividad productiva.

Para fines de exposición, la publicación se estructura en los siguientes capítulos:

El primer capítulo lleva a conocer el marco conceptual de la inclusión y la exclusión social. Se revisa el concepto de inclusión, que por definición es socialmente integrador, al tiempo que se analizan algunos rasgos históricos que dan cuenta de su relación dialéctica con el de exclusión social.

¹ Véase: *Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, diciembre 2001, pp. 9-10.

El análisis que se desarrolla pretende ser, cuando menos, inquietante, en virtud de que intenta abonar a la comprensión de un tema que para el país es reciente; e intenta mover al lector hacia una reflexión más amplia sobre fenómenos como la marginación, la pobreza y la vulnerabilidad de grupos sociales o personas sin acceso a los satisfactores básicos.

En el capítulo dos se presenta un diagnóstico estadístico sobre la situación prevaleciente a nivel internacional y en México, en el ámbito del desempleo, considerando que éste representa la negación de un derecho social fundamental para cualquier persona o grupo social que lo experimenta y, por tanto, vive en una situación que lo excluye de la dinámica económica y social.

Asimismo, se incluye una revisión sobre las políticas de inclusión laboral de las administraciones federales mexicanas que van de la década de los ochenta del siglo XX, hasta las ubicadas en el pasado reciente, y el limitado impulso del tema de inclusión laboral en la agenda nacional.

En el tercer capítulo se describen los avances institucionales de las acciones encaminadas a cimentar la política de inclusión laboral, impulsada por el Gobierno de la República que encabeza el Lic. Enrique Peña Nieto, cuyos resultados dan señales de que se camina por la ruta correcta.

El Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNTEPD), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014, es un ejemplo de ello, al promover medidas que garanticen la inclusión laboral de este grupo de población en situación de vulnerabilidad, mediante el ejercicio pleno de su derecho social a un trabajo digno.

En el cuarto capítulo se exponen, de manera propositiva, los que podrían representar los principales retos y desafíos que enfrenta la política de inclusión laboral del gobierno mexicano, para cumplir con su cometido de cimentar la nueva visión que pretende transitar hacia una política de acceso, permanencia y desarrollo en el empleo de las personas en situación de vulnerabilidad, lo que posibilitaría su ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades, sin exclusión y desventajas.

En el apartado de consideraciones finales, se exponen algunas ideas que permitirían mejorar los activos y la generación de oportunidades de inclusión laboral de los grupos vulnerables de nuestro país, a partir de reflexiones sobre la evolución histórica del derecho social al trabajo y su transformación, de la creación de la OIT y la adopción de la Declaración de Filadelfia; así como las dificultades que provoca el deterioro del empleo a nivel internacional, cuyos efectos adversos se reflejan en el debilitamiento de las condiciones socioeconómicas y políticas, y por ende de la inclusión y la cohesión en las sociedades contemporáneas.

Finalmente, se incorporan las referencias bibliográficas, hemerográficas y otros documentos que fueron utilizados como material de apoyo y consulta para la realización de esta publicación.

CAPÍTULO I

PREMISAS TEÓRICAS

“Cuando se habla de la inclusión-exclusión, la situación laboral de la persona es una cuestión central, pues nuestro modelo de sociedad está basado en el empleo, no sólo como fuente básica de ingresos, sino también como un mecanismo integrador y de realización personal. El empleo es un derecho universal de todas las personas; el ejercicio de este derecho, da a las personas la oportunidad de formar parte de la sociedad en la que viven y participar en los procesos económicos, sociales, políticos, y culturales, contribuyendo, con su trabajo, al desarrollo de toda la sociedad.”

Cruz Roja

ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE INCLUSIÓN

Para un primer acercamiento a la noción de inclusión, resulta conveniente definir la acción “incluir”, que en el lenguaje coloquial significa incorporar, insertar, introducir, integrar o englobar algo o a alguien dentro de un espacio o determinada condición.

Usualmente, el término inclusión se utiliza como sinónimo de inserción para referirse a situaciones en las cuales se incorpora a un individuo en un grupo cuando éste, por determinado motivo o circunstancia, no ha logrado ingresar en él, y se encuentra en una situación de exclusión, que lo “deja afuera” o “al margen” de ciertos beneficios sociales o de un grupo social específico.

Los términos inclusión e inserción registran un uso muy frecuente en el ámbito social, ya que es justamente a través de ellos que se da cuenta de la acción de incorporar e integrar a una persona en una actividad, grupo social, sector, comunidad y en la propia sociedad.

La inserción, menciona Redondo Toronjo, se ha convertido en piedra angular de la mayoría de las políticas sociales; y en los últimos años, la inserción en lo económico ha adquirido importancia como forma fundamental de lucha contra el desempleo, particularmente en los países ricos, “toda vez que el empleo se sigue considerando como medio de integración social y cuando falla el mismo, o se desarrolla en situaciones de precariedad, la persona queda en situación de vulnerabilidad y a las puertas de la exclusión”.²

En general, el término inclusión es poco preciso; sus usos van desde la consideración como derecho social; como elemento de las estructuras sociales, políticas o económicas; como base ética de la cohesión social, o como nueva concepción de la participación en la vida económica.³

² Dolores Redondo Toronjo, “Inserción social vs inserción económica”, en: *Revista Portularia*, Universidad de Huelva, España, 2001, p. 33.

³ Ana Arriba González de Durana, “Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa”, en: *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 29, 2014, p. 158.

Si bien los seres humanos son formados para vivir en sociedad e interactuar con sus pares en diversos ámbitos, es una realidad que existen muchos individuos que por distintos factores se hallan en una situación de exclusión; entre ellos, aquellas personas que por no disponer de recursos necesarios quedan sin acceso a la educación, o por falta de ésta se les dificulta encontrar trabajo, lo cual genera una situación de exclusión y, en consecuencia, falta de oportunidades económicas y sociales.

La respuesta lógica ante un problema de exclusión sería la inclusión, entendida como una aspiración, una política pública, una exigencia dentro de una sociedad incluyente, en la que todos sus miembros ejercen sus derechos sociales y, por tanto, ninguno es marginado o desfavorecido.

La inclusión responde, desde esta lógica, a la pluralidad de las personas, pero sobre todo a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para promover la incorporación y la participación activa de la sociedad en la economía, en la educación, en el trabajo y, en general, en todos los procesos sociales. El fin es lograr una sociedad más equitativa, que beneficie a las personas independientemente de su condición, haciendo ajustes permanentes para permitir la participación de todos y valorando el aporte de cada persona.⁴

El pluralismo juega un papel fundamental en las sociedades actuales. Para empezar, esta categoría designa un hecho: la diversidad social y cultural, como un elemento integrador de la sociedad. John Rawls llama “hecho del pluralismo” a la pluralidad intrínseca a cualquier cultura, y señala que en cada sociedad existen diferencias y tensiones en las creencias y visiones de mundo de las personas, lo que permite vislumbrar el pluralismo en cada uno de los engranajes que componen la teoría de la justicia, como el elemento imperante y factor unificador y de bienestar social.⁵

⁴ Véase: http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75/.

⁵ Para abundar en el tema, véase el texto de John Rawls, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 2006.

A lo anterior, se debe agregar un conjunto de identidades provenientes de las lenguas, etnias, edades, sexos, clases, nacionalidades y personalidades. La gran familia humana es diversa, como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos en su Preámbulo, y también lo es cada orden social. Pero el pluralismo no solamente designa un hecho constatable, la pluralidad, sino también una aspiración ética ligada al desarrollo humano y, por tanto, al desarrollo de las capacidades y al ejercicio de las libertades.⁶

ALGUNOS RASGOS HISTÓRICOS DE LA INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La utilización de los conceptos de exclusión e inclusión social, en el marco de la política social, es relativamente reciente. En su breve recorrido histórico se han acompañado para dar cuenta del significado, alcance y evolución de uno y otro, a tal grado que han sido definidos como un par dialéctico.⁷ Primero fue el problema, la exclusión social, noción de origen europeo que desde la perspectiva de Peter Oakley vino a dar una base analítica para comprender que la pobreza no sólo proviene de la economía, sino también de otras ciencias sociales, lo que permitió examinar por qué algunos grupos tienen desventajas y buscan formas de terminar con su marginalidad.⁸

Posteriormente, también en Europa, se acuñó el término de inclusión social para designar el proceso a través del cual se pretende que aquéllos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural.

La noción de exclusión social, se explica como consecuencia del surgimiento e intensificación de nuevas y viejas formas de privación, por lo que durante la segunda mitad del siglo XX comenzó a vislumbrarse una renovada preocupación en torno a los problemas sociales emergentes. Con ello se propició que, como parte del debate público de las cuestiones sociales, resultara frecuente en los ámbitos político y académico la creciente presencia de categorías analíticas⁹ asociadas a dichos fenómenos, entre las cuales adquirió particular notoriedad la noción de exclusión social.

Existe cierto consenso para ubicar su origen en Europa, particularmente en Francia en el siglo XX, a mediados de los años setenta; su invención se atribuye a René Lenoir, secretario de Estado de Acción Social en el gobierno de Charles de Gaulle, quien a través

de *Les exclus: Un français sur dix*, publicado en 1974, fue el primero en popularizar el término,¹⁰ al estimar que:

“Una décima parte de la población francesa (minusválidos físicos y mentales, personas con tendencias al suicidio, ancianos inválidos, niños víctimas de abusos, toxicómanos, delincuentes, familias monoparentales, miembros de hogares con problemas múltiples, personas marginales y asociales, y otros inadaptados sociales) podía considerarse excluida.”

Se trataba de categorías sociales asignadas a grupos de población desprovistos de protección social, en un momento en que Francia estaba completando, precisamente, su sistema general de bienestar. Por ello, la aparición del término exclusión social en ese país está relacionada con la evolución del Estado, así como con su incipiente crisis.¹¹

En esos años, el concepto de exclusión social fue utilizado para referenciar no sólo los problemas recurrentes del desempleo, sino también para describir el deterioro de los vínculos que unían al individuo con la sociedad, en diferentes planos.

Visualizada así, señala Florencia Torche, la exclusión social representaba el debilitamiento o quiebre de aquellos lazos de pertenencia e identidad del individuo con el sistema social; por lo que a partir de esta concepción se estableció una nueva diferenciación social, entre los que estaban “dentro” (incluidos) y los que estaban “fuera” (excluidos).¹²

La generalidad de esta definición no permite explicitar a qué tipo de vínculos aludía o de qué naturaleza eran los lazos que unían al individuo con la sociedad. Por ello, en un intento de aproximación a esta definición, es posible identificar esta ruptura con tres vínculos: sociales, comunitarios e individuales. De modo que la exclusión sería una trayectoria de sucesivas y crecientes rupturas en este sentido.

Siguiendo el planteamiento de Torche, los lazos que unen a las personas con su entorno social son todos aquellos que las hacen involucrarse en la dinámica colectiva, es decir, que las llevan a relacionarse con otros individuos de manera coordinada y acorde a los patrones conductuales socialmente aceptados. Estos lazos pueden dividirse en tres niveles:¹³

- a) **Funcional:** permite la integración del individuo al funcionamiento del sistema (mercado de trabajo, instituciones de seguridad social, legalidad vigente, etc.).

⁶ Véase: PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. [Consultado el 30 de enero de 2015 en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/costa_rica_nhdr_2013.pdf].

⁷ Alicia Rodríguez y Sabrina Rossi et al., “El lugar del sujeto en las políticas públicas sociales. La perspectiva de sus destinatarios”, en: *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2012, p. 241.

⁸ Peter Oakley, “Los orígenes europeos de la exclusión social: Aplicación a los países en desarrollo”, en: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, BID, 2004, p. 101.

⁹ Véase: Eduardo S. Léopore, *Exclusión social: En busca de su especificidad conceptual*, 2005. [Consultado el 30 de enero de 2015 en: http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN015_Lepore.pdf].

¹⁰ “Este término ya había aparecido unos diez años antes en otra obra de P. Massé, secretario general del Plan en Francia, y sobre todo en las obras del movimiento de ATD-Cuarto Mundo llevado por el Padre J. Wrésinski. Será a finales de los años sesenta, cuando aparece este término y ello en plena bonanza económica. En esa época se considera la exclusión social no tanto como un fenómeno de degradación del mercado laboral, sino como una situación escandalosa del mantenimiento de una población alejada del progreso económico y del reparto de los beneficios”. Dolores Redondo Toronjo, *Op. cit.*, p. 34.

¹¹ Jane Mathieson, Jennie Popay et al., “Social Exclusion Meaning, Measurement and Experience and Links to Health Inequalities”, en: *A Review of Literature*, agosto de 2008. [Consultado el 10 de diciembre de 2014 en: http://www.who.int/social_determinants/media/sekn_meaning_measurement_experience_2008.pdf.pdf].

¹² Florencia Torche, “Exclusión social y pobreza: Implicancias de un nuevo enfoque”, en: *Lecturas sobre la Exclusión Social*, Santiago de Chile, OIT, 1997.

¹³ *Ibid.*

- b) **Social:** incorpora al individuo en grupos o redes sociales (familia, grupos primarios, sindicatos, etc.).
- c) **Cultural:** hace que los individuos se integren a las pautas de comportamiento y entendimiento de la sociedad (participación en las normas y creencias socialmente aceptadas).

A mediados de la década de 1980, el término exclusión social fue ganando terreno y popularidad, particularmente porque el discurso republicano lo hizo suyo para contrarrestar la influencia de la noción de pobreza, que en Francia nunca gozó de demasiadas simpatías, especialmente por sus vinculaciones al liberalismo utilitarista; pero sobre todo porque el concepto fue recuperado para designar las privaciones derivadas de los problemas sociales emergentes, en un contexto de reestructuración económica y crisis del Estado de Bienestar.

En Europa, la progresiva sustitución del término pobreza por el de exclusión, obedecía a la extensión de cierto consenso respecto a la necesidad de superar una visión excesivamente economicista y estática del concepto de pobreza, que la consideraba como situación de bajos ingresos en un momento determinado. Así se pasó a una concepción que entendía la exclusión como un proceso.

De la significación dual, que ubicaba la pobreza como una situación que afectaba a un colectivo de la sociedad mayoritaria, se pasó a la diferenciación de una heterogeneidad de espacios situados entre la integración y la exclusión. De ahí que la exclusión social se explicara como el alejamiento progresivo de una situación de integración social, proceso en el que podían distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve, hasta las situaciones de exclusión más graves.¹⁴

La exclusión social implica, además, la separación del individuo de la sociedad; y es esta no participación la que se considera problemática, en la medida que impide a la persona desarrollarse normalmente dentro del sistema,¹⁵ es decir, tener una adecuada sobrevivencia material o un correcto desenvolvimiento social.

A lo largo de los años noventa, los profesionales de las políticas sociales fueron incorporando el término exclusión social para referirse a buena parte de la población objeto de sus atenciones; y diversos trabajos señalan la pertinencia de este concepto¹⁶ para hablar de las poblaciones en situación de desventaja y vulnerabilidad social en el mundo actual. Sin embargo, también hay que decirlo,

existen posturas menos entusiastas y críticas¹⁷ respecto a la conveniencia, novedad y utilidad del término.

Amartya Sen, por ejemplo, en una amplia reseña y análisis del concepto de exclusión social y su evolución, no le ve ninguna diferencia ni ganancia sustancial respecto a la pobreza como privación de capacidades, excepto en su acento sobre el carácter relacional del fenómeno, que conlleva naturalmente el concepto de exclusión:

“[...] la real importancia de la idea de la exclusión social yace en la enfatización del rol de los fenómenos relacionales en la privación de capacidades y por ello en la experiencia de la pobreza [...] La utilidad del enfoque de la exclusión social no reside [...] en su novedad conceptual, sino en su fuerte énfasis en el papel que los hechos relacionales juegan en la privación.”¹⁸

Por su parte, Hilary Silver, quien tiene diversos trabajos en la materia¹⁹ y es una destacada analista del concepto de exclusión social, indica que éste “es vago, ambiguo y disputado en cuanto a su contenido, permitiendo así su aplicación acomodaticia y flexible en contextos muy variados al precio de su precisión conceptual. Las dificultades para definir la exclusión social la hacen difícil de medir”.²⁰

Para García Rodríguez, pobreza y exclusión social son dos términos que hacen referencia a situaciones muy complejas, que no han dejado de producirse y reproducirse incluso en las décadas de mayor crecimiento y desarrollo económico,²¹ si bien es cierto que con importantes diferencias territoriales. La exclusión y la pobreza severa, como una manifestación de la misma, son causadas por la convergencia y acumulación de diferentes situaciones de desventaja y desigualdad social que se relacionan negativamente, afectando a individuos y a grupos sociales, así como a zonas y territorios en donde se concentra un significativo número de hogares en situación de vulnerabilidad o exclusión.

Como categoría de análisis, la exclusión social va más allá de la carencia material, pues incorpora al análisis de la desigualdad en la distribución de los recursos socialmente valorados otros aspectos como la discriminación, la estigmatización, el rechazo social o la debilidad en las redes interpersonales, que contribuyen, refuerzan o alimentan las dinámicas de expulsión u obstaculización del acceso a determinados espacios, derechos o relaciones sociales. Así, el género, la edad, la procedencia u origen cultural, o el estado de salud, pueden determinar la situación de exclusión o inclusión social

¹⁴ “Este cambio de terminología en el ámbito de la política europea no parece ser sólo una cuestión de modas terminológicas, sino que responde a un proceso de transformación de la propia sociedad. La extensión del término exclusión en Europa responde, precisamente, a la existencia de un elevado nivel de consenso teórico sobre la necesidad de utilizar una concepción que incluya la naturaleza dinámica, multidimensional y heterogénea del fenómeno”. Joan Subirats et al., *Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo*, Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.

¹⁵ Florencia Torche, *Op. cit.*

¹⁶ Véase, por ejemplo, Ana Arriba González de Durana, “El concepto de exclusión en política social”, en: *Documentos de trabajo*, CSIC, Unidad de Políticas Comparadas, núm. 1, 2002; Javier M. Iguñiz Echeverría, “Inclusión: Un concepto y un proyecto en proceso”, en: *La Republica.pe/Columnistas*, septiembre de 2011; Miguel Serna, *Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos*, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2012, pp. 7-19; Joan Subirats et al., *Op. cit.*; y Florencia Torche, *Op. cit.*

¹⁷ Un trabajo representativo de estas posturas es el de Mauricio Rojas, *¿Persiguiendo fantasmas? La exclusión social: conceptos, realidades y mitos*. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: <https://bibliotecademauricio Rojas.files.wordpress.com/2012/04/m-2-rojas-persiguiendo-fantasmas-copia.pdf>].

¹⁸ Amartya Sen, *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Manila, Asian Development Bank, 2000.

¹⁹ Hilary Silver, “Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms”, en: *International Labour Review*, 133, 1994; Hilary Silver, *The Process of Social Exclusion: The Dynamics of an Evolving Concept*, CPRC Working Paper 95, United Kingdom, Brown University, 2007; Hilary Silver y S. M. Miller, “Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage”, en: *Indicators*, vol. 2, núm. 2, 2003.

²⁰ Véase Hilary Silver, *The Process of Social Exclusion*, *Op. cit.*

²¹ M. Isabel García Rodríguez, *Afrontar la pobreza y la exclusión desde los servicios sociales utilizando la planificación como herramienta para la intervención*, ponencia presentada en el II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales, Logroño, 18-19 de noviembre de 2010.



© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

de una persona o colectivo, junto con la posición económica; y en el mercado laboral, el nivel educativo y el capital cultural acumulado, las características de la vivienda y del territorio en que ésta se halle, entre otros factores.²²

La evolución del término de pobreza al de exclusión,²³ procura llamar la atención sobre los procesos y factores que conducen a la marginación social. De esta forma, se estudian los procesos de precarización del estatuto del empleo (la flexibilización e informalización del trabajo) como la ampliación de las zonas de ausencia de empleo que afectan a una proporción más amplia de la población y llevan a la exclusión del trabajo.

Pero también atiende otros aspectos de la precariedad en la vida social cotidiana, que producen y reproducen distintas formas de desigualdad: en el territorio, el esquema tradicional urbano-rural es sustituido por las nuevas formas de segregación urbana en las metrópolis y los procesos de urbanización excluyentes típicos de las ciudades globales; en la instalación de una amplia agenda de desigualdades de género, que involucra desde las diversas maneras de reproducción de la tradicional dominación masculina, hasta las nuevas formas de diversidad sexual; en sociedades que expanden los tiempos biológicos de vida, la cuestión generacional aparece como otra forma de desigualdad social; en la reinstalación de desigualdades socioculturales y de origen étnico-racial, entre otras.²⁴

Si bien el concepto de exclusión social surgió en sociedades muy diferentes a las latinoamericanas, el fenómeno de la globalización impactó las economías de todo el mundo, generando exclusiones de distintos tipos. En América Latina se han introducido nuevos conceptos para abordar la cuestión social, así como las particulares situaciones de pobreza y desigualdad que presenta la región. En este sentido, la exclusión puede ser vista como la clave explicativa de los procesos de empobrecimiento y de la misma pobreza, pues se trata de un proceso que afecta a nuevos grupos sociales de manera creciente o agrava la situación de otros, profundizando las desigualdades existentes.²⁵

La exclusión, en tanto proceso social continuado y complejo,²⁶ no se produce de repente ni es consecuencia de un único evento o circunstancia, ya que intervienen dinámicas macrosociales, individuales y grupales que cristalizan en situaciones de enorme complejidad. A la exclusión se suele llegar después de haber recorrido una trayectoria más o menos larga, partiendo de diferentes espacios, desde la inclusión, desde la vulnerabilidad, y tras haber enfrentado dificultades de diversa naturaleza.

En un intento por esquematizar las características de los hogares según su posición en el eje inclusión-exclusión, se retoman las definiciones de los indicadores de carencia, privación y rezago social,²⁷ asociados al carácter multidimensional de la concepción de pobreza contenida en la Ley General de Desarrollo Social, a fin de identificar los hogares en cuanto a sus condiciones de vida:

²² Joan Subirats et al., *Op. cit.*

²³ La pobreza se refiere tradicionalmente a la dimensión económica de carencia material, que no permite la satisfacción de las necesidades básicas y la obtención de un nivel de vida considerado como aceptable (que, por lo general, se traduce en el nivel de ingresos). En cambio, la exclusión social se define como un concepto multidimensional, que considera una multiplicidad de aspectos jurídicos, económicos y culturales.

²⁴ Miguel Serna, *Op. cit.*, p. 10.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ M. Isabel García Rodríguez, *Op. cit.*

²⁷ Este tipo de índice, permite tener una aproximación a las distintas carencias de la población, que van más allá del ingreso y están asociadas a las dimensiones establecidas en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social. Se define a partir de la suma de los seis indicadores asociados a las carencias sociales, es decir, es el número de carencias que tiene una persona (rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación). CONEVAL, *Informe de pobreza en México, 2012*, México, p. 9.

TIPOS DE HOGAR SEGÚN SU POSICIÓN EN EL EJE INCLUSIÓN - EXCLUSIÓN		
ESPACIO SOCIAL	POSICIÓN	CONDICIONES DE VIDA
	Incluidos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los miembros cabeza de familia están ocupados ▪ Promedio de escolaridad superior al 2° año de secundaria ▪ Buenas condiciones de la vivienda ▪ Estabilidad en los ingresos ▪ En promedio, tres personas habitan el hogar
VULNERABILIDAD	Con recursos bajos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alguno de los miembros cabeza de familia está desempleado ▪ Promedio de escolaridad inferior al 2° año de secundaria ▪ Algunos problemas en las condiciones de la vivienda ▪ Ingresos insuficientes y estrategias de reducción del gasto ▪ En promedio, cuatro personas habitan el hogar
	Más vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alguno de los miembros cabeza de familia está desempleado o se ocupa en la informalidad ▪ Escolaridad baja (educación primaria incompleta) ▪ Problemas en condiciones de la vivienda y de hacinamiento ▪ Ingresos económicos inestables e insuficientes ▪ Entre cuatro y cinco personas habitan el hogar ▪ Problemas de salud y necesidad de atención
EXCLUSIÓN	Excluidos del mercado de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habitual que alguno de los miembros cabeza de familia esté desempleado ▪ Escolaridad baja (primeros dos años del nivel primaria) ▪ Vivienda sin equipamientos básicos y problemas de hacinamiento ▪ Ingresos bajos y falta de alimentos básicos ▪ La mayor parte no percibe prestaciones ni subsidios
	Excluidos (acumulación de problemas sociales)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habitual el desempleo entre sus miembros ▪ Persiste analfabetismo ▪ Condiciones precarias de la vivienda, carencia de servicios básicos y problemas de hacinamiento ▪ Graves problemas económicos e incapacidad para asumir gastos básicos, incluso en alimentación ▪ Principales perceptores de ayudas y subsidios ▪ Frecuentes situaciones de mala salud

Fuente: Elaboración propia con base en información de índices de privación social del CONEVAL, contenida en el Informe de pobreza en México, 2012; y a partir del análisis planteado en: *Condiciones de vida y pobreza de la población en Córdoba, 2009-2010*.

La exclusión social es un fenómeno consustancial a los cambios productivos e institucionales derivados del nuevo patrón de crecimiento globalizado, y a las nuevas formas de intervención estatal. Es así que “incluyendo la exclusión” se agregan nuevas dimensiones a la pobreza y, por lo tanto, también a las políticas para combatirla. El énfasis se coloca en la desigualdad social, pues para que haya excluidos tiene que haber incluidos, por lo que la atención se centra en las estructuras que generan, mantienen y reproducen la pobreza. En este sentido, los estudios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se aproximan al tema de la exclusión social, para dar cuenta de los grupos que han quedado fuera del crecimiento y la modernidad.²⁸

Se trata de un concepto que pretende considerar aspectos del fenómeno (como su carácter multidimensional, relativo y dinámico) que no estaban contemplados en otros términos empleados con anterioridad.²⁹ La exclusión social no se explica con arreglo a una sola causa, ni tampoco sus desventajas vienen solas: se presenta como un fenómeno multicausal y complejo, formado por un cúmulo de circunstancias desfavorables, a menudo fuertemente interrelacionadas. La exclusión difícilmente admite definiciones segmentadas.

Jiménez Ramírez plantea que la exclusión social se relaciona con los procesos que más se vinculan con la ciudadanía social,³⁰ es decir, con aquellos derechos y libertades básicas no reconocidos a las personas, que tienen que ver con su bienestar: trabajo, salud, educación, formación, vivienda, calidad de vida, etc. Por ello, el concepto de exclusión social se entiende contrapuesto al de inclusión social, como referente alternativo: la exclusión social implica cierta imagen dual de la sociedad, en la que coexisten un sector integrado y otro excluido. Así pues, el sector excluido se halla al margen de una serie de derechos laborales, educativos, culturales, etc., alejado del desarrollo humano, noción con la cual se “busca garantizar el ambiente para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva, conforme a sus necesidades e intereses”.³¹

Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que pueden ser y hacer en sus vidas. El desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, éste es sólo un medio –de los más importantes– para expandir las opciones de la gente. Y para ampliar estas opciones es fundamental construir capacidades humanas: llevar una vida larga y saludable, tener acceso a los recursos que permitan a las personas vivir dignamente y participar en las decisiones que afectan a su comunidad. Sin estas capacidades, muchas de las opciones simplemente no existen y muchas oportunidades son inaccesibles.³²

Por su parte, el término inclusión apareció en el seno de la política social europea, en el marco de la Estrategia de Lisboa del año 2000,

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Ana Arriba González de Durana, “El concepto de exclusión en política social”, *Op. cit.*, p. 2.

³⁰ Magdalena Jiménez Ramírez, “Aproximación teórica de la exclusión social: Complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo”, en: *Estudios Pedagógicos*, vol. XXXIV, núm. 1, 2008, pp. 173-186.

³¹ Véase: <http://www.pnud.org>.

³² Véase: <http://www.pnud.org>.

vinculado a los objetivos de desarrollo de la Unión Europea, que aspiraba a crear la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento, con más y mejores trabajos y mayor cohesión.

Aun cuando este concepto supuso novedad, sus políticas se inscribieron en la trayectoria de las políticas de lucha contra la pobreza, dándoles continuidad y reformulando sus objetivos e instrumentos. Un lustro después se inició una segunda fase, a partir de la aprobación de una nueva Agenda Social 2005-2010, en la cual se renovaron los objetivos y la metodología de la estrategia europea de inclusión social; el acceso al empleo se convirtió en el eje de la inclusión, especialmente la idea de una cohesión económica reforzada, mediante la promoción de la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral.³³

Según Mayra Buvinic, en el caso de América Latina la inclusión social se ha constituido en un antídoto contra la pobreza y la desigualdad, contra los desajustes asociados con la globalización y contra el descontento generalizado de políticas pasadas. Si bien es cierto que algunas iniciativas de política –pioneras en nuestro continente– se remontan a los últimos años de la década de 1980 y principios de 1990, es hasta inicios del siglo XXI, con el impulso que se ha dado a iniciativas públicas para combatir la exclusión social, que la región se asemeja cada vez más a Europa.³⁴

El interés por este tipo de políticas en los últimos años, obedece a una conjunción de hechos, especialmente: la Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas (1995), la Cumbre Social de las Naciones Unidas (1996), la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo (2001) y la atención a cuestiones sociales en la Cumbre de las Américas celebrada en Quebec (2001), que coadyuvaron al posicionamiento de la inclusión social como objetivo fundamental de las políticas e impulsaron –con la asignación de fondos– estas iniciativas; y la Cumbre de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo, celebrada en junio de 2009, donde se destacó la importancia de los programas de empleo público como respuesta a la crisis económica. Ello se fundamentó en las evaluaciones por país que se llevaron a cabo para la reunión del G20 en Pittsburgh, Estados Unidos; y en la Cumbre de Seúl, de noviembre de 2010, donde los líderes del G20 reconocieron la importancia de abordar las preocupaciones de los más vulnerables. A tal fin, declararon que el empleo se ubicaría en el centro de las medidas de recuperación, y que se promovería la protección social, el trabajo decente y el crecimiento acelerado en los países de bajos ingresos.

Se ha cuestionado la utilidad del concepto de exclusión social para América Latina, debido a las diferencias estructurales e históricas, toda vez que en Europa el punto de partida para la construcción del término fue el elevado grado de inclusión social alcanzado durante las décadas de la postguerra, mientras que el desarrollo socioeconómico de América Latina más bien se caracterizó por la falta de integración de grandes grupos de población.

³³ Ana Arriba Gonzalez de Durana, *Contenidos e instrumentos*, *Op. cit.*

³⁴ Mayra Buvinic, “Introducción a la inclusión en América Latina”, en: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, BID, 2004.

Se puede entender, entonces, que en países en vías de desarrollo resulta problemático concebir la exclusión social a la manera europea. Para empezar, los excluidos del sistema de bienestar y del empleo adecuado no son minorías. En países con alta incidencia de pobreza estarían socialmente excluidos, por ejemplo, quienes no alcancen coberturas mínimas en materia de salud, nutrición y educación.

En los países latinoamericanos, la problemática de la exclusión social se trató, fundamentalmente, mediante los enfoques de vulnerabilidad y pobreza, que poco a poco desplazaron la noción de marginalidad, cuyo surgimiento estuvo vinculado a cuestiones territoriales y una perspectiva relacional. De ahí que en sus inicios se llamó marginales a los asentamientos urbanos periféricos que comenzaron a extenderse en América Latina hacia 1930 y que adquirieron considerable magnitud a partir de la década de 1950, así como al tipo de vivienda existente en esos asentamientos. Lo periférico o marginal se definía en relación con un centro urbano y era respecto a las condiciones habitacionales medias existentes en ese centro como se evaluaban las carencias.

Hacia la década de los años sesenta, el término marginalidad comenzó a utilizarse en América Latina dentro de las ciencias sociales, para dar cuenta de los efectos desiguales de los procesos de industrialización y desarrollo. La emergencia de esta noción se sitúa en el campo de dos paradigmas en conflicto, dando lugar a dos vertientes interpretativas: la idea de marginalidad social o cultural desarrollada en el marco de la teoría de la modernización, y la noción de marginalidad económica elaborada por la teoría de la dependencia.³⁵

México presenta una situación similar, dado el reciente uso de los conceptos de exclusión e inclusión social, particularmente en el ámbito académico y de investigación,³⁶ de manera alternada con otras categorías de análisis como las de vulnerabilidad, desigualdad, marginación y pobreza.

En el espacio gubernamental y de las instituciones públicas, predomina el uso de las categorías de marginación y pobreza. La primera comenzó a utilizarse al inicio de la década de los noventa del siglo XX por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en estudios para atender la pobreza, las desigualdades sociales y regionales del país.³⁷

El concepto de marginación se concibe como un fenómeno multidimensional y estructural, originado por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo. Está asociado a la falta de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. Incluye la noción de exclusión y vulnerabilidad, pues se reconoce que las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social, cuya mitigación escapa del control personal o familiar; y esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades. Las desventajas ocasionadas por la marginación son acumulables y configuran escenarios cada vez más desfavorables.³⁸

El CONAPO ha realizado esfuerzos para construir indicadores que permitan analizar las desventajas sociales o las carencias de la población e identificar los espacios mayormente marginados, diferenciándolos según el nivel o intensidad de sus carencias. El resultado fue el Índice de Marginación,³⁹ en cuyo diseño conceptual se consideraron nueve formas de exclusión que reflejan las carencias en cuatro dimensiones, en las áreas geoestadísticas estatales y municipales:⁴⁰

En el caso de la pobreza, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), son las instituciones que por la naturaleza de sus funciones y el marco normativo que las regula, están vinculadas directamente con este tema.

La medición de la pobreza en México tiene su sustento legal en los artículos 36 y 81 de la Ley General de Desarrollo Social, cuyo artículo 19 fracción III establece que son prioritarios y de interés público los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; así como garantizar el ejercicio de los derechos sociales, asegurando el acceso de la totalidad de la población al desarrollo social (artículo 1°).

³⁵ Andrea Delfino, *La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: Surgimiento y actualidad*. Argentina, Universidad Nacional de Rosario. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n74/n74a02.pdf>].

³⁶ A manera de ejemplo, se citan: Rolando Cordera, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (Coords.), "Pobreza, desigualdad y exclusión en la Ciudad del Siglo XXI", México, Siglo XXI, 2008; Sara Gordon, "Pobreza y exclusión social", en Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (Coords.), *Pobreza y cooperación social*, México, UNAM-IIS, 2001; Sara Gordon, *Pobreza y patrones de exclusión social en México*, Costa Rica, FLACSO / UNESCO / Universidad de Utrecht, 1997.

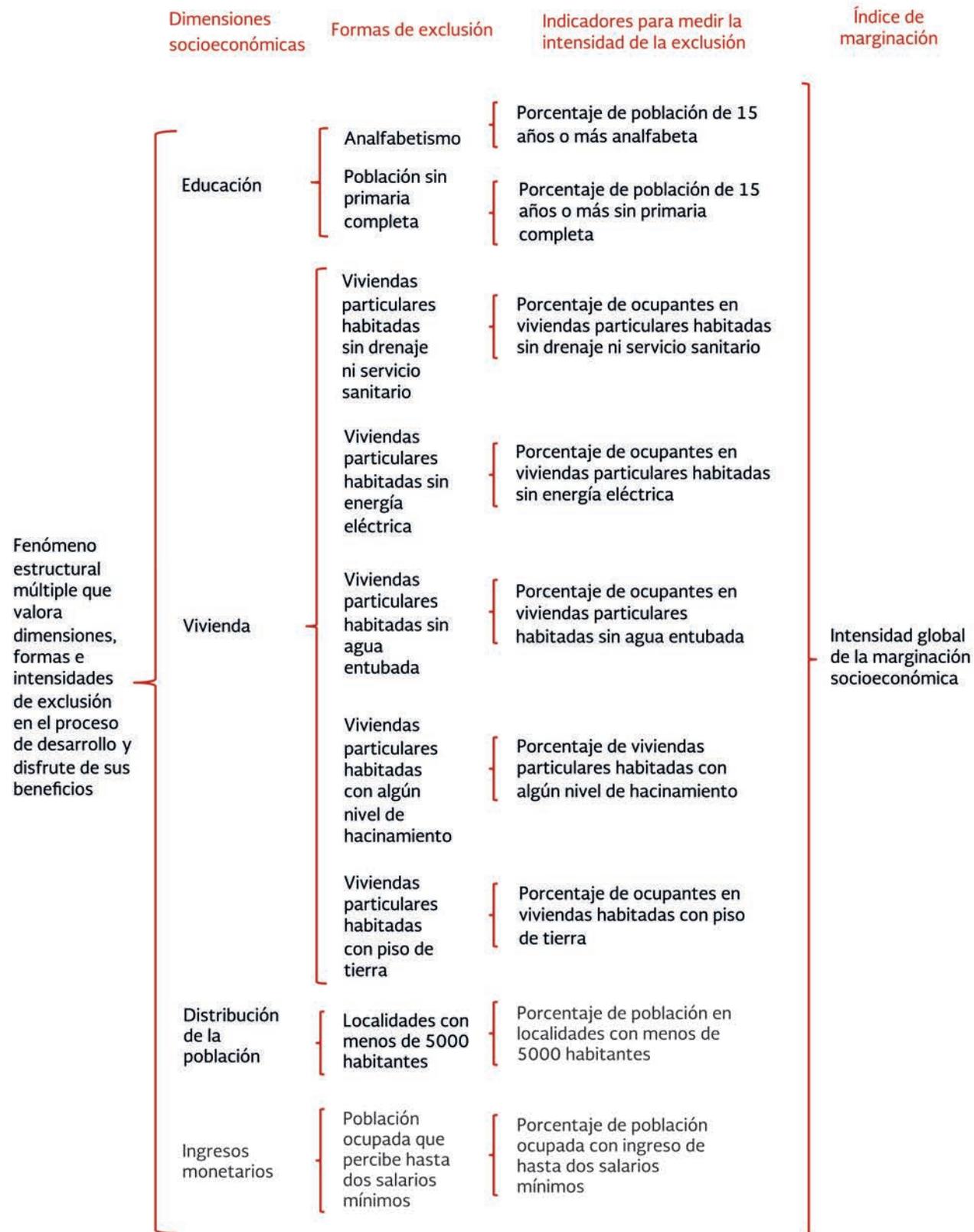
³⁷ Cfr. CONAPO-CONAGUA, *Desigualdad regional y marginación municipal en México, 1990*, México, 1994.

³⁸ Véase: CONAPO, *Índice Absoluto de Marginación 2000-2010*, México, julio de 2013.

³⁹ Dicho índice representa un parámetro estadístico, que coadyuva a la identificación de sectores del país que carecen de oportunidades para su desarrollo y de la capacidad para encontrarlas o generarlas. Este índice beneficia a las dependencias gubernamentales que, a partir de información actualizada, tienen la posibilidad de priorizar acciones en las distintas áreas geoestadísticas estatales y municipales, según la intensidad de las privaciones. El valor del índice de marginación es el primer componente del método de componentes principales, aplicado a los nueve indicadores calculados para las entidades federativas y los municipios; una vez determinados los valores para cada área, se clasifican en cinco grupos diferenciados y delimitados mediante la técnica de estratificación óptima de Dalenius y Hodges, (1959), "Minimum variance stratification": *Journal of the American Statistical Association*, 54.

⁴⁰ Para cada una de las formas se construyó un indicador que mide su intensidad, como: porcentaje de la población que carece de educación, de servicios, que percibe bajos ingresos y reside en localidades pequeñas. El mayor porcentaje indica menos oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo. *Ibid.*

ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA MARGINACIÓN



Fuente: CONAPO, *Índice Absoluto de Marginación 2000-2010*, México, julio de 2013.

El artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social establece que para la definición, identificación y medición de la pobreza deberán considerarse, al menos, los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, grado de cohesión social y grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

La medición de la pobreza, de acuerdo con el artículo 37, deberá efectuarse cada dos años a nivel estatal y cada cinco a nivel municipal; y para ello, el CONEVAL deberá utilizar la información que genera el INEGI.

Por otra parte, la Ley de Coordinación Fiscal estipula en su artículo 33 que la SEDESOL debe publicar el Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social de las entidades federativas, municipios del país y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Dicho informe presenta información relativa a 41 indicadores (y más de 80 cifras) relacionados con las condiciones de vida de la población en cada una de las entidades federativas del país, agrupados en cuatro categorías: I) Indicadores Sociodemográficos; II) Medición Multidimensional de la Pobreza “Estatal” 2012 (con cálculos del CONEVAL a partir del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012); III) Indicadores asociados al Índice de Rezago 2010 (elaborados con base en información generada por el INEGI y el CONEVAL); y IV) Indicadores de Rezago Social en municipios del estado o demarcaciones territoriales.⁴¹

Para los municipios o demarcaciones territoriales, se incluye información de 41 indicadores (y más de 100 cifras) relacionados con las condiciones de vida de la población en cada uno de los municipios del país, agrupados en las categorías descritas, pero con información a 2010: I) Indicadores Sociodemográficos; II) Medición Multidimensional de la Pobreza Municipal 2010 (con cálculos del CONEVAL); III) Indicadores asociados al Índice de Rezago Social Municipal 2010 (elaborados a partir de información generada por el INEGI y el CONEVAL); y IV) Indicadores de Rezago Social en localidades del municipio o demarcaciones territoriales.⁴²

Para los fines de esta publicación, se destaca la importante labor del CONEVAL en materia de medición de la pobreza,⁴³ particularmente

a través del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP),⁴⁴ para conocer la tendencia trimestral del poder adquisitivo del ingreso laboral a nivel nacional y para las 32 entidades federativas, teniendo como fuente la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI.

Este Índice permite conocer la tendencia del porcentaje de personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso laboral; si el Índice sube, significa que aumenta el número de personas que no pueden comprar una canasta alimentaria con su ingreso laboral. El ITLP no constituye una medición de pobreza, puesto que no comprende todas las fuentes de ingreso ni todas las dimensiones de la medición oficial de la pobreza dada a conocer por el CONEVAL en diciembre de 2009. Sin embargo, este Índice sirve como señal preventiva de corto plazo sobre la situación del ingreso laboral de las familias en relación con el costo de la canasta alimentaria.

En México es poco frecuente el concepto de exclusión social en el ámbito institucional, porque predomina la noción de pobreza. Sin embargo, conviene precisar que para el actual Gobierno de la República, la inclusión se ha perfilado como una de las cinco metas nacionales contenidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*:

“Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. La presente Administración pondrá especial énfasis en proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía, sean un factor determinante en su desarrollo. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.”⁴⁵

Para esta administración federal, el tema de la inclusión laboral se ha constituido en tema central. Prueba de ello es que en el marco de la conmemoración del Día Nacional por la Inclusión Laboral,⁴⁶ el 27 de febrero de 2013, el secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, exhortó al sector privado a sumarse a la

⁴¹ Véase: <http://www.sedesol.gob.mx>.

⁴² Véase: <http://www.sedesol.gob.mx>.

⁴³ En México, el CONEVAL es la institución responsable, por mandato de ley, de calcular periódicamente los niveles de pobreza multidimensional en el país. La pobreza multidimensional es un indicador que incorpora los niveles de rezago de la población en diferentes categorías y en dos ámbitos de naturaleza distinta: el bienestar económico y los derechos sociales. La pobreza multidimensional incluye el análisis de tres espacios necesarios para el desarrollo de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Una persona está en situación de pobreza multidimensional cuando carece de recursos para conseguir los servicios y bienes que le permitan cubrir sus necesidades básicas, y además tiene carencias en indicadores como: acceso a servicios de salud, educación, seguridad social, alimentación, servicios básicos, calidad y espacios de la vivienda. Véase: INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Mundial de la Justicia Social*, febrero de 2013.

⁴⁴ Véase el Acuerdo por el que se aprueba la inclusión de los indicadores clave de rezago social y tendencia laboral de la pobreza al Catálogo Nacional de Indicadores, por el cual se aprobaron los primeros indicadores en materia de tendencia laboral de la pobreza (DOF, 23 de mayo de 2013); así como el Acuerdo por el que se aprueba la sustitución del Indicador Clave Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza en el Catálogo Nacional de Indicadores por el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza con Intervalos de Salarios (DOF, 10 de noviembre de 2014).

⁴⁵ Véase: *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

⁴⁶ El 12 de febrero de 2013, la senadora Diva Hadamira Gastélum Bajo, propuso declarar el 27 de febrero como el Día Nacional por la Inclusión Laboral y reconocer que todos los mexicanos, sin importar el origen étnico, género, enfermedad o preferencia sexual, tienen derecho a acceder a un trabajo digno y decente. La legisladora argumentó que entre las metas planteadas para que México cumpla con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está lograr un empleo pleno, productivo y decente para todos, sobre todo para mujeres y jóvenes. Dijo que la reforma laboral recientemente aprobada define el trabajo digno o decente como aquél “en el que se respete plenamente la dignidad humana del trabajador”; y en ese concepto 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”. Véase: BOLETÍN-0894, Comunicación Social del Senado de la República.



Fuente: PNUD, Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, 2014.

causa de las personas en situación de vulnerabilidad, tras afirmar que los empresarios “están absolutamente sensibles a la necesidad de avanzar juntos, de avanzar más lejos, de avanzar mejor” en el campo de la inclusión laboral.⁴⁷

Para los propósitos de esta publicación, la inclusión social se entiende como el proceso a través del cual se busca asegurar que aquéllos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad que ellos viven. Por lo tanto, el cometido de la inclusión social está orientado a integrar a la vida comunitaria a todos los miembros de la sociedad, independientemente de su origen, actividad, condición socioeconómica o ideología.⁴⁸

La inclusión social, en tanto proceso y destino de las políticas, se relaciona con los sectores más pobres,⁴⁹ pero también con minorías discriminadas y particularmente con grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad. La inclusión, entendida así, se halla estrechamente relacionada con la integración, la cohesión y la justicia social.

Tradicionalmente, el concepto de vulnerabilidad se ha utilizado para describir la exposición al riesgo y la gestión del mismo, sin embargo, el Informe sobre Desarrollo Humano 2014 adoptó un enfoque más amplio, en el cual se enfatizan las estrechas relaciones entre la reducción de la vulnerabilidad y el fomento del desarrollo humano.⁵⁰ Asimismo, introduce el concepto de vulnerabilidad humana para describir la posibilidad de deterioro de las capacidades y opciones de las personas, y se señala que la vulnerabilidad como concepto es menos abstracta si se realiza un desglose de quiénes, a qué y por qué lo son.

⁴⁷ Véase: “El secretario Alfonso Navarrete Prida exhorta al sector privado a avanzar en la inclusión laboral”, Boletín de prensa 002/2013, 1 de marzo de 2013.

⁴⁸ Alma Espino, “Trabajo y género: Un viejo tema, ¿nuevas miradas?”, en: *Revista Nueva Sociedad*, núm. 232, marzo-abril de 2011.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Véase: Resumen. *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>].

Derivado de lo anterior, el documento hace hincapié en las fuentes sistemáticas y perennes de la vulnerabilidad, lo que lleva a cuestionar el motivo por el cual algunas personas se sobreponen mejor a la adversidad. La respuesta es que las personas experimentan diferentes grados de inseguridad y tipos de vulnerabilidad, en distintos momentos a lo largo de su ciclo de vida.⁵¹ Sin embargo, por su condición y características, son vulnerables las niñas, niños, adolescentes, las personas adultas mayores, los indígenas, las personas con discapacidad, las personas que estuvieron en reclusión e incluso aquéllas con poca instrucción escolar.

La juventud constituye un periodo de transición en el que se aprende a participar en la sociedad y en el mundo laboral. En muchos países, el número de jóvenes está aumentando y hoy son especialmente vulnerables a la marginación en el mercado laboral, ya que carecen de experiencia profesional, redes sociales, habilidades para la búsqueda de trabajo y recursos financieros para encontrar empleo. En consecuencia, tienen mayor probabilidad de estar desempleados, subempleados o tener contratos más precarios. La tasa de desempleo juvenil mundial de 2012 se estimaba en 12.7%, casi tres veces superior a la tasa registrada por las personas adultas.⁵²

La pobreza y la exclusión social representan un problema para aquellos que están envejeciendo, sobre todo porque casi 80% de la población mundial de personas adultas mayores no cuenta con una pensión y sus ingresos dependen del trabajo y la familia. A medida que las personas envejecen, aumenta su exposición a situaciones de riesgo desde el punto de vista físico, mental y económico; y la pobreza suele ser crónica, puesto que se acumulan la falta de oportunidades y la seguridad económicas de etapas anteriores. La acumulación de desventajas durante la juventud también hace que la pobreza se herede de una generación a otra.⁵³

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

La inseguridad de quienes viven vulnerabilidades estructurales ha persistido y evolucionado durante largos periodos, hasta crear divisiones (de género, etnia, raza, tipo de trabajo o estatus social) difíciles de superar. Puede que las personas vulnerables tengan las mismas capacidades que otras desde el punto de vista estructural, pero seguirán enfrentando barreras adicionales para superar las condiciones adversas. Las personas con discapacidad, por ejemplo, no suelen contar con fácil acceso al transporte público, a las oficinas gubernamentales y a otros espacios públicos como hospitales, lo que dificulta su participación en la vida económica, social y política, o la búsqueda de ayuda cuando ven amenazado su bienestar físico.⁵⁴

Para fines de este texto, es útil el concepto de vulnerabilidad planteado por Perona y Rocchi,⁵⁵ que lo vinculan a situaciones de debilidad, precariedad en la inserción laboral y fragilidad en los vínculos relacionales, situaciones en las que se encuentran —en mayor o menor medida— diversos grupos sociales, y no sólo los que se definen como pobres según las mediciones usuales. Este universo formaría parte del espacio en donde se inscriben las distintas pobrezas e integraría algunas dimensiones de la misma; pero la vulnerabilidad no se agota en pobreza, más bien la incluye. De ahí que los hogares vulnerables —y los individuos— enfrentan riesgos de deterioro, pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, previsionales, de participación, de acceso diferencial a la información y a las oportunidades.

Siguiendo con esta línea de análisis, las autoras sugieren que la noción de vulnerabilidad social⁵⁶ es una categoría que ayuda a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos. Por ello adicionan al concepto de vulnerabilidad social el de condiciones de vida,⁵⁷ para tener una mirada multidimensional y compleja sobre un fenómeno que excede conceptualmente la idea de pobreza.

De esta forma, la riqueza analítica del concepto no sólo no restringe su aplicación a las carencias actuales, sino que también permitiría describir situaciones de riesgo, debilidad, fragilidad y precariedad futura, a partir de las condiciones actuales. Así, las categorías de vulnerabilidad y exclusión se presentan

como sugerentes para distinguir las diferencias y develar las heterogeneidades, tanto para la comprensión del fenómeno como para diseñar e implementar acciones en materia de políticas diversas.

ÁMBITOS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL

La ambivalencia entre los conceptos de inclusión y exclusión permite atribuir al primero una carga negativa, pues si bien en general significa acción y efecto de separar o distinguir unas cosas de otras, también hace referencia al trato desigual dado a una persona o grupo de personas por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de filiación o ideológicos, entre otros. En contraparte, el término inclusión social goza de aceptación y tiene una carga positiva al asociarse con un proceso o situación a través del cual se busca afrontar y resolver el debilitamiento o quiebre de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, en diferentes planos.

Un análisis más minucioso de los conceptos de inclusión y exclusión permite concluir que ambos están íntimamente relacionados; de ahí que para distinguirlos, como señala Joan Subirats, es necesario puntualizar que cada uno constituye un polo del mismo eje, en el que pueden definirse múltiples situaciones en función del “grado de exclusión o inclusión”, es decir, de la intensidad de la exclusión: el grado de vulnerabilidad o precariedad social. Por ello, los procesos de exclusión e inclusión también pueden entenderse a partir de las oportunidades de movilidad ascendente o descendente que determinados grupos sociales o personas tienen en este eje.⁵⁸

La inclusión social es un concepto relativo, a partir del cual la exclusión puede ser juzgada solamente comparando las circunstancias de algunas personas (o grupos o comunidades) en un determinado lugar y momento, y como un concepto normativo que pone énfasis en el derecho de las personas a “tener una vida asociada, siendo miembro de una comunidad”.⁵⁹

En la literatura especializada, Joan Subirats analiza tres elementos, a partir de cuya articulación se define un mayor o menor grado de inclusión social en un individuo, grupo social o incluso un territorio:⁶⁰ el espacio de la ciudadanía; el espacio relacional y de los vínculos sociales; y el espacio de la producción mercantil, del mercado de trabajo y del consumo.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Véase: Nérida B. Perona, Graciela I. Rocchi et al., “Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares”, en *Kairos, Revista de Temas Sociales*, núm. 8. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.revistakairos.org/k08-08.htm#arriba>].

⁵⁶ La “vulnerabilidad social” se vincula con la línea conceptual que plantea pobreza como carencias y se presenta como herramienta analítica que permite estudiar lo que ocurre en ese gran espacio de marginación y de pobreza, cuyos límites son difusos y móviles, identificando situaciones diversas y con distinta condición de riesgo. Así, el concepto permitiría una mayor aproximación a las situaciones que enfrentan quienes son partícipes de algún tipo de privación, incluidas las más críticas, para las que se reserva el término exclusión. *Ibid.*

⁵⁷ La introducción de la categoría conceptual “condiciones de vida”, se relaciona con la necesidad de abarcar los diversos planos y dimensiones, tanto de la vida privada como comunitaria. Se refiere a los múltiples elementos que pueden ser indicadores de diferencias y posicionamientos en la estructura social. En síntesis, “condiciones de vida” alude al equipamiento o provisión de bienes del hogar en relación al número y características de inserción ocupacional de sus miembros, a los niveles de educación alcanzados por los mismos, al acceso a los beneficios sociales y a la posibilidad de expresión y participación en la vida pública. *Ibid.*

⁵⁸ Joan Subirats et al., *Ciudadanía e inclusión social*, *Op. cit.*

⁵⁹ Véase Susanne Milcher y Andrey Ivanov, “Inclusión Social y Desarrollo Humano”, en: *Revista Humanum*, PNUD-Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Boletín 41, febrero de 2008. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>].

⁶⁰ Joan Subirats et al., *Ciudadanía e inclusión social*, *Op. cit.*

LOS ESPACIOS DE LA INCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: Joan Subirats (Dir.) et al., *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Barcelona, Colección Estudios Sociales núm. 16, Fundación la Caixa, 2004, p. 15.

Espacio de la ciudadanía

La inclusión social de cualquier persona, colectivo o territorio contempla el acceso garantizado a la ciudadanía y a los derechos económicos, políticos y sociales correspondientes a la misma, así como las posibilidades de participación efectiva en la esfera política.⁶¹

Existe un sinnúmero de grupos y colectivos sociales a quienes no se les reconocen sus derechos sociales o que, aun teniéndolos, los recursos a los que acceden resultan inadecuados a sus características u opciones personales; tal es el caso de las personas con discapacidad, cuyo acceso a las políticas sociales también forma parte del reconocimiento a los derechos de protección social de la ciudadanía.

Espacio relacional y de los vínculos sociales

La inclusión social de toda persona o grupo social pasaría por la conexión y solidez de las redes de reciprocidad social, sean de carácter afectivo, familiar, vecinal, comunitario o de otro tipo. Las redes sociales y familiares son un elemento de las dinámicas de inclusión y exclusión social, por ello es importante señalar que no sólo la falta de conexión con estas redes puede determinar –en gran medida– la exclusión o la inclusión social de una persona o colectivo, también son relevantes las características específicas y los sistemas de valores y de sentidos que éstas tengan.

⁶¹ En España, por ejemplo, este acceso es especialmente problemático para algunos colectivos, como la población extranjera, sobre la cual no solamente pesa la barrera a la participación económica regular en el mercado formal (que depende directamente de la tenencia de permisos de residencia y trabajo), sino también la negación del pleno derecho al sufragio activo y pasivo.

Aun así, la existencia de redes de solidaridad es clave en las estrategias que los grupos y las personas tienen a su alcance para paliar o dar solución a determinadas situaciones de carestía o precariedad, y su inexistencia o conflictividad determina la gravedad de la situación.⁶²

Espacio de la producción mercantil, del mercado de trabajo y del consumo

El espacio de la producción económica, especialmente del mercado de trabajo, es el otro pilar de la inclusión social. El empleo es la principal vía de obtención de ingresos para la mayor parte de la población, y también uno de los más importantes generadores de sentido e identidad para los sujetos. Por lo tanto, el grado y el tipo de participación en éste determinan –de forma clara y directa– las condiciones objetivas de exclusión e inclusión social.

En un contexto de globalización e internacionalización de la economía, de terciarización de la sociedad, de cambio tecnológico y de envejecimiento de la población, se ha erosionado la tradicional homogeneidad de los trabajadores. Hace 40 años el trabajador común, particularmente en Europa Occidental, y en cierta medida también en América Latina, era el del empleo seguro y para toda la vida en una empresa relativamente grande e industrial. Hoy, por el contrario, cada vez son más los trabajadores en empleos temporales, y los independientes en empresas medianas y subcontratadas.

⁶² Este elemento es especialmente importante en los regímenes de bienestar como el español, donde la cobertura del sistema de protección social público es notablemente débil, por lo que las redes familiares y sociales juegan un papel fundamental en la redistribución de recursos y en la contención de la exclusión y la pobreza grave.

Actualmente existen segmentos de la población que, o bien quedan al margen del mercado de trabajo, o se insertan débilmente en él. Se trata de un proceso de dualización del mercado laboral, fenómeno que da cuenta de la división de la fuerza de trabajo en dos segmentos: un colectivo de trabajadores que ocupan puestos protegidos y notablemente regulados; y los trabajadores que están desempleados o se emplean de manera precaria, expuestos a una alta rotación y a la pérdida progresiva de derechos y coberturas sociales. Son colectivos formados, principalmente, por grupos vulnerables, a los cuales es necesario añadir a los trabajadores que se ocupan en empleos informales e irregulares, como el trabajo doméstico remunerado.

En términos generales, las carencias, ausencias o la posición que cada persona o grupo tenga en cada uno de estos tres espacios de la inclusión (o en más de uno a la vez), conllevan el desarrollo de procesos de precarización o vulnerabilidad que pueden conducir a la exclusión social. Al contrario, quienes tengan mayores oportunidades de participar con determinados niveles de calidad en estas esferas, serán los colectivos con mayores cuotas de inclusión.

La presencia y la posición de los distintos segmentos de población en cada una de estas dimensiones determinarán, de entrada, su nivel y tipo de inclusión social, y con ello sus principales riesgos de exclusión. Por ejemplo, la posición de desventaja que en general padecen las mujeres en el mercado de trabajo, las hace más vulnerables a procesos de exclusión vinculados con la falta de participación o las condiciones de precariedad bajo las cuales se desarrollan en el campo de lo laboral.⁶³

LA INCLUSIÓN DESDE LA PERSPECTIVA LABORAL

Previo a la revisión del significado, alcance e implicaciones de los conceptos de inclusión y exclusión laboral, a los que Jürgen Weller identifica como conceptos gemelos,⁶⁴ en tanto se refieren a “procesos que permiten el acceso de una parte de la población a empleos productivos con condiciones laborales favorables o adecuadas, mientras que otra parte de la población no tiene acceso a este tipo de empleo”, es necesario enfatizar que el concepto de inclusión laboral es un componente fundamental para alcanzar la inclusión social, o dicho en otros términos, es un factor determinante para combatir la exclusión social.

Para la OIT, las dimensiones centrales de la exclusión social son la económica, la social y la institucional; esta última implica la no participación en el mercado de trabajo (inactividad), la falta de acceso al empleo (desocupación) y la imposibilidad de acceso a empleos de calidad, además de otras dimensiones como las condiciones de seguridad, la higiene y el acceso a capacitación profesional.⁶⁵

Desde esa óptica, la exclusión refiere a procesos de fragmentación de relaciones sociales, a la emergencia de nuevos dualismos y a una ruptura de la cohesión social, que tiene como principal referencia

explicativa la dinámica del mercado de trabajo. En este contexto, el empleo es considerado central en el origen y combate a la exclusión, dado que posee elementos de integración: es fuente de ingresos, pero también de identidad social, legitimidad y reconocimiento social.

Weller, al analizar las tendencias de inclusión y exclusión laboral en América Latina, engloba en este concepto aquellas dinámicas de la inclusión y exclusión social que son relacionadas con las dinámicas en los mercados de trabajo,⁶⁶ y señala que se trata de un subconjunto de dinámicas de inclusión y exclusión social. Sin embargo, también apunta que su relevancia va más allá de lo vinculado con lo laboral, pues los procesos de inclusión y exclusión laboral tienen gran impacto en otros componentes de la inclusión y exclusión social.

Bajo esta lógica, resulta comprensible que la exclusión laboral genere dos problemas en la población de América Latina:

- i) sólo una parte de la población disfruta los beneficios de la generación de riqueza y bienestar.
- ii) costos en términos del potencial de crecimiento económico, debido a la no incorporación de importantes segmentos de la población a los procesos productivos.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha insistido en que para superar este dilema,⁶⁷ en el marco de una estrategia que combine una transformación productiva hacia economías competitivas y dinámicas con mejores niveles de equidad, la generación de empleo de calidad es un elemento clave, cuyos principales determinantes son el contexto económico-productivo y la institucionalidad laboral. A ello se adicionan mecanismos que fomenten la transmisión de parte de las ganancias de una creciente productividad a los trabajadores, mediante mejoras de las condiciones salariales y no salariales; y se requieren instituciones laborales adecuadas, entre otras, las normas laborales correspondientes, mecanismos para su cumplimiento y la negociación colectiva.

En esta misma línea de análisis, Weller identifica una doble relación entre el empleo y el proceso productivo, ya que la mano de obra es insumo y los puestos de trabajo son producto del crecimiento:

“Este doble carácter se refleja en la forma diferenciada en que se analiza en estudios de diferente índole. Por un lado, la fuerza de trabajo es un insumo necesario para que las empresas produzcan y uno de los factores que (en la perspectiva de la contabilidad del crecimiento) explican el aumento de la producción de bienes y servicios, con tendencias recientes de resaltar su peso correspondiente al atribuirle a la incorporación del conocimiento (o la acumulación de capital humano) un papel central para el aumento de la productividad, por su parte factor clave del crecimiento económico. Por el otro lado, la creación de puestos de trabajo puede interpretarse como reflejo de la demanda de fuerza laboral de parte de las empresas que surge de sus planes de inversión y producción y, a nivel macro, como uno de los productos del crecimiento económico.”⁶⁸

⁶³ Joan Subirats et al., *Ciudadanía e inclusión*, Op. cit.

⁶⁴ Jürgen Weller, *Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, 2001, p. 13.

⁶⁵ Miguel Serna, Op. cit., p. 8.

⁶⁶ Jürgen Weller, Op. cit., p. 15.

⁶⁷ CEPAL, “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”, en: *Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL*, Brasilia, Brasil, 30 de mayo-1 de junio, Santiago de Chile, 2010.

⁶⁸ Jürgen Weller, Op. cit., p. 15.

FACTORES DETERMINANTES DE LA CALIDAD DEL EMPLEO



Fuente: Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger, "La calidad del empleo en América Latina", en: *Macroeconomía del Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL, núm.110, 2011.

La centralidad del trabajo en las sociedades modernas ubica la exclusión del mercado de trabajo, del empleo y de los empleos de buena calidad como aspectos centrales en el diseño de las políticas públicas, pues afecta gravemente los otros dos pilares de la integración social.⁶⁹

A continuación se da cuenta de un primer enfoque que visualiza cuatro tipos de exclusión laboral:

- ✓ **Exclusión del mercado laboral.** Se refiere a las personas (principalmente mujeres) con mayor interés en insertarse en el mercado de trabajo, pero que por factores ajenos a su voluntad, sobre todo obligaciones familiares, no forman parte de la población económicamente activa.
- ✓ **Exclusión del empleo.** Contempla a las personas que buscan empleo y no lo encuentran, por lo que están excluidas de cualquier ingreso laboral. Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo.
- ✓ **Exclusión del empleo productivo.** Alude a las personas que no consiguen empleo en los sectores de alta o mediana productividad —debido a una baja demanda, a la falta de calificaciones o a otras causas—, pero que deben trabajar para contar con ingresos que satisfagan sus necesidades; por ello suelen insertarse en sectores de baja productividad, los cuales generan empleos de baja calidad. En este caso, se enfrenta el problema de un contexto económico y productivo adverso a la generación de empleo.

- ✓ **Exclusión del empleo de buena calidad en sectores de alta y mediana productividad.** Hace referencia a los trabajadores que se desempeñan en estos sectores, pero no perciben los beneficios normalmente relacionados con ellos, debido a condiciones contractuales adversas. Aquí se presenta, principalmente, el problema de una institucionalidad laboral que no fomenta empleo de calidad.

Un segundo enfoque, similar al anterior, identifica en los mercados laborales de América Latina cuatro tipos de exclusión, los cuales obstaculizan el acceso de una elevada proporción de la población en edad de trabajar al empleo de calidad o al empleo productivo y el trabajo decente:⁷⁰

Tipo 1. Inactividad económica involuntaria: personas que quisieran desempeñarse de manera remunerada, pero que por razones fuera de su control no pueden incorporarse a la población económicamente activa.

Tipo 2. Desempleo abierto: personas que buscan trabajo remunerado, pero no lo consiguen.

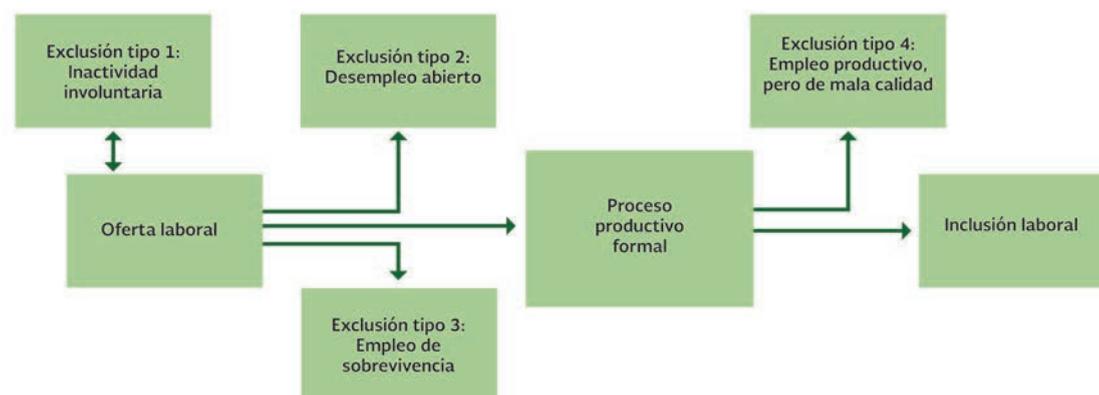
Tipo 3. Empleo en actividades de baja productividad: personas que por necesidades de la subsistencia de su hogar asumen una actividad laboral que generalmente conlleva malas condiciones laborales, dado que no consiguen un empleo de mejor calidad.

Tipo 4. Empleo que, si bien está inserto en circuitos productivos de mediana o alta productividad, no facilita el acceso a los beneficios correspondientes, a causa de las condiciones contractuales en las que se desempeñan las personas.

⁶⁹ Gustavo Busso, *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B10/Busso,%20Gustavo.pdf>].

⁷⁰ Jürgen Weller, "Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: Una perspectiva latinoamericana", en: *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto 2012.

TIPOS DE EXCLUSIÓN LABORAL



Fuente: Jürgen Weller, "Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: una perspectiva latinoamericana", en: *Realidad, Datos y Espacio, Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto 2012, p. 84.

EL TRABAJO COMO MECANISMO DE INTEGRACIÓN SOCIAL

El trabajo con fin económico no siempre ha sido la actividad humana dominante. La forma en que se conoce el trabajo, se practica y sitúa en el centro de la vida individual y social, fue inventada y luego generalizada con el capitalismo industrial a partir del siglo XVIII.⁷¹

El trabajo, en el sentido contemporáneo, no se confunde con las tareas, repetidas día a día, que son indispensables para el mantenimiento y la reproducción de la vida individual; ni con la labor, por obligada que sea, que una persona lleva a cabo para realizar un cometido del que ella misma o los suyos son destinatarios y beneficiarios.

Si se habla de trabajo a propósito de esas actividades, es en un sentido distinto del que tiene el trabajo situado por la sociedad en los cimientos de su existencia. Porque la característica esencial de este trabajo es la de ser una actividad en la esfera pública, demandada, definida, reconocida como útil por otros y, como tal, remunerada por ellos. Debido a que el trabajo socialmente remunerado y determinado es el factor más importante de integración, la sociedad industrial se entiende como una sociedad de trabajadores y, por tanto, se distingue de todas las que le han precedido.

La integración como hecho social implica la interacción del individuo en su entorno, la permanencia en un grupo social con espíritu de solidaridad y respeto, e interviniendo en su propia realidad con posibilidades de transformarla para su beneficio y el de la colectividad. Estar integrado socialmente significa satisfacer las aspiraciones y necesidades, tanto personales como sociales, asumiendo la responsabilidad y las obligaciones que corresponden como miembro de una sociedad.

En las sociedades industrializadas, la integración social se asocia a una ocupación laboral y/o al éxito o reconocimiento profesional, como pieza fundamental en la vida de las personas. El empleo tiene como función principal la integración social.⁷² Como señala Sierra Fonseca, aún constituye el tema central de la construcción de las relaciones sociales y de la configuración de los estatus, toda vez que expresa, primero, la subjetividad de la persona a través de lo que hace; y posteriormente su pertenencia a la sociedad, mediante el papel y las competencias que ésta le confiere:

"El trabajo está íntimamente unido al sentimiento de utilidad, y este sentimiento de utilidad pasa por una remuneración, pero también por todas unas contrapartidas sociales (derechos, estatus, formación, etc.) que definen el empleo. En lo que llamamos mercado de trabajo no sólo se intercambia un bien económico, sino también un compromiso con un reconocimiento."⁷³

En la actualidad, en su vínculo con la exclusión social, el empleo continúa situándose en el centro del análisis socioeconómico, "que lo convierte en el problema social número uno [...], significa afirmar la idea según la cual el estatus en el empleo estructura el estatus en el trabajo y contribuye así a la definición del estatus social, de la estratificación y de las clases sociales".⁷⁴

⁷² "Actualmente existen por lo menos tres diferentes modos de entender el concepto de integración social. Para algunos autores es un proceso incluyente que supone igualdad de oportunidades para todos. "Integrarse más" implicaría, así, más oportunidades de mejorar la vida. Para otros, en cambio, el incremento de la integración tendría la connotación negativa de estar evocando la imagen de una indeseable imposición de uniformidad. Por último, hay quienes piensan que "integración" no supone necesariamente un estado positivo o negativo, sino tan sólo un modo de describir, en una sociedad dada, pautas establecidas de relaciones sociales. La problemática de la integración se expresa, sobre todo, en torno a tres formas o modos de cómo las sociedades producen y reproducen los elementos aglutinadores o superiores y que se convierten en centro de la vida social. Estas formas giran en torno a las estructuras básicas de una sociedad: la cultura, la política y el mercado. En cada una de ellas se gestan elementos que hacen posible que conglomerados humanos se integren o, en el peor de los casos, se excluyan socialmente". Rolando Sierra Fonseca, *Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano sostenible*, Tegucigalpa, PNUD, 2011.

⁷³ Dolores Redondo Toronjo, *Op. cit.*, p. 36.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷¹ José Manuel Pérez Cuerno, "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", en: *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, España, Universidad de Valladolid, núm. 9, 2008, pp. 337-384.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Las funciones específicas que cumple el trabajo en las sociedades, pueden agruparse en tres ámbitos:⁷⁵

- ✓ Es un instrumento fundamental de socialización e incorporación al mundo adulto, aceptación de sus códigos, normas sociales diferentes a la escuela y la familia.
- ✓ Es un mecanismo de reparto de la renta. Es la forma socialmente establecida, estructurada y legitimada de acceder a los ingresos económicos que permiten “vivir”: consumir los bienes y servicios necesarios. En el mercado de trabajo, el joven ve el trabajo remunerado como una forma de conseguir su independencia.
- ✓ Desde el punto de vista psicosocial, es una fuente de roles, estatus, poder, prestigio, reconocimiento e identidad sociales; además de que organiza el tiempo cotidiano.

Por tanto, el trabajo significa para las sociedades modernas mucho más que una relación social, y también más que un mecanismo para la distribución de la riqueza y una hipotética situación de abundancia. Trabajar significa hacer un aporte al progreso material de la sociedad, toda vez que permite obtener un ingreso que facilita la subsistencia y mejora las condiciones materiales de vida de las personas; en vista del papel central adscrito al trabajo desde la modernidad, con éste se consigue reconocimiento social y satisfacción personal; y finalmente, integra a las personas en espacios de interacción social.⁷⁶

En complemento a dicho enfoque, Jacqueline Mazza⁷⁷ señala que con frecuencia se dice que las poblaciones excluidas tienen poco más que su propio trabajo para quebrar el ciclo de pobreza. Por definición, el acceso de los grupos excluidos al capital financiero y a las redes sociales es limitado; por tanto, dependen más de su capital humano —es decir, de su educación, sus capacidades aprendidas, sus habilidades innatas, su motivación y hábitos de trabajo— para salir de la exclusión. Ese capital humano puede construirse a través de dos medios: el mercado de trabajo y la educación.

⁷⁵ D. Jover Torregrosa y F. Márquez Ruiz, *Formación, inserción y empleo juvenil: Apuntes desde una experiencia*, Madrid, Popular, 1992.

⁷⁶ Amartya Sen, “Inequality, Unemployment and Contemporary Europe”, en: *International Labour Review*, vol. 136, núm. 2, 1997, pp. 155-171.

⁷⁷ Jacqueline Mazza, “Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina”, en: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, BID, 2004, p. 191.

Los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano ocupan ambas caras de la dicotomía exclusión-inclusión. Pueden ser las principales fuentes de exclusión, pero también los más importantes recursos para la inclusión. En las economías de hoy, el mercado de trabajo constituye un espacio fundamental para la interacción social y económica. Si bien muchos factores entran en juego para crear la exclusión social, la exclusión del mercado de trabajo (la incapacidad para generar un ingreso familiar viable, la devaluación o la falta de reconocimiento por el trabajo diario del individuo, la discriminación y la falta de protecciones legales básicas en el empleo) impulsa una cadena de efectos sociales y económicos que profundizan la exclusión social.

Además de ser un factor de integración, el empleo es un derecho universal. Por ello, el que una persona en situación de vulnerabilidad acceda al mercado de trabajo, no sólo deriva en una contribución a la universalidad de este derecho, a mejorar sus condiciones de vida y su autonomía personal, sino también a la igualdad de oportunidades, al desarrollo de la sociedad y al ejercicio pleno de la ciudadanía.⁷⁸

Cuando se piensa en una persona vulnerable, generalmente se la relaciona con el desempleo o la precariedad laboral, escasos recursos económicos y bajo nivel educativo; e incluso se asocia con familias disfuncionales, con un grupo étnico o cultural, con determinado sexo, edad o algún tipo de discapacidad.

Si bien no es posible establecer alguna situación o variable específica que por sí sola ubique a la persona en una situación de exclusión social, es común estereotiparla y pensar que, por ejemplo, el hecho de estar desempleada durante un largo periodo o ser mujer jefa de familia, es determinante para ubicarla en una situación de exclusión.

“La exclusión social pone a las personas en su máximo grado de vulnerabilidad, y éste viene determinado por la configuración particular de diferentes situaciones y variables. No obstante, cuando se habla de la inclusión-exclusión, la situación laboral de la persona es una cuestión central, pues nuestro modelo de sociedad está basado en el empleo, no sólo como fuente básica de ingresos, sino también como un mecanismo integrador y de realización personal. De ahí que la carencia o precariedad en el empleo tenga efectos en las personas más allá de una cuestión puramente económica.”⁷⁹

⁷⁸ Cruz Roja Española-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, Madrid, 2002, p. 18.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 17.

ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LOS PROCESOS DE INCLUSIÓN LABORAL

Se mencionó que exclusión e inclusión pueden llegar a ser antagónicos, pero al mismo tiempo uno no puede definirse sin la presencia del otro; de hecho, ambas categorías presentan una intersección en las variables que estén tratando, con la salvedad de que la exclusión las considera “fuera de” y la inclusión “dentro de”. Estos conceptos de exclusión e inclusión, sociológicamente hablando, enmarcan temas culturales, religiosos, grupos sociales y el trabajo, entre otros.

En cualquier sociedad, el trabajo forma parte de los factores de la producción, junto con la tierra y el capital. Haciendo a un lado el trabajo voluntario y el que se realiza para fines de autoconsumo –sin recibir compensación–, el trabajo se lleva a cabo con el fin primordial de que sea remunerado, ya que precisamente esta remuneración, que toda persona persigue mediante el empleo, es la que permite a mujeres y hombres lograr el bienestar social propio y de su familia.

Al ser considerado factor de la producción, el trabajo como objeto de estudio ha dado paso a teorías que exponen su concepción y la de los procesos de inserción laboral. Esta última, en tanto referente de la integración en la vida adulta, puesto que constituye –en teoría– el medio a través del cual se adquieren nuevos ámbitos relacionales e independencia económica, así como la posibilidad de adquirir una vivienda y formar una nueva unidad familiar.

En la explicación de los procesos de inclusión laboral coexisten diversas posturas, que desde la mirada de Rafael Martínez Martín permiten comprender que el acceso al empleo y el desarrollo de los itinerarios laborales por los que transcurre la vida activa, están impregnados por multitud de hechos y circunstancias imposibles de abarcar desde una sola perspectiva teórica.⁸⁰ Cada individuo afronta la inserción laboral de forma distinta, en función de sus circunstancias, experiencias y oportunidades.⁸¹

El estudio de la inserción laboral abarca el conocimiento de cuáles son esas posiciones y sus secuencias recurrentes (o trayectorias), así como la explicación de las diferencias observadas en unas (posiciones) y otras (trayectorias). Así entendida, la inserción laboral de los jóvenes es algo más que un problema social de conocida envergadura; es una parte singularmente ilustrativa del problema sociológico de cómo se genera y se mantiene la desigualdad socioeconómica.⁸²

En la práctica, el acceso al empleo en las ramas modernas y en las grandes empresas, vale decir en el sector dinámico de la economía, se limita a personas con formación altamente calificada. Para el resto de la fuerza de trabajo, las oportunidades se reducen a las ramas de baja productividad y a las micro y pequeñas empresas, que normalmente ofrecen bajos salarios y se caracterizan por una mayor precariedad. Es posible constatar, entonces, un estrecho vínculo entre vulnerabilidad social y empleo, que no existía con el patrón de desarrollo propio de la industrialización.⁸³

Con el propósito de tener una visión de conjunto respecto a los enfoques que explican los procesos de inclusión laboral, a continuación se da cuenta de las principales vertientes teóricas, las cuales van desde los planteamientos neoclásicos, que consideran las leyes del mercado como determinantes del acceso al empleo; pasando por la Teoría de capital humano y las Teorías credencialistas, que relacionan el nivel educativo con los logros laborales; las Teorías de la correspondencia, que consideran la procedencia de clase determinante de las trayectorias académicas y profesionales; la Perspectiva estructural del mercado de trabajo, que otorga importancia a la relación entre las estructuras existentes en el mercado de trabajo y los logros laborales; las Teorías de base individual, donde el sujeto es agente de su proceso de inserción laboral; hasta concluir en los Modelos integrales, que apuestan por una perspectiva multidisciplinaria e implican aspectos sociales e individuales a la hora de explicar los logros laborales. Todas estas teorías buscan la aproximación de una explicación satisfactoria.

La función integradora del empleo viene determinada porque:

- Es la vía de acceso a un nivel de vida digno y estable.
- Es la vía de reconocimiento e identidad social, ya que la persona se reconoce a sí misma y es reconocida por los demás en relación con el trabajo que desempeña.
- Es el origen de una red de relaciones sociales y personales que condicionan la participación social.

Fuente: Cruz Roja Española-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, Madrid, 2002, p. 17.

⁸⁰ Rafael Martínez Martín, “Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral”, en: *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 25, p. 25. [Consultado el 4 de diciembre de 2014 en: www.empleo.gob.es/publica/pub-_electronicas/destacadas/revista/numero/26].

⁸¹ *Ibid.*

⁸² José María García Blanco y Rodolfo Gutiérrez, “Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: Cuestiones teóricas”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 75, Universidad de Oviedo, julio-septiembre 1996. [Consultado el 5 de diciembre de 2014 en: dialnet.unirioja.es/articulo/761449 +inserción +laboral y +desigualdad en el mercado+ de trabajo: cuestiones teóricas].

⁸³ Roberto Pizarro, *Vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, núm. 6, febrero 2001.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Modelo clásico

Adam Smith (1723-1790), uno de los mayores exponentes de la economía clásica, sostenía que el empleo o pleno empleo estaba determinado por la variación de los salarios: cuando éstos eran altos se generaba desempleo, y cuando existían variaciones del salario (bajos) se estaría llegando a un pleno empleo, porque aumentaba la población ocupada. En síntesis, el empleo estaba definido por la variación salarial.

A diferencia de Adam Smith, en cuyos trabajos se apoyó, David Ricardo (1772-1823) tenía la convicción de que al presentarse un incremento en la maquinaria, aumentaría inercialmente la demanda laboral, y con ello llegaría el aumento de la producción. Bajo este esquema, también se presentaría el pleno empleo, tema más ligado al factor de producción.⁸⁴

Modelo neoclásico

Los neoclásicos desarrollaron la teoría del empleo con base en el esquema del mercado, donde éste regulaba las relaciones laborales en la sociedad. Postulaban que la rigidez de los salarios generaba desempleo y que con salarios bajos aumentaría el empleo. En resumen, la demanda laboral estaba determinada por la oferta laboral.

Alfred Marshall (1842-1924), precursor de la Economía del Bienestar –ya que su objetivo explícito en el análisis económico era encontrar una solución a los problemas sociales–, sostenía que la teoría del empleo estaba determinada por los rendimientos crecientes dentro de las fuerzas de producción, lo cual indicaba que en la medida que aumentaban los rendimientos se presentaría mayor ocupación, y también mejorarían o incrementarían los salarios, indicando nuevamente –al igual que los clásicos– que el empleo estaba determinado por la producción, como lo proponía David Ricardo.

Keynes (John Maynard Keynes, 1883-1946) desarrolló la Teoría del empleo bajo los siguientes esquemas: cuando los salarios en la sociedad aumentaban, también se incrementaban las cantidades

de consumo e inversión (generando un aumento en la demanda efectiva); a su vez, aumentaba el trabajo, y con ello la producción y las industrias que generaban bienes y servicios, que inmediatamente contrataban más mano de obra. Esta formulación se realizaba por medio de la demanda efectiva, y sería una solución en el corto plazo para la generación del empleo.

Para Keynes, en el largo plazo, el nivel de ocupación quedaba determinado por el equilibrio entre la oferta y la demanda global.⁸⁵

Teoría del capital humano

Analiza el papel de la educación, la adquisición de habilidades y el conocimiento en los procesos de desarrollo económico. La inversión en educación y formación acrecienta la productividad y redundante en beneficios directos y de oportunidad. Esta teoría de origen neoclásico considera la educación como una inversión que realizan los individuos de forma racional, porque esperan obtener recompensas en el futuro. La educación determina sus salarios y su productividad, con repercusiones a nivel social e individual.⁸⁶

Esta teoría, formulada originalmente por Theodore Schultz (1961), Gary Becker (1964) y Jacobo Mincer (1974), plantea que la heterogeneidad de los trabajadores no sólo obedece a razones de naturaleza genética, a capacidades innatas, sino que constituye el resultado de los diferentes grados de inversión que éstos realizan en su formación y en la adquisición de una cualificación. La heterogeneidad es, por lo tanto, la consecuencia de un proceso de inversión en capital humano.⁸⁷

Teorías credencialistas

Consideran que los individuos buscan credenciales para competir por un puesto de trabajo; éstas son proporcionadas por el sistema educativo (títulos y la experiencia profesional en empresas), entre otros, que funciona como un sistema de selección de los más aptos, y los titulados universitarios serían los mejores, ya que han logrado superar un conjunto de pruebas. Los empleadores los contratan y les pagan salarios elevados por la legitimidad que les confiere el título.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Rafael Martínez Martín, *Op. cit.*

⁸⁷ Juan Torres López y Antonio Montero Soler, "Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: La nueva ortodoxia", en: *principios*, núm. 3, 2005. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: http://www.fundacionsistema.com/media/pdf/ppios3_torres-montero.pdf].

⁸⁴ Henry Lombo Ibarra, "Teoría del empleo y desempleo. Consideraciones para el caso colombiano", en: *GestioPolis*, 2010. [Consultado el 2 de diciembre de 2014 en: www.gestiopolis.com/economía-2teoría-empleo-y-desempleo-caso-Colombia].



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Por lo tanto, el nivel educativo es el medio para acceder al mercado laboral y conseguir salarios adecuados.⁸⁸

Teorías de base marxista

Las teorías de base marxista, como la Teoría de correspondencia (Bwles y Gintis, 1985, 1983), parten de que el sistema educativo contribuye a la producción de las condiciones sociales del modelo productivo. Existe una correspondencia entre lo que se aprende en la escuela y las relaciones de producción basadas en la obediencia, la sumisión y otros valores. La enseñanza superior es un factor importante al momento de determinar la inserción laboral, pero la procedencia de la clase es la que posibilita y define las trayectorias académicas y laborales de los sujetos, al establecer estrategias, actitudes, valores, discursos y expectativas resultantes del proceso de socialización.⁸⁹

Perspectiva estructural del mercado de trabajo

Este enfoque otorga importancia a la relación entre las estructuras existentes en el mercado de trabajo y a los logros laborales conseguidos por los individuos. La teoría del mercado dual de trabajo (Piore, 1983:194) considera que el mercado de trabajo se divide en dos segmentos: primario y secundario. Mientras que el primario está integrado por puestos de trabajos bien remunerados, estables, con posibilidades de promoción y equidad, el segmento secundario ofrece los trabajos peor pagados, inestables y con pocas posibilidades de promoción.⁹⁰

Teorías cognitivas

Los modelos cognitivos pueden utilizarse para explicar el papel que desempeña el individuo en su inserción laboral. Vigotsky destaca el papel de la conciencia a la hora de analizar la conducta de las personas y señala que la conducta humana es el resultado de los estímulos que recibe y, sobre todo, de los recursos internos que va elaborando a lo largo del tiempo.

Piaget destaca la interacción sujeto-medio como forma de explicar sus conductas; la asimilación y la acomodación, producto de la interacción

con el medio. Este enfoque evolutivo considera que los individuos han de pasar por una serie de etapas (búsqueda, formación, rotación interna/externa) donde adquieren cualificaciones que los llevarán a la inserción laboral plena.

DERECHO AL TRABAJO, INCLUSIÓN LABORAL Y TRABAJO DECENTE

Toda persona tiene el derecho a trabajar para vivir con dignidad, por ello el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y forma parte inseparable e inherente de la dignidad humana.

El trabajo es un tema que siempre ha preocupado a la sociedad en general, aunque con mayor énfasis a la población económicamente activa en cualquier época y país, toda vez que constituye el medio a través del cual las personas generan los recursos para procurar a la familia de los mínimos de bienestar, como techo, alimentación, educación y esparcimiento. Tiene que ver con la prerrogativa de todo ser humano a decidir libremente aceptar o elegir trabajo, a no ser obligado a realizar un trabajo, con el derecho a la seguridad social, a no ser privado injustamente de empleo y el respeto a su integridad física y mental en el ejercicio de su empleo. El trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia, y también contribuye, en tanto que es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en la comunidad.

El derecho al trabajo, es decir, la libertad de elegir a un empleador, en condiciones de trabajo favorables y con protección en caso de desempleo, es un derecho humano reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho al trabajo sin ningún tipo de discriminación, además del derecho a una remuneración justa, a preservar su dignidad humana y a contar con protección social.⁹¹

Existe consenso sobre el hecho de que la discriminación en el trabajo constituye la violación de un derecho humano, que produce efectos perjudiciales en la productividad y el crecimiento económico. Además, genera desigualdades en los planos social y económico que

⁸⁸ Rafael Martínez Martín, *Op. cit.*

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Maikel Lieuw-Kie-Song, Kate Philip et al., *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas de empleo público*, Ginebra, OIT, 2012. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_191503.pdf].

TEORÍAS SOBRE LA INSERCIÓN LABORAL		
Teoría	Argumentación central	Principales exponentes
Modelo clásico	El empleo o pleno empleo depende de los salarios: si éstos son altos se genera desempleo; por el contrario, si los salarios son bajos aumenta la población en ocupación.	Adam Smith (1723-1790) David Ricardo (1772-1823)
Modelo neoclásico	El mercado regula las relaciones laborales en la sociedad. La demanda laboral está determinada por la oferta y la demanda. Cuando los salarios en la sociedad aumentan, también se incrementan el consumo y la inversión, aumenta el trabajo, y con ello la producción; las industrias de bienes y servicios inmediatamente contratan más mano de obra.	Alfred Marshall (1842-1924) John Maynard Keynes (1883-1946)
Teoría del capital humano	Considera la educación como una inversión que los individuos realizan de forma racional, porque esperan obtener recompensas en el futuro. La educación determina sus salarios y su productividad, con repercusiones a nivel social e individual. La heterogeneidad es la resultante de un proceso de inversión en capital humano.	Theodore William Schultz (1902-1998) Gary Stanley Becker (1930-2014) Jacobo Mincer (1922-2006)
Teorías credencialistas	Considera que los individuos buscan credenciales para competir por un puesto de trabajo, las cuales son otorgadas por el sistema educativo (títulos y la experiencia profesional en empresas). El nivel educativo es el medio para acceder al mercado laboral.	Randal Collins 1941
Teorías cognitivas	Los individuos han de pasar por una serie de etapas (búsqueda, formación, rotación interna/externa) donde adquieren calificaciones que los llevarán a la inserción laboral plena. Cada individuo afronta la inserción laboral de forma diferente, en función de sus circunstancias, experiencias y oportunidades.	Vigotsky (1896-1934) Jean Piaget (1896-1980)
Teoría de base marxista	La enseñanza superior es considerada como factor importante a la hora de determinar la inserción laboral, pero la procedencia de la clase es la que posibilita y traza las trayectorias académicas y laborales de los sujetos.	Samuel Bowles 1939 Hebert Gintis 1939 Carl Marx (1818-1883)
Perspectiva estructural	Otorga importancia a la relación entre las estructuras existentes en el mercado de trabajo y a los logros laborales conseguidos por las personas.	Michael J. Piore 1940

Fuente: Elaboración propia con base en información de: Henry Lombo Ibarra, *Teoría del empleo y desempleo*; Rafael Martínez Martín, *Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción*; Juan Torres López y Montero Soler, *Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: La nueva ortodoxia*; José María García Blanco y Rodolfo Gutiérrez, *Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: Cuestiones teóricas*.

debilitan la cohesión y la solidaridad sociales, y dificulta la reducción de la pobreza. Se coincide, asimismo, en que la eliminación de la discriminación, tanto en la legislación como en la práctica, presupone promover la igualdad de oportunidades y de trato.⁹²

Desde 1919, la OIT ha contribuido a la construcción de un marco de derechos en el mundo del trabajo. El motor que impulsó la creación de la Organización se basó en la búsqueda de la justicia social, y en ese mismo año adoptó los primeros seis convenios internacionales del trabajo:

⁹² Véase: OIT, *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, Informe I(B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª Reunión, Ginebra, 2003.

C001 - Convenio sobre las horas de trabajo (industria)

Convenio por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas industriales a ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales. (Entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 28 de noviembre de 1919).

C002 - Convenio sobre el desempleo

Convenio relativo al desempleo (Entrada en vigor: 14 de julio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 28 de noviembre de 1919).

C003 - Convenio sobre la protección de la maternidad

Convenio relativo al empleo de las mujeres antes y después del parto (Entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 29 de noviembre de 1919).

C004 - Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres)

Convenio relativo al trabajo nocturno de las mujeres (Entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 28 de noviembre de 1919).

C005 - Convenio sobre la edad mínima (industria)

Convenio por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños a los trabajos industriales (Entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 28 de noviembre de 1919).

C006 - Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria)

Convenio relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria (Entrada en vigor: 13 de junio de 1921. Adopción: Washington, 1ª Reunión CIT, 28 de noviembre de 1919).

Posteriormente, en respuesta al desempleo generalizado tras la Gran Depresión, la OIT adoptó en 1944 la Declaración de Filadelfia, que reconoce el objetivo fundamental del pleno empleo y estipula la prevención del desempleo y la proporción de un salario vital adecuado.⁹³

En 1951, con el compromiso político de combatir la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades y de trato en el lugar de trabajo, la OIT adoptó el Convenio número 100, sobre igualdad de remuneración; y en 1958 el Convenio número 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación).⁹⁴

Cuatro decenios después, en 1998, la OIT emitió la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que compromete a los Estados miembros a respetar y promover los principios y derechos comprendidos en cuatro categorías, hayan o no ratificado los convenios pertinentes: 1) la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; 2) la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; 3) la abolición del trabajo infantil, y 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración establece que estos derechos son universales y se aplican a las personas en todos los países –independientemente del nivel de desarrollo económico–. Menciona, en particular, a los grupos con necesidades especiales, tales como los desempleados y los trabajadores migrantes; y reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para asegurar la equidad y el progreso social y para erradicar la pobreza.⁹⁵

⁹³ Maikel Lieuw-Kie-Song, Kate Philip et al., *Op. cit.*

⁹⁴ “En este Convenio se define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. En los últimos años han sido cada vez más los países en ampliar la lista de esos motivos, entre los que hoy constan la discapacidad, la edad, el estado de salud, en particular la seropositividad VIH/SIDA real o presunta, la afiliación sindical y la situación familiar”. Véase: Informe del Director General, *Igualdad en el trabajo: Afrontar los retos que se plantean. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, 2007.

⁹⁵ “El reconocimiento de los principios y derechos enunciados en la Declaración es cada vez mayor entre las organizaciones, las comunidades y las empresas. Estos principios y derechos establecen criterios de referencia para una conducta empresarial responsable y están incorporados en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT. Las líneas directrices de la OCDE para las empresas multinacionales destacan los principios y derechos que figuran en la Declaración de la OIT. Asimismo, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas los promueve como valores universales que han de tenerse en cuenta en las transacciones comerciales en el mundo entero. Un número creciente de códigos de conducta y otras iniciativas similares del sector privado se refieren también a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: <http://ilo.org/declaration/thedeclaration/lang-es/index.htm>].

Una década después, en 2008, la OIT adoptó por unanimidad la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, considerada la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance emitida por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT, en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración de 2008 expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización.

Esta Declaración es el resultado de consultas tripartitas que se iniciaron tras el lanzamiento del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, y con ella se institucionaliza el concepto de trabajo decente desarrollado por la OIT desde 1999,⁹⁶ situándolo en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales.⁹⁷

Es sabido que el objetivo primordial de la OIT es contribuir con los países a alcanzar el pleno empleo productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes. Por ello, para apoyar a los Estados Miembros y a los interlocutores sociales a alcanzar tal cometido, impulsa el Programa de Trabajo Decente, que comprende cuatro áreas interrelacionadas: respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y de las normas internacionales del trabajo, fomento del empleo, protección social y diálogo social.

El esfuerzo conceptual de la OIT se relaciona con el movimiento universal a favor de la normatividad de los derechos humanos, que siguió a la Segunda Guerra Mundial y ha ido avanzando en la definición de nuevas categorías de derechos individuales y colectivos. El ámbito de la economía y el trabajo no han quedado al margen de esa creciente normatividad, que aún dista de estar acompañada de procesos nacionales para su codificación legal y su implementación real. No obstante, la claridad conceptual y la normatividad internacional ayudan a distinguir lo aceptable de lo que no lo es.⁹⁸

La noción de trabajo decente captura en un lenguaje cotidiano esta integración de objetivos sociales y económicos; reúne el empleo, los derechos laborales, la seguridad y la representación, con coherencia interna y sentido cuando se considera en su totalidad. Proveer el empleo sin considerar su calidad y contenido, no conduce al progreso; promover los derechos en el trabajo sin preocuparse por el hecho de que existan o no trabajos para quienes los requieran, es igual de infructífero. La representación y el diálogo social son necesarios para asegurar que la gente pueda expresarse y sea tenida en cuenta.⁹⁹

⁹⁶ El concepto de trabajo decente se emplea por primera vez en 1999, en la Memoria del Director General de la OIT, en la 87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, con la siguiente definición: “El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”. Véase: CEPAL / OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos en la medición del trabajo decente*, núm. 8, mayo de 2013.

⁹⁷ Para abundar en el tema véase: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª Reunión, Ginebra, junio de 2008. [Disponible en: http://ilo.org/global/topics/decent-work/WCMS_099768/lang-es/index.htm].

⁹⁸ Maikel Lieuw-Kie-Song, Kate Philip et al., *Op. cit.*

⁹⁹ Gerry Rodgers, “El trabajo decente como una meta para la economía global”, en: *Futuros*, vol. V, núm. 17, 2007. [Consultado el 10 diciembre de 2014 en: <http://www.revistafuturos.info>].

La meta del trabajo decente se formula de la mejor manera a través de la mirada de la gente común. Se trata de su trabajo y perspectivas de futuro; de sus condiciones de trabajo; del equilibrio entre la vida laboral y la familiar; de llevar a sus hijos a la escuela y sacarlos del trabajo infantil. Se trata de igualdad de género, igualdad de reconocimientos, y de posibilitar a las mujeres que escojan y tomen el control de sus vidas. Se trata de poder expresarse y ser escuchado en el trabajo y en la comunidad. Para muchos, es la principal vía de escape de la pobreza; mientras que para muchos más, se trata de poder realizar aspiraciones personales de su vida cotidiana, y de solidaridad con otros; y en todas partes, para todas las personas, el trabajo decente trata acerca de la dignidad humana.¹⁰⁰

Las explicaciones sobre este enfoque integrado y sus desafíos, se encuentran en varios documentos clave que definen el trabajo decente,¹⁰¹ cuyos principales aspectos se sintetizan en cuatro objetivos estratégicos: promover y aplicar las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos; mejorar la cobertura y la eficacia de una protección social para todos, y fortalecer el diálogo social.

Desde la incorporación del concepto, el trabajo decente se constituyó en un nuevo paradigma o marco conceptual de la OIT para analizar la evolución y las relaciones en el mercado de trabajo. Ofrece una visión integral, que no sólo toma en cuenta los temas vinculados al acceso al empleo (participación, empleo, subempleo y desempleo, entre otros), sino también aspectos cualitativos de las personas en su trabajo (como capacitación, salud y otras condiciones laborales, seguridad laboral, conciliación del trabajo con la vida personal y familiar, ética en el trabajo –trabajo forzoso y trabajo infantil–, igualdad de género y no discriminación, diálogo social y participación de los trabajadores). Se trata de una visión compartida con otros marcos conceptuales, entre ellos el de calidad del empleo.

El concepto de trabajo busca ir más allá del simple empleo asalariado para abarcar la diversidad ocupacional, desde el trabajo por cuenta propia hasta el doméstico que realiza una ama de casa sin recibir pago por sus servicios a la familia. Por otro lado, la ambigua definición de “decente” es tomada del inglés, donde la palabra se relaciona con razonable o suficiente. Así, trabajo decente expresaría un trabajo que se realiza en condiciones razonables y por el que se percibe un beneficio suficiente.¹⁰²

La noción de trabajo decente presenta cuatro dimensiones principales: el trabajo y el empleo en sí mismos; los derechos en el trabajo; la seguridad; y la representación y el diálogo. Cada una de éstas tiene sus propias características, pero todas están interrelacionadas y patrocinan metas societarias como la integración social, la erradicación de la pobreza y la realización individual. En lo que respecta a la integración social, por ejemplo, es evidente que el trabajo contribuye a ella, pero sólo si se ejecuta en las condiciones

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Véanse diferentes informes del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo: Trabajo decente (1999); Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global (2001); Superar la pobreza mediante el trabajo (2003).

¹⁰² Gerry Rodgers, *Op. cit.*

adecuadas, es decir, sin discriminación, que no sea forzoso y en un ambiente donde los fines colectivos reflejen las opiniones de las personas interesadas.¹⁰³

INCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD LABORAL EN MÉXICO

La inserción/inclusión laboral es el término utilizado habitualmente para referirse al proceso de incorporación a la actividad económica de los individuos. Este proceso suele coincidir, para la mayoría de los miembros de una sociedad moderna, con la etapa juvenil, y por lo tanto consiste en una transición social que va de posiciones del sistema educativo y de la familia de origen hacia posiciones del mercado de trabajo y de independencia familiar.

Sin embargo, en la mayoría de los países, los jóvenes se han visto afectados por una débil demanda laboral (esencialmente determinada por la modesta expansión de la actividad económica), situación que ha aumentado las tasas de desempleo específicas, impactando a todos los grupos etarios, pero mayormente a los sectores de la población más expuestos a una situación de vulnerabilidad social, específicamente de tipo laboral. Tal es el caso de las personas con discapacidad, que en México enfrentan una situación problemática con respecto a su integración en las diferentes áreas de la vida social y, en particular, a su participación en el mercado laboral. Actualmente, las posibilidades de tener un trabajo dignamente remunerado, conservarlo y estar en condiciones de progresar en él, son lejanas para la mayoría de las personas, y más para aquéllas con discapacidad.

Con base en los planteamientos de Rubén Kaztman,¹⁰⁴ la vulnerabilidad social representa un desajuste entre los activos y la estructura de oportunidades, es decir, los activos serían insuficientes, poco pertinentes o difíciles de manejar para aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Mientras los activos constituyen un patrimonio físico, ahorros financieros, capital humano y social, las estructuras de oportunidades son “probabilidades de acceso a bienes, servicios o actividades que inciden en el bienestar del hogar porque facilitan el uso de recursos propios o suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social”.

Esta definición, como explica Weller, deja claro que la vulnerabilidad no afecta a las personas al azar. Cuando se analiza el mercado de trabajo, se constata la regularidad con que ciertos grupos muestran peores indicadores que otros, toda vez que surge de características y carencias comunes para grupos específicos de la población.

Derivado de lo anterior, es comprensible que la vulnerabilidad laboral se exprese de manera consistente, en términos estadísticos, en grupos que presentan resultados desfavorables en indicadores como participación laboral o nivel de ocupación, pero sobre todo en indicadores relacionados con la calidad del empleo, por ejemplo, el ingreso laboral y la cobertura de sistemas de protección social:

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Véase: *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. Documento de trabajo del ILPES, Aportes conceptuales, núm. 2, 2000.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

“Se hace énfasis en los aspectos de calidad de empleo, dado que en circunstancias de altos niveles de pobreza y ausencia de redes de protección social, el hecho de que –obligada por la necesidad de sobrevivencia– una persona trabaje no implica que no esté vulnerable. Malos resultados en estos indicadores reflejan entonces una vulnerabilidad estructural en el sentido de que colectivos definidos no pueden aprovechar las oportunidades existentes, sobre todo en comparación con grupos con otras características.”¹⁰⁵

Una característica intrínseca de los grupos vulnerables es que lo son más frente a situaciones adversas, como una crisis económica; en vista de la debilidad de su inserción laboral, un empeoramiento adicional de esta inserción (mayor desempleo, menores ingresos) amenaza con afectar seriamente sus niveles de subsistencia.

El análisis de la inserción laboral muestra que ciertas categorías de ocupación, a saber, el trabajo por cuenta propia (no profesional o técnico), el trabajo familiar no remunerado, el servicio doméstico y el trabajo asalariado en una microempresa, registran consistentemente indicadores de inserción desfavorables en comparación con otras categorías. Pero esto no significa que sólo estos grupos o sectores de la población se consideran vulnerables; de hecho, en países con elevados niveles de pobreza, bajos grados de cobertura de los sistemas de protección social y serios problemas de cohesión social, un alto porcentaje de la población puede considerarse vulnerable y, por supuesto, pueden existir otros grupos vulnerables que también requieren atención especial.

En vista de que para la mayoría de la población el trabajo es la principal fuente de ingresos, los problemas estructurales de inserción laboral constituyen (sobre todo en un contexto caracterizado por la ausencia de amplias redes de protección social) un componente clave de la vulnerabilidad social, que puede caracterizarse como vulnerabilidad laboral. “Consistiría en que a causa de las carencias de sus activos (conocimientos, habilidades, experiencia, acceso a capital, etc.), estos grupos no tienen acceso a actividades y oportunidades laborales que les facilitarían los ingresos para mejorar significativamente sus condiciones de vida”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Jürgen Weller, *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de casos nacionales*, Santiago de Chile, CEPAL-Sida, p. 8.

¹⁰⁶ *Ibid.*

FACTORES QUE INHIBEN LA INCLUSIÓN LABORAL

La inclusión laboral podría ser un subconjunto de la inclusión social, pero es justamente su carácter dinámico el que permite considerarla como agente transformador contra la exclusión social. En otras palabras, la inclusión laboral se halla en la raíz de la inclusión social, en la medida que hoy en día todas las actividades humanas revisten la forma trabajo: es trabajo lo que realizan los artistas y los ingenieros, las amas de casa y los estudiantes, los funcionarios públicos y los trabajadores informales, etc.

Así vistos, los factores que inhiben la inclusión laboral son los mismos que impiden la dignificación del trabajo en general, y tienen que ver con las condiciones del desarrollo económico nacional. De ahí derivan, principalmente, no sólo la persistencia de condiciones laborales no inclusivas, sino también la relativa ineficacia de las políticas sectoriales gubernamentales para combatirlos. Con todo, el Estado mexicano ha identificado aquellos aspectos negativos del medio laboral y ha diseñado políticas para combatirlos.

Los trabajadores mexicanos se ven afectados por prácticas laborales no incluyentes como la informalidad, que caracteriza a una enorme proporción del mercado laboral. Por definición, los trabajadores del sector informal de la economía no tienen acceso a la seguridad social que proveen el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las Fuerzas Armadas, Petróleos Mexicanos (PEMEX) o los sistemas estatales de salud, entre otros.

Desde luego, queda en el aire la necesidad apremiante de que todos los mexicanos, trabajadores o no, cuenten con un piso adecuado de seguridad social. De manera que luchar contra las prácticas laborales no inclusivas en México se traduce –en buena medida– en la lucha por la formalización, porque los trabajadores gocen de los derechos que prescriben las leyes laborales del país.

Las autoridades laborales mexicanas emprenden acciones al encuentro de prácticas excluyentes en contra de los jóvenes, las mujeres, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, y otros grupos que trabajan en condiciones inadecuadas respecto a las normas vigentes.

En lo que concierne a los jóvenes, es en el nivel de la preparación académica inicial donde comienzan a actuar los factores que inhiben su inclusión laboral. Sin una educación de calidad, impartida adecuadamente y sin discriminaciones de ningún tipo, los futuros trabajadores inician su itinerario laboral en desventaja frente a aquellos que sí pudieron obtener la preparación académica requerida.

Más grave aún, muchos niños empiezan a trabajar en condiciones de rezago escolar, es decir, sin haber concluido el nivel mínimo obligatorio exigido por la ley. Justificadamente, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha emprendido una cruzada contra este flagelo, coadyuvando a que 2.5 millones de niñas, niños y adolescentes de cinco a 17 años de edad¹⁰⁷ dejen de trabajar y puedan reingresar a las aulas.

Lo anterior, mientras el nivel educativo obligatorio en México no es aún el de licenciatura, el mínimo requerido en casi todos los países con los que México tiene relaciones comerciales.

La Secretaría del Trabajo también incide en la capacitación y el adiestramiento laborales; promueve el desarrollo de competencias laborales, a través del Programa de Formación de Agentes Multiplicadores y del Padrón de Trabajadores Capacitados; asimismo, ha recibido especial atención la capacitación mediante el uso de nuevas tecnologías de la información, con el propósito de reducir las brechas de competencias laborales en nuestro país.

En las condiciones actuales, cuando el empleo crece de manera insuficiente –variable internacional difícil de combatir con herramientas nacionales–, México se ha dotado de políticas de promoción y protección al empleo juvenil. Ello es así porque las estadísticas han demostrado que el empleo juvenil es muy sensible a los ciclos económicos adversos, con lo cual se reitera que la creación de empleos mismos es una política sustantiva, adjetivada por la de trabajo decente.

Ya inscritos en el mundo del trabajo formal, los problemas a atacar se refieren a la falta de cumplimiento de las normas que lo rigen. En este nivel, la labor de la Secretaría del Trabajo consiste en tutelar los derechos de los trabajadores, que son derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del mismo modo, las acciones gubernamentales en favor de un mejor nivel de vida para los trabajadores incluyen también créditos para vivienda, consumo, etc., además de asesorías a organizaciones sindicales en materia de derechos laborales.

Desde luego, y como una de sus prescripciones constitucionales, la STPS promueve la justicia laboral y defiende los derechos de los trabajadores. La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) se ha consolidado como la instancia jurídica clave en tales procesos. De la misma manera, los problemas relacionados con la inseguridad en el trabajo reciben atención a través de oficinas especializadas e inspectores capacitados al efecto.

Principales factores que generan situaciones de desigualdad y que pueden ser causa de discriminación en el trabajo para las personas en situación de vulnerabilidad:

- ✓ Pertenencia a niveles inferiores en la escala social.
- ✓ Diferencias culturales para adaptarse a las pautas socio-laborales.
- ✓ Elevada desconfianza de la sociedad respecto a la integración que pueden alcanzar.
- ✓ Prejuicios sobre la menor productividad laboral de algunas personas en comparación con otras.
- ✓ Menor capacidad física, mental o profesional de determinadas personas.
- ✓ Mayor riesgo de expulsión del mercado de trabajo por cambios potenciales o efectivos en los empleos y los contenidos de los puestos de trabajo.

Fuente: Cruz Roja Española-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, Madrid, 2002, p. 17.

¹⁰⁷ INEGI, *Módulo de Trabajo Infantil 2013. Presentación de resultados*. [Consultado el 4 de febrero de 2015 en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mti/mti2013/default.aspx>].

La discriminación en contra de las mujeres es atendida mediante un programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres. Y la desigualdad y la discriminación en el mercado laboral, ha recibido respuesta institucional a través de un programa nacional de trabajo y empleo dirigido a las personas con discapacidad. Para las personas adultas mayores, existe ya un programa de estímulos visando a su reinserción laboral.

En este mismo orden de acciones se incluye la lucha contra la discriminación por otras causas: de personas con VIH-SIDA, de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI), entre otras.

Finalmente, la STPS también actúa en defensa de los trabajadores migratorios mexicanos que laboran en los Estados Unidos y Canadá.¹⁰⁸

En síntesis, si el acceso al mercado de trabajo no es un camino fácil para la mayoría de las personas, para aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad es aún más complejo, pues compiten en condiciones de desigualdad. Por ello es fundamental identificar los factores que generan las situaciones de desigualdad, y que además pueden traducirse en discriminación en el mercado de trabajo. El diseño y desarrollo de las políticas públicas deben orientarse a mejorar la empleabilidad de quienes más lo necesitan.¹⁰⁹

Aunque estos factores inciden de modo diferente en cada grupo, la interrelación de las características personales y de un contexto específico es lo que determina su acceso, movilidad y permanencia en el empleo.¹¹⁰ De modo especialmente significativo afectan a las personas con discapacidad, a las mujeres jefas de familia, a las personas adultas mayores, a los jóvenes, a la población indígena, a las personas en reclusión próximas a ser liberadas, a la población jornalera agrícola y a la comunidad LGTTI.

¹⁰⁸ En el Capítulo III. "Avances y resultados de la política de inclusión laboral", se revisan a detalle los progresos realizados en México en materia de trabajo decente e inclusión laboral.

¹⁰⁹ Cruz Roja Española-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, p. 18.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 19.



Del entorno

Situaciones familiares y sociales que influyen en las actitudes y competencias personales

Situación del mercado de trabajo

Percepción social

Servicios de la comunidad

DIFICULTADES/OBSTÁCULOS	FORTALEZAS/CAPACIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de apoyo del núcleo familiar y ausencia o escasez de redes sociales para buscar trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La situación de necesidad hace que tengan una gran disponibilidad y predisposición para trabajar.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Residir en entornos conflictivos y carentes de estímulos positivos orientados al mundo laboral normalizado, como barrios desfavorecidos con múltiples situaciones de marginalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Flexibilidad para adaptarse a puestos de trabajo diversos.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Posición inferior dentro de la estratificación social. ✓ Precariedad económica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Su integración en la plantilla contribuye a superar prejuicios sociales y a que se normalice su presencia en el entorno laboral.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dificultades legales y administrativas para trabajar, como son la resolución de permisos de trabajo de personas inmigrantes, o las causas pendientes con la justicia de la población ex reclusa. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aportan diversidad y nuevos calores a la cultura empresarial.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dificultad de encontrar avales para la puesta en marcha de una iniciativa empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contribuyen con su trabajo a la riqueza y el mantenimiento del bienestar de toda la sociedad.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Demanda de perfiles profesionales cada vez más cualificados y polivalentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se refuerza el valor de equidad y justicia en la sociedad.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Demanda laboral superior a la oferta de puestos de trabajo y rotación permanente entre empleo y desempleo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se enriquece el ejercicio de la ciudadanía reforzando la democracia participativa.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Precariedad y diferentes formas de vinculación con la empresa. 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de acuerdos institucionales con el tejido productivo. 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistemas económicos excluyentes y desequilibrados. 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Falta de confianza en las capacidades 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Discriminación y rechazo por prejuicios relacionados con el aspecto físico, la edad, el género, el origen... 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicios de empleo burocratizados y de atención generalista que no inciden en las dificultades específicas de determinados colectivos. 	



De la persona

Actitudes

Competencias personales

Competencias profesionales

DIFICULTADES/OBSTÁCULOS	FORTALEZAS/CAPACIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Autoestima y autoimagen devaluada. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Afán de superación personal.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inseguridad e inestabilidad personal. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacidad para afrontar nuevos retos. ✓ Alta motivación para trabajar.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Visión distorsionada del mundo laboral y desinformación de la situación del mercado y los mecanismos de acceso a la formación y de búsqueda de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Iniciativa personal.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Carencia de hábitos laborales y de habilidades sociales y personales demandadas por el mercado de trabajo. ✓ Dificultades para afrontar los niveles de productividad, disciplina laboral, constancia e interés por la producción. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Competencias y capacidades adquiridas a partir de las diferentes experiencias vitales: capacidad de buscar recursos, de administrar y organizar, de realizar tareas programadas de manera sistemática, de observación, escucha, comunicación verbal y no verbal.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Formación y cualificación escasa o no adaptada a las necesidades del mercado de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gran interés y disposición para el aprendizaje.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ausencia o escasa experiencia laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Valoración muy positiva de las oportunidades de empleo que se presentan, lo que conlleva un alto compromiso e implicación en el trabajo.
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Apreciación del trabajo no sólo como medio de ganarse la vida, sino como medio para superar una situación personal.

CAPÍTULO II

ENTORNO CONTEXTUAL Y DIAGNÓSTICO

“En la economía mundial actual, el mundo del empleo cambia con rapidez. Los cambios demográficos, los avances tecnológicos y los efectos de la crisis financiera internacional que aún perduran están reconfigurando el paisaje laboral en todo el mundo. Los países que se adapten con éxito a estos cambios y hagan frente a sus desafíos específicos en materia de empleo podrán lograr enormes mejoras en el nivel de vida y la productividad y dar lugar a sociedades más cohesivas. Los que no lo hagan, no se beneficiarán con los efectos transformadores del desarrollo económico y social.”

Jim Yong Kim
Presidente, Grupo del Banco Mundial

PANORAMA INTERNACIONAL

La globalización ha marcado el futuro económico de las naciones. Diversos autores¹¹¹ 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.¹¹²

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 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.

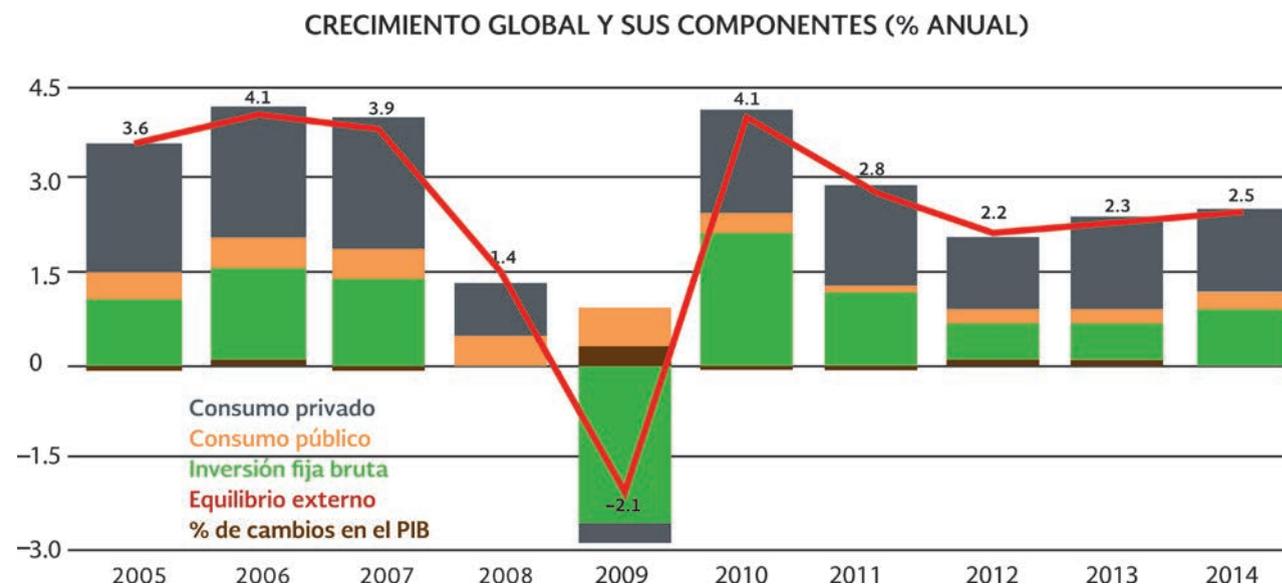
El proceso de globalización de la economía plantea oportunidades y riesgos, por ello resulta imperativo crear nuevos mecanismos para que los países aprovechen las coyunturas que les favorecen y eviten quedar excluidos de la dinámica internacional. El crecimiento económico tiene que ser, cada vez más,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

Saldos de la crisis económica de 2008

Seis años después del inicio de la crisis financiera y económica, el mundo ha entrado en una fase de crecimiento económico pausado, muy por debajo del nivel registrado antes de la crisis, y es demasiado lento para cerrar las brechas de producción y empleo.

¹¹¹ Entre ellos: Immanuel Wallerstein, historiador y sociólogo que desarrolla la idea de los “sistemas mundiales”; Anthony Giddens, 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*.

¹¹² Julián Ramiro Mateus y William David Brassett, “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>].



Nota: La figura muestra el crecimiento económico global (línea continua), así como las contribuciones de los diferentes componentes de la demanda para el crecimiento económico mundial. La descomposición se basa en datos de 120 países.
Fuente: Economist Intelligence Unit (EIU), noviembre 2014.

La desaceleración de la actividad económica es especialmente pronunciada en el sudeste de Europa Central y la Comunidad de Estados Independientes, Asia oriental, Asia sudoriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe y el norte de África. El crecimiento económico se ha acelerado un poco en algunas economías avanzadas y en Asia del Sur, Oriente Medio y África Subsahariana, pero no lo suficiente para compensar la desaceleración de la actividad en otras regiones.

El mayor impacto que provocó la crisis ha sido la reducción de las expectativas de miles de millones de seres humanos; aunque algunos países han podido dotarse de políticas de administración de riesgos, éstos continúan afectando de manera desproporcionada a las poblaciones y grupos más vulnerables, debido —fundamentalmente— a que el desfavorable contexto económico de los países avanzados está teniendo efectos colaterales negativos en ciertas economías emergentes.

Hasta hace relativamente poco tiempo, el principal mecanismo de transmisión global de los efectos negativos de la crisis había sido el comercio internacional. No obstante, el anticipado y estrecho estímulo monetario de los bancos centrales de algunas economías avanzadas ha generado incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros mundiales. Una inestabilidad financiera que afecta de manera especial a las economías emergentes y en desarrollo, y que generalmente disponen de menos mecanismos de defensa.¹¹³

¹¹³ De hecho, regiones como América Latina y el Caribe se han visto afectadas por el aumento de la volatilidad de los flujos internacionales de capital, que les ha obligado a ajustar rápidamente su política macroeconómica con el fin de amortiguar los efectos sobre las tasas de cambio, debilitando al mismo tiempo sus economías nacionales. OIT, *World of Work 2014: Developing with Jobs*, Ginebra.

En este contexto, el mercado laboral experimentó un incremento importante en la flexibilidad,¹¹⁴ como resultado de una mayor competitividad, de las nuevas tecnologías, la globalización, la innovación de productos y sistemas de trabajo, y las consiguientes oscilaciones en las demandas de producción, aparición y desaparición de productos, etc. Todo ello repercutió en las organizaciones, que se han visto en la necesidad de anticiparse para responder a esos cambios y hoy requieren incorporar tecnologías; actualizar las cualificaciones y competencias de la fuerza laboral; reubicar geográficamente la producción o la actividad comercial; reorganizarse en función de las demandas de trabajo; transformar sus estructuras, horarios y patrones temporales de la actividad laboral.¹¹⁵

Con el fin de favorecer la ventaja competitiva de los sistemas productivos, distintos gobiernos en el plano mundial han emprendido reformas a la legislación laboral, ampliando la flexibilidad en las formas de contratación; y las empresas han diversificado las estrategias de incorporación y gestión de los recursos humanos, considerando diferentes tipos de fuerza laboral.

Las economías industriales poco a poco se han venido desdibujando, adquiriendo una nueva configuración para transformarse progresivamente en sociedades del conocimiento, inspiradas en el saber, mediante elevadas inversiones en educación, formación, investigación y desarrollo, programas informáticos y sistemas de información.¹¹⁶

¹¹⁴ Enmarcado en el tema laboral y de acuerdo con la OCDE, este término tiene que ver con cuatro aspectos concretos: ajustar el número de empleados a las necesidades productivas; modificar el número y distribución de horas laborales sin cambiar el número de empleados; mover a los empleados de una tarea o departamento a otro, o cambiar el contenido de su trabajo; subcontratar algunos trabajos a trabajadores externos o empresas sin contratos laborales, pero con contratos comerciales en forma de trabajo a distancia, teletrabajo, organizaciones virtuales y *entrepreneurs* (empresarios trabajadores), esto es, actividades autoempresariales.

¹¹⁵ José Manuel Pérez Cuerno, *Op. cit.*, p. 353.

¹¹⁶ Véase: <<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/171-fulltext171spa.pdf>>.



© STPS



© STPS



© STPS



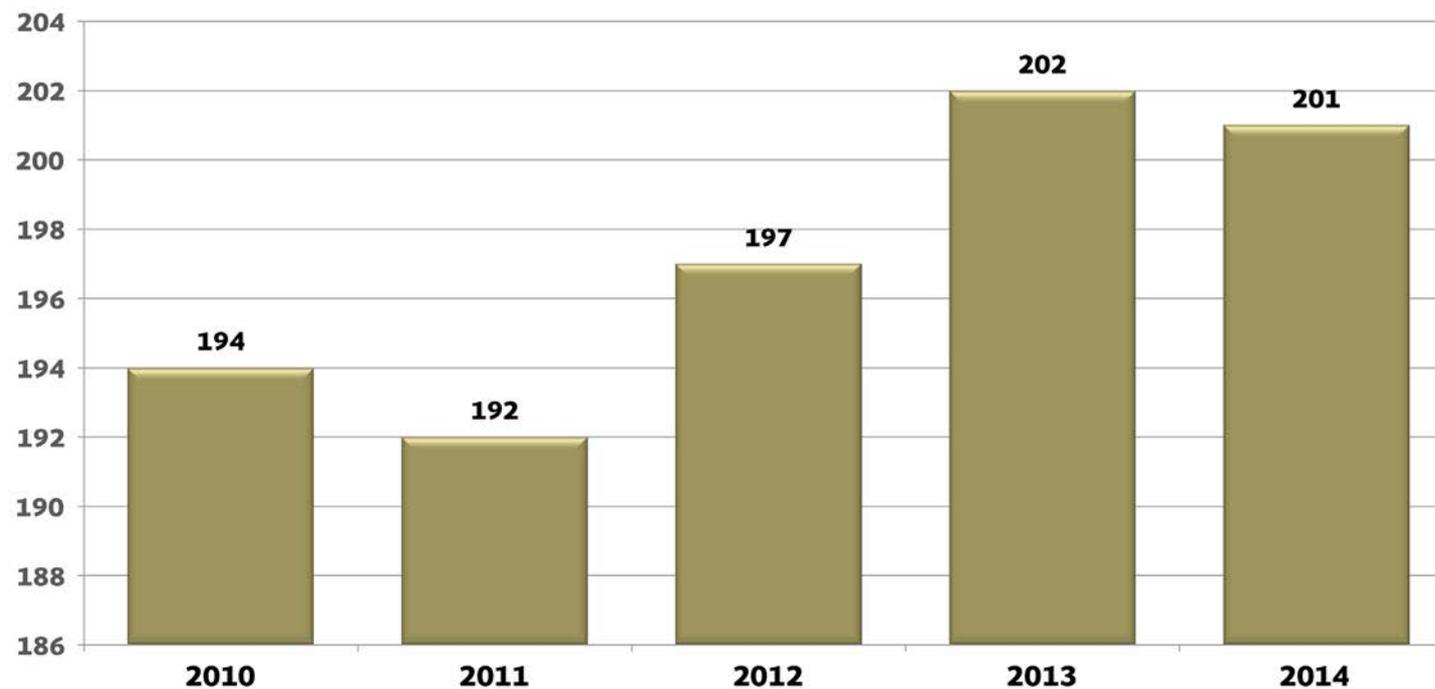
© STPS

Este nuevo panorama orilla a las organizaciones, a las comunidades y a las personas, a adquirir nuevas cualidades para prosperar en un ambiente de continuas alteraciones, situación que no sólo atañe a los sistemas educativos y a los mercados laborales, sino también a la organización de las empresas y a los mercados. A su vez, las transformaciones descritas requerirán de nuevos trabajadores, capaces de manipular conocimientos e insumos complejos para producir bienes y servicios diferenciados, y aprovechar los adelantos tecnológicos.

Situación actual del empleo

Después de la crisis mundial de 2008, el crecimiento global registró una desaceleración y el desempleo comenzó a aumentar de nuevo, dejando un total acumulado de 197 millones de personas sin empleo en 2012. Además, unos 39 millones de personas abandonaron el mercado de trabajo, ya que las posibilidades de trabajar demostraron ser inalcanzables, generando un déficit de 67 millones de puestos de trabajo a nivel mundial desde 2007.¹¹⁷

EL DESEMPLEO EN EL MUNDO, 2010-2014 TOTAL DE PERSONAS DE 15 AÑOS O MÁS (MILLONES DE PERSONAS)



Fuente: Elaboración propia con base en el informe de la OIT, *Tendencias mundiales del empleo*, publicado para los años que se muestran.
Nota: Basados en cifras de la OIT, durante el periodo que comprende de 2010 a 2014, el número de personas desempleadas en el mundo creció 7 millones, pasando de 194 a 201 millones (equivalente a 3.6% de incremento), ubicándose en su nivel más alto de desempleo en 2013, con 202 millones de personas en esa situación.

¹¹⁷ OIT, *Tendencias mundiales de empleo 2013: Para recuperarse de una segunda caída del empleo*.



© STPS



© STPS



© STPS

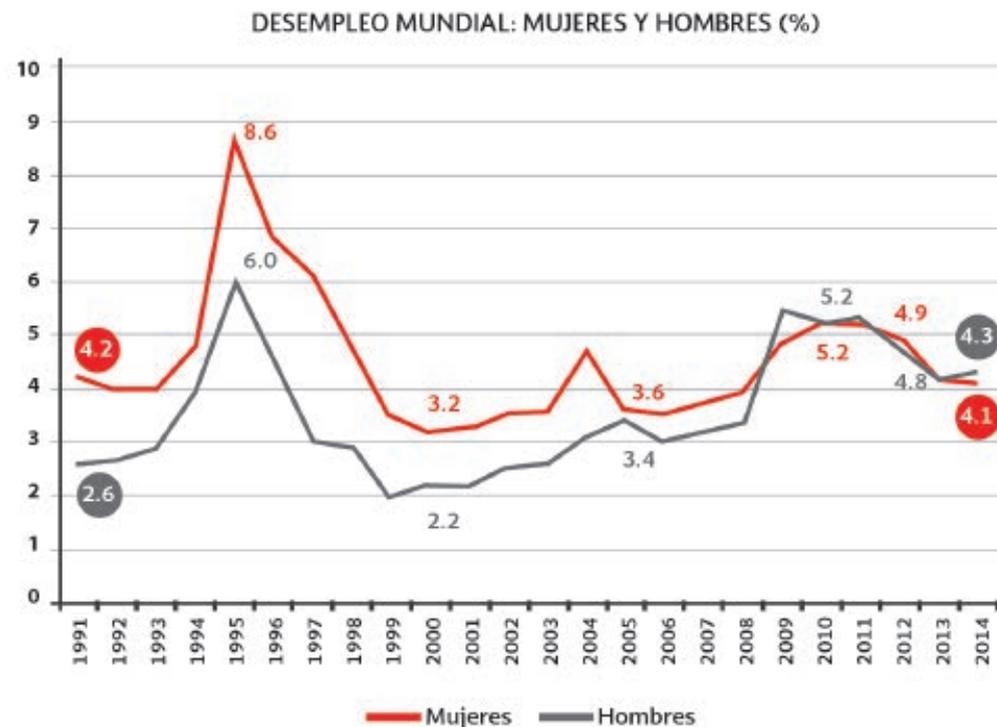


© STPS

Pese a un repunte moderado en la producción para 2013-2014, la tasa de desempleo mundial experimentó un nuevo incremento. Según la OIT,¹¹⁸ 202 millones de trabajadores estuvieron desempleados en 2013, cinco millones más en comparación con el año anterior, impactando de manera diferenciada a mujeres y hombres.

En conjunto, el déficit mundial de empleo en 2013 ascendió a 62 millones de empleos, incluidos 32 millones de personas más que buscaban trabajo, 23 millones que se desalentaron y habían dejado de buscar y siete millones de personas económicamente inactivas, que optaron por no participar en el mercado de trabajo.¹¹⁹

En un informe publicado a principios de 2015 (*The World Employment and Social Outlook: Trends*), la OIT señala que el mundo del trabajo está cambiando profundamente, en un momento en que la economía mundial no está creando suficientes puestos de trabajo; y estima que el desempleo mundial en 2014 se ubicó en 201 millones de personas, cifra que rebasó en 30 millones el volumen de desempleo que había antes del inicio de la crisis global en 2008. Se demuestra que dar trabajo a los más de 40 millones de personas que se incorporan al mercado laboral cada año, es un desafío de enormes proporciones; además de los nuevos retos derivados de la transformación radical que experimentan las relaciones de empleo.¹²⁰



Fuente: Banco Mundial con datos de la OIT.
Nota: Los valores 2013 y 2014 son proyecciones lineales simples.

¹¹⁸ OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015.*

Datos de la OIT demuestran que la tarea para recuperar el nivel de empleos que había antes de la crisis que sacudió al mundo en 2008, es cada vez más complicada. En su informe 2015 sobre las Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, reportó que en los últimos siete años se han perdido alrededor de 61 millones de empleos.

En términos porcentuales, la OIT señala que el desempleo en el mundo se ha mantenido en una banda de flotación que ronda la franja del 6% de la población activa total. Del 6.1% que reportó para 2010, estima una reducción de dos décimas en el nivel de desempleo para 2015 (5.9%).

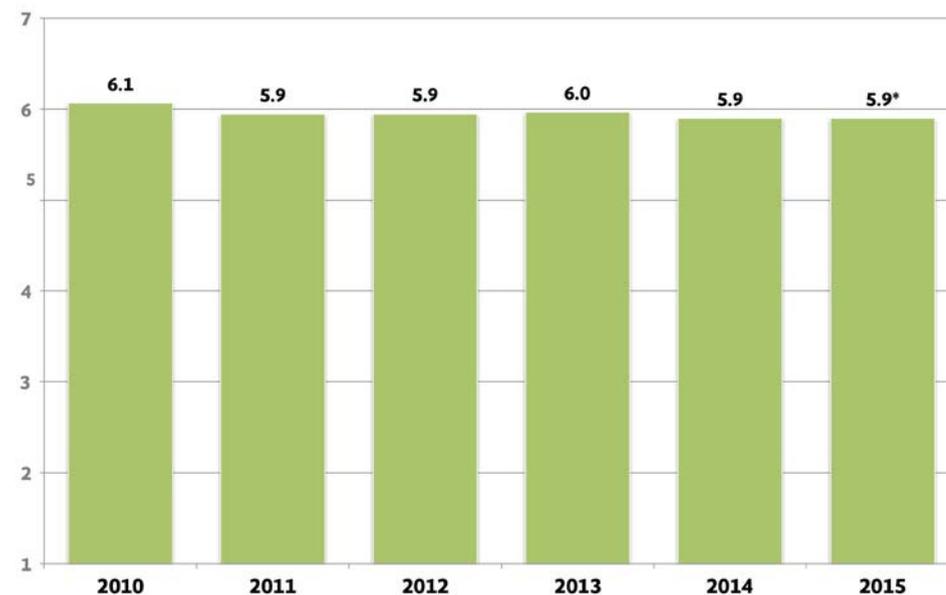
A simple vista, este indicador de la situación laboral en el mundo parece mostrar estabilidad, sin embargo, existen evidencias de que la economía mundial hace años que perdió su vitalidad para generar los puestos de trabajo que se necesitan anualmente.

Datos de la misma organización señalan que las economías desarrolladas, entre ellas Canadá, Japón, Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Nueva Zelandia, Portugal, Bélgica, España y Estados Unidos, durante los siguientes tres años a partir de la crisis de 2008 mostraron un incremento de dos décimas de punto porcentual en sus tasas de desempleo entre 2009 (8.4%) y 2012 (8.6%), experimentando una tendencia constante a la baja a partir de 2013 (8.5%) y para el cierre estimado de 2015 (7.5%).

Destaca el descenso en la tasa de desempleo que observaron estas economías entre 2009 (8.4%) y el cierre previsto para 2015 (7.5%), que representa casi un punto porcentual, principalmente debido a un repunte en el empleo en Estados Unidos y Japón; pero sigue siendo una problemática en la mayoría de los países avanzados de Europa.

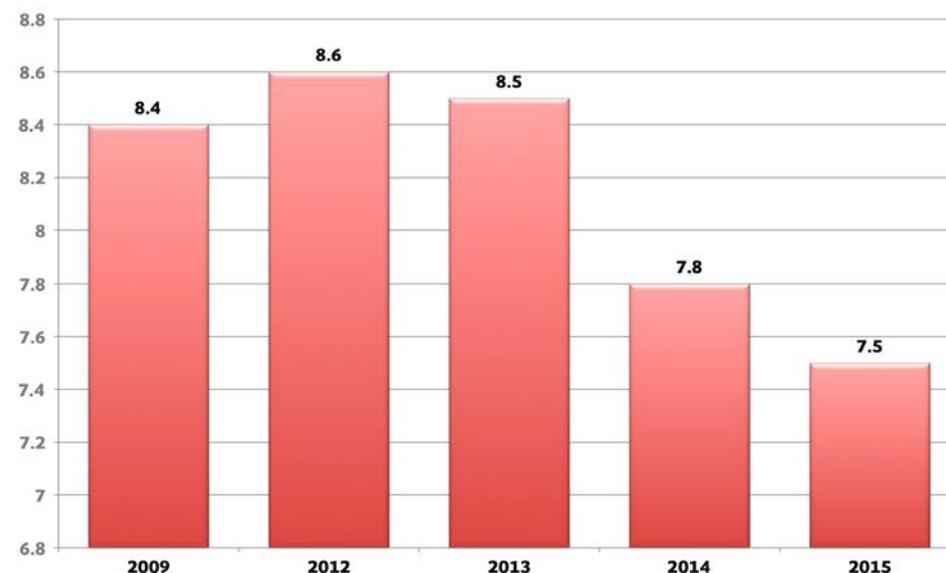
Para otras regiones del mundo, las tendencias del empleo presentadas por la OIT al inicio de 2015¹²¹ muestran, entre otras, las cifras y situaciones que se describen a continuación.

EL DESEMPLEO EN EL MUNDO, 2010-2015 (% DE LA POBLACIÓN ACTIVA TOTAL)



Fuente: Elaboración propia con base en indicadores del Banco Mundial, Desempleo total (% de la población activa total, estimación de la OIT) 2010-2013; y de OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.
* Cifra estimada.

TASA DE DESEMPLEO EN LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y ESTADOS UNIDOS 2009-2015 (%)



¹²¹ OIT, *Tendencias regionales del empleo en 2015*. [Consultado el 26 de mayo de 2015 en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_337917/lang-es/index.htm].

Por el estrecho vínculo económico y de relaciones comerciales, además del histórico y cultural, de México con la región latinoamericana, es pertinente abundar en la situación laboral que guarda esta región, analizada por la OIT en su más reciente informe.¹²²

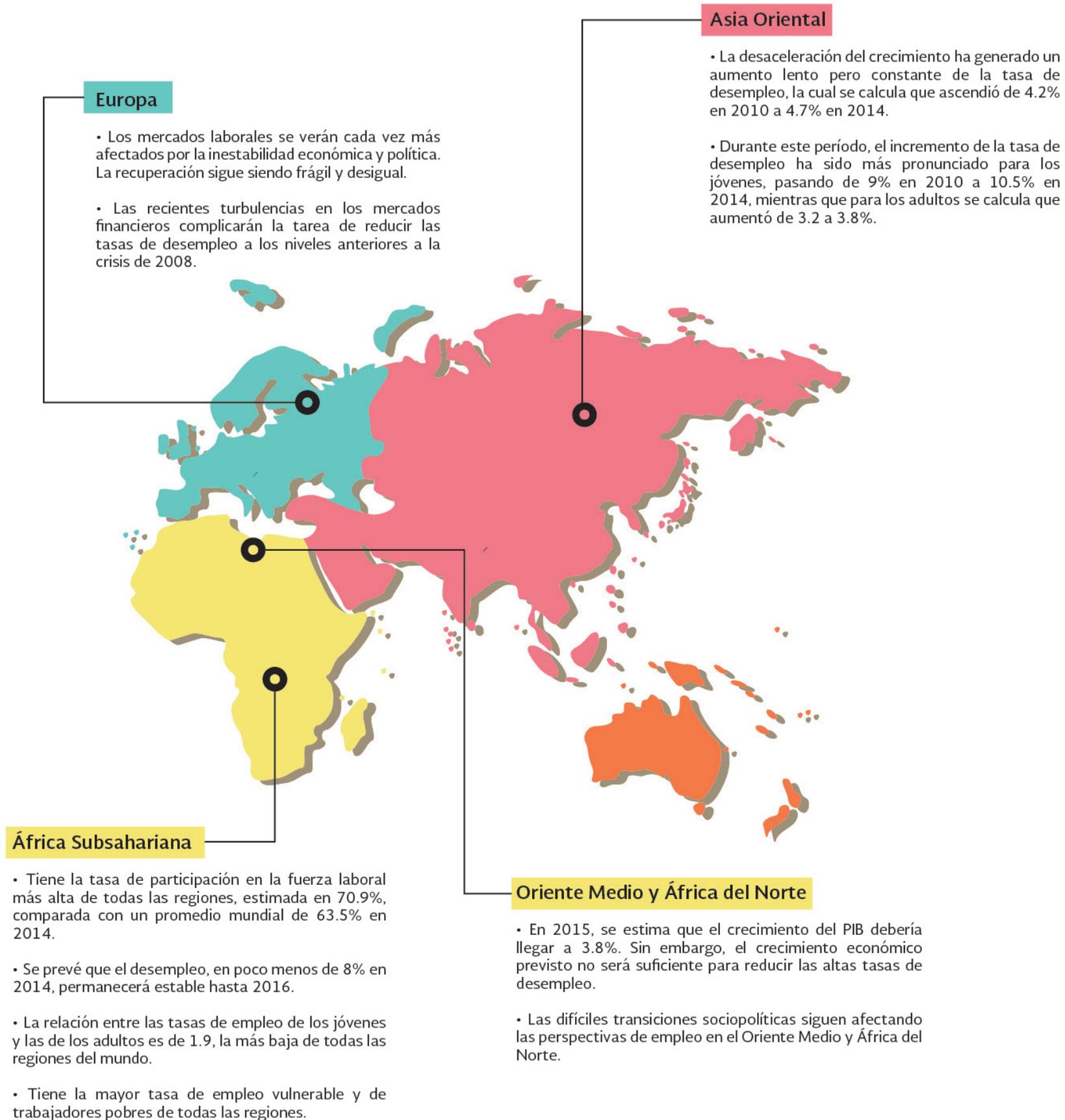


América Latina

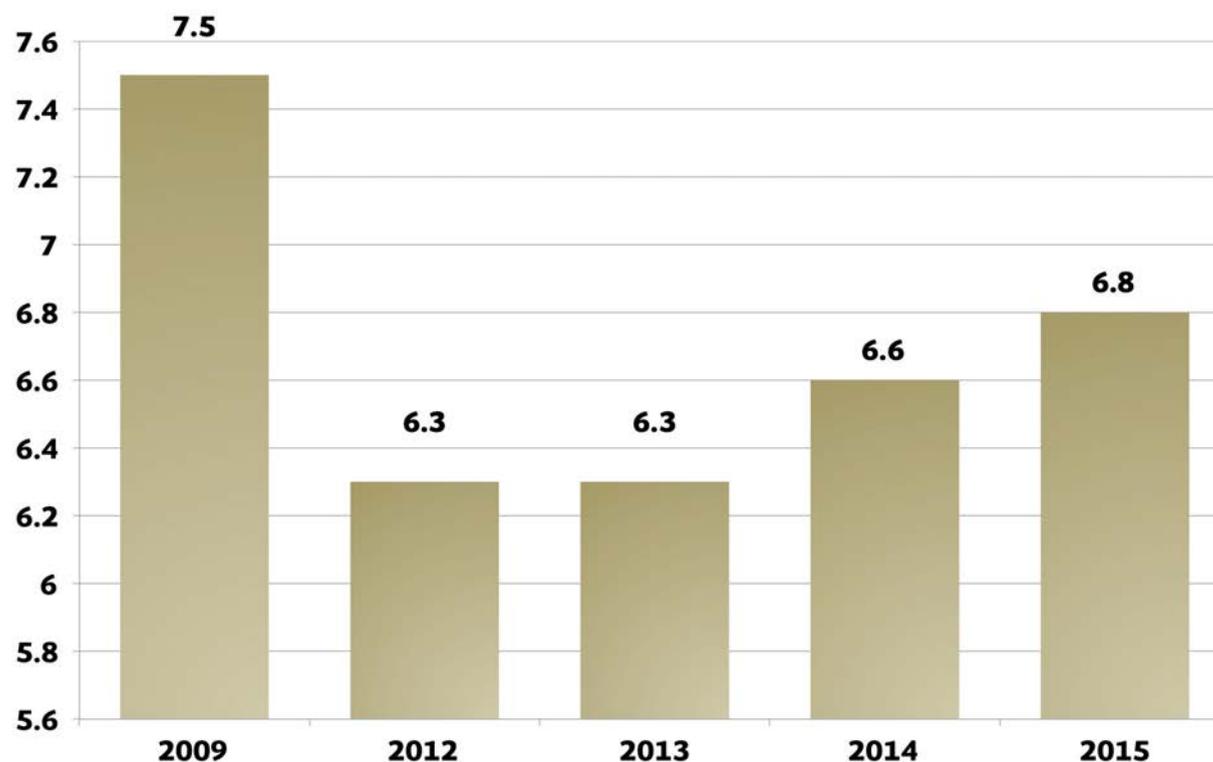
- Tras el repunte inicial después de la crisis mundial de 2008, el ritmo del crecimiento en la región ha disminuido considerablemente, afectando los mercados laborales.
- Las perspectivas de reducir la incidencia del empleo informal se han deteriorado.
- El desempleo de los hombres sigue siendo significativamente más bajo que el de las mujeres, 5.3% y 7.7%, respectivamente, en 2013, si bien la diferencia se ha reducido desde comienzos de la década del 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

¹²² OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo, Op. cit.*



TASA DE DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2009-2015 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

Algunas cifras relevantes se relacionan con la tasa de desempleo mostrada por América Latina en 2009 (7.5%), la cual estuvo casi un punto porcentual por debajo de la registrada en las economías desarrolladas; ésta registró en el mismo año un nivel de 8.4%, situación que representaba cierta ventaja si se considera que entonces se vivían los peores momentos después de la crisis desatada el año previo.

Otro dato importante de América Latina respecto a los países avanzados, es el hecho de que durante los últimos cuatro años (de 2012 a 2015, con datos estimados para este último), las tasas de desempleo se mantuvieron por debajo, en alrededor de un punto porcentual, lo cual habla de que, en general, han salido mejor librados de los efectos de la última crisis.

No obstante lo anterior, de mantenerse el pronunciado descenso en los precios del petróleo y del gas, los mercados laborales en los principales países productores de estos energéticos, incluidos los que se encuentran en la región latinoamericana, resultarán gravemente afectados.

Al respecto, conviene precisar que los mercados laborales de América Latina presentan rasgos de carácter estructural, como la alta proporción de trabajadores afectados por la informalidad, la precariedad y el subempleo. Estos rasgos guardan estrecha relación con el fenómeno de la pobreza y la desigualdad de la región en múltiples dimensiones.¹²³

Otro aspecto que incide en el tema de la inclusión laboral, arrojado por el informe de la OIT, es el de las relaciones de empleo inestables e inseguras. A nivel mundial, más de 60% de los trabajadores carece de un contrato de trabajo, la mayoría de ellos trabaja por cuenta propia o contribuye al trabajo familiar; incluso entre los trabajadores asalariados y no asalariados, menos de la mitad (42%) trabaja con un contrato permanente.

A continuación se enlistan algunos países seleccionados conforme a su desarrollo económico, cuyo porcentaje de trabajadores sin un contrato permanente da cuenta del nivel de estabilidad o inseguridad en el empleo, conforme a cifras dadas a conocer a principios de 2015 por la OIT.

¹²³ Alma Espino, *Op. cit.*

¿Dónde es menos probable que un trabajador tenga un contrato permanente? (países seleccionados)	
País	Trabajadores sin contrato permanente
Alemania	Menos de 25%
Estados Unidos de América	Menos de 25%
Japón	Menos de 25%
Reino Unido	Menos de 25%
Rusia	Menos de 25%
Suecia	Menos de 25%
Canadá	25-50%
Francia	25-50%
Italia	25-50%
México	50-75%
Brasil	50-75%
Panamá	50-75%
Colombia	50-75%
Guatemala	75-90%
Ecuador	75-90%
India	90 o más%
China	90 o más%
Perú	90 o más%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

El modelo tradicional de trabajo en las economías avanzadas, enmarcado en la relación empleado-empendedor, en el que los trabajadores perciben un sueldo por el esfuerzo rentado a su patrón durante un tiempo determinado y tienen un trabajo estable, es cada vez menos predominante.

En cuanto a las economías emergentes y en vías de desarrollo, si bien se observa cierto fortalecimiento de los contratos y de las relaciones de empleo, el empleo informal sigue siendo una práctica en muchos países y la utilización de contratos de muy corta duración y de horarios de trabajo irregulares, se está generalizando. Adicionalmente, el empleo informal y el trabajo familiar no remunerado siguen siendo altos.¹²⁴

Grupos vulnerables laboralmente

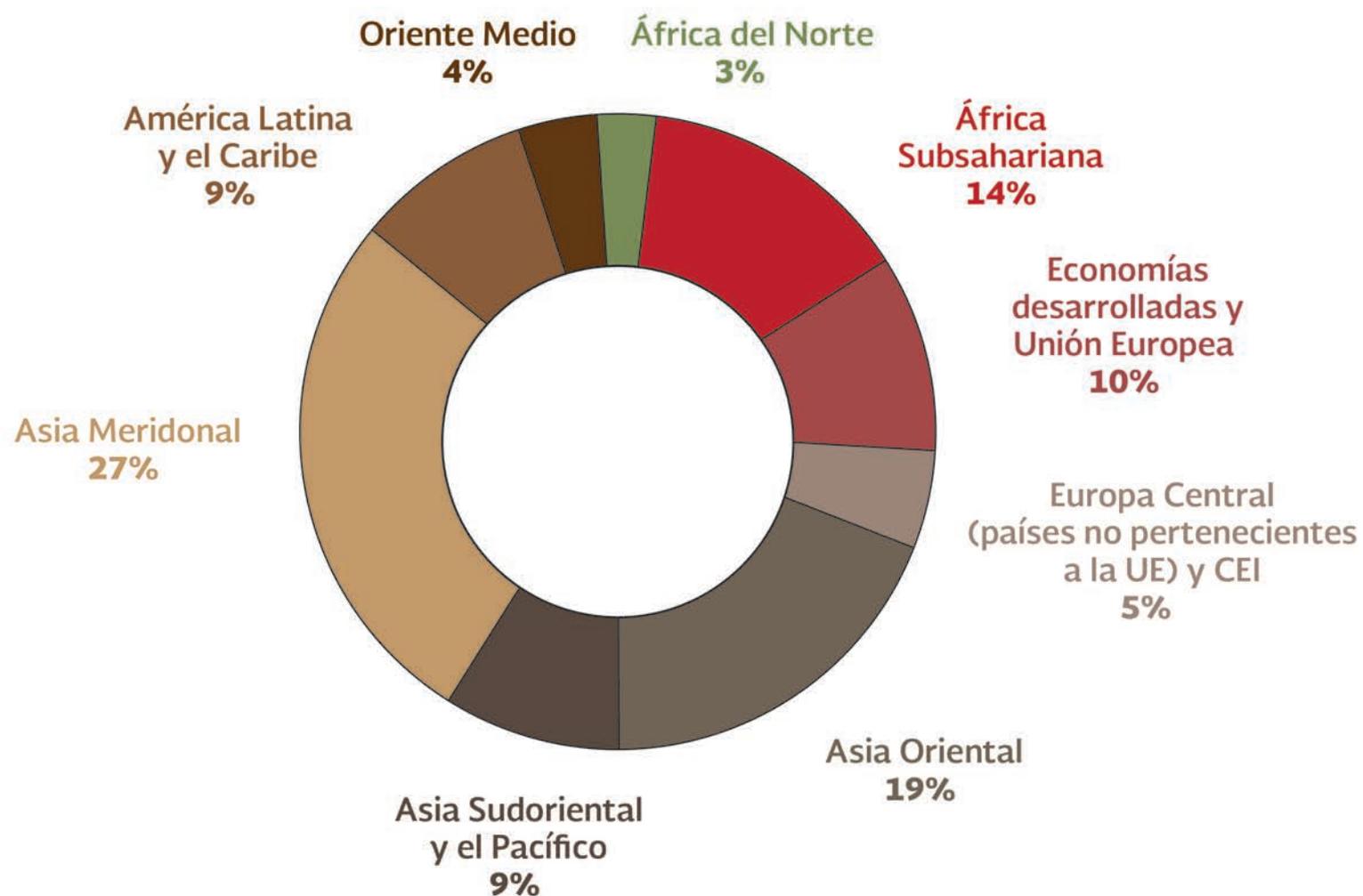
Jóvenes

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.¹²⁵

¹²⁴ OIT, "Resumen Ejecutivo", en: *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

¹²⁵ Naciones Unidas, *World Population Prospects, the 2010 Revision*.

POBLACIÓN JUVENIL EN EL MUNDO, DISTRIBUCIÓN POR REGIONES AÑO 2012



Fuente: Naciones Unidas: base de datos *World Population Prospects, the 2010 Revisión*. Citado en OIT, *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*.

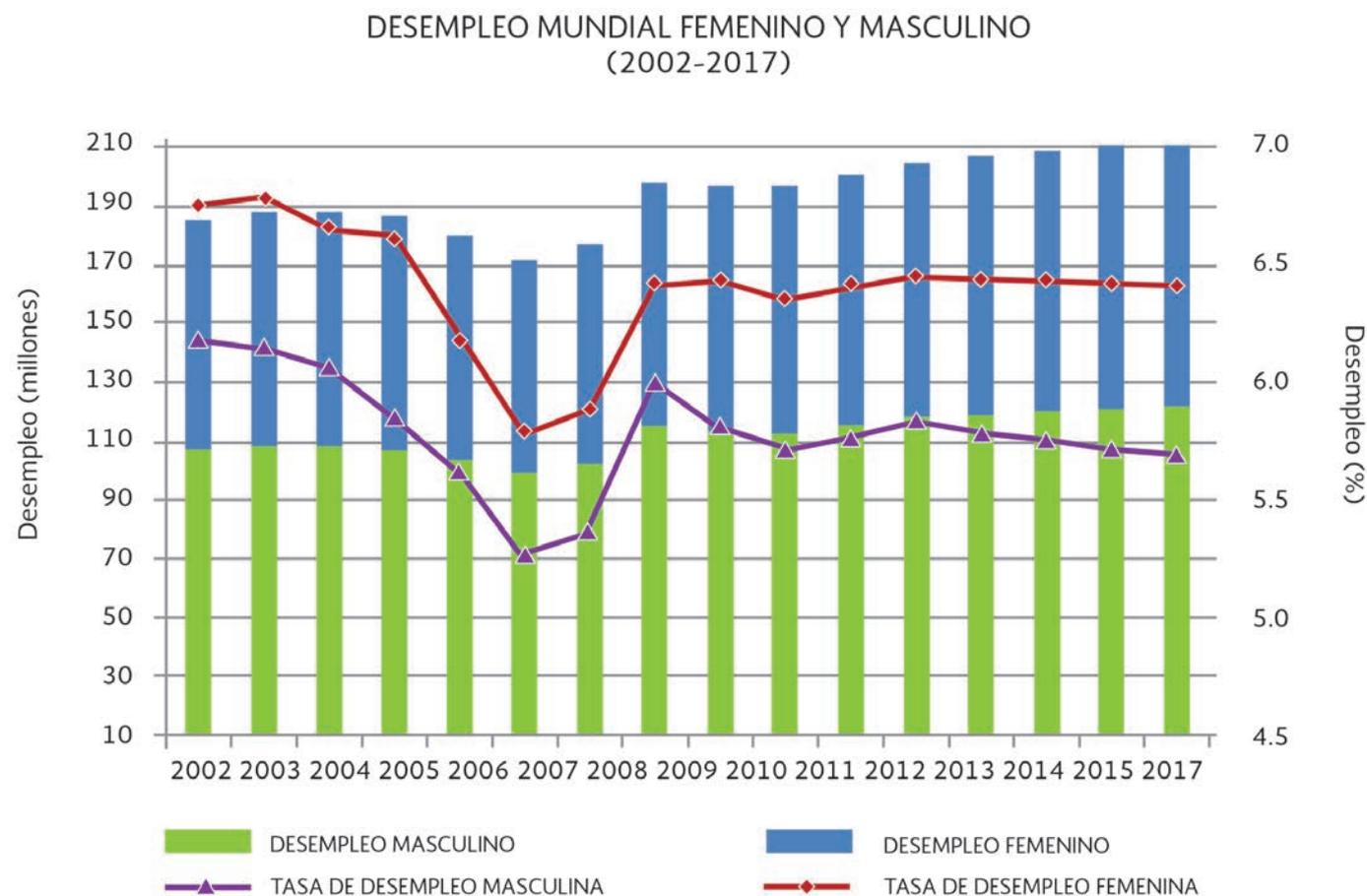
Si bien la población joven constituye un activo para propiciar la innovación en las economías y en las sociedades, continúa gravemente afectada por la crisis; los jóvenes siguen siendo quienes más recientemente la débil y desigual recuperación. En 2012, 13.8 millones de jóvenes estuvieron desempleados 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 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 laboral.¹²⁶

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.

¹²⁶ OIT, *Tendencias mundiales de empleo 2013*.



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

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.¹²⁷

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.

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.¹²⁸

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.¹²⁹

¹²⁷ 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.

¹²⁸ OIT, *Tendencias mundiales de empleo para las mujeres 2012*.

¹²⁹ 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.

Casi la mitad de las mujeres de América Latina (47.7%) que trabajan de manera remunerada se desempeñan en empleos de baja productividad y con escasa protección social.¹³⁰ 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.¹³¹

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.¹³² 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 OCDE¹³³ 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

¹³⁰ <http://www.revistahumanum.org/revista/casi-50-de-los-empleos-remunerados-de-las-mujeres-son-precarios-en-america-latina/>.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² 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.

¹³³ *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*.

personas sin discapacidad en edad de trabajar. 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 estudio¹³⁴ 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 de preparación 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 examina la situación de las personas con discapacidad, sus necesidades en materia de cuidado y los desafíos para las políticas públicas. Según los últimos datos disponibles de distintas

¹³⁴ MM Verdonchot 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*.

fuentes, al comparar entre países, alrededor de 12% de la población de América Latina y el Caribe tiene al menos una discapacidad, lo que involucra aproximadamente a 66 millones de personas.¹³⁵

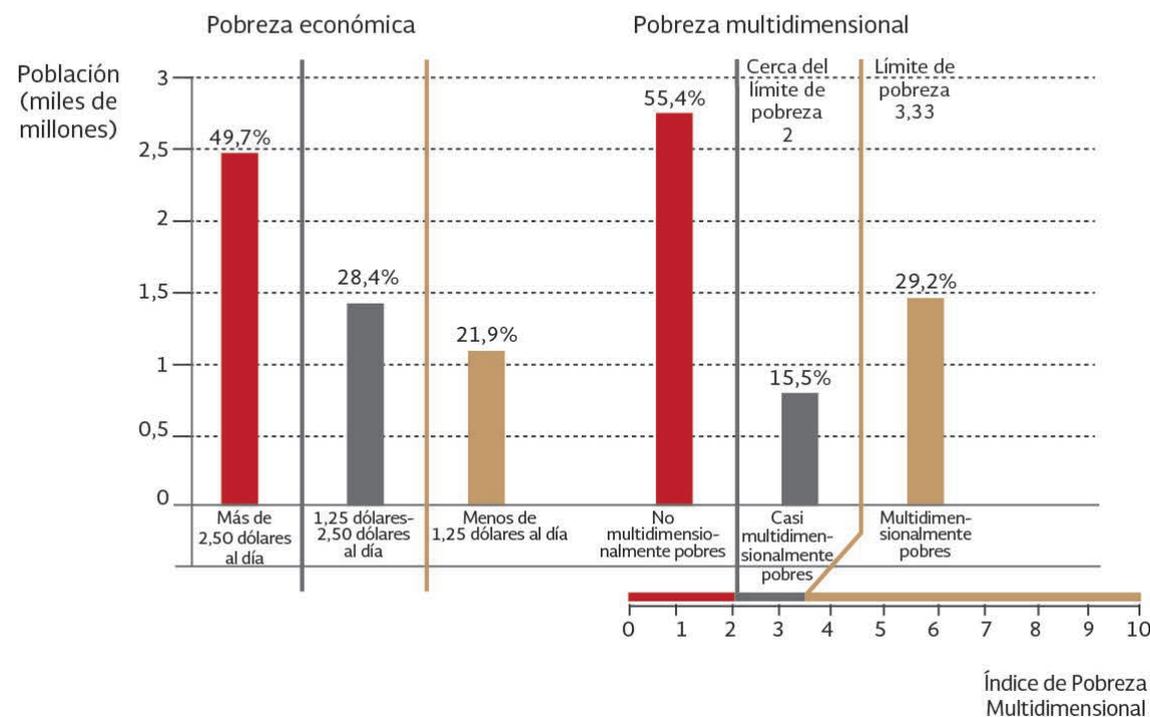
Expectativas económicas, sociales y del empleo

Más de la mitad de los trabajadores del mundo en vías de desarrollo, cerca de mil 500 millones de personas, se encuentran en situación laboral vulnerable. Estos trabajadores tienen menos posibilidades que los trabajadores asalariados de acceder a modalidades de trabajo formales y contar con protección social –como sistemas de pensiones o salud– e ingresos regulares. Tienden a encontrarse atrapados en un círculo vicioso de ocupaciones de baja productividad, malas remuneraciones y capacidad limitada para invertir en la salud y la educación de sus familias, lo que a su vez perjudica el desarrollo general y las perspectivas de crecimiento no sólo de ellos mismos, sino de las generaciones futuras.¹³⁶

Datos de la OIT para el año 2014, estimaron que la tasa de desempleo mundial se mantendrá estable en el curso de los próximos cinco años, medio punto porcentual arriba de los niveles pre-crisis. No obstante, de seguir la tendencia actual, el desempleo mundial continuará empeorando, aunque de forma gradual, para situarse en más de 215 millones de personas en 2018. Durante este periodo se crearán alrededor de 40 millones de empleos nuevos netos al año, un número menor que el de personas que se prevé entren en el mercado de trabajo, unos 42.6 millones cada año.¹³⁷

Ante estos escenarios, la situación puede complicarse aún más debido a la desaceleración económica en curso a nivel mundial. Pero una vez más América Latina podría salir relativamente bien librada; porque si bien se desaceleran las tasas de crecimiento de las economías de la región, también lo hace la de su fuerza laboral. De aquí a 2018, se pronostica un lento decrecimiento del desempleo para la región.

ALREDEDOR DE 1.200 MILLONES DE PERSONAS VIVEN CON MENOS DE 1.25 DÓLARES DIARIOS Y 1.500 MILLONES VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Fuente: pobreza multidimensional, cálculos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano basados en diferentes encuestas de hogares, entre las que se cuentan las Encuestas Demográficas y de Salud del ICF Macro, las encuestas de Indicadores Múltiples del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y varias encuestas nacionales de hogares; pobreza económica, cálculos de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano basados en datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

¹³⁵ Véase: OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2014: ¿Hacia una recuperación sin creación de empleos?*

¹³⁶ OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014- El desarrollo a través del empleo*, p. 4.

¹³⁷ *Ibid.*

El último reporte del Banco Mundial (2014)¹³⁸ refuerza el argumento en torno a la cautela con que debe mirarse hacia el futuro inmediato, toda vez que pese a los progresos recientes en la reducción de la pobreza, más de 2,200 millones de personas se encuentran en situación de pobreza multidimensional o cerca de ella.

Esto significa que más de 15% de la población mundial sigue siendo vulnerable a la pobreza multidimensional; al mismo tiempo, casi 80% no cuenta con protección social integral, alrededor de 12% (842 millones) padece hambre crónica y casi la mitad de los trabajadores (más de 1,500 millones) tiene empleos informales o precarios.¹³⁹

El Informe sobre Desarrollo Humano 2014 aporta un dato revelador: la pobreza y la exclusión social constituyen un serio problema para aquellos que están envejeciendo, toda vez que alrededor de 80% de la población mundial de personas mayores no cuenta con una pensión y depende del trabajo y de la familia para recibir ingresos.

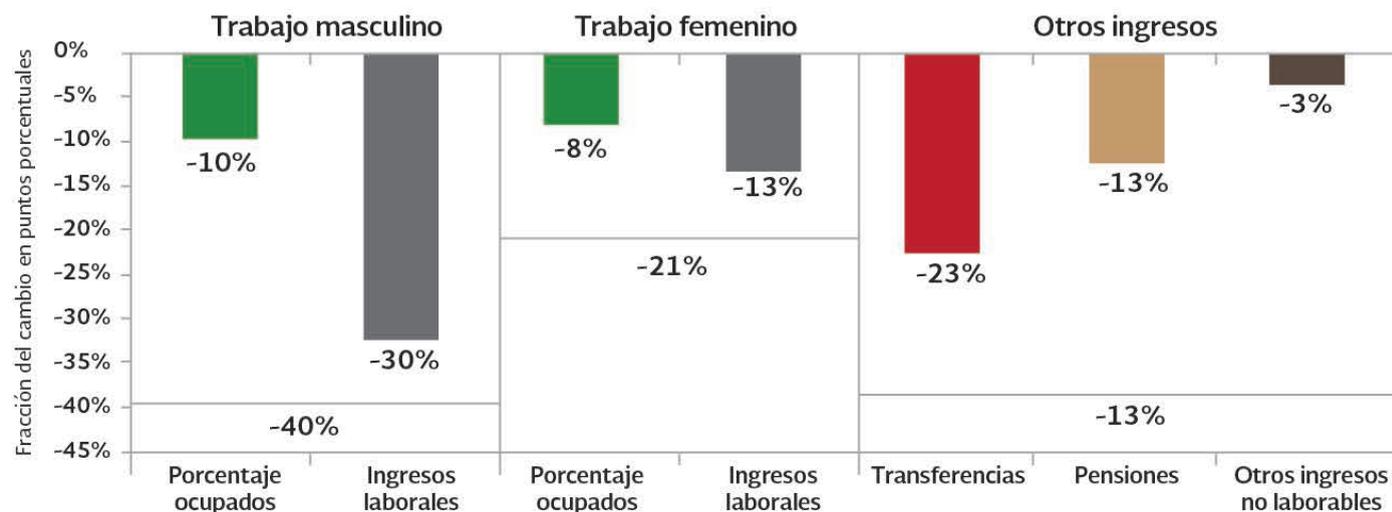
A medida que envejecen las personas, aumenta su exposición a situaciones de riesgo desde el punto de vista físico, mental y económico. Durante la vejez, la pobreza suele ser crónica, puesto que la falta de oportunidades y seguridad económicas durante anteriores etapas de la vida se acumulan y dan lugar a vulnerabilidad en la vejez. La acumulación de desventajas en la juventud también hace que la pobreza se herede de una generación a otra.¹⁴⁰

Los ingresos laborales han sido el principal motor de la reducción de la pobreza extrema en la región desde el año 2003, si bien el papel de las transferencias y las pensiones también ha sido importante, puesto que explican más de la mitad de dicha reducción. La mayor parte (61%) de la disminución se ha debido al crecimiento del ingreso: el aumento de los ingresos femeninos es el responsable de 21% de la reducción de la pobreza, mientras que el incremento de los ingresos masculinos explica 40% de la misma.

Los ingresos procedentes de las transferencias (públicas y privadas) también han jugado un papel importante en la reducción de la pobreza extrema entre 2003 y 2011, ya que dan cuenta de 23% de la caída, mientras que la contribución de las pensiones fue de 13%.

En general, América Latina ha mostrado resistencia a la actual crisis económica, superior a la de otras regiones tanto en términos de crecimiento económico como de empleo. Asimismo, los países latinoamericanos han sabido mantener un buen desempeño económico y sus mercados de trabajo no se han visto especialmente afectados, a pesar de la incertidumbre por la que atraviesa la economía mundial. No obstante, la región enfrenta el reto de aprovechar los logros alcanzados sin soslayar sus vulnerabilidades.¹⁴¹

LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA HA SIDO IMPULSADA EN SU MAYORÍA POR LOS INGRESOS LABORALES



Fuente: Banco Mundial, *Cambiando la velocidad para acelerar la prosperidad compartida en América Latina y el Caribe*, 2013.
 Nota: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). El porcentaje de ocupados se refiere a los aumentos debidos a que hay miembros del hogar adicionales que comienzan a trabajar. Las estimaciones regionales de pobreza son promedios ponderados por la población de las tasas de pobreza específicas de cada país. La gráfica muestra la descomposición de Shapley de los cambios en la pobreza entre 2003 y 2011 por los componentes del ingreso.

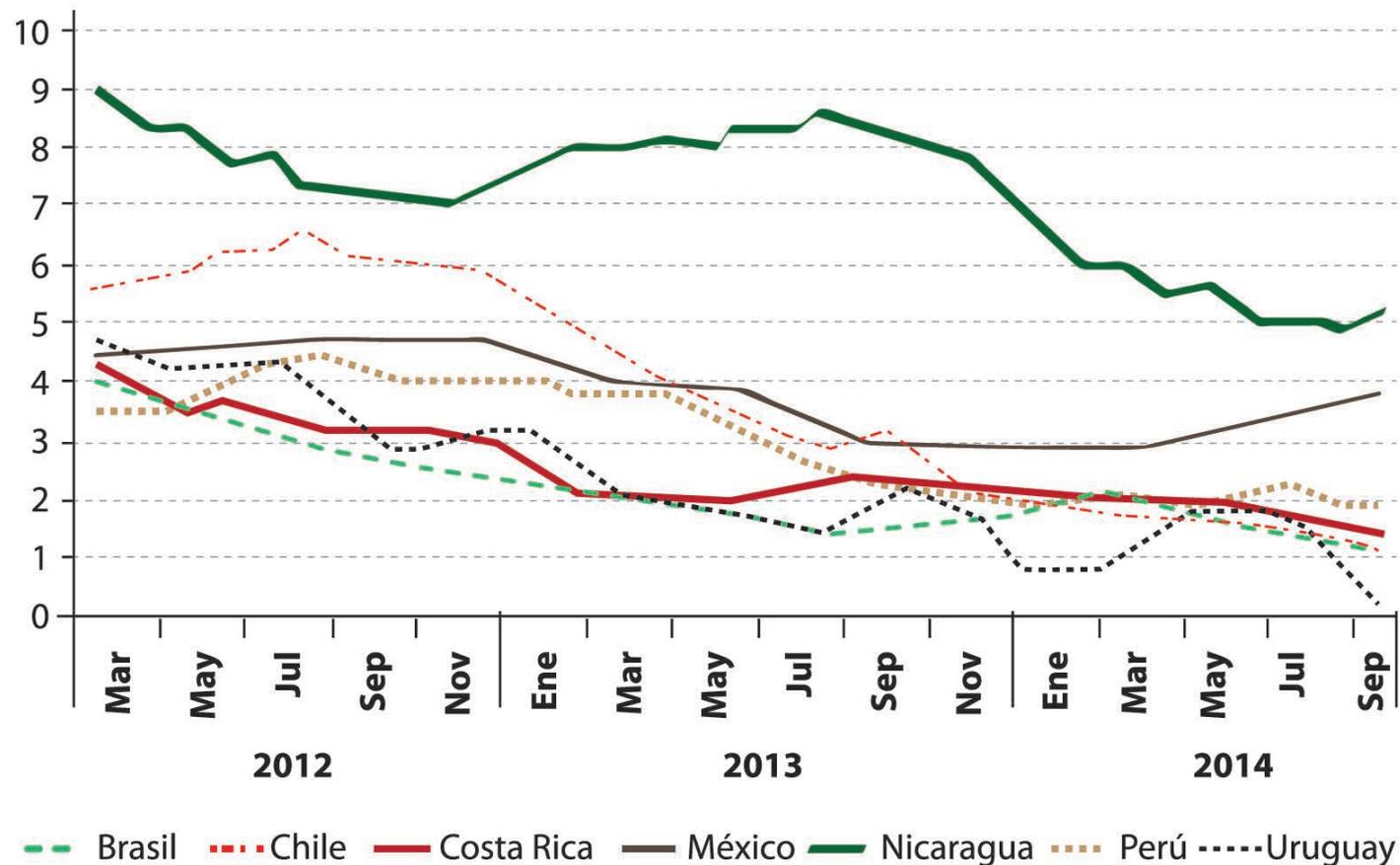
¹³⁸ Fuente: Banco Mundial, *Poverty & Equity Databank and PovcalNet* [consultado en noviembre 2014 en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>].

¹³⁹ PNUD, *Resumen Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, p. 2.

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Raymond Torres y Elva López Mourelo, *Desarrollo y empleo en América Latina y el Caribe: Una mirada hacia el futuro*, OIT, septiembre 2014.

AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO REGISTRADO, TRIMESTRES MÓVILES, PRIMER TRIMESTRE DE 2012 A TERCER TRIMESTRE DE 2014^a (%)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Los datos se refieren a asalariados que cotizan en los sistemas de seguridad social, con excepción de los datos del Perú, que hacen referencia al empleo en pequeñas, medianas y grandes empresas formales.

Recientemente, la CEPAL publicó el documento *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2014*, en el cual ofrece un panorama general respecto al comportamiento de las principales variables económicas de la región, así como de las perspectivas y desafíos para 2015.

El desempeño de los países de la región en materia laboral ha sido heterogéneo. El resultado regional estuvo determinado por la evolución observada en Argentina, Brasil y México, que mostraron pautas similares; mientras que los resultados de los otros países fueron diversos. Si bien la creación de empleo –en particular de empleo asalariado– ha sido débil, la situación de los mercados laborales se mantiene relativamente favorable.

La debilidad de la demanda laboral también se expresó en una desaceleración de la creación de empleo registrado. En la mayoría de los países se observan tasas interanuales decrecientes de generación de empleos formales. Entre los países con información, sólo México registró un repunte durante 2014, debido –en parte– a un mayor crecimiento económico (en comparación con 2013); y también

por los renovados esfuerzos que se han hecho recientemente para impulsar la formalización de puestos laborales preexistentes, mediante incentivos para la pequeña empresa y la microempresa, incluidos descuentos impositivos y subsidios a la cotización a la seguridad social, entre otras medidas.

En 2015 se prevé un repunte de la actividad económica regional y un crecimiento del PIB de 2.2%, como resultado de varios factores. Por una parte, se espera una recuperación de la demanda interna y, en particular, de la formación bruta de capital fijo en varios países de América del Sur –después de la disminución que se observó en 2014–, impulsada por programas de inversión pública o fomentada por el sector público en infraestructura.

Por otra parte, se estima que tendrá lugar una aceleración del dinamismo de la economía en México y una aceleración o, en algunos casos, mantenimiento del ritmo de actividad en la mayoría de las economías de Centroamérica, gracias al aumento de la demanda externa proveniente de los Estados Unidos, por la persistente expansión de las remesas de emigrantes y por un aumento del

crecimiento del turismo, como resultado de un mayor dinamismo de varias economías desarrolladas que son fuente importante de turistas que visitan esta subregión.

MÉXICO: BREVE RETROSPECTIVA DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL

El tema de inclusión social, entendido como el conjunto de compromisos políticos del Estado, es parte fundamental de la política social en México, la cual se ha constituido a partir de acciones y programas para atender necesidades orientadas a igualar el acceso a las oportunidades de desarrollo y a mejorar el bienestar de las personas.

Durante las últimas décadas, México ha sido testigo de la instrumentación de diversas políticas y acciones gubernamentales para atender problemas relacionados con la marginación, la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Las primeras iniciativas surgieron con la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), resultado de la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) y de la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, cuya finalidad fue brindar asistencia social, como obligación del Estado y en beneficio de la población marginada, a las personas con discapacidad y en desventaja social.¹⁴² En estos primeros esfuerzos, no era explícito el interés por incorporar a la agenda del gobierno mexicano el tema de la inclusión social-laboral.

Posteriormente, el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988* incluyó el compromiso de realizar acciones encaminadas a impulsar la protección social de los menores en edad escolar, de las personas con discapacidad y de la familia en general. Estas acciones tuvieron como marco un contexto internacional que en cierta medida justificaba el interés del gobierno mexicano por estos temas:

“Los derechos de las personas con discapacidad han sido objeto de atención en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales desde mediados del siglo XX, pero el interés y la demanda social por este tema se fue incrementando a partir de la década de los setenta, lo que culminó con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.”¹⁴³

¹⁴² Un análisis pormenorizado de la evolución institucional que se ha dado en México en la atención a las personas con discapacidad se puede consultar en el artículo de María del Carmen Díaz Peralta, “Atención institucional a las personas con discapacidad: hacia un modelo integral (Parte II)”, en: *Encrucijada*, revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, núm. 16, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, enero-abril de 2014. El documento plantea que desde la época precolombina, “la preocupación por atender a la población con discapacidad no sólo se limitó a los aspectos médicos. Fray Juan de Torquemada asentó que el señor Nezahualpilli de Texcoco mandó que todos los niños huérfanos, viejos imposibilitados y los impedidos por enfermedades largas y contagiosas, acudiesen a su palacio a recibir socorro; y el mismo Torquemada narra cómo Moctezuma II (Xocoyotzin) ordenó que los terrenos de Culhuacán, cercanos a Tenochtitlán, fueran utilizados para que ahí se recogiesen todos los hombres viejos e impedidos que se habían ocupado en guerras o en su servicio”.

¹⁴³ Esta convención es el tratado de derechos humanos que se ha negociado con mayor rapidez y el primero en su tipo en el siglo XXI. Fue resultado de una amplia y activa participación de organizaciones de la sociedad civil de y para personas con discapacidad; y representa la reacción de la comunidad internacional ante el largo historial de discriminación y exclusión de que eran objeto las personas con discapacidad. CONADIS, *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*, México, 2009.

En la década de los ochenta este tema tuvo mayor impulso, con acciones orientadas a mejorar la situación de las personas con discapacidad, así como a promover su integración en la sociedad. Y en esos años también se ubican los primeros esfuerzos para atender la pobreza a través de la política social.

Si bien el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), dirigido a la población más vulnerable,¹⁴⁴ la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)¹⁴⁵ y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)¹⁴⁶ pueden ubicarse como precursores de los programas de combate a la pobreza en nuestro país, lo cierto es que fueron intentos limitados y aislados que no alcanzaron la importancia e interés de sus sucesores: PRONASOL, PROGRESA, OPORTUNIDADES y PROSPERA, que se complementaron con políticas y estrategias para atender con carácter prioritario los costos sociales y los efectos negativos en la calidad de vida de parte importante de la población mexicana.

Son temas que los gobiernos han colocado en su agenda y que permiten conocer las prioridades, orientaciones y repercusiones que se derivan de su accionar, a fin de promover el desarrollo y el crecimiento económicos; y combatir la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad y la desigualdad social, con todas sus variables y matices.

A continuación, de manera muy sucinta se dará cuenta de las principales políticas que el Estado mexicano ha instrumentado desde 1982 y hasta el año 2012, a través de sus planes, programas y acciones englobadas en la vertiente social y laboral. Se intenta ubicar al lector en una línea de tiempo que se extiende a lo largo de cinco sexenios, con el ánimo de que pueda observar las continuidades y discontinuidades en la materia.

Para fines de exposición, el contexto histórico se sitúa en la década de los ochenta, cuando la fórmula desarrollista de la industrialización dirigida por el Estado entró en un periodo de crisis aguda, y el gobierno en turno se vio obligado a tomar medidas de emergencia articuladas por el objetivo de cumplir con los compromisos provenientes del endeudamiento externo. La política social en su conjunto se vio sometida a los criterios de saneamiento fiscal y de mayor eficacia en la asignación de recursos públicos, lo cual significó más selectividad en el otorgamiento de apoyos presupuestales.¹⁴⁷

¹⁴⁴ El Programa consistió en canalizar directamente apoyos productivos y componentes de infraestructura social destinados a aumentar los ingresos y a mejorar el nivel de vida de las familias rurales pobres en 20 microrregiones seleccionadas en todo México. Sus resultados fueron limitados debido a su baja cobertura poblacional, y puede considerarse más un programa piloto que el inicio de un programa de combate a la pobreza a largo plazo. Véase: Casimiro Leco Tomás y Esteban Bollain Parra, “La política social en México, 1970-2013”, en *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, vol. VIII, núm. 15, julio-diciembre de 2013, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, p. 190.

¹⁴⁵ El objetivo de la Coordinación fue articular acciones que permitieran a las zonas rurales marginadas contar con elementos materiales y de organización para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional. Por ello, a través de la COPLAMAR y en alianza con otras dependencias, el gobierno estableció sinergias sectoriales para coordinar la atención a grupos marginados, de acuerdo con el interés sectorial y regional. *Ibid.*

¹⁴⁶ El SAM se creó como una estrategia para lograr la autosuficiencia en granos básicos y alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada, aunque se caracterizó por ser un programa enfocado al ámbito productivo, a través del incremento de créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades. *Ibid.*

¹⁴⁷ Rolando Cordera Campos, “Política social y reforma del Estado: de la compensación al desarrollo con equidad y democracia”, en: *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, p. 23.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Periodo 1982-1988

Durante esta administración se creó el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL), que se aprobó de manera formal en 1983 y empezó a instrumentarse en 1984, con un reducido alcance y metas muy modestas. Su objetivo inmediato fue mantener el nivel de consumo de la población de más bajos ingresos; y sus aspiraciones para reducir la desnutrición fueron de mediano plazo. Una de las principales razones por las que el PRONAL no tuvo impacto se explica por las recurrentes crisis económicas del país, causadas por la sobrecarga de la deuda externa de México durante la década de los ochenta.¹⁴⁸

Para el tema que nos ocupa, la política social y de inclusión laboral, esta administración federal se planteó la desconcentración territorial y la reordenación de la economía nacional; la descentralización de funciones y de recursos entre los niveles de gobierno; la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas; la promoción de la igualdad de oportunidades; y el combate a la desigualdad, que restringe el goce de la libertad y constriñe la democracia y la justicia.

Periodo 1988-1994

Uno de los principales objetivos de esa administración fue recuperar la economía nacional, manteniendo la estabilidad de precios; y, conjuntamente, se precisaba de un mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Durante este sexenio, la economía nacional se recuperó paulatinamente, destacando el acceso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La política social y de inclusión laboral de este sexenio cristalizó en el Programa Nacional de Solidaridad o PRONASOL,¹⁴⁹ que surgió en el contexto de la crisis económica y del proceso de ajuste estructural en la década de los ochenta, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la estabilización macroeconómica y las transformaciones estructurales de la economía.

¹⁴⁸ A sugerencia del Fondo Monetario Internacional (FMI), los recortes al gasto público fueron la constante durante esa década; y, como era de esperarse, impactaron negativamente en el presupuesto destinado al gasto social. En ese periodo, el combate a la pobreza fue simbólico y de bajo impacto. Véase: Casimiro Leco Tomás y Esteban Bollain Parra, *La política social en México, 1970-2013*, p. 194.

¹⁴⁹ “Una de las características más importantes del Programa fue la creación de un método de trabajo comunitario, siendo el componente central los denominados comités de solidaridad, dando origen a un nuevo tipo de organización social institucionalizada, el cual era un requisito para canalizar las demandas y otorgar créditos”. *Idem*.

El PRONASOL estuvo orientado al abatimiento de la pobreza de las zonas indígenas y rurales, así como de la población de las zonas áridas y urbanas, a través de seis componentes básicos: alimentación, salud, educación, vivienda, proyectos productivos y empleo.

Los proyectos que se llevaron a cabo a través del PRONASOL, se clasificaron en tres vertientes, una de ellas vinculada directamente con la producción, la creación de oportunidades de empleo y capacitación, apoyándose en actividades agropecuarias, forestales, extractivas y microindustriales.¹⁵⁰

Cabe destacar el impulso que se dio a la actividad productiva para mejorar las condiciones de vida de la población rural en situación de pobreza, como una forma de inclusión de estos grupos al desarrollo del país, a través del Fondo de Solidaridad para la Producción bajo la figura de “Crédito a la Palabra”, cuya evolución derivaría, junto con otros componentes, en el actual Programa Opciones Productivas.

Periodo 1994-2000

Es durante este periodo de gobierno que de manera explícita se reconoce la necesidad de colocar en la agenda institucional acciones focalizadas en el tema de igualdad de oportunidades, dotando de capacidades básicas a las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de integrarlas en mejores condiciones a la dinámica de desarrollo del país.

Bajo estas premisas, en materia de política social y de inclusión laboral, se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que abarcaba: educación gratuita, obligatoria y laica; protección a la salud; igualdad de género; vivienda digna y protección a la infancia; atención a los pueblos indígenas; promoción del campo mexicano; e igualdad de oportunidades.

Asimismo, en este periodo se logró uno de los avances más significativos para el desarrollo de las personas con discapacidad en la historia del país, en materia de derecho a la justicia y al trabajo, con la incorporación de una política de Estado en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, de acuerdo con estándares internacionales.

Lo anterior motivó la elaboración y puesta en marcha, en mayo de 1995, del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE), que estuvo encaminado a generar políticas transversales e interinstitucionales

¹⁵⁰ *Idem*.

en distintas áreas, para transformar el modelo asistencial que había prevalecido hasta entonces en un modelo de desarrollo social, con la activa participación de organizaciones de y para personas con discapacidad.

Periodo 2000-2006

Asume el poder el primer gobierno de la alternancia, y los objetivos nacionales adquirieron matices distintos, aunque en línea con los de administraciones federales anteriores.

En materia social, se transformó el PROGRESA en el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES, a través del cual el Gobierno Federal se abocó a combatir la inequidad y alcanzar un desarrollo incluyente para los grupos marginados, atender el deterioro de la vida rural producto de la migración y eliminar los desequilibrios sociales, el abandono, la ignorancia y la violencia; en suma, buscó promover un desarrollo humano incluyente.

Durante esta administración, la noción de inclusión laboral se retoma en el lenguaje gubernamental a través de la igualdad de oportunidades, como sinónimo de creación de nuevas fuentes de empleo, de desarrollo equilibrado entre regiones, sectores y grupos de población.

En materia de empleo, se instrumentó el Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006, con cinco objetivos sectoriales: Cultura Laboral, Reforma Laboral, Modernización de las Instituciones Laborales, Modernización Sindical y Ámbito Internacional. Su población objetivo fueron los grupos en condiciones de vulnerabilidad, definidos como aquellos que se encuentran en situación de desventaja para su acceso al desarrollo por razones de edad, condición física, etnia e incluso sexo: migrantes, menores de edad, jóvenes, mujeres, indígenas, personas adultas mayores y “con capacidades diferentes”.¹⁵¹

En materia de atención a la población con discapacidad, se replanteó la política del sexenio anterior. El 4 de diciembre de 2000 se creó la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad (ORPIS), en cuyo ámbito se instaló, el 12 de febrero de 2001, el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (CODIS), con el propósito de impulsar, orientar y vigilar que los programas sectoriales e institucionales a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, encauzaran sus esfuerzos hacia la atención y resolución de los problemas y necesidades de las personas con discapacidad, en el marco de sus respectivas atribuciones.¹⁵² En coordinación con esta Oficina, se desarrollaron programas con diversas secretarías de Estado:

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*.

¹⁵¹ Cfr. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*.

¹⁵² CONADIS, *Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012*.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Estos programas no se desarrollaron con un objetivo común.¹⁵³ Por tratarse de programas sectoriales, frenaron la política integral de desarrollo social para personas con discapacidad que se impulsó en la administración anterior.

Periodo 2006-2012

También durante esta administración federal, el Programa OPORTUNIDADES fue la estrategia en materia de política social para reducir la pobreza extrema, asegurar la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de vida, particularmente en los rubros de alimentación, salud, educación, vivienda digna y medio ambiente.

En materia laboral, el *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012* se alineó al Eje Rector 2, Objetivo 4 del *Plan Nacional de Desarrollo*, que instruía promover políticas y generar condiciones que incentivaran la creación de empleos formales.

Este programa, en el marco de la denominada Iniciativa Visión 2030, contribuiría a desarrollar una economía competitiva, generadora de empleos y de igualdad de oportunidades,¹⁵⁴ mediante 10 objetivos sectoriales, de los cuales cuatro se vincularon directamente con la temática de inclusión laboral:

PROGRAMA SECTORIAL DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL 2007-2012 (OBJETIVOS VINCULADOS A LA INCLUSIÓN LABORAL)	
Objetivo	Descripción
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 <i>Ley Federal del Trabajo</i> , 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.	Impulsar reformas legislativas que incidan en la igualdad e inclusión laboral; en la conciliación entre la vida familiar y laboral; y en la prohibición de todo tipo de discriminación y violencia en el trabajo.

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

Hasta este punto, aún no se da cuenta de la visión y alcance de la política social y de inclusión laboral de la administración federal 2013-2018. No obstante, para fines comparativos se incorporan los principales instrumentos de política social, combate a la pobreza y promoción de la inclusión social y laboral desarrollados en las últimas cinco décadas.

¹⁵³ *Idem*.

En el siguiente apartado se analiza con mayor detenimiento la situación actual en México, iniciando con el papel del Estado en el desarrollo incluyente.

¹⁵⁴ *Idem*.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICA SOCIAL, COMBATE A LA POBREZA, PROMOCIÓN DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LABORAL (1970-2012)	
Periodo	Instrumento
1970-1976	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)
1976-1982	<ul style="list-style-type: none"> Coordinación General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) Sistema Alimentario Mexicano (SAM)
1982-1988	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Alimentación (PRONAL)
1988-1994	<ul style="list-style-type: none"> Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)
1994-2000	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CONVIVE)
2000-2006	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 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
2006-2012	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012 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
2012-2018	<ul style="list-style-type: none"> PROSPERA-Programa de Inclusión Social 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

La situación actual en México

Como otros países latinoamericanos, México ha sido menos afectado que los desarrollados, en términos generales, por la crisis de 2008, no obstante su dependencia comercial y financiera respecto a Estados Unidos, centro focal de la crisis financiera mundial en curso.

Con todo y la complejidad del entorno internacional, la economía de nuestro país inició 2015 con más dinamismo que el año previo. México sigue destacando entre las economías emergentes por el ajuste ordenado de sus indicadores financieros, en un entorno de alta volatilidad en los mercados financieros internacionales.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Comunicado de prensa 035/2015 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 30 de abril de 2015.

Las reservas internacionales de México, superiores a los 190 mil millones de dólares según cifras del Banco de México,¹⁵⁶ atestiguan la solidez financiera del país, sobre todo en el contexto actual de relativa penuria económica en muchos países desarrollados.

Una progresiva consolidación de la recuperación económica de EEUU impulsará hacia arriba la de México, y con ello, se apuntalaría la estrategia emprendida por el Gobierno de la República, al tiempo que se podrían generar condiciones favorables para que se consoliden las reformas estructurales.

¹⁵⁶ Consultado el 13 de marzo de 2015 en: <<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF456§or=4&locale=es>>.

A principios de 2015,¹⁵⁷ la OCDE reconoció los esfuerzos del gobierno de México para combatir la pobreza, mejorar la calidad de la educación, crear más empleos en el sector formal y avanzar hacia un sistema universal de seguridad social. Se trata de avances importantes, que permitirán al país desarrollar un Estado más incluyente; sin embargo, ello “implica aumentar los ingresos fiscales (sin que necesariamente aumenten las tasas impositivas) para ampliar la protección social. Significa promover un mercado laboral incluyente, que reduzca la informalidad y aumente la participación femenina; escuelas incluyentes que reduzcan brechas educativas; y sistemas de salud incluyentes, para que la calidad de la asistencia médica no dependa ya de la situación laboral”.¹⁵⁸

También para 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público advierte, en general, un entorno externo alentador, aunque la expectativa de un aumento en las tasas de interés y un menor precio del petróleo, así como una disminución transitoria de la producción de crudo en el país, suponen retos potenciales que deben ser tomados en cuenta en el diseño de la política fiscal y económica.¹⁵⁹

Otro ejemplo de las buenas perspectivas que se prevén en materia económica se mostró durante el primer trimestre de 2015 en el ámbito laboral, con la continua generación de empleos formales. Al 31 de marzo de este año, el número de trabajadores afiliados al IMSS fue de 17.5 millones de personas, nivel que representa un crecimiento anual de 757 mil plazas (4.5%); por tipo de contrato, la afiliación permanente se incrementó en 594 mil trabajadores y la eventual lo hizo en 163 mil personas.¹⁶⁰

El papel del Estado en el desarrollo incluyente

Derivado de las consecuencias sociales del desempleo y el subempleo, que han adoptado nuevas formas en un contexto de globalización, se reconoce cada vez más la intervención del Estado en lo que se refiere a gestionar el proceso de integración en la economía global, y a garantizar que se alcancen los objetivos sociales y económicos.

Quienes defienden las intervenciones de un empleador, argumentan que esta función incluye al Estado, que desempeña un papel en la provisión de empleo para quienes lo buscan y necesitan trabajar. Mientras otros respaldan la premisa de que “la política de empleo es la mejor política social”, porque dar trabajo es probablemente la manera más eficaz de cumplir con muchos objetivos de desarrollo y contribuir a la protección social. Hacer hincapié en el empleo y el valor social del trabajo se diferencia de otros enfoques de los programas de obras públicas, que a veces priorizan la protección social, la inversión o distintos objetivos.¹⁶¹

¹⁵⁷ Véase: OCDE, *Estudios Económicos: MÉXICO. Visión general*, enero de 2015, p. 42. [Consultado el 22 de junio de 2015 en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>].

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ SHCP, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de *Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015*.

¹⁶⁰ Comunicado de prensa 035/2015 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del 30 de abril de 2015.

¹⁶¹ Maikel Lieuw-Kie-Song, Kate Philip et al., *Op. cit.*

Al Estado le compete la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento de la sociedad y el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos. Tiene un rol en la forma que se reparte socialmente el trabajo; y es a través de sus políticas públicas, instituciones y la producción simbólica, que contribuye a reproducir cierta manera de distribuir el trabajo productivo.

Es por ello que las iniciativas para evaluar los efectos no deseados de las intervenciones estatales en la distribución del trabajo productivo y facilitar la conciliación del mundo laboral y personal, redundarán en mayor inserción laboral de las mujeres, en mejores condiciones para su desempeño en el trabajo remunerado y en mayor desarrollo productivo.¹⁶²

Durante la presente administración del Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018), México se ha propuesto cinco ejes rectores u objetivos nacionales: México en paz, México incluyente, Educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global. Éste también ha sido el sexenio de las reformas estructurales, de las transformaciones que prometen al país ser la ocasión de un crecimiento más acelerado y sostenido en el futuro próximo y a largo plazo.

A diferencia de las administraciones federales previas, el actual Gobierno de la República reconoce la persistencia de altos niveles de exclusión, privación de derechos sociales y desigualdades en nuestro país. Por ello ha emprendido reformas estructurales para responder a estos problemas, mediante la asignación de recursos focalizados a la atención de la pobreza, la discriminación y la exclusión social, entre otros.

En materia laboral, el Gobierno de la República ha emprendido acciones de gran envergadura, como el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, entre otras, que serán detalladas en el tercer capítulo de este libro.

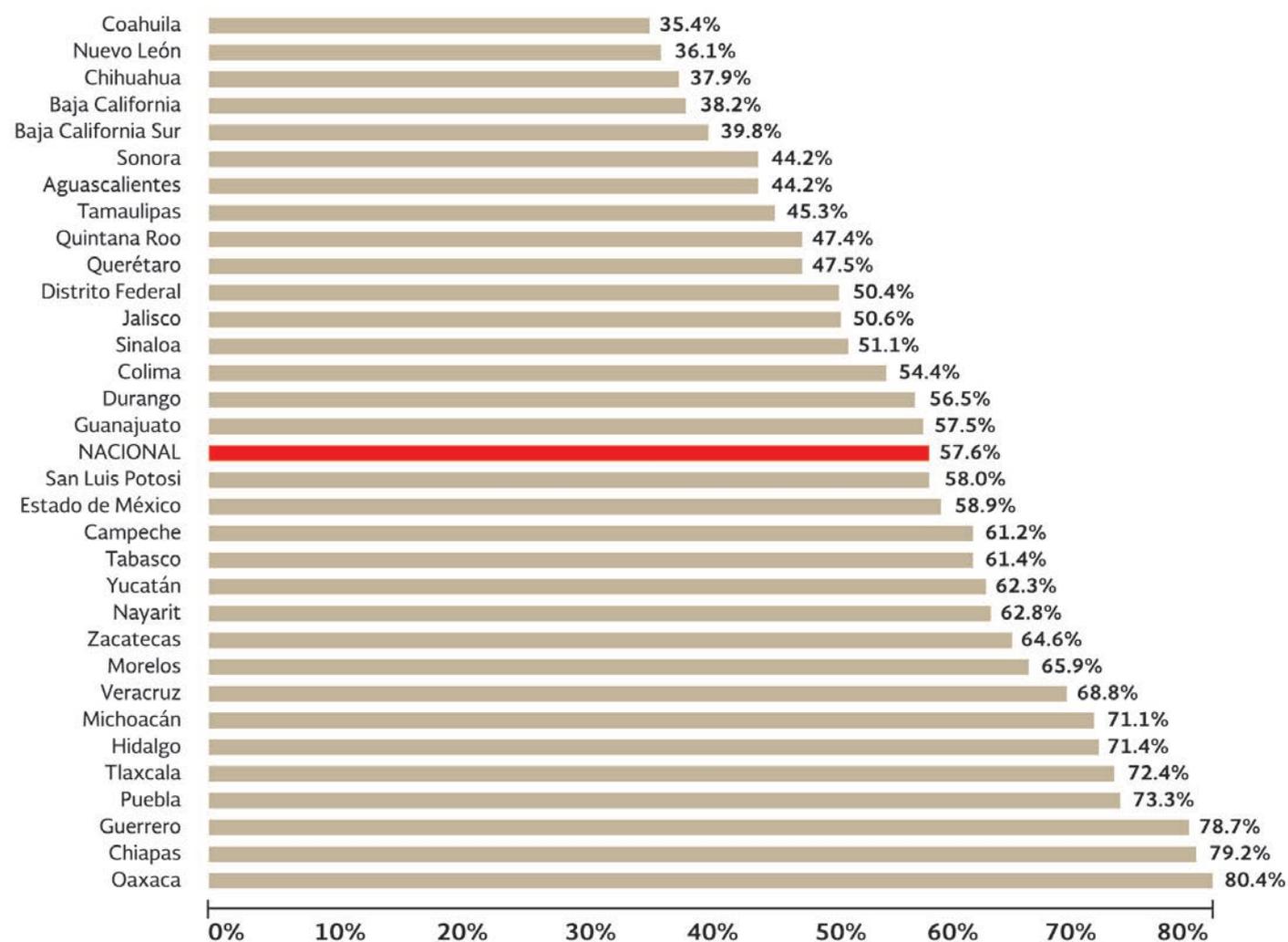
Las condiciones de vida de los distintos grupos sociales del país se vinculan al desempeño de variables económicas como el crecimiento del PIB, al contexto del mercado laboral y a la inflación de los precios (en particular de los alimentos).¹⁶³

El mercado laboral mexicano se caracteriza por una tasa de informalidad muy alta, lo cual fue evidente en el primer trimestre de 2015, cuando 57.6% de los trabajadores ocupó empleos con algún grado de informalidad; aunque cabe destacar que ésta se ha reducido en 1.5 puntos porcentuales desde el tercer trimestre de 2013, periodo en el que el indicador registró 59.1%.

¹⁶² OIT-PNUD, Trabajo y familia: *Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, 2009.

¹⁶³ Véase: SEDESOL-Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, *Impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Resultados 2013*.

TASA DE INFORMALIDAD LABORAL Primer trimestre 2015



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mayo de 2015.

Visto de manera desestacionalizada,¹⁶⁴ la ocupación en el sector informal muestra una clara tendencia a la baja a partir del primer trimestre de 2013; se encontraba en niveles de 28.6% y al primer trimestre de 2015 se ubicó en 27.1%, lo que representa una disminución de 1.5 puntos porcentuales.

En cuanto a la tasa de desocupación, México tuvo su punto más alto en 1995 (6.9%); posteriormente, se registró un periodo de estabilidad y para 2009-2012 las cifras ascendieron nuevamente. Cabría añadir que las cifras de los últimos años, empezando en 2012, indican un nuevo descenso de la tasa de desempleo nacional.

¹⁶⁴ La mayoría de las series económicas se ven afectadas por factores estacionales, es decir, por efectos periódicos que se repiten cada año y cuyas causas pueden considerarse ajenas a la naturaleza económica de las series, como son las festividades fijas; por ejemplo, la elevada producción de juguetes en los meses previos a la Navidad, provocada por la expectativa de mayores ventas en diciembre. La desestacionalización o ajuste estacional de series económicas consiste en remover estas influencias intra-anales periódicas, debido a que su presencia dificulta diagnosticar o describir el comportamiento de una serie económica, al no poder comparar determinado periodo con el inmediato anterior, en una evolución de corto plazo. Fuente: INEGI, "Tablero de indicadores económicos", en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/tableroindeco/presentacion.aspx>>, 1 de junio de 2015.

En general, en México la tasa de desocupación es baja comparada con las tasas que se observan en otros países. De acuerdo con cifras dadas a conocer por la OIT, la brecha de desocupación entre México y las economías desarrolladas para 2013 fue de 3.6 puntos porcentuales, la cual ha mostrado una reducción para 2014 y 2015, ubicándose en 2.9 y 2.7 puntos porcentuales, respectivamente. En los últimos tres años, la tasa de desocupación de México se ha mostrado estable, en 4.9% para 2013 y 2014, y 4.8% estimado para 2015.

No obstante lo anterior, la generación de empleos en México ha sido insuficiente para dar trabajo a todos los jóvenes que se incorporan a la población económicamente activa. Esta situación se refleja en los indicadores laborales del segundo trimestre de 2013, los cuales señalan que en la población de 14 a 29 años de edad se encuentra el 54.0% de la población desocupada y se registra una tasa de desocupación de 8.8%.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

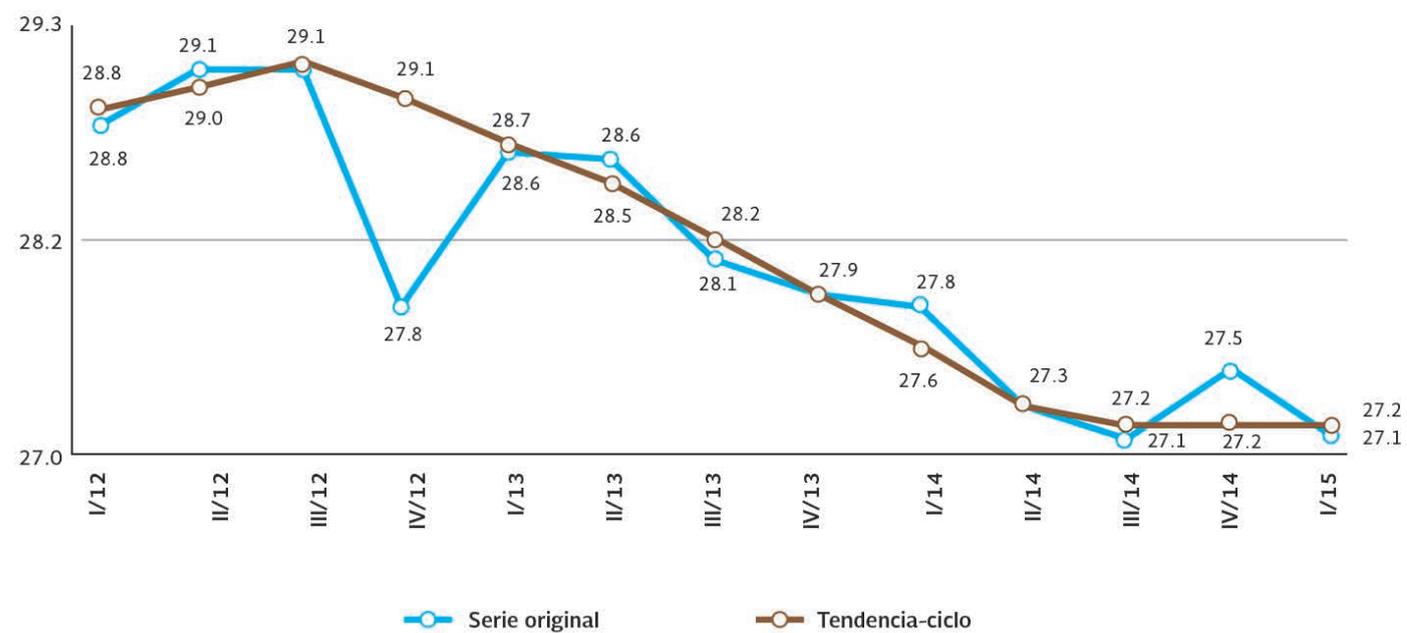


© STPS

OCUPACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL

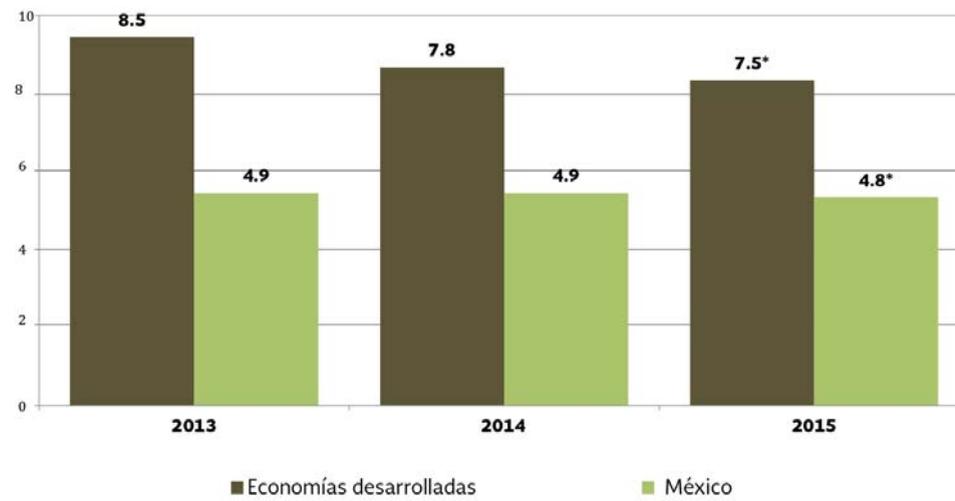
Serie desestacionalizada y tendencia

Ciclo de la tasa de ocupación en el sector informal nacional trimestral 2012-primer trimestre 2015
(% de la PEA)



Fuente: INEGI, Series desestacionalizadas de la tasa de ocupación en el sector informal, nacional trimestral, 2012-marzo de 2015.

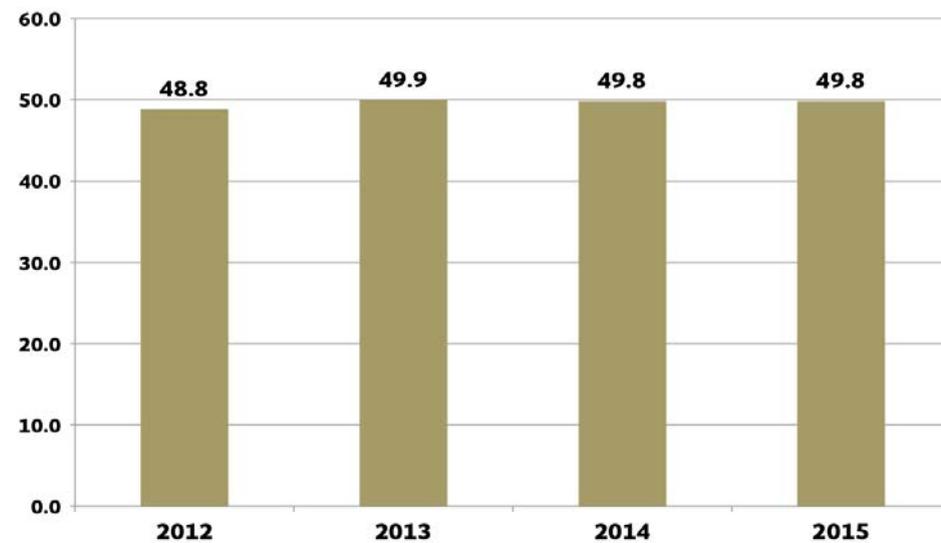
TASAS DE DESOCUPACIÓN EN LAS ECONOMÍAS DESARROLLADAS Y EN MÉXICO 2013- 2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OIT, *Informe Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

* Cifras estimadas para el año 2015.

POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS ECONÓMICAMENTE ACTIVA, OCUPADA EN MÉXICO (2012-2015) (millones de personas)



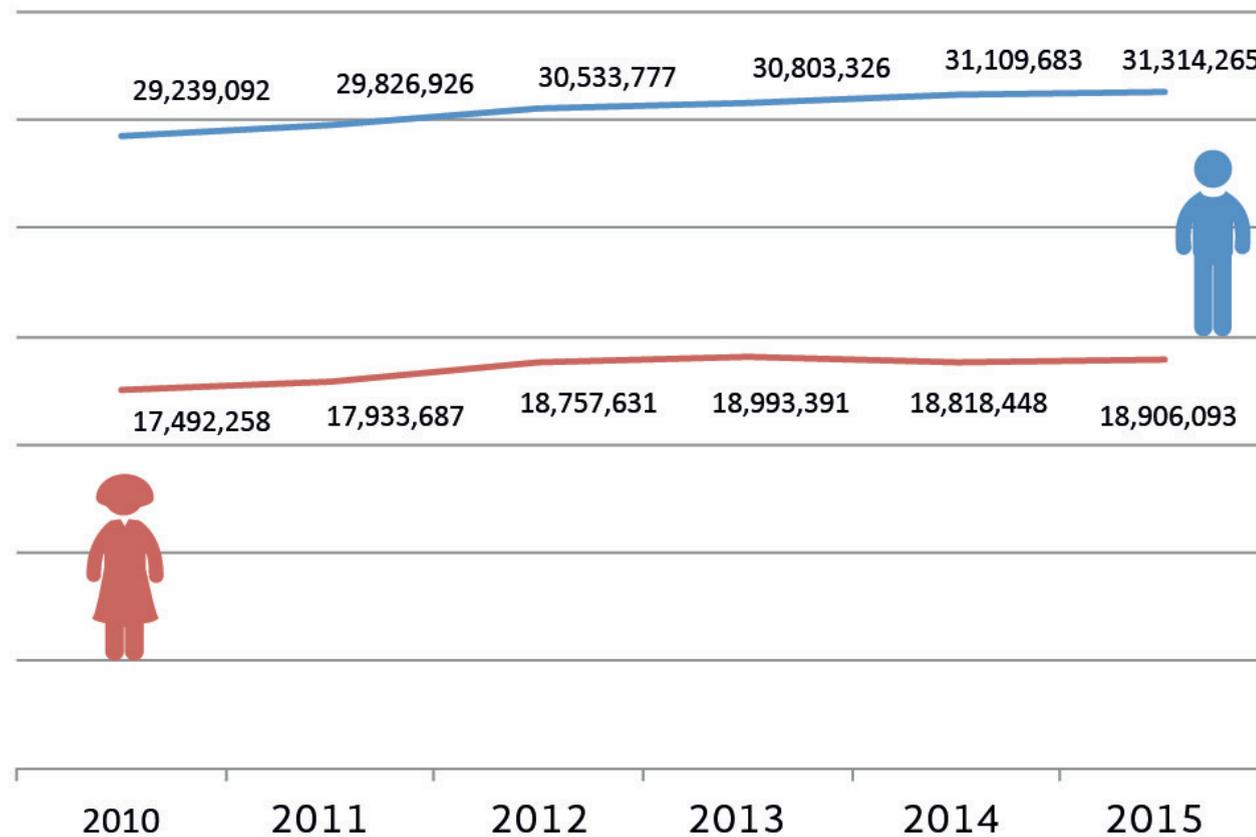
Fuente: Elaboración propia con base en: INEGI, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Indicadores estratégicos, 2012-2015*.

Nota: Las cifras del periodo 2012-2014, corresponden al cierre del IV trimestre de cada año. La cifra para 2015 corresponde al cierre del I trimestre.

Para que haya buenos resultados económicos y sociales, y con ello se mitigue la pobreza, es clave que el mercado laboral funcione adecuadamente. En el caso de México, hay que destacar que su desempeño laboral en el pasado reciente ha ido mejorando.

Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI muestran que, hasta el primer trimestre de 2015, las perspectivas son favorables para el mercado laboral mexicano, toda vez que el empleo total creció 4.5%, respecto de 2014, en términos anuales a marzo de 2015.

POBLACIÓN OCUPADA POR SEXO EN MÉXICO, 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI-STPS, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, SIEL-OLAP, I trimestre de 2015.

MARCO JURÍDICO PARA LA INCLUSIÓN LABORAL

Los instrumentos normativos enfocados al tema de la inclusión laboral son diversos, tanto en el ámbito nacional como internacional.

Normativa nacional

México cuenta con una amplia legislación en esta materia, que tiene como piedra angular la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; y la secundan leyes e instrumentos normativos-administrativos, a través de los cuales se reglamentan e instrumentan aspectos puntuales que emanan de la Carta Magna.

La *Ley Federal del Trabajo* es el instrumento jurídico que norma el derecho al trabajo, en tanto derecho humano y social reconocido por la Constitución; rige las relaciones de trabajo y sus normas tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como a propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

Acompañan esta normativa otros instrumentos jurídicos vinculados al tema de la inclusión social y laboral, cuyo objetivo principal es promover la inclusión y permanencia laboral sin ningún tipo de discriminación y en igualdad de condiciones, con la obligación de impulsar el desarrollo social y humano de la sociedad en general y particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad:



**CONSTITUCIÓN
POLÍTICA
DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS ***

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Proteger y garantizar los derechos humanos, el ejercicio y práctica de una profesión o empleo, así como el derecho al trabajo digno o decente.

- ◆ Toda persona en el territorio nacional gozará de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, y de las garantías para su protección. Las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. **(Artículo 1º)**
- ◆ A ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. **(Artículo 5º)**
- ◆ Mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el desarrollo nacional deberá permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas, grupos y clases sociales. **(Artículo 25)**
- ◆ Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; y al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo. **(Artículo 123)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de mayo de 2015.

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Normar el derecho al trabajo, regir las relaciones laborales para conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente.

- ◆ Las relaciones de trabajo conducirán a propiciar el trabajo digno o decente, para no dar cabida a ningún tipo de discriminación. Respeto a los derechos colectivos de los trabajadores sin distinción de género, con énfasis en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. **(Artículo 2)**
- ◆ El trabajo constituye un derecho y un deber sociales, en el cual no podrán establecerse condiciones de discriminación. **(Artículo 3)**
- ◆ No se podrá impedir el trabajo a ninguna persona cuando éste sea lícito, salvo cuando se dañe a intereses de terceros o cuando se ofenda a la sociedad. **(Artículo 4)**
- ◆ Los actos, conductas o comportamientos que menoscaben o ataquen la dignidad del trabajador, serán causas de rescisión de trabajo sin responsabilidad para el trabajador. **(Artículo 51)**
- ◆ A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual. **(Artículo 86)**
- ◆ Como parte de las obligaciones de los patrones, los centros de trabajo de más de 50 trabajadores deben contar con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las personas con discapacidad. **(Artículo 132)**
- ◆ Se prohíbe que los patrones o sus representantes puedan negarse a aceptar trabajadores, por razones o criterios que puedan dar lugar a un acto discriminatorio; así como realizar, permitir o tolerar actos de hostigamiento y/o acoso sexual en el centro de trabajo. **(Artículo 133)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2012.



**LEY FEDERAL
DEL TRABAJO ***

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Avanzar hacia una sociedad incluyente y prohibir todo acto de discriminación que impida el ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades.

- ◆ La discriminación se entiende como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional, y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades. **(Artículo 1°)**
- ◆ El Estado promoverá la existencia de condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales promoverán la participación de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de los obstáculos que limiten e impidan el pleno desarrollo de las personas. **(Artículo 2°)**
- ◆ Se considera discriminación, entre otras: prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo; establecer diferencias en la remuneración, prestaciones y condiciones laborales para trabajos iguales; impedir el acceso a la seguridad social y a sus beneficios. **(Artículo 9)**
- ◆ Medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y el derecho a la no discriminación en materia de inclusión laboral: adaptación de los puestos de trabajo para personas con discapacidad; derogación o abrogación de las disposiciones normativas que impongan requisitos discriminatorios de ingreso y permanencia en escuelas y trabajos, entre otros; acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público; favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas en situación de discriminación, en espacios laborales y cargos de elección popular. **(Artículo 15, Bis al Novenus)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de marzo de 2014.

**Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:**

Garantizar el ejercicio de los derechos sociales y el acceso de la población al desarrollo social.

- ◆ Son derechos para el desarrollo social: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación. **(Artículo 6)**
- ◆ Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución, es un objetivo de la Política Nacional de Desarrollo Social. **(Artículo 11)**
- ◆ La superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación, es una de las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo Social. **(Artículo 14)**
- ◆ Son prioritarios y de interés público, entre otros, los programas y fondos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía. **(Artículo 19)**
- ◆ La distribución de los fondos de aportaciones federales y de los ramos generales relativos a los programas sociales de educación, salud, alimentación, infraestructura social y generación de empleos productivos y mejoramiento del ingreso, se hará con criterios de equidad y transparencia. **(Artículo 21)**
- ◆ La Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria tendrá, entre otros, el efecto de establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo. **(Artículo 31)**
- ◆ Los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal fomentarán las actividades productivas para promover la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas. **(Artículo 33)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 2013.



Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Garantizar la igualdad sustantiva, de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres; y proponer que en los ámbitos público y privado se promuevan mecanismos institucionales para empoderar a las mujeres.

- ◆ Será objetivo de la política nacional el fortalecimiento de la igualdad en materia de: establecimiento y empleo de fondos para la promoción de la igualdad en el trabajo y los procesos productivos; impulso de liderazgos igualitarios; establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres. **(Artículo 33)**
- ◆ Las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo; así como el derecho a la no discriminación de aquéllas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo –incluidas las retributivas– y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta. Para ello desarrollarán, entre otras, las siguientes acciones:
 - Promover la revisión de los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo.
 - Fomentar el acceso al trabajo de las personas que en razón de su sexo están relegadas de puestos directivos, especialmente.
 - Apoyar el perfeccionamiento y la coordinación de los sistemas estadísticos nacionales, para un mejor conocimiento de las cuestiones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en la estrategia nacional laboral.
 - Evitar la segregación de las personas por razón de su sexo, del mercado de trabajo.
 - Establecer estímulos y certificados de igualdad que se concederán anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia.
 - Promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y su prevención, por medio de la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, campañas informativas o acciones de formación. **(Artículo 34)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de junio de 2015.

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Brindar estímulos fiscales a los patrones que contraten a personas con discapacidad y adultos mayores.

- ◆ El patrón que contrate a personas con discapacidad motriz que usen permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de discapacidad visual, podrá deducir de sus ingresos un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores. **(Artículo 186, párrafo primero)**
- ◆ Se otorgará un estímulo fiscal a quien contrate adultos mayores, consistente en el equivalente al 25 % del salario efectivamente pagado a las personas de 65 años y más. **(Artículo 186, párrafo segundo)**

* Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2013.



Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Promover la inclusión social y económica de las personas con discapacidad, a fin de garantizar, entre otros, su derecho al empleo.

- ◆ Promover, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su inclusión a la sociedad con respeto e igualdad de oportunidades. **(Artículo 1)**
- ◆ La STPS promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad en igualdad de oportunidades y equidad. **(Artículo 11)**
- ◆ Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de discapacidad en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción, continuidad, capacitación, liquidación laboral o promoción profesional; y asegurar condiciones de trabajo accesibles, seguras y saludables. **(Artículo 11, fracción I)**
- ◆ Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas con discapacidad. **(Artículo 11, fracción II)**
- ◆ Elaborar e instrumentar el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad. **(Artículo 11, fracción III)**
- ◆ Revisar las Normas Oficiales Mexicanas a efecto de permitir el pleno acceso y goce de los derechos en materia laboral. **(Artículo 11, fracción V)**
- ◆ Promover medidas a efecto de que las obligaciones laborales no interrumpan el proceso de rehabilitación de las personas con discapacidad. **(Artículo 11, fracción VII)**

* Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2011.



Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Reglamentar en el ámbito de la Administración Pública Federal, entre otras, las políticas en materia de inclusión laboral.

- ◆ Orientar el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, incluido el de su capacidad jurídica, bajo el principio de igualdad y no discriminación y la equiparación de oportunidades. **(Artículo 1)**
- ◆ La STPS dirigirá y coordinará el diseño, operación, seguimiento y evaluación de políticas en materia de trabajo y capacitación para el empleo a favor de las personas con discapacidad. **(Artículo 20)**
- ◆ La STPS promoverá y vigilará el respeto y cumplimiento de los derechos laborales de las personas con discapacidad, con base en el principio de no discriminación y de aplicación de la norma más favorable, particularmente en la contratación, remuneración, capacitación y seguridad e higiene en el trabajo. **(Artículo 20, párrafo segundo)**
- ◆ La STPS desarrollará investigaciones, respecto de las necesidades de empleo en el mercado laboral para las personas con discapacidad. **(Artículo 22)**
- ◆ La STPS elaborará e instrumentará el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, incluyendo, entre otros, los objetivos de difundir los derechos laborales; promover los servicios de información, vinculación, orientación y los apoyos de tipo económico, capacitación y de movilidad laboral; creación y funcionamiento de una Red Nacional de Vinculación Laboral. **(Artículo 23)**
- ◆ La STPS brindará asistencia técnica y legal en materia de capacitación e inclusión laboral de personas con discapacidad. **(Artículo 24)**

* Nuevo Reglamento publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2012.

LEY DE LOS
DERECHOS DE LAS
PERSONAS ADULTAS
MAYORES *

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores; así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de una política pública nacional que involucre los tres niveles de gobierno.

- ◆ Garantizar a las personas adultas mayores de manera enunciativa y no limitativa los siguientes derechos:
 - De la integridad, dignidad y preferencia, que comprende, entre otros, una vida con calidad; el disfrute pleno, sin discriminación ni distinción alguna, de los derechos que ésta y otras leyes consagran; la protección contra toda forma de explotación.
 - Del trabajo, que comprende gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva, tanto tiempo como lo deseen; así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y otros ordenamientos de carácter laboral.
 - De la asistencia social, que comprende ser sujetos de programas de asistencia social en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia. **(Artículo 5)**
- ◆ El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores. Asimismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro. **(Artículo 6)**
- ◆ Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, garantizar a las personas adultas mayores:
 - Programas necesarios a efecto de promover empleos y trabajos remuneradores, así como actividades lucrativas o voluntarias, conforme a su oficio, habilidad o profesión, sin más restricción que su limitación física o mental.
 - Programas de capacitación para que adquieran conocimientos y destrezas en el campo de formulación y ejecución de proyectos productivos.
 - Bolsa de trabajo, mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan desempeñar y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.
 - Asistencia jurídica, para cuando decidan retirarse de sus actividades laborales.
 - Capacitación y financiamiento para autoempleo, a través de becas, talleres familiares, bolsas de trabajo oficiales y particulares.
 - Creación y difusión de programas de orientación para cuando deseen retirarse de los centros de trabajo públicos y privados. **(Artículo 19)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2012.

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Reglamentar la aplicación del Art. 134 de la Constitución en materia de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios de cualquier naturaleza, que realicen las instituciones y organizaciones del gobierno.

Incentivar la contratación de personas con discapacidad por parte de las empresas y promover políticas y prácticas de igualdad de género.

- ◆ En el caso de licitación pública para la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios que utilicen la evaluación de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos en los términos de esta Ley a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción del cinco por ciento cuando menos de la totalidad de su planta de empleados, cuya antigüedad no sea inferior a seis meses, misma que se comprobará con el aviso de alta al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social. **(Artículo 14, párrafo segundo)**
- ◆ Se otorgarán puntos a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas de igualdad de género. **(Artículo 14, párrafo segundo)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de noviembre de 2014.




LEY DEL SEGURO SOCIAL *

Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:

Regular prestaciones en materia de seguridad social que se proporcionan a los trabajadores asegurados y pensionados en función de su régimen laboral.

- ◆ La existencia de estados anteriores tales como discapacidad física, mental o sensorial, intoxicaciones o enfermedades crónicas, no es causa para disminuir el grado de la incapacidad temporal o permanente, ni las prestaciones que correspondan al trabajador. **(Artículo 45)**
- ◆ El pago de la pensión de invalidez, en su caso, se suspenderá durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo en un puesto igual a aquel que desarrollaba al declararse ésta. Es decir, si un trabajador cuenta con una pensión por invalidez puede continuar percibiéndola al ingresar a un trabajo remunerado, siempre y cuando desempeñe actividades distintas a las que realizaba en el momento que se determinó el derecho a la misma. **(Artículo 114)**
- ◆ El IMSS suspenderá el pago de la pensión garantizada cuando el pensionado reintrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio. El pensionado por cesantía en edad avanzada o vejez, que disfrute de una pensión garantizada, no podrá recibir otra de igual naturaleza. La pensión que corresponda a los beneficiarios del pensionado fallecido, se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza. **(Artículo 173) ****
- ◆ El asegurado que goce de una pensión de cesantía en edad avanzada o de vejez, cuando reintrese al régimen obligatorio, no efectuará las cotizaciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 25 de esta Ley, ni las de los seguros de invalidez y vida. **(Artículo 196) *****

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2014.

** La pensión garantizada es aquella obtenida bajo el amparo de la Ley del Seguro Social de 1997 y es incompatible con el desempeño de un trabajo remunerado sujeto a la inscripción del pensionado al régimen obligatorio del IMSS, porque a diferencia de los otros pensionados, el financiamiento de la misma proviene de su cuenta individual, más las aportaciones del Gobierno de la República.

*** Estos asegurados, si reciben su pensión bajo lo establecido en la Ley de 1973, pueden tener un trabajo remunerado y reintegrarse al régimen del Seguro Social, con la condición de no volver a contratarse con el mismo patrón y de que hayan transcurrido más de seis meses desde el comienzo de la pensión.

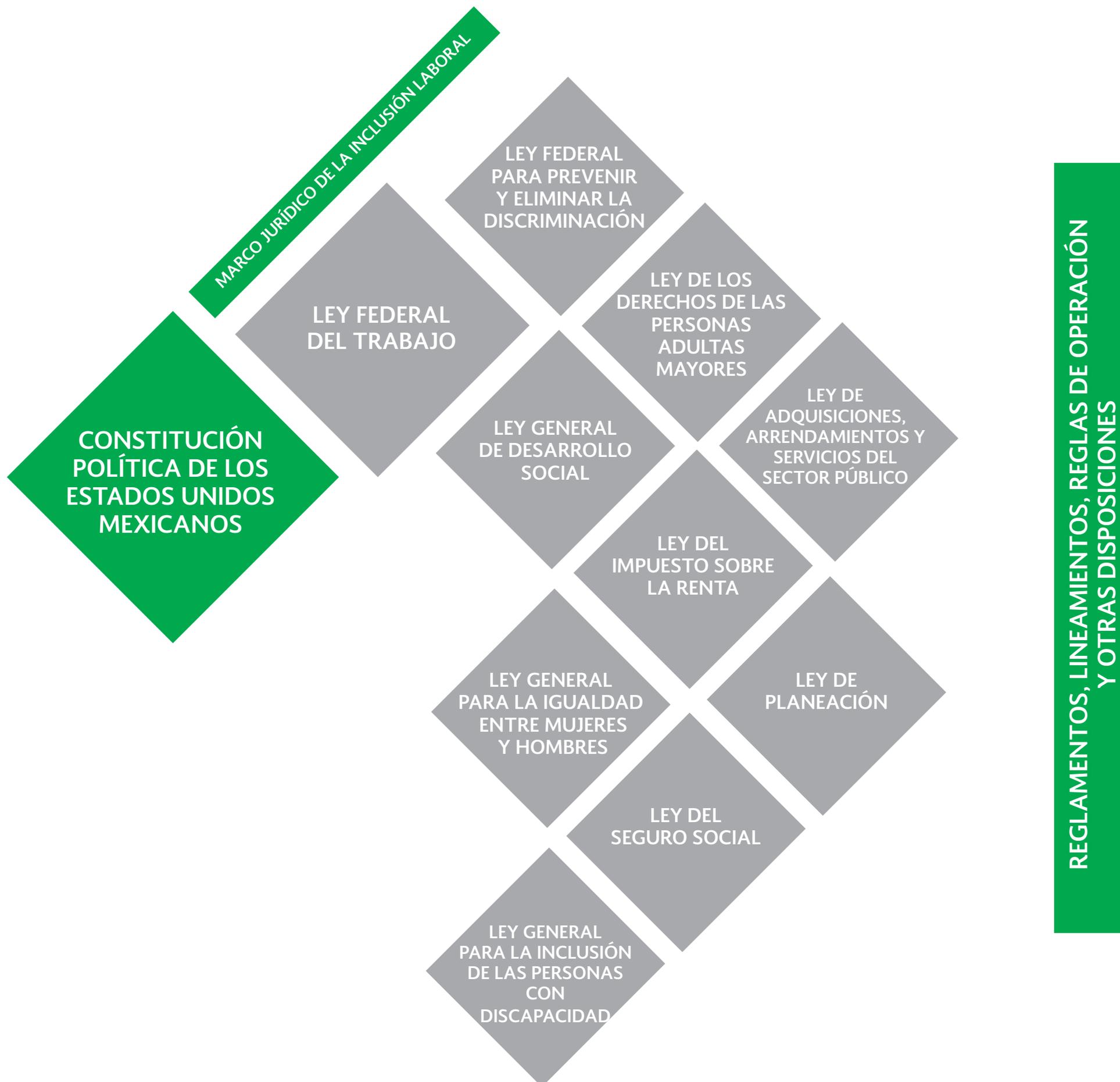


Cometido y alcance en materia de inclusión laboral:
Establece las normas respecto a la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

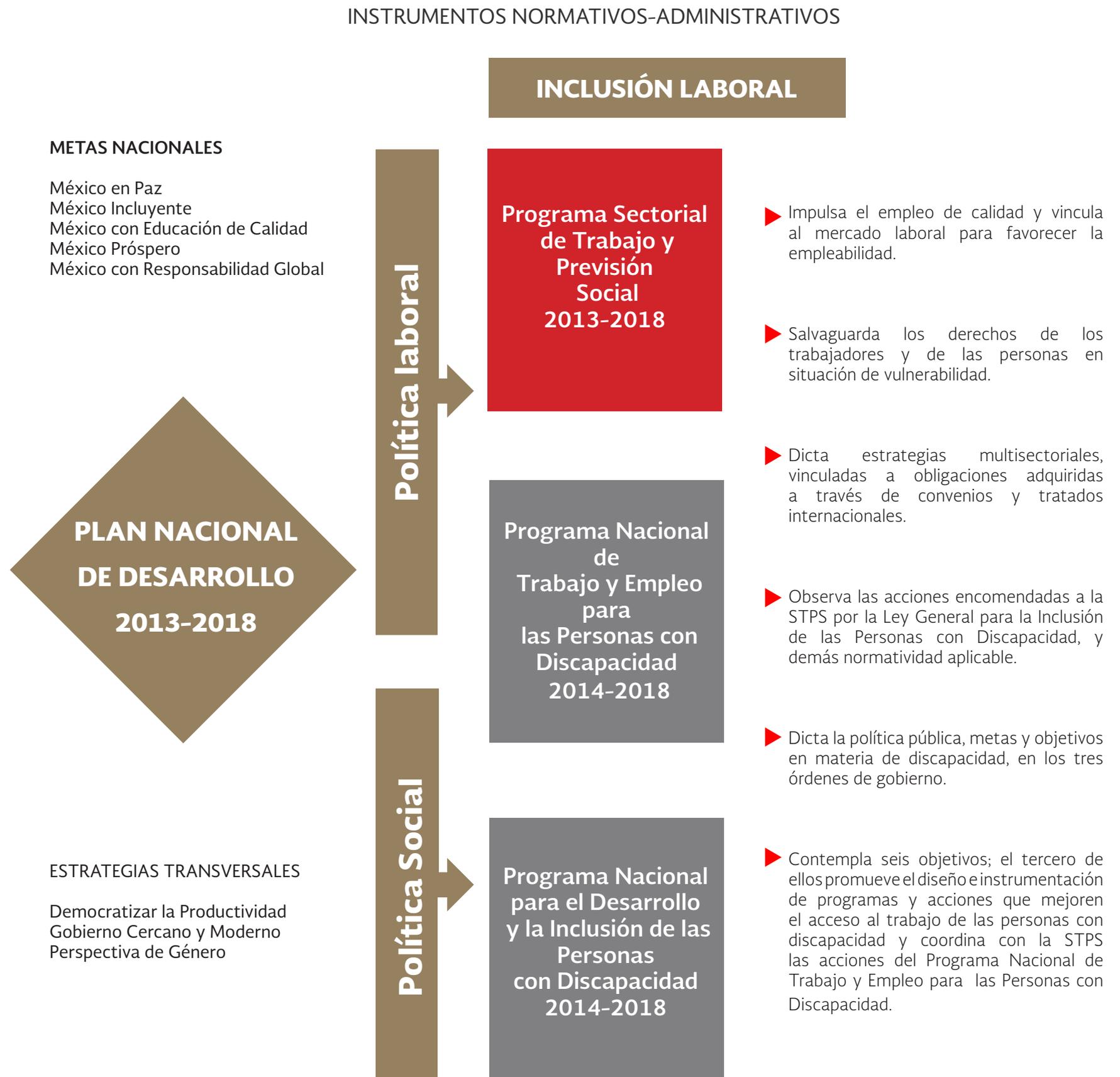
- ◆ El Ejecutivo Federal coordinará sus actividades de planeación, conforme a la legislación aplicable. **(Artículo 1°)**
- ◆ La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: **(Artículo 2°)**
 - La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
 - El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales.
 - El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.
 - La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo.
- ◆ Se asigna como responsabilidad del Ejecutivo Federal, conducir la Planeación Nacional del Desarrollo y coordinar, a través de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, que deberá precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; indicar los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados; y guardar congruencia con los programas que se generen en el SNPD. **(Artículos 4°, 11, 14, 15 y 16)**

* Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 20152015.

A continuación se muestra un esquema que resume el entramado jurídico nacional en materia de inclusión laboral.



Asimismo, se incorporan los instrumentos normativos-administrativos vinculados con el tema de la inclusión laboral en nuestro país que emanan de la *Ley de Planeación*.





© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Normas 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 metodologías que permiten a las distintas dependencias gubernamentales establecer parámetros evaluables para evitar riesgos a la población, a los animales y al medio ambiente.

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 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.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶

Existen NOM emitidas por otras dependencias, cuyo ámbito de aplicación incide directamente en el rubro de la inclusión laboral, siendo algunas de las más representativas las siguientes:

- ✓ Norma Mexicana NMX-R-050-SCFI-2006, accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicio al público-especificaciones de seguridad.

Establece las especificaciones para la construcción de espacios de servicio al público, que permitan a las personas que presenten alguna disminución en su capacidad motriz, sensorial y/o intelectual *realizar sus actividades con normalidad*.

La norma aplica a todos los espacios construidos de servicio al público en el territorio nacional, a excepción de las unidades hospitalarias, que se rigen por la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA2-1993.

- ✓ Norma Oficial Mexicana NOM-010-SSA2-1993, para la prevención y control de la infección por virus de la inmunodeficiencia humana.

Esta Norma Oficial Mexicana establece en su numeral 6.3, entre otros puntos, que toda detección del VIH/SIDA se rige por ciertos criterios, como que no se debe solicitar *como requisito para obtener empleo*, no debe ser considerada como causal para la rescisión de un contrato laboral, y que ninguna autoridad puede exigir pruebas de detección de VIH/SIDA a un individuo, o los resultados de las mismas, sin que presente una orden judicial.

Normativa 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.

A continuación se dará cuenta de los aspectos relacionados con el tema de inclusión laboral en cada uno de los instrumentos normativos en cuestión que aplican para nuestro país.

¹⁶⁵ Véase: <http://revistadelconsumidor.gob.mx/?p=7077/>.

¹⁶⁶ Véase: <http://asinom.stps.gob.mx:8145/Centro/CentroMarcoNormativo.aspx/>.



- ◆ Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, constituye la piedra angular del derecho internacional en materia de protección del ejercicio y disfrute de los derechos humanos que afirma la igualdad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos de todos los seres humanos, a la vez que establece un marco de obligaciones vinculantes entre los Estados y su ciudadanía.
- ◆ Representa el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. Sus treinta artículos enumeran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales básicos con los que deberían contar todos los seres humanos.
- ◆ Sus disposiciones se consideran normas de derecho consuetudinario internacional, por su amplia aceptación y por servir de modelo para medir la conducta de los Estados.*
- ◆ Establece en su Artículo 1° que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.
- ◆ El Artículo 2 refiere que estos derechos de los que goza todo ser humano, no están supeditados a ningún tipo de distinción (discriminación) por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
- ◆ La remuneración justa, la libertad, la equidad y el respeto a la dignidad humana hacen referencia a los derechos fundamentales en el trabajo contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. De ahí que en su Artículo 23 (numerales 1 al 4) se establezca que **Toda persona...**
 1. Tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
 2. Tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
 3. Que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
 4. Tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.
- ◆ El Artículo 24 consigna que “toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”.
- ◆ Ambos artículos muestran la preocupación por salvaguardar el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajador, situación por demás encaminada a la noción de trabajo digno y decente.
- ◆ Esta preocupación de la ONU no se agota en la Declaración Universal; ha emitido normativas con respecto a la necesidad de igualar las oportunidades para todas las personas,** particularmente para quienes presentan alguna discapacidad, con el fin de que participen social, económica y laboralmente:

* Véase: <http://www.un.org/es/rights/overview/>

** Los derechos humanos a la orientación sexual y la identidad de género han sido reconocidos en diferentes declaraciones internacionales, como los Principios de Yogyakarta (formulados y consensuados por 29 expertos de 25 países del mundo, entre ellos relatores de derechos humanos), presentados el 26 de marzo de 2007 al Consejo de Derechos Humanos de la ONU; la Resolución de la OEA “Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género”, aprobada por los 34 países del continente el 3 de junio de 2008 durante la 38ª Asamblea General del organismo, y cuya aprobación se ratificó este año; la “Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género”, presentada el 18 de diciembre de 2008 ante el Pleno de la Asamblea General de la ONU, y que contó con el apoyo de 66 países de los 192 que conforman la comunidad de naciones. México ha apoyado estas iniciativas, tanto en el seno de la OEA como de la ONU.

CONVENCIÓN
SOBRE LOS
DERECHOS DE LAS
PERSONAS CON
DISCAPACIDAD*

En su Artículo 1° puntualiza que el propósito de la Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

- ◆ El Artículo 3° establece los principios generales que guían la Convención, entre los cuales destacan, por estar vinculados al tema de inclusión laboral:
- ◆ El respeto de la dignidad inherente y la autonomía individual.
- ◆ La no discriminación.
- ◆ La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad.
- ◆ La igualdad de oportunidades.
- ◆ La accesibilidad. La igualdad entre el hombre y la mujer.

Un aspecto central de la Convención que se vincula con la inclusión laboral, está contenido en el Artículo 27, sobre trabajo y empleo, en donde se estipulan responsabilidades para los Estados Partes, entre las cuales destacan:

- ◆ Reconocer el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Salvaguardar y promover el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:
 - Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y condiciones de trabajo seguras y saludables.
 - Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos.
 - Asegurar que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás.
 - Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua.
 - Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo.
 - Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias.
 - Emplear a personas con discapacidad en el sector público.
 - Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado, mediante políticas y medidas que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas.
 - Velar porque se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.
 - Promover que las personas con discapacidad adquieran experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto.
 - Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

* Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006.

Señala que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra.

En materia de inclusión laboral y la consecución de trabajo digno y decente, el Artículo 11 consigna que los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular el derecho...

- ◆ al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano.
- ◆ a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo.
- ◆ a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio; y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.
- ◆ a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo.
- ◆ a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas.

* Esta Convención se adoptó el 18 de diciembre de 1979 y fue suscrita por México el 17 de julio de 1980 y ratificada el 23 de marzo de 1981.



Precisa que el término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. En tanto que el término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

Los cometidos de la Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad. Delimita una serie de compromisos para los Estados Parte, con el fin de que adopten las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad, y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas aquellas medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración.

* Se adoptó en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el 6 de julio de 1999, y México la ratificó el 12 de junio del año 2000.

**NORMAS
UNIFORMES
SOBRE LA IGUALDAD
DE OPORTUNIDADES
PARA LAS
PERSONAS CON
DISCAPACIDAD***

Uno de los principales resultados del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos [personas con discapacidad] fue la aprobación, por parte de la Asamblea General, de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Resolución 48/96), el 4 de marzo de 1994.**

Resumen el mensaje del Programa de Acción Mundial e incorporan la perspectiva de derechos humanos que se desarrolló a lo largo de ese decenio. Las 22 normas relativas a las personas con discapacidad se dividen en cuatro capítulos: Requisitos para la igualdad de participación, Esferas previstas para la igualdad de participación, Medidas de ejecución y Mecanismos de supervisión.

En materia de inclusión laboral, establecen en su Artículo 7, relativo al empleo, los siguientes compromisos para los Estados:

- ◆ Reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular en materia de empleo. Tanto en las zonas rurales como en las urbanas, debe haber igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.
- ◆ Las disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no deben discriminar contra las personas con discapacidad ni interponer obstáculos a su empleo. Los Estados deben apoyar activamente la integración de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, por ejemplo, a través de capacitación profesional, planes de cuotas basadas en incentivos, el empleo reservado, préstamos o subvenciones para empresas pequeñas, contratos de exclusividad, exenciones fiscales, etc.
- ◆ Los programas de medidas estatales deben incluir:
 - a. Medidas para diseñar y adaptar los lugares y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan diversos tipos de discapacidad.
 - b. Apoyo a la utilización de nuevas tecnologías y al desarrollo y la producción de recursos, instrumentos y equipos auxiliares, y medidas para facilitar el acceso de las personas con discapacidad a esos medios, a fin de que puedan obtener y conservar su empleo.
 - c. Prestación de servicios apropiados de formación y colocación y de apoyo, como asistencia personal y servicios de interpretación.
- ◆ Los Estados deben iniciar y apoyar campañas para sensibilizar al público, con miras a que se superen las actitudes negativas y los prejuicios que afecten a los trabajadores aquejados de discapacidad.
- ◆ En su calidad de empleadores, los Estados deben crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público.
- ◆ Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar para asegurar condiciones equitativas en materia de políticas de contratación y ascenso, condiciones de empleo, tasas de remuneración, medidas encaminadas a mejorar el ambiente laboral a fin de prevenir lesiones y deterioro de la salud, y medidas para la rehabilitación de los empleados que hayan sufrido lesiones en accidentes laborales.

* Véase: <http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf/>.

** Aunque no se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, las Normas Uniformes representan el firme compromiso, moral y político, de los gobiernos respecto a la adopción de medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Las Normas son un instrumento para la formulación de políticas y sirven de base para la cooperación técnica y económica.

- ◆ El objetivo debe ser siempre que las personas con discapacidad obtengan empleo en el mercado de trabajo abierto. En el caso de las personas con discapacidad cuyas necesidades no puedan atenderse en esa forma, cabe la opción de crear pequeñas dependencias con empleos protegidos o reservados.
- ◆ Deben adoptarse medidas para incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado y en el no estructurado.
- ◆ Los Estados, las organizaciones de trabajadores y los empleadores deben cooperar con las organizaciones de personas con discapacidad en todas las medidas encaminadas a crear oportunidades de formación y empleo, en particular, el horario flexible, la jornada parcial, la posibilidad de compartir un puesto, el empleo por cuenta propia, y el cuidado de asistentes para las personas con discapacidad.

En complemento a lo anterior, el Artículo 8, relativo al mantenimiento de los ingresos y la seguridad social, establece diversos compromisos para los Estados, en tanto responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad, entre los que destacan:

- ◆ Velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo.
- ◆ En países donde exista o se esté estableciendo un sistema de seguridad social, de seguros sociales u otro plan de bienestar social para la población en general, los Estados deben velar porque dicho sistema no excluya a las personas con discapacidad ni discrimine contra ellas.
- ◆ Velar, asimismo, porque las personas que se dediquen a cuidar a una persona con discapacidad tengan un ingreso asegurado o gocen de la protección de la seguridad social.
- ◆ Los sistemas de seguridad social deben prever incentivos para restablecer la capacidad, para generar ingresos de las personas con discapacidad. Dichos sistemas deben proporcionar formación profesional o contribuir a su organización, desarrollo y financiamiento. Asimismo, deben facilitar servicios de colocación.
- ◆ Los programas de seguridad social deben proporcionar también incentivos para que las personas con discapacidad busquen empleo, a fin de crear o restablecer sus posibilidades de generación de ingresos.
- ◆ Los subsidios de apoyo a los ingresos deben mantenerse mientras persistan las condiciones de discapacidad, de manera que no resulten un desincentivo para que las personas con discapacidad busquen empleo. Sólo deben reducirse o darse por terminados cuando esas personas logren un ingreso adecuado y seguro.
- ◆ En países donde el sector privado sea el principal proveedor de la seguridad social, los Estados deben promover entre las comunidades locales las organizaciones de bienestar social y las familias el establecimiento de medidas de autoayuda e incentivos para el empleo de personas con discapacidad, o para que esas personas realicen actividades relacionadas con el empleo.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE*

Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho humano a la no discriminación en el ámbito laboral se encuentra reconocido y protegido en otros instrumentos fundamentales del sistema internacional de derechos humanos, que a continuación se describen.

Su Artículo XIV establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Además, puntualiza que toda persona que trabaja tiene derecho a recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

Como parte de los derechos que consagra este ordenamiento y que abona a la noción de trabajo decente, el Artículo XV refiere que toda persona tiene derecho a descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico.

Asimismo, se consigna en el Artículo XVI que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

* Esta Declaración fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia (1948) y se encuentra en el sitio oficial de la OEA: <<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>>.

Establece en su Artículo 26 que todas las personas son iguales ante la ley. Prohíbe toda discriminación y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

* Adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966. México se adhirió el 24 de marzo de 1981, tras la aprobación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS*



Su Artículo 6° obliga a los Estados Partes a reconocer el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y a tomar medidas adecuadas que garanticen este derecho. Para ello, deberán figurar orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante, y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Como parte de las aportaciones del Pacto a la consecución del trabajo digno y decente, el Artículo 7 señala que los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que aseguren en especial una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

- i. Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.
- ii. Condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias, conforme a las disposiciones del Pacto.

Los Estados Partes deben reconocer el derecho de toda persona a la seguridad y la higiene en el trabajo; igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; así como el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

El Artículo 9 establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social.

* La adopción se efectuó en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966. México se adhirió el 23 de marzo de 1981 y fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 18 de diciembre de 1980, según Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1981.

Si bien este ordenamiento no contiene disposiciones vinculadas directamente al tema de inclusión laboral, su Artículo 1° estipula el marco general de actuación al que deben sujetarse los Estados Parte, con el fin de respetar los derechos humanos de toda persona y garantizar su libre y pleno ejercicio, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

* Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.



**RECOMENDACIÓN
NÚMERO 99 DE LA
OIT, SOBRE
LA ADAPTACIÓN
Y LA READAPTACIÓN
PROFESIONALES
DE LOS
INVÁLIDOS***

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, se enfatizó la urgencia de promover estrategias orientadas a que las personas con discapacidad contribuyeran con su esfuerzo a mejorar su situación económica y social. En 1955, la OIT emitió la Recomendación 99, para exhortar a los países a instrumentar acciones que facilitarían la integración laboral de este grupo, destacando la creación de programas que demostraran y mejoraran sus cualidades profesionales, fomentaran las oportunidades y suprimieran toda discriminación con respecto a la capacitación y al empleo.

Parte sustantiva de esta Recomendación se vincula con el exhorto a los Estados Miembros, para que pongan a disposición de todos los inválidos [sic] medios de adaptación y de readaptación profesionales, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de su invalidez y cualquiera que sea su edad, siempre que puedan ser preparados para ejercer un empleo adecuado y tengan perspectivas razonables de obtener y conservar tal empleo.

* Se adoptó durante la 38ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 22 de junio de 1955.

Su Artículo inicial define la discriminación como cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

El Artículo 2 señala que todo miembro se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

* Se adoptó durante la 42ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 25 de junio de 1958. Entró en vigor el 15 de junio de 1960 y México lo ratificó el 11 de septiembre de 1961.

**CONVENIO
NÚMERO 111 DE
LA OIT, SOBRE LA
DISCRIMINACIÓN
(EMPLEO
Y OCUPACIÓN)***

Señala que todo miembro deberá llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo.

Dichas políticas y programas deberán tener en cuenta las necesidades, posibilidades y problemas en materia de empleo, tanto a nivel regional como nacional; la fase y el nivel de desarrollo económico, social y cultural; las relaciones entre el desarrollo de los recursos humanos y otros objetivos económicos, sociales y culturales. Deberán aplicarse con métodos adaptados a las condiciones nacionales y tendrán por cometido mejorar la aptitud del individuo de comprender su medio de trabajo y el medio social, y de influir, individual o colectivamente, sobre éstos.

Asimismo, alentarán y ayudarán a todas las personas, sin discriminación alguna, a desarrollar y utilizar sus aptitudes para el trabajo en su propio interés y de acuerdo con sus aspiraciones, teniendo presentes las necesidades de la sociedad.

Destaca la obligatoriedad para que todo miembro amplíe gradualmente sus sistemas de orientación profesional, incluida la información permanente sobre el empleo, a fin de asegurar que se pongan a disposición de todos los niños, adolescentes y adultos, información completa y una orientación tan amplia como sea posible, inclusive a través de programas apropiados en el caso de los minusválidos [sic] .

* Convenio adoptado durante la 60ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 23 de junio de 1975. Entró en vigor el 19 de julio de 1977 y fue ratificado por México el 28 de junio de 1978.

**CONVENIO
NÚMERO 142
DE LA OIT, SOBRE EL
DESARROLLO
DE LOS RECURSOS
HUMANOS***

Complementa la Recomendación 99 de la OIT. Su cometido es generar la obligación a los países que lo suscriben, de establecer políticas de integración laboral para las personas con discapacidad.

Especifica que una persona inválida [sic] es aquella cuyas posibilidades de obtener y conservar un empleo adecuado y de progresar en el mismo, quedan sustancialmente reducidas a causa de una deficiencia de carácter físico o mental debidamente reconocida.

En el tema de inclusión laboral, estipula que todo miembro deberá considerar que la finalidad de la readaptación profesional es permitir que la persona inválida [sic] obtenga y conserve un empleo adecuado y progrese en el mismo, y que se promueva así su integración o reintegración en la sociedad.

Consigna que de conformidad con las condiciones, prácticas y posibilidades nacionales, todo miembro formulará, aplicará y revisará periódicamente la política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas inválidas [sic]. Dicha política estará destinada a asegurar que existan medidas adecuadas de readaptación profesional al alcance de todas las categorías de personas inválidas [sic] y a promover oportunidades de empleo para ellas en el mercado regular del empleo. Estará basada en el principio de igualdad de oportunidades entre las y los trabajadores inválidos [sic] y los trabajadores en general.

* Adoptado en la 69ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 20 de junio de 1983. Entró en vigor el 20 de junio de 1985 y México lo ratificó el 5 de abril de 2001.



Su Artículo 3º estipula que todo Estado miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos. Prevé, además, que deberán adoptar medidas para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Como parte de las aportaciones de este Convenio a la consecución del trabajo digno y decente, resulta significativo lo estipulado en el Artículo 6, que señala que todo miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente,* así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.

En este mismo sentido abona el Artículo 10, que consigna que todo miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los periodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, de conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.

* El trabajo decente es el objetivo principal de la OIT para todos, incluidas las personas con discapacidad. La OIT ha trabajado durante más de 50 años en la promoción del desarrollo de las calificaciones y las oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, basándose en los principios de igualdad de oportunidades e igualdad de trato, procurando su integración en los programas de rehabilitación profesional y servicios de empleo, y fomentando su participación en actividades comunitarias.

Cada vez se hace más hincapié en el principio de la no discriminación, a medida que los temas relativos a la discapacidad comienzan a ser considerados como parte de la temática de los derechos humanos. La OIT se propone lograr este objetivo a través de la promoción de las normas laborales, las actividades de sensibilización, la transmisión de conocimientos sobre la formación y el empleo de personas con discapacidad y los servicios y asociaciones de cooperación técnica, ya sea dentro de la OIT o externas.

RECOMENDACIÓN
NÚMERO 200
DE LA OIT,
SOBRE EL VIH
Y EL SIDA*

Aplica a todas personas que trabajan con arreglo a cualquier modalidad o régimen laboral, y en todos los lugares de trabajo, con inclusión de las personas que ejercen cualquier empleo u ocupación; a las personas que reciben formación, incluidos pasantes y aprendices; a voluntarios; a las personas que buscan un empleo y a los solicitantes de empleo; a los trabajadores suspendidos de manera temporal; a todos los sectores de actividad económica, con inclusión de los sectores privado y público, y de las economías formal e informal, a las fuerzas armadas y los servicios uniformados.

Las aportaciones en materia de inclusión laboral y a la consecución del trabajo digno y decente, se observan en los principios generales que, se estipula, deberían aplicarse a todas las actividades que se realicen en el marco de la respuesta nacional contra el VIH y el sida en el mundo del trabajo:

- ◆ No debería haber ninguna discriminación o estigmatización contra los trabajadores, en particular contra las personas que buscan empleo y los solicitantes de empleo, por su estado serológico, real o supuesto, respecto del VIH o por su pertenencia a regiones del mundo o a grupos de la población supuestamente expuestos a un mayor riesgo de infección por el VIH o más vulnerables a ella.
- ◆ Los trabajadores, sus familias y las personas a su cargo deberían tener acceso a servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación con el VIH y el sida, y poder beneficiarse de los mismos; y el lugar de trabajo debería desempeñar una función, facilitando el acceso a esos servicios.
- ◆ Se debería reconocer y reforzar la participación y el compromiso de los trabajadores en la formulación, aplicación y evaluación de los programas de nivel nacional y del lugar de trabajo.
- ◆ No se debería exigir a ningún trabajador que se someta a una prueba de detección del VIH ni que revele su estado serológico respecto del VIH.
- ◆ Las medidas relacionadas con el VIH y el sida en el mundo del trabajo deberían formar parte de las políticas y programas nacionales de desarrollo, incluidos los relacionados con el trabajo, la educación, la protección social y la salud.
- ◆ La protección de los trabajadores que desempeñan ocupaciones particularmente expuestas al riesgo de transmisión del VIH.

Destaca el exhorto a los miembros para que adopten políticas y programas nacionales relativos al VIH y el sida y el mundo del trabajo, y sobre seguridad y salud en el trabajo, cuando aún no existan; así como integrarlos en los planes de desarrollo y en las estrategias de reducción de la pobreza, en particular las estrategias relativas al trabajo decente, las empresas sostenibles y la generación de ingresos.

* Se adoptó durante la 99ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 17 de junio de 2010.

Además de estos instrumentos, existen otros convenios internacionales vinculados con el tema de inclusión laboral y la promoción del trabajo digno y decente, que el Estado mexicano ha tenido a bien ratificar:

CONVENIOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR MÉXICO VINCULADOS CON LA INCLUSIÓN LABORAL Y EL TRABAJO DIGNO Y DECENTE		
Convenio	Contenido	Fecha de ratificación
C009 - Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920	Prohíbe la colocación de la gente de mar (personas empleadas como tripulantes a bordo de buques dedicados a la navegación marítima), con fines lucrativos por una persona, sociedad o empresa.	1 de septiembre de 1939
C029 - Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	Obliga a todo miembro de la OIT que lo ratifique a suprimir, lo más pronto posible, el empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas.	12 de mayo de 1934
C100 - Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951	Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la femenina por un trabajo de igual valor.	23 de agosto de 1952
C105 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	Obliga a todo miembro de la OIT que lo ratifique a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio.	1 de junio de 1959
C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989	Obliga a adoptar medidas para garantizar a los trabajadores de esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo; evitar cualquier discriminación hacia ellos, especialmente en el acceso al empleo y la remuneración igual por trabajo de igual valor; asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda.	5 de septiembre de 1990

Fuente: Elaboración propia con base en información consultada en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/marco_juridico/convenios.html/.

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 familia¹⁶⁷

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

¹⁶⁷ 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/.



© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

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.¹⁶⁸

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 contar con 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.¹⁶⁹

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.¹⁷⁰ El incremento relativo de la población en edades avanzadas, que inició a mediados de los noventa, continuó durante toda la primera década del siglo XXI, primero a un ritmo moderado y después en forma más acelerada, por lo que se prevé alcance 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.

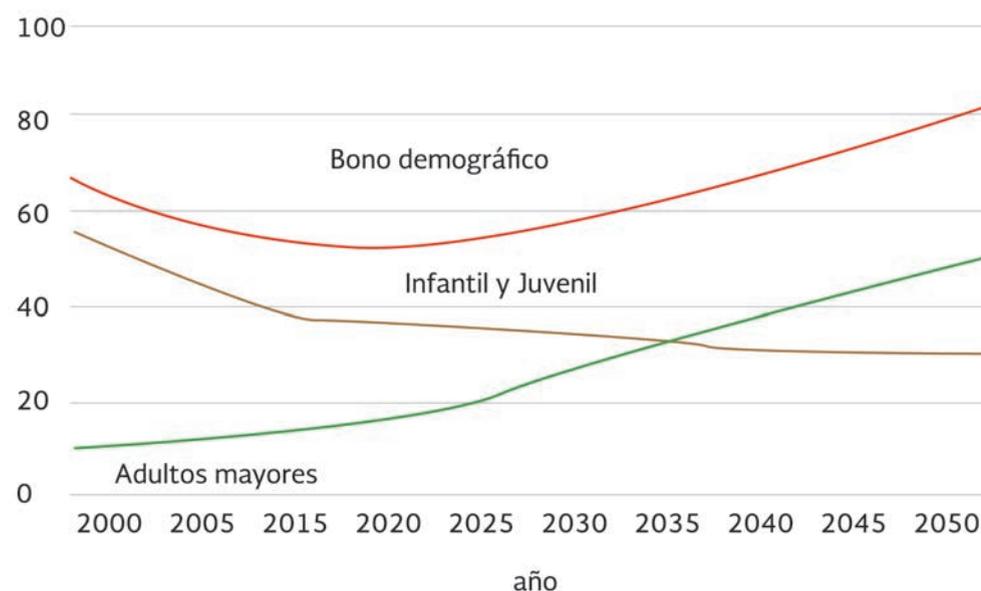
Las ventajas que ofrece esta situación serán mayores hasta el año 2030, cuando el índice de dependencia total será menor a 60 personas en edades dependientes por cada cien en edad laboral. A partir de la tercera década de este siglo, el incremento pronunciado de la población adulta mayor cerrará esta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

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ *Idem*.

¹⁷⁰ Elena Zúñiga y Daniel Vega, *Envejecimiento de la población de México: Reto del siglo XXI*, México, CONAPO, 2004.

ÍNDICE DE DEPENDENCIA 2000-2050
Dependientes por cada 100 personas en edades laborales



Fuente: CONAPO, Proyecciones de población 2000-2050.

Alrededor de una tercera parte de los adultos mayores aún trabaja.

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.

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.

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).

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

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 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% de las mujeres) tiene un trabajo considerado como informal.

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.

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), 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 5.1% de la población total del país. La distribución porcentual por sexo es semejante (5.1% hombres y 5.1% mujeres). Por grupos 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.¹⁷¹

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.

¹⁷¹ 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.

La principal causa de discapacidad en nuestro país es por enfermedad (39.4%), seguida de la edad avanzada (23.1%). En ambos casos, los porcentajes para las mujeres son más altos en comparación con los hombres, sobre todo en la primera, donde representa 42.5% para las mujeres.¹⁷²

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%).¹⁷³

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.¹⁷⁴

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 de forma plena su vida, colocándola en una situación de vulnerabilidad.¹⁷⁵

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 2000.¹⁷⁶

¹⁷² INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

¹⁷³ 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].

¹⁷⁴ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

¹⁷⁵ *Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018*.

¹⁷⁶ INEGI, *México, un país de jóvenes. Informativo Oportuno*, vol. 1, núm. 1, 29 de marzo de 2011.

La mitad de las personas adultas mayores que trabajan lo hacen por su cuenta.

Casi la mitad de las personas adultas mayores que trabajan lo hacen en actividades primarias.

La mayoría de las personas adultas mayores que trabajan perciben ingresos laborales muy bajos.

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.¹⁷⁷

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%).¹⁷⁸

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

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

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ *Idem.*



© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

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.

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%).¹⁷⁹

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 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.¹⁸⁰

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

¹⁷⁹ 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.siguelo.sems.gob.mx/siguelo/encuesta.php>].

¹⁸⁰ INEGI, *Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud*, Op. cit., p. 12.

reportadas por los jóvenes se originaron por problemas durante el nacimiento.¹⁸¹

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.¹⁸²

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.¹⁸³

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,¹⁸⁴ 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 indígenas.¹⁸⁵

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 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

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² Se refiere a la población de 14 a 29 años de edad.

¹⁸³ CDI, "Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018", en: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2014.

¹⁸⁴ 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*.

¹⁸⁵ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

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.¹⁸⁶

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.
- ✓ **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.

¹⁸⁶ CDI, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018.

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).¹⁸⁷

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.¹⁸⁸

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 el 75% del total de mujeres en reclusión son madres de familia que requieren trabajo para proveer a sus hijos.¹⁸⁹

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).¹⁹⁰

Jornaleros agrícolas¹⁹¹

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 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.¹⁹²

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.¹⁹³

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.

¹⁹⁰ INEGI, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013*. Resultados, México, 2014, p. 12.

¹⁹¹ "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>].

¹⁹² 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.

¹⁹³ *Idem*.

¹⁸⁷ 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>].

¹⁸⁸ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

¹⁸⁹ Véase: INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal 2011*.

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 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).¹⁹⁴

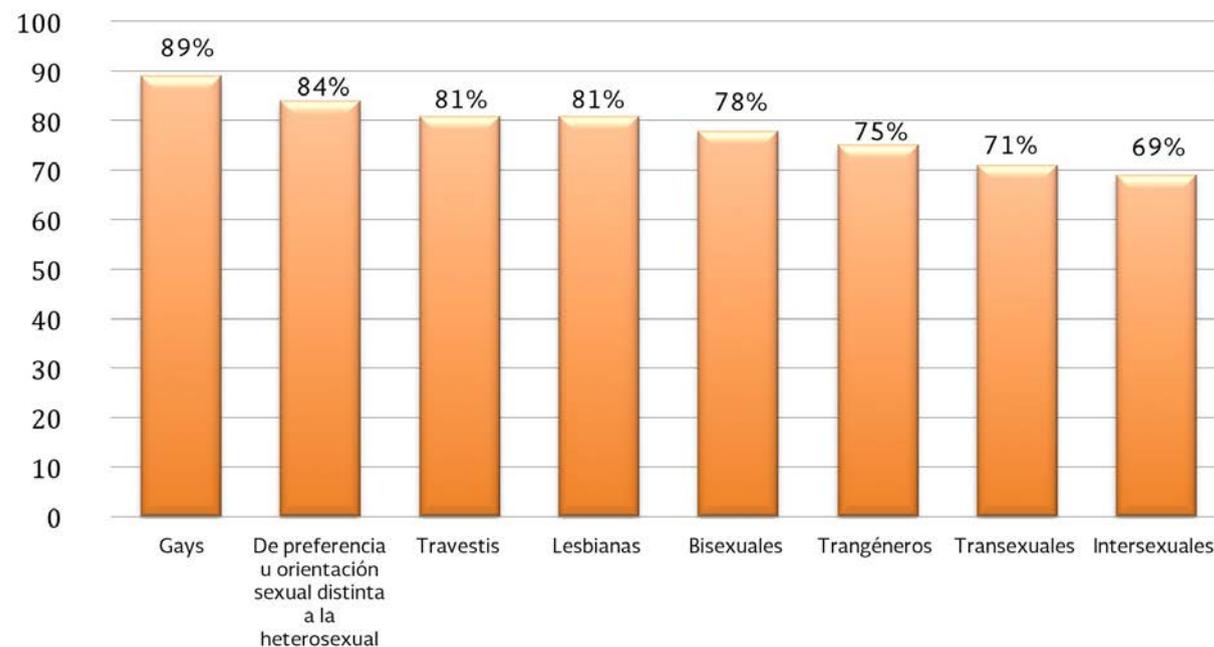
Comunidad LGTTI

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.

La creciente importancia que han adquirido estos temas, a manera de ejemplo, se refleja en la percepción de los ciudadanos del Distrito Federal respecto a la discriminación que existe hacia estos grupos.

ACTUALMENTE EN EL DF, ¿USTED CONSIDERA QUE EXISTE O NO EXISTE DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS...?



Fuente: Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013*. (EDIS-CdMx 2013).

¹⁹⁴ Véase: "Acuerdo por el que se Emiten las Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas", *Op. cit.*

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.¹⁹⁵

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 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.

¹⁹⁵ 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.

CAPÍTULO III

**AVANCES Y RESULTADOS
DE LA POLÍTICA DE
INCLUSIÓN LABORAL**

“El empleo es un factor determinante para lograr el desarrollo económico y social. Más allá de la importancia crucial que reviste para el bienestar individual, es el eje de muchos objetivos más amplios de la sociedad, como la reducción de la pobreza, el aumento de la productividad en toda la economía y la cohesión social. El crecimiento económico por sí solo puede no ser suficiente, por lo que la política laboral debe facilitar la creación de empleo y mejorar sus efectos beneficiosos para el desarrollo.”

Banco Mundial

COMPROMISOS INSTITUCIONALES Y QUEHACER GUBERNAMENTAL

Las políticas económica y social constituyen los ejes articuladores de la estrategia que el actual Gobierno de la República ha delineado para lograr que México alcance su máximo potencial. En este marco, la política laboral es crucial, porque tiene que ver con la generación de empleo, productividad y crecimiento económico; con la reducción de las brechas de desigualdad y de la pobreza; y en su vertiente de inclusión, con la atención de los grupos vulnerables laboralmente y la disminución de la desigualdad, para así coadyuvar a la solución de los problemas de pobreza y exclusión.

Es por ello que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social definió como uno de sus ejes rectores:

“Impulsar una nueva cultura y política laboral para la inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad, donde el sexo, la edad, la discapacidad, el estado de salud o cualquier otra condición, no sean obstáculo para su 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 el capital humano, las capacidades y las habilidades de todas las personas en el desempeño de su actividad laboral, y que promueva la igualdad de trato y de oportunidades, la justicia y la dignidad como principios intrínsecos en el ejercicio del derecho al trabajo”.

La política de inclusión laboral está vinculada con dos de las cinco metas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber:

Un México Incluyente, cuyo contenido se enfoca a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y promueva la participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

Un México Próspero, para promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y en igualdad de oportunidades. Asimismo, busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico, enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

Ambas metas remiten a un Estado democrático que privilegia la cohesión social, el respeto a la dignidad de las personas y los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este entendido, la política de inclusión en México ha tenido como punto de partida el reconocimiento pleno a los derechos sociales y la concepción del individuo como sujeto de derechos, así como la necesidad urgente de generar opciones que permitan a los segmentos más marginados elevar su ingreso e integrarse al desarrollo nacional.

La actual administración ha asumido el compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos sociales y cerrar las brechas de la desigualdad, a través de acciones que fortalezcan y promuevan el desarrollo social de los grupos en situación de vulnerabilidad y de estrategias para incrementar su inclusión productiva, considerando el enfoque transversal establecido en la estrategia “Democratizar la productividad”. Uno de los principales objetivos es coordinar los esfuerzos de política social y fortalecer la vinculación trabajo-educación, para impulsar la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Las políticas públicas en esta materia se enfocan a promover la portabilidad de derechos, ofrecer soporte universal a las personas adultas mayores y proveer respaldo ante pérdidas de fuentes de ingreso; así como a ampliar los esquemas de protección temporal para evitar que los hogares caigan en la pobreza, fomentando la corresponsabilidad y la incorporación a los procesos productivos formales de la economía.

Con ello, el Estado mexicano busca proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, fomentando una sociedad más igualitaria y atendiendo a la necesidad de una convivencia pacífica y civilizada, que se traduzca en bienestar social para todas las personas.

Con el propósito de salvaguardar el derecho al trabajo digno o decente y promover la generación de empleos de calidad, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social instrumenta diversos mecanismos para fortalecer la política de inclusión laboral, dirigida a mejorar las condiciones de las personas en situación de vulnerabilidad, mediante la coordinación de sinergias entre los sectores público, social y privado.

Entre los mecanismos que atienden el tema de inclusión laboral en nuestro país destacan: el Compromiso de Gobierno CG-088; una política de incentivos fiscales; el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad; la Red Nacional de Vinculación Laboral; la acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales de la población jornalera agrícola; las Jornadas de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios; los convenios de colaboración para promover el trabajo decente, la inclusión, igualdad y no discriminación laboral; un proceso de reestructuración administrativa; el proyecto de Programa de Inclusión Laboral para las Personas en Situación de Reclusión, Próximas a Ser Liberadas (PROLABORA), así como la puesta en operación del Protocolo de Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Administración Pública Federal.

Se suman a estos mecanismos el Servicio Nacional de Empleo, la Estrategia Abriendo Espacios y los equipos Valpar, todos ellos, importantes factores de vinculación laboral que coadyuvan en las acciones orientadas a la inclusión laboral. A continuación se dará cuenta de su alcance, señalando sus particularidades y avances más significativos.

El Compromiso de Gobierno CG-088: una política de incentivos fiscales

La firma de compromisos adquiridos con la ciudadanía ante la fe de un notario público fue implementada por primera vez por el Lic. Enrique Peña Nieto, durante su campaña para la gubernatura del Estado de México. La estrategia fue retomada en su campaña electoral por la Presidencia de la República, mediante la cual el titular del Ejecutivo Federal asumió 266 compromisos firmados ante notario público.

Uno de los compromisos nacionales de carácter social es el Compromiso 088 (CG-088), adquirido por el entonces candidato presidencial el 23 de mayo de 2012, y consiste en “fortalecer y difundir los beneficios e incentivos con los que cuentan las empresas al contratar a personas con discapacidad”.

El cumplimiento del CG-088 fue encomendado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y tiene vigencia hasta el año 2018, con la intervención de tres áreas: la Subsecretaría de Previsión Social (antes de Inclusión Laboral), la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral y la Dirección General de Comunicación Social.

Al cierre de 2014, se dio cumplimiento a ocho de las 10 tareas que conforman este Compromiso de Gobierno, y las evidencias fueron entregadas a la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República:

1. Entrega del Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”.
2. Asesorías a empresas, cámaras empresariales, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, sobre los beneficios de contratar a personas con discapacidad.
3. Difusión, mediante materiales impresos, de beneficios a los que pueden acceder las empresas por contratar a personas con discapacidad.
4. Instalación de 20 centros de evaluación de habilidades para personas con discapacidad (en proceso).
5. Reuniones Nacionales de Vinculación Laboral para la sensibilización de consejeros de empleo.
6. Colocación en un empleo u ocupación productiva de personas con discapacidad y lanzamiento del Portal del Empleo (permanente).
7. Mejora del micrositio de internet con información sobre la empleabilidad de personas con discapacidad; así como difusión de contenidos que fomentan la inclusión laboral en medios digitales institucionales.
8. Campaña de comunicación social en medios comerciales y tiempos oficiales, a fin de difundir los beneficios e incentivos con los que cuentan las empresas al contratar a personas con discapacidad.
9. Notas periodísticas en las que se dan a conocer los beneficios e incentivos con los que cuentan las empresas al contratar a personas con discapacidad.
10. Convenio de Colaboración con el INFONAVIT, para difundir los beneficios e incentivos para las empresas que contraten a personas con discapacidad.

En 2014, la STPS elaboró y distribuyó 26 mil documentos informativos (electrónicos e impresos) sobre estímulos fiscales, el Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”® y el Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad.

Asimismo, se difundieron los beneficios de contratar a personas con discapacidad a través de 97 cámaras empresariales; y se ha brindado asesoría a 1,254 centros de trabajo de todo el país sobre los estímulos fiscales para quienes contraten a personas con discapacidad y el Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”®. De esos centros de trabajo, 1,001 pertenecen al sector empresarial, 48 son organizaciones de la sociedad civil, 197 del sector público y ocho sindicatos.

La campaña de comunicación social tuvo difusión en medios impresos a través de 10 diarios de circulación nacional, seis locales

y tres revistas. El spot de la campaña fue transmitido en tiempos oficiales en radio (del 25 de noviembre de 2014 al 9 de febrero de 2015), con un millón 68 mil impactos; y en televisión (del 25 de noviembre de 2014 al 9 de enero de 2015), con 46 mil 197 impactos. Asimismo, se contrataron 13 medios complementarios con espacios en módulos, casetas telefónicas, transmisión del spot de la campaña en pantallas de restaurantes y exteriores a nivel nacional, vallas digitales en estadios de fútbol y pantallas en los aeropuertos de la ciudad de Monterrey, así como 17 medios digitales de nicho.

El Convenio General de Colaboración a Favor de las Personas con Discapacidad, firmado por el Lic. Alfonso Navarrete Prida, Secretario del Trabajo y Previsión Social, el 19 de enero de 2015, con el INFONAVIT, tiene como objeto:

- ✓ Difundir los beneficios fiscales que establece la legislación nacional vigente para los patrones que contraten a personas con discapacidad, a través de organismos sindicales y empresariales, representados por la Dirección Sectorial de los Trabajadores y la Dirección Sectorial Empresarial del INFONAVIT, respectivamente.
- ✓ Promover el Programa “Hogar a tu Medida”, implementado por el INFONAVIT, así como los servicios de la Red Nacional de Vinculación Laboral a cargo de la STPS, a través de medios electrónicos e impresos.
- ✓ Intercambiar información oportuna respecto a la que corresponde al objeto del convenio, observando la normatividad aplicable a la materia.

En el marco de este convenio, la Dirección General de Comunicación Social de la STPS desarrolló el micrositio <http://capacidadesyempleo.stps.gob.mx>, herramienta informática que difunde información relacionada con programas y acciones del Gobierno de la República en materia de discapacidad, brindando a la vez un espacio para empresas que ofrecen vacantes y buscadores de empleo con estas características.

Asimismo, diseñó adhesivos electrostáticos vinculados con el micrositio para coadyuvar al cumplimiento del Compromiso de Gobierno; se entregaron al INFONAVIT 22 mil ejemplares que fueron distribuidos en sus 32 Oficinas de Recaudación Fiscal, así como en las Delegaciones Regionales.

Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad

Aunque en la actualidad se cuenta con un marco normativo en torno a la inclusión social, persisten diversas formas de discriminación en el mercado laboral, 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 sitúa en desventaja para desarrollar de forma plena su vida.

La discapacidad se puede transformar en capacidad




Cambia el significado de la discapacidad

Si empleas a personas con discapacidad **tienes beneficios adicionales.**
Y si eres persona con discapacidad **puedes encontrar empleo formal.**

Ingresa a:
capacidadesyempleo.stps.gob.mx




Este programa es público, open a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa

Por otra parte, en observancia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, se han establecido compromisos para adoptar y aplicar estrategias nacionales dirigidas a las personas con discapacidad, a fin de promover su inclusión y asegurar su acceso al empleo pleno y productivo y al trabajo decente, en condiciones de igualdad y sin discriminación. Para ello se promueven, entre otras acciones, el acceso a sistemas educativos inclusivos, el desarrollo de competencias y la formación profesional y empresarial, con el fin de que puedan alcanzar y mantener el máximo nivel de independencia.

La elaboración y puesta en marcha del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad (PNTEPD), publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2014, puede considerarse un puente que fortalece la coordinación entre las políticas sociales y económicas, al crear sinergias que aseguran a las personas con discapacidad condiciones de acceso, promoción, movilidad y estabilidad en un trabajo decente, en los términos que establecen la *Ley Federal del Trabajo* y demás ordenamientos aplicables.

Este Programa es el primero especialmente abocado a la inclusión laboral de los 5 millones 739 mil 270 personas con algún tipo de discapacidad que residen en el país. Está diseñado desde un punto de vista integral y multisectorial, lo que permite a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social coordinar esfuerzos con los sectores público, privado y social para lograr un país más igualitario, ya que actualmente sólo un millón 599 mil 908 personas con discapacidad forman parte de la población económicamente activa.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Derivado de las necesidades sociales en la materia, dicho programa estableció cinco objetivos principales:

- Lograr la conciliación entre normatividad, políticas públicas y programas institucionales para garantizar el trabajo digno de las personas con discapacidad.
- Fortalecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, basada en habilidades y competencias laborales.
- Favorecer condiciones que permitan el acceso de las personas con discapacidad a la formación, capacitación y adiestramiento para el trabajo.
- Garantizar un entorno laboral favorable, con opciones de acceso, desarrollo y permanencia, sin discriminación hacia las personas con discapacidad.
- Facilitar la cooperación con organismos internacionales para la investigación y el acceso, conocimientos y técnicas de la discapacidad.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Programa incluye estrategias como: difusión y promoción de los derechos laborales de las personas con discapacidad, con pleno respeto a su dignidad, con igualdad y sin discriminación; capacitación, rehabilitación y colocación, con base en competencias y habilidades; impulso de una Red Nacional de Vinculación Laboral, que articule las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que atienden la inclusión laboral de las personas con discapacidad; y reconocimiento de buenas prácticas laborales, en beneficio de las personas con discapacidad.

El PNTEPD cuenta con estrategias integrales y multisectoriales que permiten brindar a las personas que buscan empleo y tienen alguna discapacidad, elementos para su capacitación, rehabilitación, profesionalización e incorporación en el mercado laboral, en igualdad de condiciones. Al mismo tiempo, fortalece la cultura de inclusión y no discriminación entre los sectores productivos, lo que permite el cumplimiento de las obligaciones que el gobierno mexicano ha adquirido a través de convenios y tratados internacionales, y la observancia de las acciones encomendadas a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la *Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad*.

El Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad busca coadyuvar al desarrollo humano sustentable de las personas con discapacidad, a través de mayores oportunidades para que puedan acceder a empleos de calidad y, de este modo, generen capacidades de movilidad hacia ocupaciones que satisfagan sus expectativas de desarrollo.

Cabe señalar que las políticas de igualdad, inclusión laboral y empleabilidad se ubican como políticas públicas que requieren el esfuerzo tripartito de gobiernos, empleadores y organizaciones sindicales, cuya corresponsabilidad en la incorporación de buenas prácticas laborales ha ido ganando terreno, generando con ello más y mejores oportunidades de empleo para este grupo poblacional.

Red Nacional de Vinculación Laboral (RNVL)

El término 'red' es particularmente útil para referirse a sistemas basados en relaciones y comunicaciones, en especial a sistemas complejos que se auto-organizan. En las ciencias humanas, "a la expresión red se le anexa casi invariablemente el adjetivo social, y con este concepto tratan de comprenderse y hacerse visibles los diversos modos de relaciones que tejen un conjunto específico de seres humanos o de organizaciones".

Las redes surgen como un nuevo paradigma de organización social, como una forma de trabajo coordinado de instituciones gubernamentales, organizaciones privadas y agrupaciones de la sociedad civil que se refuerzan constante y mutuamente, comparten reflexiones, análisis y experiencias para atender una causa social con un fin común.

Es en este contexto que nacen las redes, una de cuyas principales funciones es dar respuesta a los problemas de determinadas poblaciones, con proyectos que incrementen la capacidad de atención a dichas necesidades sociales y que, a su vez, promuevan el desarrollo humano integral.

La RNVL constituye un espacio de apoyo, información, asesoría y asistencia técnica entre las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil que la integran. Desde su creación, en el año 2002, ha implementado acciones para impulsar la inclusión laboral de las personas en situación de vulnerabilidad, poniendo especial atención al pleno respeto y ejercicio de sus derechos humanos en cuanto a igualdad de oportunidades y equidad en el acceso al empleo.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Principales objetivos de la Red Nacional de Vinculación Laboral:

- Facilitar la inclusión laboral de acuerdo con las necesidades de cada grupo de población en situación de vulnerabilidad laboral.
- Intercambiar información entre ofertantes y demandantes de empleo.
- Promover un cambio cultural que asegure la plena inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad laboral, y crear ambientes de trabajo libres de violencia y discriminación.
- Fomentar en el sector empresarial la inclusión laboral de las personas en situación de vulnerabilidad y el desarrollo de políticas específicas para este fin.
- Reproducir el modelo de trabajo en red a nivel nacional, estatal y municipal.

En 2006, la Red incorporó a las personas con VIH/SIDA en la población objetivo, y por ello se cambió el nombre a *Redes de Vinculación Especializada para la Integración Laboral de las Personas en Situación de Vulnerabilidad*. Para 2008 se simplificó el nombre, quedando como *Red Nacional de Vinculación Laboral*, para la promoción de la inclusión laboral de personas en situación de vulnerabilidad.

Cabe señalar que fue hasta el año 2009 que, como parte de sus compromisos, las instituciones participantes incorporaron una metodología para dar seguimiento a sus actividades. A partir de entonces, se contó con informes trimestrales que han permitido medir los avances y el impacto de las acciones.

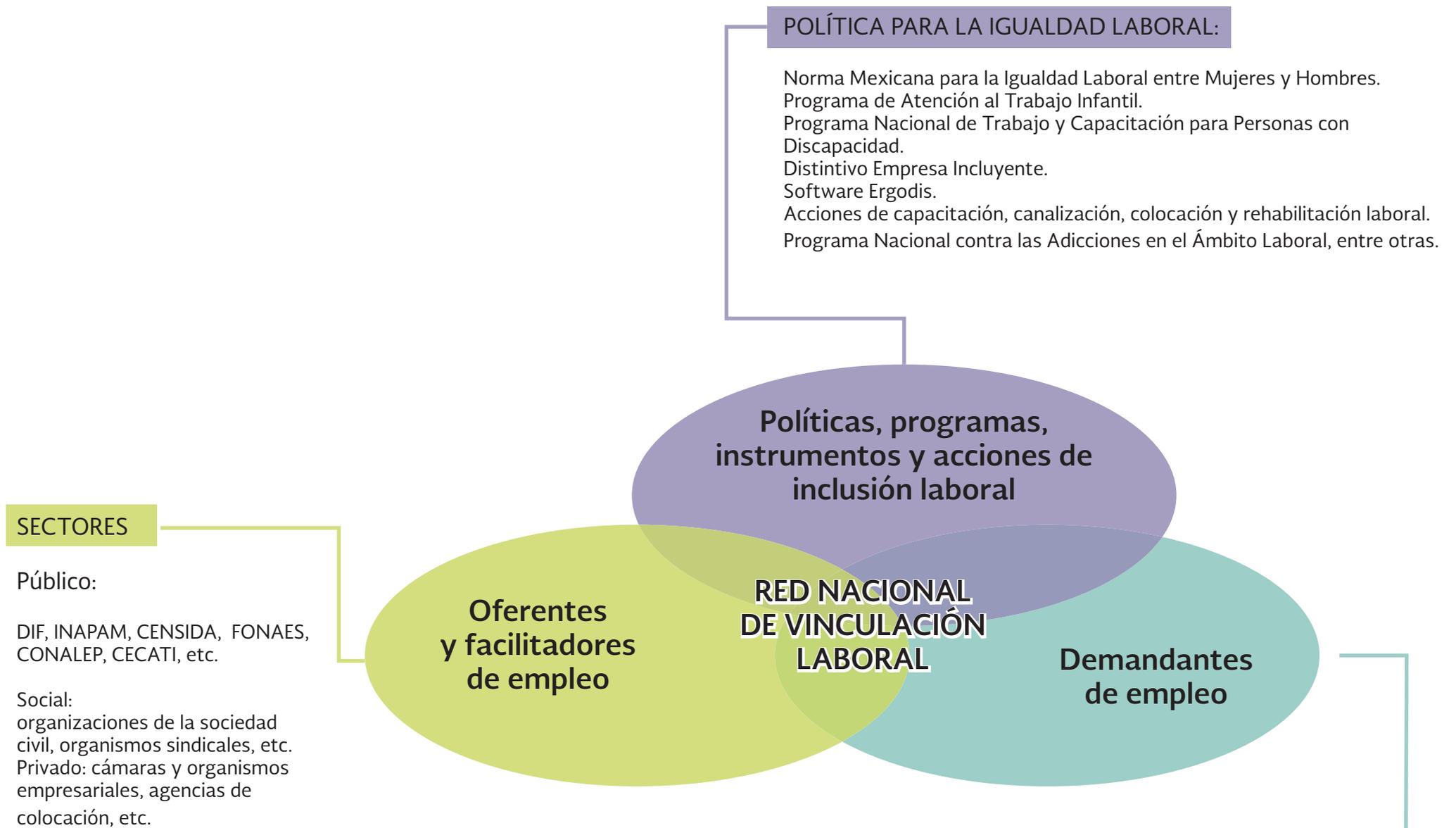
En el marco de esta estrategia y como muestra del compromiso de la STPS por generar acciones para sensibilizar a los sectores productivos sobre la responsabilidad social y brindar oportunidades de empleo para personas en situación de vulnerabilidad, en 2005 se creó el Reconocimiento Empresa Incluyente, que a partir de 2008 se denominaría Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”.

Para la instalación y operación de una red de vinculación laboral, estados y municipios realizan un procedimiento específico:

- Identificar a las instituciones u organizaciones de la región que realicen acciones a favor de la inclusión laboral de las personas de grupos prioritarios.

- Incluir en la convocatoria inicial a las instituciones que tienen representatividad a nivel nacional.
- Convocar a dos o tres organizaciones líderes en el tema de inclusión laboral y establecer alianzas para lograr una convocatoria más amplia.
- Acordar la instalación de la Red con el consenso de la mayoría de los actores mencionados y las organizaciones regionales que atienden la inclusión laboral de grupos prioritarios.
- Organizar un evento en el que se formalice la constitución de la Red, a través de la firma de un acuerdo y los lineamientos respectivos. Se debe contar con la representatividad de las más altas autoridades por parte de las instituciones, avisando a la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores sobre la fecha del evento.
- Impulsar las acciones acordadas mediante el establecimiento de un programa anual de trabajo, tomando como base las responsabilidades establecidas en los lineamientos.

A través de las sinergias que propician las Redes, se ofrecen servicios orientados a diferentes áreas de la inclusión laboral: consejería, evaluación de habilidades y aptitudes laborales, análisis de puestos, rehabilitación laboral, capacitación en y para el trabajo, creación



Red Nacional de Vinculación Laboral

Mecanismo de coordinación interinstitucional para impulsar la política de inclusión laboral en condiciones de trabajo decente e igualdad de oportunidades y de trato.

PERSONAS:

- Con discapacidad.
- Adultas mayores.
- Con VIH/SIDA.
- Preliberadas y en reclusión.
- Mujeres y jóvenes en situación de vulnerabilidad laboral.
- Población infantil que trabaja (14 a 17 años).

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social-Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

de entornos favorables a la inclusión y promoción de centros de trabajo libres de discriminación y violencia, así como de fomento al autoempleo.

Estas redes se han multiplicado en todo el país y, a la fecha, se cuenta con 32 redes estatales, ubicadas en las capitales de las entidades federativas, y tienen como sedes las Delegaciones Federales del Trabajo (DFT).

Además, la Red cuenta con un Sistema para el Control y Seguimiento, que permite integrar la información que proveen las Redes de Vinculación Laboral, facilitando con ello la labor de inclusión laboral de los grupos prioritarios, en condiciones de trabajo decente e igualdad de oportunidades y de trato, mediante un registro y control vía Web.

De acuerdo con información del Sistema, en 2013 se atendió a un total de 1,098 personas con discapacidad en todo el país (369 mujeres y 729 hombres), de las cuales 138 fueron colocadas en un empleo (27 mujeres y 111 hombres).

Para 2014, los avances fueron significativos, con un total de 2 mil 972 personas con discapacidad atendidas (1,149 mujeres y 1,823 hombres), de las cuales 441 habían sido colocadas en empleos.

Lo anterior representa un adelanto sustantivo en el cumplimiento de las atribuciones encomendadas a la STPS, pues al contratar a personas con discapacidad también se contribuye a la productividad: al contar con un ingreso, las personas con discapacidad pueden hacerse cargo de su salud, de su pensión, y además se convierten en productoras y consumidoras de bienes y servicios con poder adquisitivo.

Por otra parte, la colaboración con las diversas instituciones públicas a través de esta estrategia, coadyuva al cumplimiento de obligaciones adquiridas por México en tratados y convenios internacionales; además de generar oportunidades de empleo para personal profesionalizado y especializado en las distintas áreas de inclusión laboral, como accesibilidad, ergonomía, análisis y diseño de perfiles de puesto específicos de acuerdo al tipo de discapacidad.

Acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales para las y los jornaleros agrícolas

La población jornalera agrícola es originaria de regiones indígenas, en su mayoría de zonas distantes, de difícil acceso y con alta marginación, lo que empeora sus condiciones de vulnerabilidad. Uno

de los factores que influyen en las condiciones de precariedad laboral de estas personas, es la percepción de que las labores del campo no requieren de habilidades específicas ni de conocimientos técnicos; que el trabajo agrícola realizado por las y los jornaleros sólo implica fuerza física, por lo que estas actividades podría llevarlas a cabo cualquier persona, sin calificación alguna.

Es frecuente que no se reconozcan las capacidades y habilidades laborales de las y los jornaleros agrícolas, situación que los coloca en desventaja para competir en el mercado de trabajo con personas contratadas por empresas como mano de obra calificada.

Sin embargo, los mercados de consumo son cada vez más selectivos y demandan que los productos agrícolas sean procesados por empresas socialmente responsables, que tomen en cuenta el factor humano. Hoy se exigen mayores estándares de calidad en los productos y las empresas agrícolas han empezado a requerir mano de obra mejor calificada.

Es este contexto el que ha hecho necesaria la elaboración de estrategias y acciones que permitan coadyuvar a la inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad,¹⁹⁶ como la “Acreditación de Habilidades y Certificación de Competencias Laborales para Jornaleras y Jornaleros Agrícolas”, cuyo objetivo es mejorar la empleabilidad de estas personas mediante el reconocimiento de su experiencia y habilidad a través de un Certificado de Competencia Laboral en el Estándar de Competencia correspondiente, documento con validez oficial emitido por el Consejo Nacional de Certificación (CONOCER).¹⁹⁷

Para la instrumentación del proyecto, la STPS promovió y elaboró conjuntamente con el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C. (INCA Rural) los estándares de competencia “Cosecha de Hortalizas” y “Cosecha de Cítricos”, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 2009 y el 9 de marzo de 2011, respectivamente; y participó en la elaboración del estándar “Cosecha de Caña”, publicado el 12 de julio de 2012 en el DOF.

¹⁹⁶ Desde 2007, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha desarrollado acciones de coordinación interinstitucional para la atención de la población jornalera agrícola, con el objetivo de promover su acceso a un trabajo digno, en condiciones de equidad, justicia y legalidad; y de este modo contribuir al desarrollo individual, familiar y comunitario de las y los jornaleros en sus lugares de origen, destino y tránsito.

¹⁹⁷ Ver: STPS, <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/DGIL_estrategias_stps.html>.

**PERSONAS EVALUADAS CON FINES DE CERTIFICACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES ANTE EL CONOCER
(2008-2014)**

AÑOS	COSECHA DE HORTALIZAS	COSECHA DE CÍTRICOS*	COSECHA DE CAÑA*	COSECHA DE CAFÉ	PERSONAL CERTIFICADO		CERTIFICADOS POR AÑO
					MUJERES	HOMBRES	
2008	975				390	585	975
2009	1,599				616	983	1,599
2010	4,871				1,650	3,221	4,871
2011	4,501	470			1,746	3,225	4,971
2012	4,890	133			1,726	3,297	5,023
2013	4,026	47	3,977		1,402	6,648	8,050
2014	4,080	400	4,175	526	1,734	7,447	9,181
TOTAL	24,942	1,050	8,152	526	9,264	25,406	34,670

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social-Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores.

Nota: La certificación de cosecha de cítricos se incorporó en el año 2011, mientras que la de cosecha de caña fue hasta el 2013; razón por la cual no se presentan cifras de años anteriores.

Esta estrategia permite a jornaleras y jornaleros agrícolas:

- Contar con un documento oficial expedido por el CONOCER, que reconoce y certifica su competencia en la actividad.
- Hacer valer su capacidad para realizar funciones laborales conforme a los requerimientos de las empresas.
- Tener elementos para mejorar su inserción laboral:
 - Por su experiencia reconocida a través de una competencia.
 - Por la revaloración de su trabajo.
- Mejorar las condiciones de empleabilidad:
 - Mayor acceso a fuentes de empleo.
 - Remuneración con base en su competencia laboral.
 - Fortalecimiento del capital humano.¹⁹⁸

Estas acciones se llevan a cabo en coordinación con los centros de trabajo, que se han comprometido a brindar facilidades a las y los jornaleros agrícolas, así como al personal evaluador, para el desarrollo de los talleres y las evaluaciones; asimismo, las empresas proveen el tiempo, la infraestructura y el equipo necesario para que puedan realizarse dichas actividades.

Es evidente que la población jornalera agrícola representa uno de los sectores más vulnerables de la población en el ámbito laboral. Ésa es la razón que ha impulsado al Gobierno de la República a elaborar estrategias de intervención para el ordenamiento de las relaciones laborales y para mejorar las condiciones de trabajo de las y los jornaleros agrícolas y sus familias.

Hasta 2014, se evaluó a 34 mil 670 personas con fines de certificación ante el CONOCER, instancia que expidió los certificados que avalan la competencia laboral de estos trabajadores.

La tabla anexa muestra un creciente incremento en el número de jornaleras y jornaleros evaluados, lo cual abre oportunidades para detonar actividades productivas e impulsar un crecimiento económico que combata la pobreza y la desigualdad social.

La estrategia de acreditación ha unido voluntades públicas y privadas para formar agentes multiplicadores que capaciten en el desarrollo de habilidades laborales. En suma, ésta ha sido una exitosa estrategia enfocada a la formalización del empleo, el desarrollo humano, la promoción y el reconocimiento de buenas prácticas laborales, y la vinculación educación-empresa.

Jornadas de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios

La evolución del mercado laboral de nuestro país ha hecho que los jóvenes sean considerados un grupo vulnerable, por los efectos que puede tener la exclusión en su etapa formativa, cuando deben enfrentar el desaliento, presenciar escenas de violencia, exponerse a adicciones y, en el peor de los casos, al crimen.

En México, el total de jóvenes de 15 a 29 años es de 30.2 millones, esto es, el 25% de la población total del país.¹⁹⁹ De acuerdo con el INEGI, la población económicamente activa (PEA) a nivel nacional asciende a 52 millones de personas, de la cual el 30.1% corresponde a PEA joven (10.0 y 5.6 millones de hombres y mujeres, respectivamente). De estos últimos, sólo 2.3 millones continúan con sus estudios mientras realizan o buscan insertarse en alguna actividad económica.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ver: STPS, <http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/archivos/Triptico_Acreditacion_vuelta.pdf>.

¹⁹⁹ INEGI-STPS, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, SIEL-OLAP, I trimestre de 2015.

²⁰⁰ *Idem*.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

A las estadísticas anteriores se suman 2.6 millones de personas de 15 a 29 años que no hablan lengua indígena pero que se consideran indígenas, lo que representa 9.5% del total nacional. Por entidad federativa se observan diferencias marcadas, los mayores porcentajes de jóvenes que se consideran indígenas se registran en las entidades con el mayor volumen de hablantes de lengua indígena. En Yucatán, 50.4% de los jóvenes que no hablan lengua indígena se consideran como tales, mientras que en Oaxaca este porcentaje alcanza a casi cuatro de cada 10 personas de esta edad; y en Campeche y Quintana Roo es de alrededor de uno de cada cuatro jóvenes.²⁰¹

Estas cifras ilustran la existencia de diversos factores educativos, económicos, sociales y culturales que influyen en la transición a la vida activa adulta de los jóvenes mexicanos. Los bajos niveles educativos, las pocas habilidades y destrezas adquiridas para desenvolverse en el mercado laboral, así como escasos hábitos para trabajar de manera individual o para alguna organización productiva, los coloca en una posición de clara desventaja frente al resto de la población. De ahí que las altas tasas de desempleo y la falta de oportunidades laborales sean los principales indicadores que evidencian su situación de vulnerabilidad laboral.

El desafío planteado por el empleo de los jóvenes, si bien está estrechamente relacionado a la situación del empleo en general, tiene dimensiones propias, que requieren respuestas específicas. En los países en vías de desarrollo, aumentar al máximo las posibilidades de inserción de trabajadores jóvenes, es de importancia capital para reducir la pobreza.

Ante la complejidad que enfrentan los jóvenes en situación de vulnerabilidad en general, y los jóvenes originarios de comunidades indígenas en particular, se creó el proyecto de Promoción del Trabajo Decente para las y los Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad Laboral, con el fin de coadyuvar con las instituciones de educación superior en la formación de jóvenes que sean factores de cambio en sus comunidades de origen, elevando sus oportunidades para el autoempleo mediante la generación de proyectos productivos con base en las demandas de los mercados local, regional, nacional e internacional, a través de su vinculación con instancias públicas y privadas que ofrecen programas de apoyo y financiamiento.

Como parte de este proyecto se han realizado diversas acciones, entre ellas, las Reuniones Interinstitucionales de Asesoría y las Jornadas de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios, además de Foros Regionales de Reflexión sobre la Problemática de la Inserción de las y los Jóvenes en el Mercado Laboral.

En el marco de la promoción del trabajo decente para las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad laboral, del 29 de mayo de 2013 al 8 de mayo de 2015 se realizaron 37 Jornadas para el Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios en Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán, con la participación de 3 mil 568 personas (1,906 hombres y 1,662 mujeres). Asimismo, previo a las Jornadas, se llevaron a cabo Reuniones Interinstitucionales de Asesoría, con el fin de impulsar el autoempleo y la elaboración de proyectos productivos de las y los jóvenes en beneficio de sus comunidades de origen, en los estados de Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán.

Se organizó el Foro “Fortalecimiento a la empleabilidad de las y los jóvenes indígenas universitarios para el desarrollo de sus comunidades de origen. Análisis y propuestas”, en sus ediciones 2012, 2013 y 2014, en el cual participaron 201 estudiantes de 19 instituciones de educación superior de ocho entidades del país (Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán); y se presentaron, asesoraron y vincularon proyectos productivos de jóvenes en beneficio de municipios con población indígena.

En 2015, el Foro se realizó el 22 y 23 de enero en Telchac Puerto, Yucatán, con la intervención de 227 estudiantes de 24 instituciones de educación superior; y se presentaron, asesoraron y vincularon proyectos productivos de jóvenes en beneficio de municipios con población indígena. El objetivo es elevar las oportunidades para el autoempleo de los jóvenes indígenas universitarios, mediante la generación de proyectos productivos con base en la demanda de los mercados local, regional, nacional e internacional, contando con apoyos institucionales para crear polos de desarrollo.

Las y los jóvenes que viven en condiciones de pobreza tienen menos posibilidades de ser incorporados a las estrategias de desarrollo, es por ello que estos foros constituyen un espacio de

²⁰¹ INEGI, *Perfil sociodemográfico de jóvenes, Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2014.

intercambio de experiencias entre jóvenes estudiantes de origen indígena que cuentan con proyectos productivos en beneficio de sus comunidades, para su presentación, asesoría y posible vinculación con dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal.

Además, ellos tienen una segunda carga: su pobreza, que limita su acceso a oportunidades. Por consiguiente, ha sido necesario identificar el problema de la pobreza indígena de género y defender el derecho a un trabajo decente y productivo para los jóvenes. Se ha debido asumir la existencia de una carga doble o triple que enfrentan los jóvenes pobres; el nexo entre su pobreza y el desempleo; el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza a través de la utilización insostenible de los recursos naturales y financieros, y la imposibilidad de dirigirnos hacia una buena gobernanza si no se erradican las peores formas de pobreza logrando proporcionar trabajo a esos jóvenes.

Las buenas prácticas para los jóvenes desfavorecidos, como las “Jornadas de Fortalecimiento a la Empleabilidad de las y los Jóvenes Indígenas Universitarios”, han incluido enfoques innovadores para la adquisición de competencias, para el empleo y para la generación de ingresos. Incluyen procedimientos para identificar sistemáticamente oportunidades de empleo y de generación de ingresos, mediante la elaboración y la aplicación de programas de formación apropiados. Ello ha coadyuvado en la integración de jóvenes a oportunidades laborales, así como a la promoción de las buenas prácticas de inclusión laboral en nuestro país.

Convenios de colaboración para promover la conceptualización y normatividad nacional e internacional sobre trabajo decente, inclusión, igualdad y no discriminación laboral

La firma de convenios ha sido una de las formas mediante las cuales el Gobierno de la República ha buscado construir sinergias y buscar la suma de esfuerzos corresponsables de los sectores público, social y privado, para apoyar el empleo y la inclusión laboral, favoreciendo las condiciones de equidad en el acceso, promoción y permanencia en el empleo para todas las personas.

Hasta la fecha, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha firmado convenios con los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima, México, Nuevo León, Veracruz, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Durango, Jalisco, Zacatecas y Chiapas. Algunos de los compromisos generales contraídos por las instancias participantes con el objetivo de colaborar en la ejecución de acciones para impulsar y promover la conceptualización y normatividad nacional e internacional sobre trabajo decente, inclusión, igualdad y no discriminación laboral han sido sobre:

- Capacitación y adiestramiento laborales.
- Formación de agentes multiplicadores.
- Desarrollo de habilidades laborales (PROCADIST).
- Prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de adolescentes trabajadores en edad permitida.

- Acreditación de habilidades y certificación de competencias laborales de las y los jornaleros agrícolas.
- Desarrollo de acciones que ayuden a la empleabilidad de las personas privadas de su libertad, próximas a ser liberadas.
- Formalización del empleo.
- Bienestar emocional y desarrollo humano en el trabajo.
- Promoción de la certificación de centros de trabajo de acuerdo a la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres.
- Promoción y reconocimiento de buenas prácticas laborales.
- Vinculación educación-empresa.
- Fomento a la inclusión, igualdad y no discriminación laborales de personas en situación de vulnerabilidad.
- Promoción y difusión del portal del Observatorio de la Capacitación.
- Convenio General de Colaboración en Favor de las Personas con Discapacidad (STPS-INFONAVIT).

En enero de 2015, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social firmó un convenio general de colaboración en favor de las personas con discapacidad con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), entre cuyos acuerdos destacan la promoción del Programa Hogar a tu Medida del INFONAVIT y los servicios de la Red Nacional de Vinculación Laboral de la STPS, a través de medios electrónicos e impresos; y en segundo término la difusión de los beneficios fiscales que establece la legislación nacional vigente para los patrones que contraten a personas con discapacidad, a través de organismos sindicales y empresariales, representados por la Dirección Sectorial de los Trabajadores y la Dirección Sectorial de los Empresarios del INFONAVIT, respectivamente.

El Programa Hogar a tu Medida pone a disposición de los derechohabientes y familiares soluciones de vivienda con instalaciones y dimensiones adecuadas, que contribuyen a mejorar la calidad de vida de quienes tienen una discapacidad; asimismo, apoya con un paquete de adecuaciones para la vivienda, en caso de que se trate de la remodelación de vivienda ya existente.

Con esta acción se ratifica el compromiso del Gobierno de la República con la generación de oportunidades para los 5.7 millones de personas que tienen una condición de discapacidad en México.

Reestructuración administrativa de la STPS

En junio del 2014, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social llevó a cabo un proceso de reestructuración orgánica y funcional, de cuyas adecuaciones destaca el cambio de denominación de la Subsecretaría de Inclusión Laboral a la de Subsecretaría de Previsión Social, con la incorporación de facultades inherentes para atender lo previsto en la *Ley Federal del Trabajo* en su artículo 2 (trabajo

digno o decente), artículo 56 (igualdad sustantiva entre mujeres y hombres), y artículo 537, fracción VI (diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidades de empleo para jóvenes y grupos en situación vulnerable).

Como parte de este proceso de rediseño institucional, se realizó un cambio de denominación de la Dirección General para la Igualdad Laboral por la de Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores (adscrita a la Subsecretaría de Previsión Social).

Dicha modificación, no implica en modo alguno abandonar las acciones encaminadas a promover acciones en favor de la igualdad entre mujeres y hombres, por el contrario, con la adopción de la premisa de la inclusión laboral, circunscrita a la noción del trabajo digno y socialmente útil en nuestra Carta Magna, se pretende encaminar los esfuerzos institucionales a garantizar la igualdad de trato y oportunidades, teniendo como valores centrales la no discriminación y la equidad.

La igualdad y el derecho al trabajo son derechos humanos que deben ser respetados, tanto por los individuos como por las instituciones, por ello es necesario que se vean reflejados en las relaciones laborales, para mejorar las condiciones económicas, sociales y políticas de la sociedad en su conjunto.

En este marco, la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores dirige y coordina la planeación, formulación, operación y seguimiento de políticas, programas y acciones para propiciar la inclusión laboral, la igualdad de oportunidades, la equidad de género, la no discriminación en materia de trabajo y de la previsión social, así como la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección de adolescentes trabajadores en edad permitida.²⁰²

Asimismo, su campo de actuación comprende acciones de concertación con las representaciones de los sectores público, privado y social, acciones orientadas a fomentar la inclusión laboral, la igualdad de oportunidades, la equidad de género y la no discriminación en materia de trabajo; elaborar e impulsar estudios e investigaciones en materia de inclusión laboral, igualdad de oportunidades, equidad de género y no discriminación en el trabajo, a fin de identificar la problemática ocupacional y sus posibles soluciones, en coordinación con los sectores público, social y privado; así como promover y apoyar la actualización del marco jurídico en materia laboral, con perspectiva de género y en beneficio de las personas en situación de riesgo o de vulnerabilidad; y por ende en la operación de programas especiales como el *Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad*; entre otras.

Programa Nacional de Inclusión Laboral para las Personas en Situación de Reclusión, Próximas a ser Liberadas (PROLABORA)

Aun cuando los derechos de las personas próximas a ser liberadas son reconocidos en nuestra Carta Magna, dichas personas pueden sufrir actos de discriminación, desigualdad y exclusión. Asimismo, la posibilidad de encontrar un empleo al compurgar la pena que les fue impuesta y obtener su libertad, es casi nula y está relacionada

con estigmas y prejuicios sociales, que lejos de incentivar su reintegración a la sociedad, fomentan su exclusión y, de manera indirecta, la reincidencia en la comisión de delitos.

Con base en lo anterior, se citan los objetivos del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 relacionados con el tema:

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.

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

La STPS ha diseñado el Programa Nacional de Inclusión Laboral para las Personas en Situación de Reclusión, Próximas a ser Liberadas 2015-2018, a fin de contribuir a la generación de políticas públicas para tal propósito y coadyuvar a la correcta aplicación de los principios de integralidad, intersectorialidad, transversalidad, territorialidad o focalización, participación, trabajo conjunto, continuidad de las políticas públicas, interdisciplinariedad, diversidad, proximidad, transparencia y rendición de cuentas; además de incorporar las perspectivas transversales de equidad de género, derechos humanos y cohesión social.

El PROLABORA fortalecera las intervenciones integrales y coordinadas entre las instituciones públicas, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, relacionadas con la reinserción social, con el objetivo de hacer valer el respeto a los derechos humanos de las personas en situación de reclusión próximas a ser liberadas, y a su vez dotarlas de herramientas que les permitan reinsertarse a la sociedad, evitando así la reincidencia delictiva, y con ello contribuir a elevar los niveles de seguridad pública del país y a generar acciones, estrategias y políticas dirigidas a asegurar condiciones de acceso, promoción, movilidad y estabilidad en un trabajo decente, en los términos que establece la *Ley Federal del Trabajo*.

Lo anterior contribuirá a una mayor eficiencia y eficacia de la política pública de inclusión, igualdad y no discriminación laborales para este sector de la sociedad, y al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND 2013-2018, cuya relevancia se manifiesta al constituir una de las metas nacionales, que es lograr un México Incluyente, para “garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía”, así como las metas “México Próspero” y “México en Paz”, en las cuales todas y todos tenemos la obligación de participar.

Protocolo de Actuación para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la APF

A partir de junio de 2011, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, los derechos reconocidos y protegidos a todas las personas se ubican en dos fuentes principales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los

²⁰² Véase “Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2014.

tratados internacionales de los que México es parte. Conforme a dicha reforma, el párrafo tercero del artículo primero obliga a todas las autoridades, al respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Las personas con discapacidad constituyen un grupo vulnerable, que sufre carencias materiales, exclusión laboral y negación de derechos ciudadanos, que los coloca en una situación de desventaja social, que la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce en el inciso y) de su Preámbulo: “[...] contribuirá significativamente a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad y promoverá su participación, con igualdad de oportunidades, en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural [...]”.

En razón de estas consideraciones, el Estado mexicano ha venido realizando importantes esfuerzos para promover el respeto de los derechos de las personas con discapacidad, a través del impulso e instrumentación de mecanismos, en todos los ámbitos y entornos, para que este sector de la población pueda mejorar sus condiciones de vida, y en general sean reconocidas como personas titulares de derechos.

Como parte de estos esfuerzos, a manera de ejemplo se cita la iniciativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para elaborar El “Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que Involucren Derechos de Personas con Discapacidad”, que parte del reconocimiento de que “al Poder Judicial, como a los demás Poderes, le compete la garantía de los derechos humanos de las personas en general, y de las personas con discapacidad en particular, así como la interpretación de las disposiciones en materia de derechos humanos que integran el orden jurídico nacional, estableciendo el alcance que tendrán, la forma en que deberán aplicarse, y su relación entre ellas”.²⁰³

Dicho Protocolo, se suma a otros existentes (niñas, niños y adolescentes; personas, pueblos y comunidades indígenas; personas migrantes, y para juzgar con perspectiva de género) y tiene como finalidad sugerir las directrices o lineamientos a seguir, por parte de las y los juzgadores, en aquellos casos que involucren a personas con discapacidad.²⁰⁴

En el caso del Poder Ejecutivo, con el objeto de dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²⁰⁵ donde se reconoce el derecho de éstas a trabajar en igualdad de condiciones, incluido el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y entornos laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad,²⁰⁶ se han impulsado acciones para la inclusión y desarrollo social de este grupo de población.

²⁰³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, México, 2014.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Resolución A/RES/61/106. ONU. 76ª Sesión Plenaria, 13 de diciembre de 2006.

²⁰⁶ *Ibid.*

Una de éstas, es la que lleva a cabo el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS), instancia que elaboró y coordina el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (PNDIPD),²⁰⁷ mismo que establece objetivos, estrategias y líneas de acción para garantizar la aplicación de las disposiciones de la Convención y el pleno ejercicio de los derechos de la población con discapacidad.

El Programa en mención incorpora el derecho al “Trabajo y Empleo”, establecido en el artículo 28 de la Convención²⁰⁸ y, entre otras acciones, instituyó el compromiso de “Garantizar que el 3% de las vacantes laborales existentes en la Administración Pública Federal sean destinadas a la contratación de personas con discapacidad”.²⁰⁹

En este sentido, es importante destacar el papel sustantivo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), instancias que participan de manera coordinada en la elaboración del “Protocolo de Actuación para la Inclusión Laboral de Personas con Discapacidad en la Administración Pública Federal”, cuyo objetivo es establecer lineamientos para la inclusión laboral y accesibilidad de las personas con discapacidad en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los procedimientos para la capacitación en materia de sus derechos, a personas servidoras públicas, que garanticen sin discriminación, la inclusión en los ambientes de trabajo de las personas con discapacidad.

Se consideran como premisas básicas del Protocolo: no sólo la determinación de un porcentaje de plazas vacantes en la Administración Pública Federal, sino también el que los candidatos calificados cubran un perfil de puesto y la definición de acciones que deben seguir las instituciones para lograr la meta.

Si bien la integración del Protocolo referido está prácticamente concluido, queda por delante llevarlo a la práctica y hacer los ajustes necesarios que permitan lograr que por lo menos el 3% de las vacantes de la APF, sean ocupadas por personas con discapacidad.

Servicio Nacional de Empleo

El interés de la OIT por el impulso a este tipo de mecanismos, se remonta a la 31ª reunión CIT, realizada en San Francisco el 9 julio de 1948, en la que se adoptó el Convenio núm. 88 sobre el servicio del empleo, cuya entrada en vigor se dio hasta el 10 agosto de 1950.

Dicho Convenio, establece que todo Miembro de la OIT para el cual esté en vigor, deberá mantener o garantizar un servicio público y gratuito del empleo, cuya función esencial, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional

²⁰⁷ Gobierno de la República, “Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad”, DOF, 30 de abril de 2014.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ “Línea de Acción 3.1.4” del Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, p. 41.

destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción.²¹⁰

Este servicio del empleo deberá consistir en un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional; y deberá comprender una red de oficinas locales y, si ello fuere oportuno, de oficinas regionales, en número suficiente para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país.

En México, el Servicio Nacional del Empleo (SNE) fue creado durante la administración federal 1976-1982.²¹¹

A nivel nacional, el SNE atiende, de manera gratuita y personalizada, los problemas de desempleo y subempleo en el país. Opera a través de 147 oficinas a nivel nacional (33 centrales y 114 unidades operativas).²¹²

Su funcionamiento está a cargo de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo, adscrita a la Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral; y los servicios que ofrece se agrupan en tres grandes rubros: 1) información, vinculación y orientación ocupacional; 2) apoyos económicos y capacitación; y 3) movilidad laboral interna y externa entre la población económicamente activa, mismos que, a su vez, engloban opciones:

SERVICIOS QUE OFRECE EL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO A LA POBLACIÓN		
Información, vinculación y orientación ocupacional	Apoyos económicos y capacitación	Movilidad laboral interna y externa
<ul style="list-style-type: none"> • Portal de empleo (www.empleo.gob.mx) • Ferias de empleo (presenciales y/o virtuales) • Talleres para buscadores de empleo • Bolsa de trabajo • Sistema Estatal de Empleo • Centros de intermediación laboral • Boletines informativos y periódicos de ofertas de empleo • Estrategia Abriendo Espacios • Información laboral vía telefónica • Vinculación por Internet • Kioscos de información 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Apoyo al Empleo (PAE) • Becas a la Capacitación para el Trabajo (Bécate) • Fomento al autoempleo 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (México-Canadá) • Programa Especial para Repatriados • Programa de Apoyo a Jornaleros Agrícolas

Fuente: Elaboración propia con información de: http://empleo.gob.mx/es_mx/empleo/que_hacemos/.

²¹⁰ Véase: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312233

²¹¹ Los antecedentes del SNE derivan de las reformas que en el año de 1978 se efectuaron a las fracciones XIII y XXXI del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, a través de las cuales se consignó como obligación de los patrones el proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento en el trabajo. Otro de los cambios que propició su creación fue la federalización de la aplicación de las normas laborales en varias ramas industriales, incluyendo la capacitación, adiestramiento, seguridad e higiene en el trabajo. Como consecuencia de dicha reforma constitucional, la *Ley Federal del Trabajo* tuvo diversas modificaciones relacionadas con el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento (Artículos 3º, 25 y 132), así como a cambios en los artículos 523 y 538. Eso motivó la creación del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (SNECA), en sustitución al Servicio Público de Empleo, quedando a cargo de un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social denominado Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Las actividades encomendadas a dicho órgano se describieron en el Artículo 539 de la LFT, y se relacionaron con diversos aspectos de la promoción de empleos: colocación de trabajadores, capacitación y adiestramiento y registro de constancias de habilidades laborales. De acuerdo con el Título Once de la *Ley Federal del Trabajo*, correspondiente a Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales, se previó al Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento como autoridad competente para aplicar las normas de trabajo. Posteriormente, con la reforma al artículo 538 de la LFT, el SNECA quedó a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de las unidades administrativas a las que competen las funciones correspondientes en los términos de su reglamento interior. Véase http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/enero/bol_352.html.

También como parte del SNE se ubican el Mecanismo de Movilidad Laboral México-Canadá y el Programa de Empleo Temporal Urbano (PETU).

En cuanto a resultados, es pertinente realizar un ejercicio comparativo de los logros alcanzados por el SNE en materia de personas colocadas en un empleo formal, durante los dos primeros años de gobierno de las administraciones federales 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, principalmente de las dos últimas.

Destaca que durante los primeros dos años de la presente administración federal, las cifras de personas colocadas en un empleo formal, sumadas, representan un incremento de 98%, es decir, casi el doble respecto de lo realizado por la administración federal anterior.

²¹² Véase: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/enero/bol_352.html.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

PERSONAS ATENDIDAS Y COLOCADAS EN UN EMPLEO FORMAL DURANTE LOS DOS PRIMEROS AÑOS DE CADA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

Personas	ADMINISTRACIÓN FEDERAL					
	2001-2006		2007-2012		2013-2018	
	2001	2002	2007	2008	2013	2014
Atendidas	1,382,903	1,549,201	2,272,880	3,244,474	4,894,695	5,232,500
Colocadas	510,626	540,820	657,479	856,278	1,433,303	1,557,350

Fuente: STPS, Segundo Informe de Labores 2013-2014; y Dirección de Vinculación e Información Ocupacional de la Coordinación General del SNE.

Otro ejercicio comparativo lleva a observar que, si se considera sólo la cifra del segundo año (2014), que fue de 1,557,350 personas colocadas en empleos formales, ésta es superior en más de 43 mil personas colocadas, respecto de la cifra que resulta de sumar lo realizado en los dos primeros años de la administración federal 2007-2012, la cual fue de 1,513,757.

Estrategia Abriendo Espacios

Esta estrategia es operada por las Oficinas del SNE, que proporcionan atención personalizada para determinar si el buscador de trabajo requiere información u orientación para la vinculación laboral, o si debe canalizarse a capacitación o a acciones de ocupación por cuenta propia. En algunos casos, se realiza la evaluación de las habilidades y competencias de estos buscadores de empleo con discapacidad y adultos mayores, con la finalidad de obtener un perfil laboral más completo, que permita una mejor y más duradera inserción en el mercado de trabajo, en un puesto acorde con sus conocimientos, habilidades, capacidades e intereses. La evaluación también brinda certeza al empleador de que el candidato puede cubrir adecuadamente la vacante ofrecida.²¹³

Abriendo Espacios es un servicio gratuito de vinculación laboral que ofrece apoyo para la búsqueda de empleo, también a través del portal www.abriendoespacios.gob.mx.

En el marco de esta estrategia, operan los centros de evaluación especializados, los cuales orientan sus acciones a promover el

²¹³ Véase: https://abriendoespacios.gob.mx/swb/Abriendo_Espacios/Que_es_Abriendo_Espacios.

acceso al empleo de las personas con discapacidad y los adultos mayores, a través de la valoración de los candidatos a emplearse “para conocer o determinar su perfil laboral”.²¹⁴

Entre los tipos de evaluaciones que se realizan en estos centros, se encuentra la evaluación Valpar, la cual se aplica utilizando equipos que llevan el mismo nombre. Con éstos se determinan las “habilidades, capacidades, destrezas, aptitudes, actitudes, nivel de competitividad e intereses... [del candidato], para orientarlo en forma más eficaz hacia opciones de empleo, autoempleo y/o capacitación”.²¹⁵ En 2014 fueron evaluadas 413 personas, quienes han tenido mayores oportunidades de incorporarse a un empleo. Durante 2013 se adquirieron tres equipos Valpar, los cuales se suman a los seis con los que ya se contaba en la administración anterior. Para 2015 se prevé adquirir 20 equipos más, con el propósito de ampliar la cobertura hasta alcanzar a todas las entidades del país y potenciar las oportunidades de acceso a un empleo en beneficio de las personas con discapacidad y los adultos mayores.

En la construcción de un México incluyente, el Gobierno de la República ha ido cumpliendo sus compromisos de resolver la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran muchos adultos mayores y personas con discapacidad en su búsqueda de empleo. Abriendo Espacios ha reducido las dificultades que enfrentan esos segmentos de población para insertarse en el mercado laboral.

²¹⁴ Véase: https://abriendoespacios.gob.mx/swb/Abriendo_Espacios/evaluacion_habilidades_complemento_perfil_laboral.

²¹⁵ *Idem*.

RESULTADOS OBTENIDOS POR LA ESTRATEGIA ABRIENDO ESPACIOS EN LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN (HASTA MAYO DE 2015)						
Año	Personas con discapacidad		Adultos mayores		Total	
	Eventos de atención	Eventos de colocación	Eventos de atención	Eventos de colocación	Eventos de atención	Eventos de colocación
2013	33,647	12,945	71,860	36,159	105,507	49,104
2014	35,550	13,163	81,183	38,530	116,733	51,693
2015	13,541	5,247	31,729	12,655	45,270	17,902
Total	82,738	31,355	184,772	87,344	267,510	118,699

Cifras definitivas para 2013-2014. Para 2015, se presentan al mes de mayo.
Fuente: Dirección de Vinculación e Información Ocupacional de la Coordinación General del SNE.

BUENAS PRÁCTICAS DE INCLUSIÓN LABORAL Y TRABAJO DECENTE

Una buena práctica puede definirse como todo aquello que contribuye al diseño e instrumentación de acciones que pueden repercutir en el desempeño a cualquier escala en otros ámbitos. Para la OIT, un aspecto fundamental consiste en que la buena práctica haya sido comprobada y que se haya demostrado su eficacia, a diferencia de lo que podría constituir una buena idea que no se ha puesto a prueba.²¹⁶

Las buenas prácticas constituyen experiencias, acciones, iniciativas o proyectos positivos, que pueden servir de base a empresas y entidades para aprender o adaptar sus actuaciones. Representan en cierta medida, formas óptimas de realizar un proceso, que pueden servir de modelo para lo que ya se viene realizando o para iniciar nuevas acciones.

Con base en estos planteamientos, a continuación se dará cuenta de aquellas iniciativas y acciones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha venido realizando para reconocer las buenas prácticas en materia de inclusión laboral y trabajo decente en nuestro país.

Distintivo Empresa Familiarmente Responsable (DEFER)

En términos generales, una empresa familiarmente responsable es aquella que apoya a sus colaboradores en su búsqueda de balance entre los planos laboral y familiar y que asume esta perspectiva, ya que beneficia simultáneamente a empleados, empresa y sociedad.²¹⁷

Las empresas que generan beneficios para sus empleados tienden también a mejorar sus resultados en el mediano y largo plazo, a medida que avanza su incorporación exitosa de objetivos y políticas²¹⁸ de responsabilidad social, tales como la flexibilidad laboral, el apoyo a los padres y a los hijos, el balance entre trabajo y familia

²¹⁶ OIT, *Manual de planificación de la acción de los Programas de duración determinada, Directrices sobre buenas prácticas: identificación, análisis, estructuración, difusión y aplicación*, octubre 2001.

²¹⁷ Rogers, J. R. 2001. *Is your Business Family-Friendly?* Business and Economic Review, abril-junio, 47(3).

²¹⁸ Scheibl, F y Dex, S, "Should we have more family-friendly policies?", in: *European Management Journal*, vol. 16, núm. 5, octubre 1998.

y políticas que permiten el desarrollo profesional y personal para todo tipo de empleado, independientemente de sus características.

Una empresa familiarmente responsable es aquella que, dados los estándares de medición previstos en el Modelo de Reconocimiento a Empresas Familiarmente Responsables, acredita ser promotora de buenas prácticas laborales en materia de equidad de género, prevención y combate a la violencia laboral y al hostigamiento sexual, así como de acciones y políticas para favorecer que trabajadores y trabajadoras atiendan sus responsabilidades familiares.

La creación del Distintivo Empresa Familiarmente Responsable, a través de la entonces Dirección General de Equidad y Género, actualmente Dirección General para la Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, surgió como resultado de un estudio cuyo objetivo fue conocer la situación de las familias mexicanas en torno a sus necesidades y sobre la importancia de conciliar las responsabilidades laborales y las familiares.

Un estudio arrojó un conjunto de observaciones, entre las que destacaron: la existencia de una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, aunada a la ausencia de un horario de salida definido, superposición de la actividad laboral sobre las demás actividades cotidianas de la trabajadora, ajuste de la vida familiar y personal a las exigencias de la actividad laboral, y abandono paulatino de responsabilidades de cuidado, educación de las hijas y/o hijos u otras responsabilidades familiares y personales.

En 2006, la STPS diseñó e instrumentó el Distintivo Empresa Familiarmente Responsable, que actualmente sigue vigente. El DEFER tiene como objetivo reconocer a los centros de trabajo que implementan y promueven en su interior prácticas y políticas para que las personas se desarrollen de manera integral en el trabajo, en su ámbito familiar y de manera profesional.

El Distintivo evalúa tres grupos de prácticas laborales claramente diferenciadas, aunque íntimamente relacionadas:

- ✓ "La conciliación trabajo-familia, dirigida a promover que las empresas establezcan políticas de flexibilidad en espacios laborales, jornadas de trabajo, y otorguen servicios que apoyen a las y los trabajadores en la atención de sus responsabilidades familiares.



- ✓ La equidad de género apunta a que la empresa distribuya equitativamente entre mujeres y hombres las oportunidades y recursos laborales: el acceso y permanencia en el empleo, los salarios, compensaciones y otros incentivos económicos; las oportunidades de capacitación y desarrollo profesional; la promoción jerárquica y los ascensos; el fomento de una cultura de equidad y el combate a la discriminación sexual, entre otros.
- ✓ El combate contra la violencia laboral y contra el hostigamiento sexual, se orienta a prevenir y eliminar las prácticas de violencia psicológica en el trabajo, acoso moral en el trabajo o *mobbing*, así como el hostigamiento sexual; es decir, aquellas solicitudes unilaterales, reiteradas y ofensivas de favores sexuales.²¹⁹

El procedimiento que deben seguir las empresas para obtener el reconocimiento de Empresa Familiarmente Responsable, consta de cinco fases, las cuales ofrecen dos ventajas. La primera etapa facilita a las personas y a las empresas poco familiarizadas con este concepto, la comprensión de los tres ejes que contiene el modelo: equidad de género, conciliación de la vida familiar y la vida laboral y el combate al hostigamiento sexual, así como la identificación de las diferencias y sus complejidades específicas.

El modelo es flexible a que las empresas puedan estar interesadas en desarrollar únicamente un aspecto como punto de partida y que, con el paso del tiempo, puedan abarcar los demás.

Al respecto, y derivado de la evaluación realizada a las empresas participantes, desde el año 2006 y hasta 2014 la STPS ha otorgado el DEFR a 1,247 centros de trabajo, beneficiando con esta acción institucional a 571,627 personas trabajadoras, de las cuales 219,926 (38.5%) son mujeres y 351,701 (61.5%) hombres.

²¹⁹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [Consultado en noviembre de 2014 en: [http://www.stps.gob.mx/EMPRESA_FR/002%20Manual%20de%20Aplicacion%20EFR%20\(PDF\).pdf](http://www.stps.gob.mx/EMPRESA_FR/002%20Manual%20de%20Aplicacion%20EFR%20(PDF).pdf)].



© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

La conciliación de la vida personal, familiar y laboral ha adquirido mayor importancia en los últimos años. Grandes cambios en el mercado laboral han propiciado falta de compatibilidad entre actividades cotidianas personales del individuo y actividades laborales. Éste es un tema que engloba una gran variedad de aspectos relacionados directamente con el individuo, con los intereses y las acciones de las empresas e incluso con la participación de las instituciones públicas.

El gobierno mexicano ha dado un paso muy importante al fomentar entre las empresas el tema de la conciliación de la vida familiar y laboral a través del Distintivo Empresa Familiarmente Responsable. El número de organizaciones que han obtenido el Distintivo se ha incrementado desde el momento en que fue otorgado por primera vez en nuestro país. La obtención de tal reconocimiento respalda a aquellas organizaciones que lo reciben, asegurando que las buenas prácticas laborales son ejercidas, lo cual es ya un paso importante en el tema de la inclusión laboral.

Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”[®]

Una “empresa incluyente” es el centro de trabajo que acredita ser promotor de acciones y políticas de inclusión laboral para personas en situación de vulnerabilidad. Es decir, el conjunto de condiciones que garantizan a estas personas la igualdad de trato en el acceso, remuneración, promoción y permanencia en un empleo.²²⁰

Durante la última década, la atención a grupos vulnerables, también conocidos como grupos sociales en condiciones de desventaja, ha ocupado un espacio creciente en las agendas legislativas de políticas públicas, con especial atención de los procesos de vulnerabilidad social de las familias, grupos y personas.

De ahí que resulte imperativo incorporar al mercado laboral a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para quienes la no inclusión y la discriminación en el trabajo son impedimentos para elevar su productividad y competitividad.

CENTROS DE TRABAJO DISTINGUIDOS COMO EMPRESAS FAMILIARMENTE RESPONSABLES				
Año	Centros de trabajo distinguidos	Hombres	Mujeres	Total de personal
2006	42	39,354	28,150	67,504
2007	49	41,428	15,690	57,118
2008	35	10,569	7,706	18,275
2009	91	36,081	27,729	63,810
2010	78	32,598	18,093	50,691
2011	74	23,546	17,460	41,006
2012	108	32,794	20,853	53,647
2013	430	81,435	53,038	134,473
2014	340	53,896	31,207	85,103
TOTALES	1,247	351,701	219,926	571,627

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores.

²²⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [Consultado en octubre de 2014 en: <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/empresa2012/LINEAMIENTOS%20DEI%202012.pdf>].

Centros de trabajo incluyentes (2005 - 2014)					
Años	Núm. de centros de trabajo	Total de trabajadores en los centros de trabajo	Total de personas en situación de vulnerabilidad	Total de personas en situación de vulnerabilidad	
				Mujeres	Hombres
2005	96	145,671	1,242	364	878
2006	167	144,934	1,457	609	848
2007	126	99,737	1,204	348	856
2008	32	39,273	682	279	403
2009	51	31,648	1,397	438	959
2010	22	11,443	367	123	244
2011	38	16,858	492	199	293
2012	161	68,848	3,630	2762	868
2013	390	107,112	5,834	3833	2001
2014	391	158,235	10,204	3,968	6,236
TOTAL	1,474	823,759	26,509	12,923	13,586

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, 2014.

Precisamente por ello, el Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”[®] ha sido la estrategia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, mediante la cual se reconoce a los centros de trabajo que aplican políticas de buenas prácticas laborales, en igualdad de oportunidades, de inclusión, de desarrollo y sin discriminación hacia las personas en situación de vulnerabilidad, considerando como tales a: personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con VIH, personas de la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual (LGBTTTI) y personas en reclusión próximas a ser liberadas.

En el año 2005, la STPS desarrolló el reconocimiento Empresa Incluyente, mismo que operó sólo hasta 2007, debido a que en 2008 se reformularon los lineamientos de operación con el propósito de elevar su nivel de competencia. Esta reformulación implicó también el cambio en su denominación para convertirse en Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo”, denotando el compromiso nacional con la igualdad de oportunidades, la no-discriminación y la inclusión laboral.

Entre las modificaciones más significativas se encuentra la creación de un Comité Dictaminador, integrado por las instituciones rectoras en el tema de la igualdad e inclusión para los grupos en situación de vulnerabilidad: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-CONAPRED, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores-INAPAM, el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA-CENSIDA, el Secretariado Técnico del Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad-CONADIS y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Derivado de los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación identificó al empleo como el mayor problema que enfrentan los grupos en situación de vulnerabilidad.

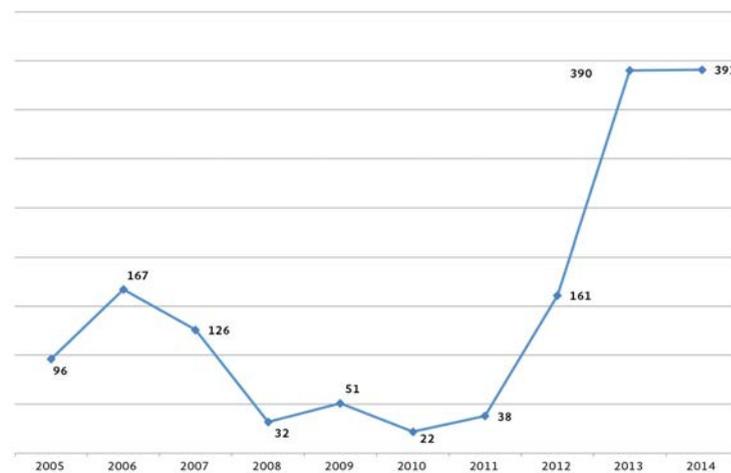
En el año 2011 la STPS amplió la cobertura del Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” (DEI) a un mayor número de grupos en situación de vulnerabilidad laboral, con el objetivo de desplegar el abanico de posibilidades de inclusión hacia estos grupos y aumentar la participación de los centros de trabajo.

El Distintivo Empresa Incluyente representa la coordinación interinstitucional del CONAPRED, el CONADIS, el CENSIDA, el INAPAM, el DIF-Nacional, el INMUJERES, Fundación Manpower y la STPS, y establece la evaluación de los siguientes elementos:

- “Políticas a favor de la igualdad y la no discriminación en la contratación de personal. Igualdad en el reclutamiento y la selección del personal, conservando o mejorando las condiciones de salario, prestaciones, condiciones de trabajo, capacitación, promoción y ascenso para las personas en situación de vulnerabilidad de acuerdo a sus competencias y perfiles laborales.
- Previsión Social. Otorgamiento de todas las prestaciones de ley sin distingos.
- Condiciones de accesibilidad integral para todas las personas. Que todo el personal trabajador tenga acceso a la información, servicios, instalaciones o productos de una institución, sin importar su condición o situación de vida, como discapacidad, sexo, edad, nacionalidad, entre otros.
- Acciones a favor de la equidad de género entre el personal trabajador. La equidad entendida como la imparcialidad en el trato a mujeres y hombres, puede referirse a igualdad en el trato o a un trato diferenciado, pero que se considere equivalente en términos de derechos, beneficios, obligaciones y oportunidades.”²²¹

²²¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [Consultado en octubre de 2014 en: <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/empresa2012/LINEAMIENTOS%20DEI%202012.pdf>].

CENTROS DE TRABAJO DISTINGUIDOS COMO EMPRESAS INCLUYENTES "GILBERTO RINCÓN GALLARDO"



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, 2014.

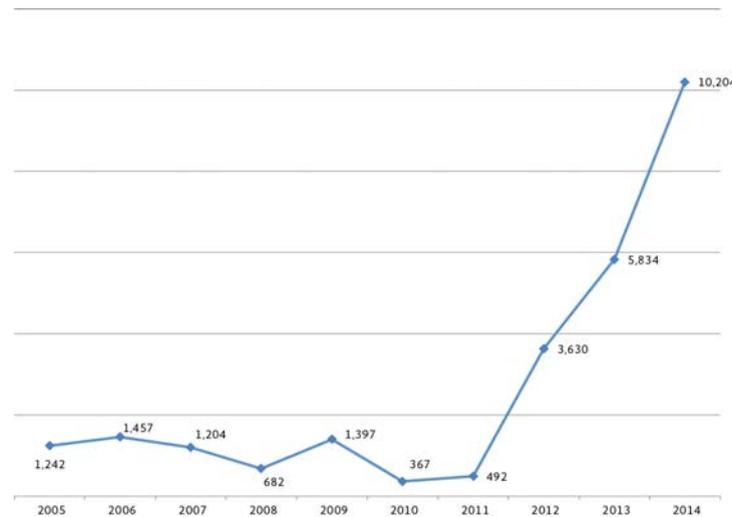
El DEI permite avanzar en el cumplimiento de la accesibilidad universal para personas con discapacidad, observando lo estipulado en el Art. 132, fracción XVI bis de la *Ley Federal del Trabajo*, el cual establece que los centros de trabajo que tengan más de 50 trabajadores, deben contar con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de las actividades de este grupo de población.

Además, con la obtención del DEI, los centros de trabajo adquieren la posibilidad de utilizar la marca y logotipo del Distintivo Empresa Incluyente "Gilberto Rincón Gallardo" en todas sus comunicaciones. Y haciendo pública su distinción y compromiso hacia la inclusión laboral, obtienen reconocimiento público nacional e internacional por sus buenas prácticas de responsabilidad social en inclusión laboral, y fortalecen su imagen pública ante grupos de interés, tales como consumidores, usuarios, beneficiarios, accionistas y medios de comunicación. Al hacerlo, también refuerzan su posición e imagen frente a la comunidad empresarial y sus propios empleados o trabajadores, al ser centros de trabajo reconocidos por sus buenas prácticas de inclusión laboral a favor de las personas en situación de vulnerabilidad. Todo ello permite a esos centros de trabajo desarrollar ventajas competitivas frente a sus clientes y la sociedad.

Uno de los principales beneficios que adquieren las empresas al ser así distinguidas, es que pueden acceder a los estímulos fiscales que contempla la legislación mexicana; misma que está dirigida a las personas físicas o morales que realicen adaptaciones, adiciones o mejoras que tengan como finalidad facilitar a las personas con discapacidad el acceso y uso de las instalaciones del contribuyente, y contraten a personas con discapacidad motriz, mental, auditiva, de lenguaje o visual, y a personas con 65 o más años de edad.

En las gráficas anexas se muestra un incremento en la participación de los centros de trabajo; sobre todo entre 2011 y 2014, se evidencia un aumento considerable, lo cual también se refleja en el número de personas beneficiadas en situación de vulnerabilidad.

PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD BENEFICIADAS CON EL DISTINTIVO EMPRESA INCLUYENTE



Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, 2014.

Desde su creación y hasta 2014, el DEI ha sido otorgado a 1,474 centros de trabajo, beneficiando de manera directa a 26,509 personas en situación de vulnerabilidad y de manera indirecta a 823,759 trabajadoras y trabajadores. De acuerdo con cifras del *Censo de Población y Vivienda 2010*, el número de personas con discapacidad integradas a la población económicamente activa fue de 1.599,908²²² y de ellas se tiene una tasa de participación económica que asciende únicamente a 18.3%.

Distintivo Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil

En México, uno de los grupos que enfrenta mayor vulnerabilidad son las y los trabajadores del campo. El territorio mexicano se compone por una superficie cultivable destinada a la producción de frutas y hortalizas, en menor proporción se cultivan cereales y forrajes como la avena, trigo, sorgo, maíz, pastos y los cultivos industriales como la aceituna, agave, algodón, almendra, cacao, café, caña de azúcar y copra; y sólo una pequeña parte de dicha superficie se destina a otros tipos de cultivos como frijol, haba y lentejas.

Entre los cultivos que requieren de una alta mano de obra de trabajadoras y trabajadores del campo se encuentran las hortalizas, los cítricos, el café y la caña, así como los diversos tipos de flores.

Con base en la estadística más reciente (2009), de la Encuesta Nacional de Jornaleros (ENJO), se estima que hay 9.2 millones de jornaleros, de los cuales el 21.3% son migrantes y cerca de la mitad son de origen indígena.²²³

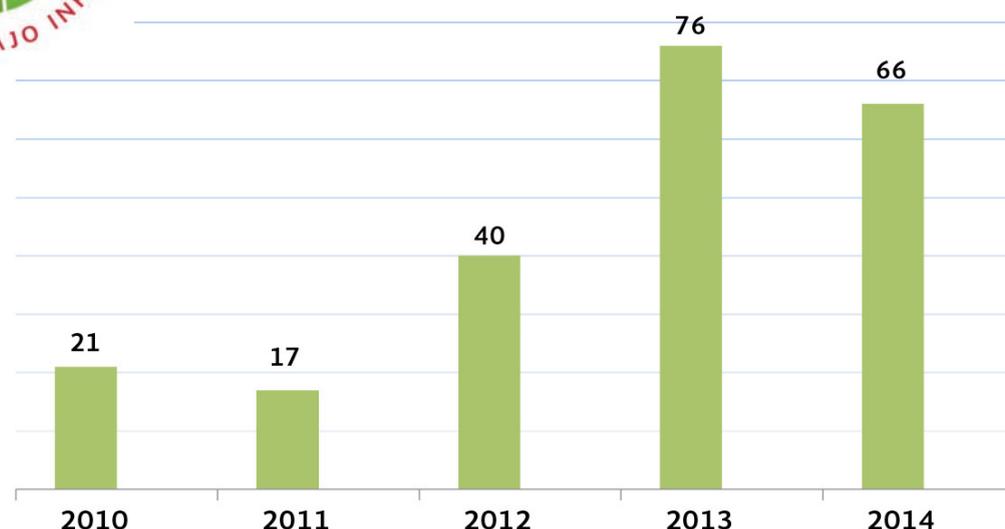
Lo más evidente y documentado sobre la vulnerabilidad de estos trabajadores son las condiciones de vida y laborales a las que se enfrentan, sobre todo en lo que se refiere a la jornada irregular de labores: trabajan sin prestaciones, sin contrato de trabajo, sin

²²² Instituto Nacional de Geografía e Informática, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

²²³ Con base en cifras de la *Encuesta Nacional de Jornaleros 2009* (ENJO 2009).



EMPRESAS AGRÍCOLAS GALARDONADAS CON EL DISTINTIVO 2010 -2014



Fuente: Registros estadísticos de la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores-STPS.

continuidad en la contratación, en condiciones insalubres y faltos de servicios básicos.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social diseñó el Distintivo “Empresa Agrícola Libre de Trabajo Infantil”, con el objeto de conocer a las empresas agrícolas que adoptan modelos o sistemas que mejoran la calidad de vida de las y los trabajadores y sus familias, y que de manera especial diseñan y ponen en práctica medidas para prevenir y erradicar el trabajo infantil.

El Distintivo reconoce a las empresas agrícolas que cuenten con una política de cuidado y protección infantil, a través de la cual instrumenten acciones para el pleno desarrollo de las y los hijos de familias jornaleras, rechacen la utilización de mano de obra infantil y promuevan la protección de las y los trabajadores menores de edad.

El DEALTI permite a las empresas:

- Reconocimiento al interior y exterior del país, como organización comprometida con la calidad de vida de su personal, al adoptar modelos de responsabilidad social.
- Posicionamiento ante sus inversionistas, clientes, autoridades y sociedad en general, con lo que se fortalece su imagen.
- Mayor cotización y demanda de su producto en el mercado, al garantizar la no utilización de mano de obra infantil en sus procesos productivos.

- Productividad del personal al saber que la empresa les apoya y que sus hijas e hijos están seguros y protegidos, lo que genera un aumento en sus niveles de satisfacción, pertenencia, compromiso y lealtad, así como mayores índices de retorno de las y los trabajadores cada año.

El Distintivo se otorga a empresas que se sujetan a un proceso de evaluación sobre las acciones implementadas al interior de su centro de trabajo, y que en el proceso de verificación demuestran los resultados de la implementación del modelo de gestión del Distintivo en los campos agrícolas.

Desde el año 2010 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, ha entregado 220 Distintivos a centros de trabajo agrícolas de 17 entidades federativas.

La relevancia y trascendencia de esta acción radica en abonar a la erradicación del trabajo infantil, de ahí que si bien queda camino por recorrer, los avances en la materia han sido significativos.

Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres

En México, en los últimos diez años se ha registrado un crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo-ENOE, que realiza el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en coordinación con la Secretaría

CENTROS DE TRABAJO AGRÍCOLAS QUE HAN RECIBIDO EL DEALTI, POR ENTIDAD FEDERATIVA						
Entidad	Año					TOTAL
	2010	2011	2012	2013	2014	
Baja California	3	5	4	12	5	29
Baja California Sur			1	2	1	4
Coahuila				1		1
Colima				1		1
Chiapas			4	9	3	16
Guanajuato				3	2	5
Jalisco	1	1	1	3	8	14
México				3	1	4
Michoacán				1	5	6
Morelos				1		1
Nayarit		2	1	2	1	6
Nuevo León				1		1
Puebla					1	1
Sinaloa	14	8	22	23	10	77
Sonora	3		5	11	27	46
Yucatán		1		2	2	5
Zacatecas			2	1		3
Totales	21	17	40	76	66	220

Fuente: Registros estadísticos de la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores-STPS.

del Trabajo y Previsión Social, da cuenta de que, durante el periodo 2005-2014, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo incrementó de 15.9% a 18.6%. No obstante, esta participación ha sido acompañada por mayores tasas de desempleo con respecto a los hombres y una alta proporción empleada en la economía informal y en trabajos de baja productividad.

Otro indicador que muestra la desigualdad laboral que viven las mujeres en el país, es que cuenta con una población mayor de 14 años económicamente activa de 88.3 millones de personas, de las cuales 47.5% son hombres y 52.4% son mujeres; es decir, casi cinco puntos porcentuales más de mujeres que de hombres. Sin embargo, la tasa de participación económicamente activa del sexo femenino es tan sólo de 38.4%, contra 61.6% del sexo masculino.

Por otra parte, los resultados de la última Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2011) han mostrado que 53.4% de las mujeres ocupadas tienen menos

oportunidad que un hombre para ascender de nivel o puesto; a 21.2% les bajan su salario, las despiden o no las contratan debido a su edad o estado civil, y a 27.9% les exigen certificado de no embarazo.

Ante esta situación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social impulsó la creación de la Norma Mexicana para la Igualdad laboral del 9 abril de 2009, la que entró en vigor el 8 de junio del mismo año. Su principal objetivo es promover el desarrollo e implementación de mejores prácticas y condiciones más igualitarias en los centros de trabajo; así como garantizar su vigencia a través de la certificación.

La misma Secretaría promovió reformas a la *Ley Federal del Trabajo* en el año 2012, cuyos temas fundamentales fueron trabajo digno y decente libre de acciones discriminatorias, igualdad sustantiva, y prevención del acoso y hostigamiento sexual, entre otros.

Estas reformas constituyeron la base para la actualización de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres del 23 de noviembre de 2012, que entró en vigor el 23 de enero de 2014. La actualización la llevó a cabo el Comité Técnico de Normalización Nacional de Industrias Diversas y el Subcomité de Equidad y Género de la Secretaría de Economía, integrado por representantes de los sectores público, privado, académico y social.²²⁴

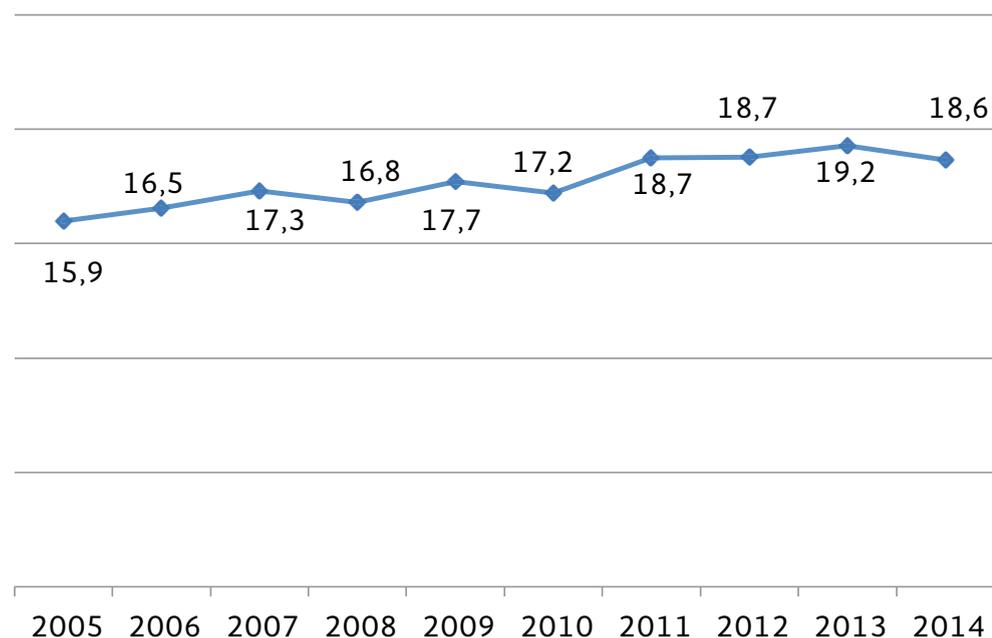
Esta Norma tiene sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 1º eleva a rango constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados ratificados y garantiza la protección más amplia para las personas; obliga a las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Prohíbe toda discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social y de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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.

Asimismo, en su artículo 4º establece la igualdad del varón y la mujer ante la ley, y en el 123 determina que a trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad. Con esas reformas a la *Ley Federal del Trabajo* del 2012, el Estado mexicano refrendó su compromiso a favor de la igualdad en las relaciones laborales, del fortalecimiento de la protección de los derechos de las y los trabajadores, así como del impulso a la generación de empleos formales.

²²⁴ Instituciones participantes: Asociación Mexicana de Mujeres Empresarias, A.C.-AMMJE; Centro de Estudios de Formación Integral de la Mujer, S.C.-CEFIM; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-CNDI; Confederación Mexicana de Organizaciones a Favor de las Personas con Discapacidad Intelectual-CONFIE; Congreso del Trabajo-CT; Consejo Coordinador Empresarial-CCE; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-CONAPRED; Instituto Nacional de Desarrollo Social- INDESOL; Instituto Nacional de las Mujeres-INMUJERES; Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores-INAPAM; International Business Machines de México-IBM; Red de Mujeres Sindicalistas-RMS; Secretaría de Economía-SE; Secretaría de Salud-SS; Secretaría del Trabajo y Previsión Social-STPS; Universidad Iberoamericana-UIA; Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM.

INSERCIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL, 2005-2014 (millones)



Fuente: Elaboración propia, con base en la ENOE, INEGI-STPS para el periodo 2005-2014.

El objetivo principal de la NMX-R-025-SCFI-2009 es promover en los centros de trabajo el desarrollo e implementación de mejores prácticas y condiciones de trabajo en materia de igualdad laboral; así como garantizar su vigencia a través de la certificación. Para ello se basa en un procedimiento de certificación cuyo fin es evaluar y verificar las buenas prácticas de inclusión laboral.

El proceso de certificación en las Normas Mexicanas está a cargo de organismos verificadores avalados por la Entidad Mexicana de Acreditación A.C.-EMA.

Los requisitos para la obtención de la certificación se centran en la evaluación de prácticas e indicadores puntuales, considerando la igualdad entre mujeres y hombres como una cuestión transversal en el marco del concepto de “Trabajo Digno o Decente” establecido por la OIT.

La certificación involucra el cumplimiento de requisitos, lineamientos, ejes e indicadores de evaluación en materia de empleo, protección y previsión social, derechos laborales, diálogo social, negociación colectiva, accesibilidad y ergonomía laboral, entre otros.

Son requisitos indispensables para la certificación en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012:

- “Anuncios de vacantes u ofertas de trabajo expresados en lenguaje no sexista y libres de cualquier tipo de expresión discriminatoria.
- Prohibición explícita de certificados de no-embarazo como requisito de contratación.

- Contar con políticas, programas y mecanismos de prevención, atención y sanción de las prácticas de violencia laboral”.²²⁵

Los lineamientos establecidos en esta Norma Mexicana fueron plasmados en cinco ejes que se sintetizan como sigue:

1. Igualdad y no discriminación en los principios y documentos rectores de la organización, en los procesos de reclutamiento y selección de personal, en las oportunidades de ascenso, en los salarios, incentivos y compensaciones por trabajos de igual valor, así como en la permanencia en el trabajo.
2. Previsión social y acceso a la capacitación y actividades de formación con igualdad de oportunidades, así como prácticas que favorezcan la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.
3. Clima laboral libre de discriminación y de violencia laboral; y atención, prevención y sanción del acoso y hostigamiento sexual en los centros de trabajo.
4. Accesibilidad y ergonomía para personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia
5. Libertad sindical.²²⁶

²²⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [Consultado en noviembre de 2014 en: <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>].

²²⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social. [Consultado en noviembre de 2014 en: <http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>].

Durante el periodo de vigencia de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2009 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (abril 2009-diciembre-2012), se certificaron 1,082 centros de trabajo del sector privado, más 443 instituciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, arrojando un total de 1,525 instituciones certificadas.

Por otro lado, durante el periodo de vigencia de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres (enero de 2013 a diciembre de 2014), se certificaron 704 centros de trabajo del sector privado con una plantilla de personal de 12,130 mujeres y 14,432 hombres; así como 400 dependencias y unidades administrativas de los gobiernos federal, estatal y municipal, con una plantilla de personal de 33,803 trabajadoras y 39,051 trabajadores. Así, de enero de 2013 a diciembre de 2014 se certificaron 1,104 instituciones, cifra que representa el 72% de las certificaciones realizadas de abril de 2009 a diciembre de 2012.

La Norma Mexicana para la Igualdad Laboral se constituyó en un buen instrumento de certificación de mejores prácticas y condiciones laborales en materia de igualdad y no discriminación a nivel nacional. A nivel internacional, la Norma sirvió de referente para otros países a través de la Red Interamericana de América Latina.

Dicha norma beneficia a las trabajadoras y los trabajadores de las empresas, así como a las empresas mismas, toda vez que las buenas prácticas laborales influyen positivamente en su conducta, eficacia y eficiencia. Además, incrementan la productividad y competitividad de las empresas a través del desarrollo de su capital humano, de los procesos de mejora continua que la norma promueve.

Así, la Norma como principio jurídico y condición de vida, ha sido reconocida como coadyuvante del cumplimiento de diversos instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de igualdad y no discriminación laboral, previsión social, conciliación trabajo-familia, combate a la violencia laboral, accesibilidad, ergonomía, libertad sindical, etc.

ESTRATEGIAS DE SENSIBILIZACIÓN SOCIAL Y ACCIONES DE DIFUSIÓN

Promoción de la Red Nacional de Vinculación Laboral

La Red Nacional de Vinculación Laboral es una estrategia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, coordinada por la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, a través de la cual se promueve, difunde y facilita el acceso, desarrollo y permanencia en el empleo de las personas con discapacidad, entre otros grupos, mediante la vinculación laboral y la realización de diversas acciones que favorecen este fin.

Una de estas acciones es la elaboración de materiales de difusión; en 2014 se distribuyeron 16,000 materiales (trípticos, dípticos y tarjetas), a través de los cuales se busca sensibilizar a cámaras empresariales, instituciones pertenecientes a la Red, dependencias de los tres niveles de gobierno con quienes se realizan acciones de coordinación y vinculación, y público en general, sobre el potencial, capacidades y habilidades laborales de las personas en situación de vulnerabilidad.

Mediante la Red Nacional de Vinculación Laboral se conjuntaron esfuerzos de instituciones públicas, privadas y sociales a nivel nacional para promover, difundir y facilitar la inclusión laboral de las personas en situación de vulnerabilidad. Con esta estrategia, del 1 de septiembre de 2014 al 30 de junio de 2015, se atendió a 9,680 personas en situación de vulnerabilidad, de las cuales 6,092 (62.9%) fueron mujeres y 3,588 (37.1%) hombres. Asimismo, se capacitó a 5,506 personas, 4,559 mujeres (82.8%) y 947 hombres (17.2%), y se otorgaron 11,416 servicios de vinculación al empleo en beneficio de 7,417 mujeres y 3,999 hombres.

Material en sistema de lectura Braille

Como parte de las estrategias de inclusión laboral de las personas con discapacidad, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró 3,200 materiales de difusión en braille, 3 mil cuadernillos de la oferta institucional y 200 del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad, los cuales se distribuyeron, principalmente, entre organizaciones de la sociedad civil que atienden a personas con discapacidad, oficinas del Servicio Nacional de empleo y cámaras empresariales.

Con esta acción se contribuye al cumplimiento del artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,²²⁷ así como al Objetivo 2. Fortalecer la inclusión laboral de personas con discapacidad, basada en habilidades y competencias laborales; del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018.

Carta de derechos humanos y laborales de las mujeres trabajadoras

Una de las acciones para el fortalecimiento del marco jurídico aplicable al tema de género, es la difusión de la normatividad en materia de derechos humanos laborales. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social elaboró la *Carta de Derechos Humanos y Laborales de las Mujeres Trabajadoras*, de la cual se imprimieron 37,200 ejemplares en el año 2014, y fueron distribuidas a través de las 32 Delegaciones Federales del Trabajo y de las Unidades de Género de la Administración Pública Federal.

Esta acción se enmarca en el Programa Nacional de Igualdad entre Hombres y Mujeres, estrategia 3.6, cuya finalidad es reconocer los derechos laborales de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado.

Exposición de obras originales de los artistas pintores con la boca y con el pie

En el marco del Día Nacional por la Inclusión Laboral, el 27 de febrero de 2015, la Secretaría del Trabajo montó una exposición de artistas que integran la Asociación de Pintores con la Boca y con el Pie.

²²⁷ "A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales" Art. 9. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Dicha asociación abrió sus oficinas en México en 1963; actualmente está conformada por 62 artistas pintores con boca y con pie, quienes viven en 14 entidades de la República Mexicana.

Con esta acción se buscó sensibilizar a empleadores, funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y público en general, sobre las capacidades y habilidades de las personas con discapacidad; y contribuir al cumplimiento del Objetivo 4. Garantizar un entorno laboral favorable, con opciones de acceso, desarrollo y permanencia sin discriminación hacia las personas con discapacidad del Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018.

LA POLÍTICA DE INCLUSIÓN LABORAL: ACCIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha tenido una intensa actividad a nivel internacional, con miras a fortalecer el papel de México en el entorno mundial como un país propositivo y coadyuvante para la generación de políticas en materia de empleo e inclusión laboral. A continuación, se da cuenta de las principales acciones que se han realizado para tal cometido.

Reunión Especial de Consulta de Ministros del Trabajo del G-20 de América Latina

En el marco de dicha Reunión Especial, que se celebró en Buenos Aires, Argentina, el 6 de agosto de 2014, el Secretario Alfonso Navarrete Prida junto con los Ministros de Trabajo y Empleo de Argentina, Carlos Alfonso Tomada, y de Brasil, Manoel Días, definieron una agenda conjunta para poner en el centro de la política pública el tema del empleo, luego de considerarlo el gran desafío del siglo XXI.

En la Reunión, el titular de la STPS destacó que temas como el acceso al empleo, la formalización en el empleo y el crecimiento económico que va asociado a la productividad y su democratización, constituyen factores clave para la construcción de una sociedad más igualitaria. Asimismo, manifestó que en la agenda de los tres países ocupa un lugar central la protección a grupos vulnerables en el tema del empleo, como discapacitados, mujeres en términos de equidad y género y protección a adultos mayores en el tema de jubilaciones; cuestiones relacionadas con la erradicación del

trabajo infantil, así como vinculación de la escuela con el trabajo; la educación como factor de movilidad social efectiva en términos reales, y el alejamiento de programas de carácter asistencial y más de vocaciones productivas.

Reunión de Ministros del Trabajo del Grupo de los 20 (G-20)

En dicha Reunión, realizada en Melbourne, Australia, en septiembre de 2014, como parte de la Declaratoria, se consideró fundamental generar empleos de calidad que permitan a las familias salir de la pobreza y encaminarse hacia el desarrollo sustentable. El documento destaca como prioridades: prevenir el desempleo estructural; la creación de nuevos puestos de trabajo de calidad; hacer frente a las consecuencias económicas y sociales del desempleo; el subempleo, la desigualdad y la exclusión social; además de reducir el desempleo juvenil, incrementar la participación femenina, fortalecer los planes de empleo y la promoción de centros de trabajo más seguros.

Para el titular de la STPS, la Declaración Ministerial resultó relevante, toda vez que se reconoce que el crecimiento económico no se traduce necesariamente en oportunidades de trabajo en la región, por ello hizo un llamado para que se apliquen estrategias locales que impulsen el crecimiento y permitan compartir los beneficios. Asimismo, como resultado de los trabajos de dicho encuentro, la generación de empleos de calidad se ubicó en el corazón del objetivo del G-20. De ahí que se haya determinado promover el crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado, pese a la crisis financiera que enfrenta el mundo en los últimos años.

Como parte de los resultados, la STPS y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España firmaron un Acuerdo de Cooperación para desarrollar mecanismos en materia de inspección, seguridad y salud en los centros de trabajo, empleo juvenil, certificados de profesionalidad y reconocimiento de competencias.

III Reunión de Ministros Iberoamericanos de Trabajo

Durante la inauguración de esta III Reunión, que se efectuó en Cancún, Quintana Roo, el 25 de noviembre de 2014, el titular de la STPS destacó que el Gobierno de México ha establecido como una de sus prioridades la generación de empleo digno, que permita a los trabajadores y a sus familias alcanzar una mejor calidad de vida: "México como actor global responsable promueve este objetivo en



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

el ámbito internacional para dar respuesta a los retos comunes del mercado laboral".²²⁸

Para México, este encuentro permitirá abrir nuevos espacios de cooperación que propicien un crecimiento económico sostenible, la creación de empleos de calidad, la promoción del trabajo decente y el desarrollo social inclusivo, con base en un diálogo franco y abierto. Asimismo, brinda la oportunidad a los encargados de la política laboral de actuar de forma coordinada, a partir del intercambio oportuno de experiencias y buenas prácticas nacionales, con el fin de construir políticas públicas destinadas a alcanzar resultados efectivos a favor de todas las naciones.

En el marco de esta III Reunión de Ministros Iberoamericanos de Trabajo, los gobiernos participantes ratificaron su compromiso con un crecimiento económico sólido y sostenido, que promueva la productividad e incentive la formalización de los empleos, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la inclusión de jóvenes, mujeres y otros grupos vulnerables en la fuerza laboral.

Destacan dos hechos relevantes: los representantes de 22 países de la región respaldaron las reformas estructurales impulsadas por el Presidente Enrique Peña Nieto, para llevar al país a un mayor crecimiento económico, desarrollo social y fortalecimiento democrático; y la entrega al Secretario Alfonso Navarrete Prida de la Gran Cruz de la Orden al Mérito Civil de la Corona Española, en reconocimiento a los avances del Gobierno de la República en materia de inclusión laboral, formalización del empleo y las acciones emprendidas para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Foro Internacional de Políticas Públicas de Empleo y Protección Social

Este Foro, que se llevó a cabo el 14 y 15 de noviembre de 2013 en la Ciudad de México, fue convocado por la Secretaría del Trabajo de México para abordar temas como: informalidad, productividad, educación para el trabajo, empleo juvenil y cobertura de la protección social. Asistieron representantes de la OCDE, de la UNAM, Ministros

²²⁸ Véase: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/noviembre/bol_331.html/.

del Trabajo de diferentes países y dirigentes de organizaciones sindicales, empresariales, y especialistas en asuntos laborales.²²⁹

Durante la inauguración, el titular de la STPS destacó que la administración del Presidente Enrique Peña Nieto ha fijado entre sus propósitos centrales lograr que los resultados y beneficios del crecimiento económico se reflejen en cada uno de los hogares mexicanos. También enfatizó que los asistentes a dicho evento comparten la preocupación de promover el trabajo decente, en la medida que permite universalizar condiciones de vida digna a la población; y sostuvo que para ello se mantiene un diálogo franco y abierto con los sectores productivos del país, en la promoción de la productividad, la búsqueda de fórmulas innovadoras para la capacitación, la formalización del empleo y la generación de fuentes de trabajo de calidad en la que todos los mexicanos tengan acceso a la seguridad social.

El evento contó con la asistencia de Guy Ryder, Director General de la OIT, quien destacó el nuevo reto del empleo que se presenta alentador, pero desafiante en la región, y respaldó los esfuerzos que realiza México en el campo laboral, porque aseguró que las buenas políticas laborales y sociales también son buenas medidas económicas.

Segundo Foro Internacional de Políticas Públicas y Empleo

Se realizó en Madrid, España, y fue inaugurado el 24 de julio de 2014 por el Presidente del Gobierno Español, Mariano Rajoy. Participaron 15 Ministros de Trabajo y ocho Viceministros de distintos países, para discutir sobre políticas macroeconómicas para un crecimiento creador de empleo, estrategias de activación y mejora de las condiciones de trabajo, emprendimiento y empleo juvenil.

El titular de la STPS analizó con sus homólogos el diseño de políticas internacionales para impulsar un crecimiento económico basado en la creación de empleos de calidad, así como estrategias de activación y mejora de las condiciones de trabajo, emprendedurismo y empleo juvenil.

El responsable de la política laboral del país señaló que la posición de México en este encuentro es la de construir soluciones para enfrentar los retos del mercado laboral, y abundó que "si se tiene

²²⁹ http://www.conampros.gob.mx/Nota20131230_01.html/.

una economía en crecimiento y estabilidad macroeconómica, si eso no se traduce en empleos, entonces esa política no está siendo lo eficaz que se desearía”. Enfatizó que “hay un reconocimiento pleno de los Gobiernos y de los organismos multinacionales que participan en la materia de trabajo, de que el tema central de todas las economías del planeta no tiene que ver tanto con la estabilidad macroeconómica, sino con la creación de empleos”.²³⁰

Expuso que en la medida que una política pública se oriente a crear empleos decentes, empleos dignos, que le generen a la gente una expectativa de ingreso para su familia, de futuro, de protección social, “en esa medida una política pública es eficaz, y no se trata de tener buenos números o crecimiento económico o productividad si ésta no es una productividad democrática, si el crecimiento económico no va acompañado de medidas de igualdad y de creación de empleos”.

18ª Reunión Regional Americana de la OIT

La 18ª Reunión Regional Americana de la Organización, se celebró en Lima, Perú y reunió a más de 450 delegados de las Américas, incluyendo ministros del Trabajo, representantes de gobiernos y dirigentes de organizaciones sindicales y empresariales de América Latina, el Caribe, Canadá y los Estados Unidos.

En la denominada “Declaración de Lima”, se llamó a combatir la desigualdad por medio de “políticas públicas integradas, tanto económicas como sociales, que promuevan la inclusión social, el trabajo decente y el empleo productivo, así como un entorno propicio para empresas sostenibles”. Según señala el documento final de la reunión, “esto incluye políticas públicas en contra de la discriminación y de la violación de la libertad sindical y de asociación”.

Además de la informalidad, otros temas importantes serán el empleo juvenil, la cobertura de la seguridad social, el fortalecimiento de las instituciones laborales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, la necesidad de avanzar en el respeto a los derechos laborales, la promoción de empresas sostenibles y el desafío del diálogo social.

También en el marco de esta Reunión Regional, con el fin de erradicar el trabajo de infantes se firmó la Declaración de Constitución de la Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil en Lima, Perú.

La Conferencia fue escenario del lanzamiento de una iniciativa regional para acelerar los esfuerzos de lucha contra el trabajo infantil y alcanzar la meta de lograr su erradicación total para el año 2020, como parte de la agenda hemisférica. También se registró un apoyo importante de diversos países a los esfuerzos de la OIT por convertir el crecimiento económico inclusivo, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente en uno de los objetivos de la próxima agenda de desarrollo sostenible.

²³⁰ http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/julio/bol_269.html/.

103ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT)

La CIT tuvo lugar en Ginebra, Suiza, del 28 de mayo al 12 de junio de 2014, y contó con la presencia de alrededor de 4 mil delegados de gobiernos, trabajadores y empleadores de los 185 Estados Miembros de la OIT.

El principal logro de esta Conferencia, que constituye un foro de discusión sobre los principales problemas sociales y laborales, fue la aprobación de un Protocolo y de una Recomendación al Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, con el objetivo de progresar en la prevención, la protección y las medidas compensatorias, así como intensificar los esfuerzos para eliminar las formas de esclavitud contemporáneas; y la discusión sobre la transición de una economía informal a una formal para poder aprobar un instrumento normativo en 2015.

Durante la Conferencia tuvieron lugar destacados eventos, como la Cumbre sobre el Mundo del Trabajo, la reunión del Comité Directivo Internacional del Programa de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y un acto en apoyo de la campaña “levantar la Tarjeta Roja contra el trabajo infantil). El Comité Directivo Internacional del IPEC examinó el Informe de actividades 2012-2013, en el marco del Día Mundial contra el Trabajo Infantil.

Cabe destacar que México fue electo como Miembro Titular del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo para el periodo 2014-2017; recibió 239 votos de 255 votos emitidos, siendo el país con el mayor número de apoyos en la región de las Américas, un hecho sin precedentes para la región, ya que las elecciones se realizaron por votación abierta y directa.

La intervención del titular de la STPS, se efectuó en la mesa redonda de alto nivel sobre empleo y desarrollo que tuvo lugar en el marco de esta Conferencia Internacional. Asimismo, sostuvo encuentros bilaterales con la ministra de Empleo y Seguridad Social de España, Fátima Báñez, y con la ministra de Trabajo de Canadá, Kellie Leicht.²³¹

Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral con el Ministerio de Trabajo de Guatemala

El 8 de agosto de 2014, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Alfonso Navarrete Prida, y el Ministro del Trabajo de Guatemala, Carlos Contreras Solórzano, suscribieron un Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral, con el objetivo de diseñar políticas activas conjuntas de estudio de la movilidad laboral, a fin de enfrentar los retos compartidos en esta materia y garantizar condiciones de trabajo digno y decente para los trabajadores migrantes temporales de ambos países.²³²

El Acuerdo contempla la creación de un Observatorio Laboral que permitirá analizar las condiciones que enfrentan los trabajadores migrantes temporales, así como fortalecer los mecanismos para el monitoreo de flujos migratorios laborales entre México y

²³¹ http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/junio/bol_249.html/.

²³² http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/agosto/bol_273.html/.



© STPS

© STPS

© STPS

© STPS

Guatemala, en coordinación con otras dependencias. La finalidad de este observatorio es acceder al mismo sistema de certificación laboral, para que los trabajadores migrantes temporales cuenten con un aval de calidad en conocimientos y habilidades para acceder a un mejor salario.

El Acuerdo también incluye el desarrollo de un padrón binacional para el registro y autorización de operación de agencias reclutadoras, orientado a que la contratación de trabajadores migrantes temporales sea legal, justa, transparente y ordenada.

Para el logro de estos objetivos, el Acuerdo establece la creación de un Grupo de Trabajo técnico intergubernamental para el intercambio de información y documentación, así como la implementación de un programa de trabajo temporal para guatemaltecos que buscan empleo en México, y mexicanos que buscan empleo en Guatemala.

Adicionalmente, se prevee implementar de manera coordinada un programa de inspección, orientado a garantizar la salvaguarda de los derechos humanos, laborales y civiles de los trabajadores migrantes temporales en ambos países.

Foro de empresas “Iberoamérica Incluye”

Este Foro se llevó a cabo los días 27 y 28 de noviembre de 2014 y se dio en el marco de las actividades del “Programa para el empleo de las personas con discapacidad en Iberoamérica”, que coordina la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se trata de un evento abierto a todo tipo de empresas que desarrollen su actividad en la región Iberoamericana y que estén interesadas en el tema de la discapacidad, así como a las instituciones públicas, organizaciones sociales, academia, etc.

Para la OISS, este espacio se ha constituido como un mecanismo de intercambio de experiencias y buenas prácticas en el empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica entre empresas de la región, con el apoyo de las administraciones públicas, de las instituciones de seguridad social, de las organizaciones del tercer sector y de las entidades de personas con discapacidad y sus familias.

El cometido del Foro fue sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de promover la generación de empleo para las personas con discapacidad en la región iberoamericana.

El Mtro. Ignacio Rubí Salazar, Subsecretario de Previsión Social, participó en la Mesa de debate: “La promoción del empleo de personas con discapacidad desde las administraciones públicas”, en la que expuso el tema de “la experiencia de la política de inclusión laboral en México”, partiendo de un diagnóstico exhaustivo sobre el tema y del compromiso del actual gobierno de la República que encabeza el Lic. Enrique Peña Nieto, para que las acciones del Estado en materia de política social, económica y laboral se enfoquen a garantizar el ejercicio de los derechos sociales y a cerrar las brechas de desigualdad social. El objetivo es que el país se integre en una nueva productividad social, con cohesión social e igualdad sustantiva.

Convenio de colaboración entre la STPS y el Ministerio de Trabajo de Arabia Saudita para intercambiar experiencias en la promoción del empleo decente y en la democratización de la productividad laboral.

El titular de la STPS, Alfonso Navarrete Prida, y el Ministro del Trabajo de Arabia Saudita, Adel Fakieh, acordaron la celebración de un convenio de cooperación que posibilite el intercambio de experiencias y políticas de éxito en la promoción del empleo decente y en productividad laboral.²³³

Destaca la atención que se dará a temas como: apoyo a jóvenes emprendedores, educación y capacitación laboral en el sector energético, entre otros.

Durante las sesiones de trabajo, se analizaron los retos que presenta el mercado laboral en las regiones de ambos países, acordándose la necesidad de promover la aplicación de políticas públicas integradas, entendiéndose éstas como políticas de crecimiento económico vinculadas a la promoción del empleo. Coincidieron en que dichas políticas son un referente obligado para los gobiernos en la búsqueda de bienestar para los sectores emergentes en el ámbito laboral, como son los jóvenes demandantes de pleno empleo.

²³³ http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/marzo/bol_193.html/.

Consecuente con lo anterior, los encargados de la política laboral de México y Arabia Saudita externaron su interés de que el Grupo de los 20, del cual forman parte ambos países, continúe abordando como parte de sus discusiones el tema del empleo; e hicieron votos porque las discusiones encabezadas por Australia en 2014 generen resultados positivos en este tema.

Encuentro con la Comisión Europea y su Departamento de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, para abordar el fenómeno de la informalidad en el trabajo y la generación de empleos para jóvenes

Por invitación del Comisario Europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Laszlo Andor, el Secretario Navarrete sostuvo una reunión de trabajo en donde abordó la prioridad de generar empleos para jóvenes en ambos lados del atlántico, de lograr la migración del empleo informal a la formalidad, y de diseñar mecanismos de capacitación y certificación de habilidades que permitan un flujo laboral más eficiente, en correspondencia a las empresas europeas que tienen inversiones en nuestro país.²³⁴

En su encuentro, los funcionarios dialogaron también sobre los retos que enfrentan México y la Unión Europea en materia de empleo e inclusión social; y acordaron mantener un diálogo y análisis de los temas cruciales comunes, con miras a construir algún tipo de arreglo que permita una colaboración bilateral más estrecha en materia laboral e intercambiar mejores prácticas.

Posteriormente, el Secretario Navarrete Prida sostuvo un encuentro con Direcciones Generales de la Comisión Europea involucradas en aspectos laborales, de capacitación para el trabajo e inclusión social, coordinado por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). La parte europea estuvo presidida por el Director para las Américas, Christian Leffler.

El titular de la STPS explicó las Reformas Estructurales impulsadas por el Presidente Enrique Peña Nieto, a partir de las cuales, dijo, se generarán nuevos empleos de calidad, atraerán inversión y un mayor intercambio comercial con la Unión Europea.

Finalmente, la comitiva mexicana sostuvo un encuentro con más de 20 representantes de confederaciones empresariales europeas, quienes celebraron el compromiso y las acciones del Gobierno mexicano por fortalecer los lazos con la Unión Europea a favor del emprendimiento y mostraron interés por el dinamismo de diversos sectores de la economía mexicana.

²³⁴<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados-de-sala-de-prensa-global/4338-embamex-bel/>.

CAPÍTULO IV

RETOS Y DESAFÍOS
PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA
DE INCLUSIÓN LABORAL

“Evaluar el rendimiento que tiene el empleo para el desarrollo en el contexto de un país concreto será el primer paso para determinar las prioridades. Los desafíos que presenta el empleo no son los mismos en todos los lugares. Crear más puestos de trabajo puede ser un objetivo universal, pero los tipos de empleo que pueden contribuir más al desarrollo dependerán del contexto de cada país. Las características de estos empleos variarán en función de las características del país, incluida su fase de desarrollo, su demografía, su dotación de recursos naturales y sus instituciones.”

Banco Mundial

Si bien en el capítulo anterior se ha dado cuenta de las acciones que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha impulsado como parte de su política de inclusión laboral y promoción del trabajo decente, señalando los avances en estos rubros, es obligado reconocer que aún falta mucho por hacer, ya que a pesar de los esfuerzos realizados en nuestro país para fortalecer la política de inclusión laboral, “aún persisten dentro del mercado laboral diversas formas de discriminación, las cuales representan 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 de forma plena su vida”²³⁵.

Por ello, tal como se expresó en una publicación que precede a ésta,²³⁶ lo conseguido hasta ahora constituye una referencia para redefinir estrategias, trazar nuevas acciones y redoblar los esfuerzos para seguir fortaleciendo los mecanismos de atención integral en favor de los grupos vulnerables.

En virtud de lo anterior, se dedica este apartado a aquellos asuntos que, con la denominación de retos y desafíos, puedan integrar una agenda de política pública para el futuro inmediato.

Se toma como referencia *El Pacto Mundial para el Empleo*,²³⁷ adoptado por unanimidad en la OIT en junio de 2009, a través del cual se hace un llamado a dar respuestas a las crisis basadas en el trabajo decente. Una de ellas es el papel del gobierno en la creación directa de empleos, mediante

políticas que promuevan el crecimiento productivo y las inversiones, mediante programas de empleo público y sistemas de garantía del empleo.

Al respecto, es importante precisar que dicho Pacto Mundial se basa en el legado de los acuerdos internacionales sobre el empleo, el derecho al trabajo y el objetivo del trabajo decente. En ellos se refleja el creciente reconocimiento de la importancia del empleo para la erradicación de la pobreza y la promoción de la inclusión social. A continuación, se citan algunos hitos clave en este respecto:

- ✓ La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, reconoce la relación entre el empleo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social;
- ✓ En el 24° periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2000 se hizo un llamado a la OIT para que trazara una estrategia internacional coherente y coordinada para la promoción del empleo productivo y de libre elección, que condujo a la creación del Programa Global de Empleo;
- ✓ En la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Cumbre Mundial de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon, entre otras cosas, lo siguiente: “apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

²³⁵ STPS, *Primer Informe de Labores, 2012-2013*, p. 15.

²³⁶ Cfr. STPS, *El Trabajo Infantil en México: Avances y Desafíos, 2014*.

²³⁷ Desde su adopción, en junio de 2009, el Pacto Mundial para el Empleo ha sido respaldado a nivel mundial por las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la Cumbre del G8 (en L'Aquila), la Cumbre del G20 (en Pittsburgh), la Unión Europea (UE), las reuniones de Ministros de Trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Africana (UA), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Árabe del Trabajo, y el Banco Asiático de Desarrollo (BasD), entre otros.

Asimismo, se ha retomado el contenido de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*²³⁸, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, realizada en Ginebra el 10 de junio de 2008; y la nueva meta de los Objetivos del Milenio (ODM) de “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”, junto con cuatro indicadores sobre el empleo, que se introdujo en ese año.

Con base en estos planteamientos, se incorporan temas prioritarios que se han identificado como los principales retos y desafíos que en materia de inclusión laboral deben ser colocados en la agenda de la política pública nacional.

Se entenderán como retos, aquellos asuntos que por su trascendencia e impacto resultan prioritarios y que, como se verá más adelante, algunos ya están en operación, como el nuevo Certificado en Igualdad Laboral y No Discriminación, producto de la fusión del Modelo de Equidad de Género (MEG), la Norma Mexicana para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres, así como de la Guía de acción contra la discriminación: “Institución Comprometida con la Inclusión” (Guía ICI), mecanismos que el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), han venido impulsando para propiciar un ambiente de no discriminación y de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral.

Los desafíos, se aprecian como una agenda de asuntos que actualmente representan áreas de oportunidad, toda vez que implican el fortalecimiento, consolidación, reorientación (e incluso creación) de políticas, programas y acciones transversales, de mayor calado, que involucran a diversas dependencias y entidades del Gobierno de la República, que resulta imperativo atender a fin de no retroceder o estancarse en lo alcanzado.

Algunos de estos desafíos forman parte de una problemática internacional, como en el caso de la situación laboral de los jóvenes, que la propia OIT ubica como un desafío político en América Latina, ya que para este sector de la población sus deseos de trabajar y de construir una vida a partir de sus empleos, tropiezan con la realidad de un mercado laboral que registra altas tasas de desempleo e informalidad.

²³⁸ La OIT adoptó por unanimidad la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa el 10 de junio de 2008. Esta es la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración de 2008 expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización. Esta Declaración es una decidida reafirmación de los valores de la OIT. Es el resultado de consultas tripartitas que se iniciaron tras el lanzamiento del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Con la adopción de este texto los representantes de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de 182 Estados Miembros subrayaron la contribución clave de esta Organización tripartita al progreso y la justicia social en el contexto de la globalización. La Declaración institucionaliza el concepto de Trabajo Decente desarrollado por la OIT desde 1999, y lo sitúa en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales.

El desafío es enorme, “estamos frente a un panorama complejo: tenemos la generación de jóvenes mejor educada que haya existido, con un mejor manejo de las nuevas tecnologías y una mayor adaptabilidad en comparación con los adultos, pero hay una serie de obstáculos que impiden aprovechar este potencial”.²³⁹

Los retos se conciben con una temporalidad de corto plazo, no así los desafíos, algunos de los cuales pueden requerir acciones de mediano o largo plazo.

PRINCIPALES RETOS

Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional

Actualmente, en los tres órdenes del gobierno, un buen número de instituciones destinan recursos y realizan acciones para atender a la población vulnerable, dentro de la cual se contempla a la población en situación de pobreza, personas con discapacidad, mujeres jefas de familia, personas en reclusión (próximas a ser liberadas), jóvenes, personas adultas mayores, etc.

Más aún, diversas dependencias cuentan con programas y acciones enfocados en el tema de inclusión laboral. Por ejemplo, el Programa de Inclusión Social PROSPERA, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquéllas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad que permitan a las familias mejorar sus condiciones de vida, asegurar el disfrute de sus derechos sociales y el acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.²⁴⁰

Destaca también el Programa de Empleo Temporal (PET),²⁴¹ a cargo de la propia SEDESOL, que contempla la participación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), y está orientado a contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en

²³⁹ OIT, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina -Políticas para la acción-*, 2013, p. 9.

²⁴⁰ Véase Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de 2014.

²⁴¹ Véase Acuerdo por el que los integrantes del Comité Técnico del Programa de Empleo Temporal emiten las Reglas de Operación del Programa de Empleo Temporal para el ejercicio fiscal 2015.

situación de carencia o pobreza,²⁴² con apoyos otorgados a población afectada por situaciones adversas que menoscaban su patrimonio o disminuyen sus ingresos (objetivo general); así como a otorgar apoyos económicos a las personas de 16 años de edad o más que vean disminuidos sus ingresos o su patrimonio a causa de situaciones sociales y económicas adversas, emergencias o desastres, como contraprestación por su participación en proyectos de beneficio social, familiar o comunitario (objetivo específico).

El Comité Técnico del PET es el máximo órgano rector del Programa,²⁴³ y tiene a su cargo fortalecer la coordinación interinstitucional y obtener un mayor impacto social del Programa. Contempla en su integración a las y los titulares de las Subsecretarías de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL (en quien recae la Presidencia del Comité), Infraestructura de la SCT, Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT y Empleo y Productividad Laboral de la STPS o sus suplentes.

Otra institución que realiza acciones vinculadas con la atención de grupos vulnerables en su vertiente laboral es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), que cuenta con Agencias de Inclusión Laboral para las Personas con Discapacidad, con el objetivo de ampliar la cobertura de atención en capacitación y empleo.

Este tipo de apoyos y acciones que realiza el SNDIF, responde al mandato constitucional de que todas las personas tienen el derecho a acceder a un trabajo digno.²⁴⁴ De ahí que el derecho al trabajo y empleo de las personas con discapacidad debe ser en igualdad de oportunidades, de manera que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral.

Diseñar y ejecutar estrategias para incrementar la inclusión productiva de las personas con discapacidad, mediante esquemas de capacitación laboral y de vinculación con el sector productivo, son actividades que realiza el SNDIF a través de la orientación y asesoría a las personas con discapacidad. Participan psicólogos y trabajadoras sociales capacitadas en esa área y realizan

²⁴² El PET, en el ámbito de su competencia, incorpora la perspectiva de género, para lo cual identifica las circunstancias que profundizan las brechas de desigualdad y generan sobrecargas o desventajas, en particular para las mujeres, a fin de determinar los mecanismos que incidan en su reducción o eliminación y potenciar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres para alcanzar un desarrollo pleno, en condiciones de igualdad, garantizando la vigencia, reconocimiento y el ejercicio de sus derechos. Asimismo, contempla un enfoque de derechos, con el objetivo de generar las condiciones necesarias para el acceso equitativo en términos de disponibilidad, accesibilidad, exigibilidad y calidad en las acciones que realiza este Programa; se implementarán mecanismos que hagan efectivo el acceso a la información gubernamental y se asegurará que el acceso a los apoyos y servicios se dé únicamente con base en lo establecido en estas Reglas, sin discriminación o distinción alguna.

²⁴³ Dicho Comité es el único facultado para interpretar las presentes Reglas y resolver los casos no previstos en las mismas en materia normativa y operativa. Sus facultades estarán determinadas en los Lineamientos respectivos, aprobados por sus integrantes. Asimismo, existe un Grupo Permanente de Trabajo del PET, que es el órgano operativo del Comité Técnico del Programa y se integra por las y los Directores Generales de: Atención a Grupos Prioritarios de la SEDESOL; de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT; de Carreteras de la SCT y la o el Director General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral de la STPS o sus suplentes.

²⁴⁴ Véase: <http://sn.dif.gob.mx/servicios/>.

acciones de evaluación de aptitudes, desarrollo de habilidades y orientación a la capacitación, mediante la coordinación con diversas empresas públicas, privadas o de autoempleo. Se estima que entre diciembre de 2012 y agosto de 2013 se alcanzó la inclusión productiva de 4,218 personas con discapacidad.²⁴⁵

La coordinación institucional constituye un reto fundamental en esta materia, toda vez que actualmente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza acciones para atender laboralmente a los grupos vulnerables; y en particular para promover el trabajo y empleo de las personas con discapacidad.

El reto en materia de inclusión laboral, requiere diseñar mecanismos de coordinación institucional que permitan disponer de un verdadero proceso, a través del cual se dé orden al esfuerzo institucional de las dependencias y entidades del Gobierno de la República y de los gobiernos estatales y municipales.

En concreto, se requiere vincular el enfoque y las acciones que promueve la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con otras dependencias que atienden a grupos vulnerables en materia laboral. A manera de ejemplo, la Subsecretaría de Previsión Social, a través de la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, podría vincular las acciones que instrumenta con las de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la SEDESOL, mediante la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

Es decir, además del fortalecimiento a los mecanismos existentes de coordinación institucional, es factible el impulso a la creación de nuevos mecanismos de vinculación interinstitucional entre las dependencias o entidades de la administración pública, que potencien el alcance de las políticas públicas cuya población objetivo o tema en común, como en el caso de la población vulnerable o el empleo, sirvan de vínculo para promover la inclusión y hacer efectivos los derechos sociales de millones de mexicanos en desventaja.

Asimismo, resulta conveniente que en los Criterios de Selección para ser Beneficiarios de los Apoyos Económicos del PET, se incluya como elemento prioritario no solamente a las personas que sean integrantes del conjunto de hogares del padrón de beneficiarios del Programa de Inclusión Social (PROSPERA) y del Programa de Apoyo Alimentario; o cuando la cobertura lo permita, apoyar a las personas enviadas por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), sino que en este caso se privilegie a las personas con discapacidad.

Las reglas de operación prevén adicionalmente que, en caso de que los beneficiarios de PROSPERA, del Programa de Apoyo Alimentario y del SNE no cubriesen las vacantes del proyecto, el ejecutor podrá cubrirlos con los interesados

²⁴⁵ Véase: *Primer Informe de Gobierno, 2012-2013*, p. 203. Es importante apuntar que para el Segundo Informe de Gobierno no se identificaron cifras reportadas por el SNDIF en este rubro.

que acudan directamente al proyecto y cumplan con lo señalado en la normatividad respectiva. Por ello también en este caso sería razonable privilegiar la inclusión de las personas con discapacidad a los beneficios que se otorguen.

Nuevo Certificado en Igualdad Laboral y No Discriminación

La discriminación sigue siendo una de las prácticas recurrentes en los centros de trabajo, tanto a nivel internacional como nacional. Por ejemplo, en el Mapa Nacional de la Discriminación 2013, realizado por el Instituto Nacional contra la Xenofobia y el Racismo (Inadi) de Argentina, se observa cuáles son los ámbitos en donde las mujeres dicen haber sufrido discriminación “por ser mujer”. Allí se señala que 54% corresponde a la esfera laboral.²⁴⁶

A nivel nacional, la *Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2010, Resultados Generales*, señala que la falta de oportunidades de empleo y experiencia son considerados como los principales problemas de las y los jóvenes en México; y que el principal problema percibido por cuatro de cada diez personas adultas mayores es la dificultad para encontrar trabajo.

En esta misma encuesta, en los *Resultados por Regiones Geográficas y Zonas Metropolitanas*, entre otras percepciones se refleja que la mayoría de la población está de acuerdo y muy de acuerdo en que no se justifica dar trabajo a una persona con discapacidad física cuando en el país hay desempleo.

En este contexto, lo registrado sobre salarios diferenciados entre mujeres y hombres, apariencia física, orientación sexual, personas que viven con VIH, personas que profesan una religión distinta a la mayoritaria, por color de piel, sexo, género, estado civil o conyugal, embarazo, por ser una persona migrante y no contar con documentos legales para trabajar, son sólo algunos de los motivos dentro de los centros de trabajo donde se llevan a cabo día a día casos de atropello a los derechos humanos y violación del derecho a la no discriminación de todas las personas.

La desigualdad convierte el espacio laboral en un lugar de limitación, segregación y exclusión, que impacta de manera directa y negativa en la productividad y desarrollo económico, político y social, en los países donde no se cuenta con una estrategia de prevención y eliminación de la discriminación.

A nivel mundial, sigue creciendo el reconocimiento de la necesidad de incorporar principios de igualdad entre mujeres y hombres en los centros de trabajo, con el propósito de eliminar prejuicios y estereotipos discriminatorios en dichos espacios. El mundo comprende

²⁴⁶ Para mayor abundamiento al respecto véase <http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/mapa-de-la-discriminacion/>

cada vez más que la erradicación de la discriminación en los centros de trabajo se relaciona de manera directa con la necesidad de la justicia social, ya que tanto la mujer como el hombre merecen convivir, compartir y competir en un ambiente de igualdad laboral.²⁴⁷

Este panorama de lucha contra la discriminación en los centros de trabajo, así como los datos estadísticos expuestos sobre el particular, las disposiciones legales tomadas a nivel nacional y los tratados internacionales de los cuales México forma parte, sugieren un mínimo de elementos de igualdad sustantiva que operen en dichos espacios. La cultura y las prácticas sociales que excluyen o dan trato desigual a las personas, se reproducen en todos los ámbitos de la vida. Su transformación requiere corresponsabilidad, compromiso, conocimientos y herramientas eficaces para lograr el desarrollo institucional u organizacional al interior, pero también en relación con el entorno.

Desde el año 2001, nuestro país figura entre las naciones donde la discriminación se encuentra formalmente prohibida en cualquiera de sus manifestaciones.

Las instituciones del Estado mexicano que han venido impulsando acciones encaminadas a propiciar un ambiente de no discriminación y de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en diferentes ámbitos, particularmente en el laboral,²⁴⁸ a través del reconocimiento a las buenas prácticas laborales en los centros de trabajo de los sectores público, privado y social, han sido el INMUJERES, el CONAPRED y la STPS, cuyos mecanismos para generar una cultura de respeto y cumplimiento de la igualdad y no discriminación en el ámbito laboral se describen en el siguiente cuadro:

²⁴⁷ “A nivel mundial, la evidencia muestra que las mujeres ganan, en promedio, entre 10% y 30% menos que los hombres. En términos de participación laboral, a nivel mundial, la participación de las mujeres disminuyó de 57% en 1990 a 55% en 2012; sin embargo, para América Latina y el Caribe, la participación femenina aumentó de 43% en 1990 a 58% en 2012. Para el caso de México, la brecha aún es amplia ya que la participación masculina llega al 83% mientras que la femenina alcanza apenas el 48%”. SEDESOL, *Boletín quincenal de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación*, núm. 72, marzo 18 de 2014.

²⁴⁸ Véase la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, cuya reforma publicada en el DOF el 14-11-2013, incorporó el concepto y alcance de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, al señalar en su artículo 34 que “las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así como el derecho fundamental a la no discriminación de aquéllas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, para lo cual desarrollarán las siguientes acciones [...]”.

MECANISMOS PARA GENERAR UNA CULTURA DE RESPETO Y CUMPLIMIENTO DE LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL		
Institución	Mecanismo / año de creación	Finalidad
INMUJERES	Modelo de Equidad de Género (MEG). 2003.	Desarrollar, fomentar e impulsar la perspectiva de género en las organizaciones, para institucionalizar las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo.
STPS	Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres. 2009.	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.
CONAPRED	Guía de acción contra la discriminación: "Institución Comprometida con la Inclusión" (Guía ICI), 2011.	Apoyar y asesorar a las instituciones públicas, educativas, empresas y organizaciones sociales de todo el país, en la construcción de la cultura de igualdad laboral y no discriminación.

A pesar de los esfuerzos y de los resultados alcanzados por la Norma Mexicana MNX-R-025-SCFI-2012 para la Igualdad Laboral entre Mujeres y Hombres,²⁴⁹ el Modelo de Equidad de Género²⁵⁰ y la aplicación de la ICI,²⁵¹ para salvaguardar los derechos de las y los trabajadores, aún persisten diversas formas de discriminación en el mercado laboral, las cuales representan obstáculos para el pleno goce de sus derechos humanos y laborales. Esta discriminación inhibe el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades de las personas, las excluye y las pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida.

Ante esta situación y con el objetivo de promover la igualdad y la no discriminación laboral de mujeres y hombres, la STPS, el INMUJERES y el CONAPRED deciden sumar esfuerzos, en marzo de 2014, para cumplir con los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2013-2018, el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No

²⁴⁹De 2009 a 2012 se certificaron con este mecanismo 1,082 centros de trabajo del sector privado y 443 instituciones de los tres órdenes de gobierno, con un total de 19,534 trabajadoras y 24,523 trabajadores. En 2013 se certificaron siete empresas del sector privado, con 695 centros y 66 instituciones con 350 dependencias y unidades administrativas de los tres órdenes de gobierno, con un total de 38,157 trabajadoras y 39,963 trabajadores. Durante 2014 se certificaron cinco empresas, con nueve centros de trabajo del sector privado y 11 instituciones con 50 dependencias y unidades administrativas de los tres órdenes de gobierno, con un total de 7,776 trabajadoras y 13,520 trabajadores.

²⁵⁰ Hasta 2013, 326 organizaciones que suman 2,879 centros de trabajo se encontraban con la certificación en el Modelo de Equidad de Género vigente. Este instrumento ha permitido a las organizaciones generar procedimientos para mejorar las condiciones de trabajo. Las organizaciones aprendieron, a partir de su implementación, a saber diagnosticar la situación que guarda la igualdad de género; en segundo lugar, a saber cómo mejorarla; en tercero, a generar condiciones de mayor equidad, estabilidad, y un mejor ambiente de trabajo. Finalmente, a promover una cultura de respeto a las diferencias, de igualdad de oportunidades y apoyar así a la democratización del país. De acuerdo con el estudio "Evaluación de impacto del Modelo de Equidad de Género" realizado en 2013 por el INMUJERES, las organizaciones que han implementado el Modelo de Equidad de Género refieren haber obtenido mejoras en el clima laboral, en la comunicación, en la productividad, en la estabilidad del personal en sus cargos, así como mayor promoción de acciones afirmativas para las trabajadoras. Asimismo, la percepción del personal entrevistado es favorable, en más de 60% en tópicos como ingreso al empleo, acceso a prestaciones, acceso a capacitación e igualdad de remuneración.

²⁵¹ A la fecha se tienen registradas cinco instituciones de la Administración Pública Federal, 50 instituciones estatales, 329 Instancias Municipales y 297 Municipios, dando un gran total de 681 instituciones públicas. Aunado a esto, desde el 2011 se tienen registradas 74 organizaciones de la sociedad civil y 79 instituciones privadas, con un total de 834 instituciones inscritas en la Guía ICI.

Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación (PRONAIND) 2014-2018, así como con la normatividad nacional e internacional vigente en la materia.

Con este marco programático, el 19 de agosto de 2014 los titulares de la STPS, el INMUJERES y el CONAPRED firmaron un Convenio de Colaboración, cuyo objetivo es realizar en forma coordinada acciones tendientes a difundir, promover y fomentar la igualdad laboral y la no discriminación en los centros de trabajo de los sectores público, privado y social; mediante la fusión de los tres mecanismos que operan cada una estas dependencias para la creación de un nuevo Certificado en Igualdad Laboral y No Discriminación.

Este nuevo mecanismo integra las lecciones aprendidas y el consenso de las tres instancias, a fin de sentar las bases institucionales de lucha contra la discriminación en los centros de trabajo. Esto implica que los tres mecanismos existentes dejarán de aplicarse a partir de la puesta en marcha de dicho Certificado.²⁵²

El objetivo general de este Certificado es reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas de igualdad laboral y no discriminación, que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores, con los siguientes objetivos específicos:

- Impulsar el cumplimiento de la normatividad en materia de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral;
- Fortalecer y promover en los centros de trabajo la mejora continua, a través de la orientación y asesoría en materia de inclusión laboral, igualdad de oportunidades y no discriminación, y
- Contribuir a la sostenibilidad de buenas prácticas en materia de prevención, atención, sanción y eliminación de la discriminación, para alcanzar la

²⁵² En el caso de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2012, se seguirá el proceso previamente establecido por las leyes mexicanas para su cancelación.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

igualdad real de oportunidades y de trato en los centros de trabajo.

Este nuevo esquema de certificación, es una de las respuestas del Gobierno de la República a la necesidad de intervención gubernamental en el mercado laboral, de forma coordinada e interinstitucional, encaminado a mejorar las condiciones laborales en igualdad de oportunidades para todas las personas, sin distinción de sexo, género, edad, discapacidad, preferencia sexual, política o religiosa, origen étnico, condición social o de salud, el estado civil o conyugal y cualquier otra condición.

El Certificado está dirigido a todos los centros de trabajo establecidos en el territorio nacional, sin importar su tamaño o actividad. Para la obtención del mismo, las auditorías son realizadas por terceras partes capacitadas y autorizadas por las dependencias convocantes, entre las cuales se encuentran preferentemente las universidades. Tiene como ejes transversales la igualdad y no discriminación, lo cual implica que las políticas internas de los centros de trabajo asuman la igualdad y la no discriminación como dimensiones que necesariamente deben ser consideradas en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de sus actividades. Es un proceso de cambio, y como tal requiere acciones que contribuyan a crear entornos más incluyentes y armónicos para las personas que laboran en estos centros de trabajo.

Estas acciones evitarán duplicidades institucionales, y permitirán conjuntar esfuerzos en el objetivo común: construir políticas para la igualdad laboral y no discriminación que impacten en la productividad y competitividad de los centros de trabajo, en un contexto de legalidad, respeto a los derechos humanos, administración moderna de los recursos humanos, mejora de las condiciones laborales de las personas, trabajo decente con seguridad social, capacitación continua y con condiciones óptimas de seguridad y salud para prevenir riesgos de trabajo.

Continuidad y fortalecimiento de la política social y de combate a la pobreza (Programa PROSPERA)

El programa PROSPERA tiene como antecedentes inmediatos la estrategia que se remonta al año 1997, bajo el nombre de Programa de Educación, Salud y Alimentación

(Progresá)²⁵³, y que a partir del año 2002 se transformó en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el cual operó hasta el ejercicio fiscal 2014 con una cobertura nacional.²⁵⁴

Oportunidades estuvo enfocado a contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación de las familias beneficiarias del Programa.

No obstante que dicho instrumento mostró resultados positivos, al alcanzar un mayor nivel de capital humano en los integrantes más jóvenes de los hogares, y del impacto positivo y los aprendizajes históricos emanados del mismo, el actual Gobierno de la República visualizó que debería ser parte de la política pública de desarrollo social del Estado mexicano con enfoque productivo y no solamente de carácter asistencial.

Para sustentar tal decisión, se atendieron las observaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el sentido de que:

- ✓ “la participación de la población pobre en los principales programas productivos y de empleo aún es limitada, a pesar de ser ésta la que enfrenta mayores barreras para insertarse en los procesos productivos y de comercialización”;
- ✓ “el gasto social rural con programas como Oportunidades se dirige efectivamente a los hogares rurales pobres, pero la ausencia de apoyos de programas productivos y al empleo limita su capacidad para mejorar sus ingresos de manera sustentable”.
- ✓ “para mejorar el acceso de los hogares rurales pobres y más vulnerables a los programas productivos y de empleo, se sugiere: a) destinar recursos a programas existentes con mayor incidencia sobre poblaciones pobres (con potencial productivo); b) revisar las

²⁵³ Véase Decreto publicado el 8 de agosto de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación* por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

²⁵⁴ Véase el Decreto por el que se reformó el PROGRESA, a fin de crear la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 2002; así como el Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal 2014, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2013.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Reglas de Operación e instrumentos de identificación de beneficiarios de los programas, y c) crear nuevos instrumentos diseñados para aumentar las capacidades productivas de los productores pequeños con mayor grado de pobreza y vulnerabilidad, particularmente los relacionados con la comercialización”.

Lo que se pretende es tener mayor incidencia en la reducción de la pobreza, por lo que se tiene previsto que el Programa PROSPERA brinde opciones que fomenten la productividad de las familias, para que sean capaces de generar ingresos por su propia cuenta y disminuyan su dependencia de las transferencias monetarias; además de facilitar la ampliación de sus trayectorias educativas y su ingreso al mercado laboral formal, con el objeto de fomentar su independencia económica.²⁵⁵

El reto se encamina a lograr que el Estado mexicano consolide la política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva y laboral, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza.

Fortalecimiento de las acciones de sensibilización y concientización del problema de la exclusión laboral

Para atender y combatir el problema de la exclusión laboral en México, un reto de primer orden lo constituye el crear conciencia pública sobre el tema, explicar cómo, dónde y por qué se produce, poniendo especial atención en el derecho al trabajo sin ningún tipo de discriminación, que contribuya a socializar y concientizar a la población sobre el concepto de trabajo digno o decente, lo que implica transformar los patrones culturales en materia de derechos sociales.

En el desarrollo de estas acciones de difusión, se requiere la suma de esfuerzos; como ya se ha señalado, el tema de la exclusión social y laboral conlleva ampliar el espectro de ámbitos de análisis a otras esferas de la vida, toda vez que estos fenómenos son multidimensionales,

aunque encuentran un caldo de cultivo en la dimensión de la pobreza.

El reto apunta a que el gobierno, como principal responsable de emprender acciones encaminadas a la inclusión social y laboral, genere una sinergia de colaboración entre los sectores público, social y privado. Para ello, se requiere elaborar material de difusión que apoye y complemente estas actividades, dirigidas a sectores específicos de la población; por ejemplo, para las personas con discapacidad visual, material en sistema braille con un lenguaje claro y sencillo, constituiría una opción a explorar.

Para el público en general, la edición de material accesible a través de folletos (dípticos y trípticos) y las herramientas tecnológicas, permitirían acercar información básica para posicionar el tema en el sentir ciudadano. Asimismo, habrá que valorar la elaboración de materiales orientados a las organizaciones de trabajadores y empleadores, para lo cual es fundamental la experiencia de la OIT y otras organizaciones a través de sus guías.

Desarrollo de herramientas de apoyo para la inclusión laboral

Las buenas prácticas pueden utilizarse con suma propiedad para estimular la reflexión y proponer ideas susceptibles de consideración. No se espera que las buenas prácticas deban copiarse necesariamente de un entorno para su aplicación en otro. No obstante, como mínimo, tales actuaciones pueden propiciar la reflexión y la generación de ideas acerca de posibles adaptaciones. Cuanto más se haya probado y demostrado que funciona un planteamiento similar en múltiples y diversos entornos, mayor será la probabilidad de que pueda ser aplicado en algún aspecto en otros ámbitos.

Las buenas prácticas abonan a diversos fines, entre éstos se cuentan, por ejemplo:

- ✓ Informar y mejorar la práctica, y aprender de la experiencia acerca de los planteamientos que funcionan mejor;
- ✓ Prestar asesoramiento respecto al modo de trabajar adecuadamente y de mejorar nuestra

²⁵⁵ Véase Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de septiembre de 2014.

actividad, a fin de poder “modificar nuestra forma de trabajar y actuar de un modo más efectivo, estratégico y rentable”;

- ✓ Contribuir a la base de conocimientos a escala internacional respecto a lo que resulta efectivo en el terreno de la inclusión laboral.

A manera de ejemplo, se citan aquí algunas guías y manuales que en distintos países, diversas instituciones han venido desarrollando como herramientas de apoyo para la inclusión laboral, y que pueden servir de referencia en estos cometidos.

A nivel internacional, destaca la *Guía de Buenas Prácticas por el Empleo para Colectivos Vulnerables*, elaborada en el año 2002 por la Cruz Roja Española, en el marco del desarrollo del Plan de Empleo para Colectivos Vulnerables. Dicho trabajo, fue creado con la intención de compartir, junto con otras entidades, administraciones públicas, agentes sociales y empresas, la responsabilidad social de desarrollar iniciativas y proyectos de empleo como herramientas de integración social de las personas más vulnerables. La intención de esta Guía de Buenas Prácticas es dar a conocer el abanico de experiencias que se están desarrollando por la integración social de las personas a través del empleo.²⁵⁶

Merece mención especial la *Guía para personas con discapacidad en búsqueda de trabajo: “Ser contratado”*, cuya primera edición corresponde al año 2013 y que forma parte de la “Estrategia Empresarial para la inclusión laboral de personas con discapacidad”, puesta en marcha conjuntamente por la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) de Chile y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).²⁵⁷

Como parte de este reto, se debe integrar una base de datos de buenas prácticas, que permita contribuir a identificar acciones susceptibles de replicarse y recuperar aprendizajes y lecciones de dichas acciones y, en el mediano plazo, aportar al diseño de instrumentos y a la retroalimentación de políticas en las distintas regiones del país.

En México, existe ya un camino recorrido, que puede servir para orientar en estos propósitos y que incluso antecede a la publicación citada de la OIT. Nos referimos a la *Guía para empleadores interesados en la inserción laboral de personas con discapacidad*, publicada en el año 2005 y que formó parte de la Colección “Empresa Incluyente”, a cargo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación;

²⁵⁶ Cruz Roja Española-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, 2002.

²⁵⁷ Esta Guía, se dirige a las personas que están buscando empleo remunerado en el sector formal. Aunque se ha preparado para los adultos con discapacidad, los principios básicos para encontrar un trabajo y ser contratado son los mismos para cualquier persona. Las personas sin discapacidad también pueden encontrar valor en esta publicación. Las personas con discapacidad ya no se visualizan como personas que sólo necesitan protección y cuidado, sino como individuos con derechos, incluyendo por supuesto el derecho a la capacitación y al empleo. *Ser contratado: guía para personas con discapacidad en búsqueda de trabajo. (Herramientas de apoyo para la inclusión laboral)*. Santiago de Chile, OIT, SOFOFA, 2013.

y que además precedió a la *Guía para la inclusión laboral de personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas con VIH 2012*, que publicó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual será revisada para su actualización.

En el rubro de manuales, en el plano internacional vale la pena citar el desarrollado por la OIT, denominado *Orientación Profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*, a través del cual se pretende contribuir a que los responsables de políticas, los planificadores y los especialistas de programas de orientación profesional puedan acceder a información sobre el tema, donde y cuando más la necesiten. Expone la diversidad de los enfoques existentes sobre orientación profesional en diferentes países. Para ello, recoge aportes de expertos en orientación del mundo entero, a través de revisión de literatura, de consulta a informantes clave y de una búsqueda exhaustiva de herramientas existentes en internet.²⁵⁸

Este reto implica apoyarse en las herramientas tecnológicas para diseñar e integrar un mecanismo que permitiría avanzar en la generación de información, el análisis y sistematización de datos cuantitativos y cualitativos, con el objeto de brindar insumos para la formulación y el seguimiento de políticas públicas.

Promoción de reformas al marco jurídico para la inclusión laboral de las personas en reclusión (próximas a ser liberadas)

La iniciativa de reforma al marco jurídico para la inclusión de las personas en reclusión próximas a ser liberadas, representa un reto porque además de ser un factor innovador para fortalecer la incorporación a un empleo de las personas que han obtenido su libertad después de pagar su deuda con la sociedad, se constituye en una importante herramienta para evitar la discriminación y coadyuvar a la reinserción social por el trabajo.

La iniciativa de reforma consiste en adicionar diversos artículos al Capítulo III, del Título V del Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014; así como reformar el artículo 133 de la *Ley Federal del Trabajo* para establecer una definición clara de los antecedentes relacionados con la impartición y la administración de la justicia y cuáles de éstos constituyen antecedentes penales.

Esta definición permite establecer de manera precisa las circunstancias y los términos en que se podrán emitir las certificaciones de estos antecedentes en los casos que se soliciten para poder acceder a un empleo.

Como ya se mencionó, la *Ley Federal del Trabajo* incorpora en su artículo 2º el concepto de trabajo digno o decente y lo define como aquél en el que se respeta plenamente

²⁵⁸ OIT. *Orientación profesional: un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*. Montevideo, OIT/Cinterfor, 2006.

la dignidad humana de las y los trabajadores; en el cual 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 garantiza el acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se brinda 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.

La propia *Ley Federal del Trabajo* refuerza este concepto al establecer en el artículo 3° que no podrán establecerse condiciones que impliquen discriminación entre los trabajadores por motivo de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana, sin menoscabo de las distinciones, exclusiones o preferencias que se sustenten en las calificaciones particulares que exijan una labor determinada.

Por su parte, la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*, reconoce y tutela la protección de los derechos laborales frente a cualquier acto de discriminación, al especificar en su artículo 9, fracciones III, IV y V, que se consideran como actos de discriminación, el prohibir la libre elección de empleo, o restringir las oportunidades de acceso, permanencia y ascenso en el mismo; establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales; o limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional.

Sin embargo, aún existen en nuestro país prácticas discriminatorias que en ocasiones impiden a las personas tener acceso o permanecer en un empleo, como en los casos de personas que habiendo purgado una sanción privativa de su libertad dictada por la autoridad jurisdiccional correspondiente, y habiendo pagado la deuda contraída con la sociedad, obtienen su libertad, sin embargo, les resulta difícil en la práctica ejercer plenamente sus derechos para incorporarse a un empleo.

Una de esas prácticas, que aún realizan algunas empresas, es la de solicitar a los buscadores de empleo o a los propios trabajadores, presenten una carta, constancia o certificado en el que las autoridades competentes hagan constar la inexistencia de antecedentes penales, como condición para su ingreso y/o permanencia en el puesto de trabajo. Este requerimiento lesiona sus derechos fundamentales de dignidad, igualdad, presunción de inocencia y derecho al trabajo.

Esta práctica contraviene, además, el espíritu del Sistema Penitenciario Mexicano, a través del cual se busca que una persona que ha cometido un ilícito, reciba la sanción correspondiente, misma que puede implicar la privación de su libertad, así como el resarcimiento del daño causado y

que, una vez que ha cumplido con la sanción aplicable, las autoridades competentes le brinden herramientas que le permitan reincorporarse a la sociedad y se garanticen los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a todo individuo.

Por lo anterior es necesario desarrollar una iniciativa de reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales y a la *Ley Federal del Trabajo* en materia de certificación de antecedentes penales, cuyo objetivo sea contribuir al tema de la inclusión laboral de las personas en situación de reclusión, próximas a ser liberadas.

Promoción y fortalecimiento de alianzas con empleadores y sindicatos

Uno de elementos que permite contrastar ideas y experiencias para avanzar en la inclusión laboral y el acceso efectivo de las personas en situación de vulnerabilidad laboral al empleo, es la participación articulada de los actores sociales. Tradicionalmente, el trabajo a favor de los grupos más vulnerables y la lucha contra la exclusión, ha sido un papel asignado a las instituciones públicas, sin embargo, esta percepción está cambiando, ya que recientemente el sector privado, en mayor medida, se involucra, compromete y es corresponsable con las personas y grupos vulnerables.

Paradójicamente, aunque los empleadores tienen un papel directo en la creación de empleo –y en lo que respecta al empleo de los jóvenes, proporcionándoles su primer empleo–, sin un clima macroeconómico apropiado, sin inversiones y sin un marco de políticas de empleo propicio al crecimiento económico estable y a la generación de empleo, ellos no podrán cumplir su papel de manera eficaz. En este contexto, la colaboración y el diálogo social entre empleadores, gobiernos y trabajadores es de fundamental importancia. La tarea realizada por los empleadores para impulsar empresas socialmente responsables, ha avanzado significativamente; prueba de ello son los códigos de ética, las guías para empleadores para no contratar menores de edad y la garantía de los derechos inherentes a un trabajo digno o decente de las y los adolescentes en edad permitida.²⁵⁹

Sin embargo, un reto de cara al futuro, apunta a fortalecer la vinculación entre los gobiernos y las empresas, a fin de consolidar acciones para la atención de algunos problemas sociales, como la exclusión y la discriminación en el trabajo.

La responsabilidad social implica una decisión de ir más allá del mero cumplimiento de la ley. Tiene un carácter voluntario y heterogéneo, que se adapta a las circunstancias específicas, así como de las capacidades institucionales de cada organización empresarial.

²⁵⁹ STPS, *El Trabajo Infantil en México: Avances y Desafíos*, 2014, p. 147.

Para la OIT, aunque los límites entre la acción gubernamental y la actividad empresarial no siempre son inamovibles, es importante darse cuenta de que los gobiernos tienen un papel claramente establecido en la sociedad, que consiste en prestar determinados servicios en ámbitos como la salud y la educación, la redistribución de la riqueza y la garantía de la seguridad, entre otros. En la eventualidad que los gobiernos no consignan o se muestren incapaces de cumplir con su cometido, las organizaciones de empleadores pueden considerar oportuno desempeñar acciones que mitiguen esta carencia a través de iniciativas voluntarias de responsabilidad social.²⁶⁰

Como parte de este reto, se podrían impulsar acciones para fortalecer la participación de las organizaciones de empleadores en las alianzas que puedan alcanzarse entre las escuelas y la industria, por ejemplo, en las negociaciones colectivas sobre los términos y condiciones del empleo de jóvenes y aprendices.

Lo anterior, permitiría ofrecer una respuesta a los crecientes desajustes que se presentan entre las competencias y el talento que pueden ofrecer los jóvenes egresados y las necesidades que deben cubrir las empresas, como lo sugiere el reporte “Disrupting Unemployment: Business-led Solutions for Action”, publicado por el Foro Económico Mundial en abril de 2015.²⁶¹

Por lo que respecta a las organizaciones de los trabajadores, su papel como aliados del gobierno para actuar en favor del empleo decente, supone fomentar políticas laborales que le den prioridad a la calidad del empleo, así como impulsar el establecimiento de cuotas para mujeres y jóvenes.

Asimismo, el reto apunta a establecer alianzas y estrechar la comunicación con las agrupaciones sindicales, prestando atención a sus iniciativas²⁶² a fin de sumar esfuerzos.

PRINCIPALES DESAFÍOS

Atendiendo a las propuestas e iniciativas que se han venido promoviendo en el plano regional, y reiterando que los desafíos constituyen una agenda de asuntos que implican el fortalecimiento y consolidación de políticas, programas y acciones transversales, que involucran a diversas dependencias y entidades del Gobierno de la República, con una temporalidad que se enmarca en el mediano y largo plazo, a continuación se presentan algunas propuestas que se inscriben en cada uno de ellos.

²⁶⁰ Andrés Yuren, *Las Organizaciones de Empleadores y su Contribución a la Promoción del Empleo Juvenil*, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

²⁶¹ Foro Económico Mundial. 2015, *Disrupting Unemployment Business-led Solutions for Action*.

²⁶² Cfr. CTM, *Programa Nacional para el Desarrollo Laboral 2013-2018*, Agenda de los trabajadores. Confederación de Trabajadores de México Ciudad de México, 2012.

Alfabetización, educación y aprendizaje por competencias

El analfabetismo es un poderoso factor que contribuye a la perpetuación de la pobreza, la marginación y la exclusión social. No saber leer ni escribir constituye una de las más grandes desventajas personales y sociales que una persona puede tener. De hecho, se puede decir que esa condición margina, excluye y demerita a los individuos, incluso en su propio medio social. Sus implicaciones en la integración social y productiva de las familias son muy importantes en la actualidad, toda vez que sin niveles adecuados de educación y formación no se tiene acceso al cúmulo de información disponible ni a las actividades mejor remuneradas o a niveles adecuados de capacitación para el trabajo.²⁶³

Por ello, un desafío que no admite mayor postergación en su atención es el problema del analfabetismo. Datos del INEGI, que corresponden al censo más reciente (2010), indican que en nuestro país existen 5.4 millones de analfabetos.

El diagnóstico deja ver que los adultos mayores (60 años y más) es el grupo que experimenta tasas de analfabetismo más elevadas; en ellos sobresalen las mujeres: casi 29% de las personas del sexo femenino mayores de 60 años es analfabeta. En pleno siglo XXI, tres de cada 10 adultas mayores mexicanas tienen ese nivel de exclusión.²⁶⁴

Asimismo, una de las características tradicionales del analfabetismo en México es su predominancia en las áreas rurales, es decir, en las localidades menores de 2 500 habitantes, donde la alfabetización es más difícil que en las grandes concentraciones urbanas. La distribución del analfabetismo en las entidades federativas refleja, en cierto modo, el nivel de desarrollo humano de éstas. Sólo para dar un detalle, seis estados de la República concentran cerca de 52% de personas analfabetas (2.8 millones); ordenados de mayor a menor número: Veracruz, Chiapas, México, Oaxaca, Puebla y Guerrero. Resalta el hecho de que todos cuentan con numerosos grupos de población indígena.²⁶⁵

En México se requiere enseñar a leer y escribir a los millones de mexicanos que viven excluidos. Pero además, el desafío debe apuntar a concebir la alfabetización no como un fin en sí mismo, no como una meta última, y por lo tanto, como factor único y exclusivo para adquirir las competencias elementales de saber leer y escribir. Por el contrario, la alfabetización debe servir, sobre todo, para que las personas participen de mejor manera, en condiciones de igualdad, en el mundo social, para contribuir a evitar la marginación y la exclusión.²⁶⁶

²⁶³ José Narro Robles y David Moctezuma Navarro, “Analfabetismo en México: una deuda social”, en: *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México, vol. 3 núm. 3, septiembre-diciembre 2012.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ *Ibid.*

²⁶⁶ *Ibid.*

En esta lógica, la educación, en tanto derecho fundamental y factor decisivo en el desarrollo de los países, recientemente se ha concebido como un medio para mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de los países.²⁶⁷

La educación es considerada, en la actualidad, como un factor estratégico del desarrollo y uno de los principales campos de intervención de la política pública para fomentar una mayor igualdad de oportunidades. El aumento de los niveles educativos de la población tiene efectos positivos sobre factores clave de desarrollo y bienestar, como la productividad, el ingreso, el empleo y la competitividad, además de la construcción de la ciudadanía, la identidad social y el fortalecimiento de la cohesión social.²⁶⁸

En reconocimiento a lo anterior, la actual administración federal ha venido impulsando la reforma educativa, como la vía para asegurar una educación obligatoria de calidad, al alcance de todos los niños y jóvenes del país. “La educación gratuita, laica e incluyente permitirá avanzar seriamente en el propósito de abatir el rezago y proporcionar a los alumnos una educación integral, para la convivencia armónica y el desarrollo personal y social, así como con las herramientas que les permitan competir en un mundo globalizado que hace uso del conocimiento y la tecnología”.²⁶⁹

Los resultados de dicha reforma no serán inmediatos, pero para continuar avanzado en su instrumentación, se requiere la suma de voluntades de diferentes actores, actualizar los instrumentos jurídicos que regulan la operación del Sistema Educativo, así como coordinación efectiva entre los tres niveles de gobierno.

El desafío no termina aquí, es enorme, ya que las reformas educativas, para que puedan considerarse como tales, requieren no sólo de cambios legales o normativos, sino también modificaciones en las prácticas educativas. Lograr que maestros y alumnos participen de manera más comprometida durante los procesos de enseñanza y de aprendizaje, será posible en la medida que conozcan, interpreten y hagan suyas las propuestas curriculares enmarcadas en el modelo de las competencias. Postergar el desafío de la alfabetización, dejar inconclusa la reforma educativa y no profundizar en el aprendizaje por competencias, hará cada vez más

difícil revertir la desigualdad en el país e integrarnos a la sociedad y a la economía del conocimiento.²⁷⁰

Políticas activas para el empleo juvenil: marco institucional, leyes e incentivos.

La juventud, representa una etapa en la que normalmente los jóvenes inician su vida en pareja y forman su propia familia, entre otros aspectos que son propios del curso de vida y que en términos de política pública resultan ser todo un desafío, ya que todos los jóvenes tienen el derecho a tener las oportunidades que garanticen su pleno desarrollo y mejoren su calidad de vida.

Este desafío guarda relación con la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. Sin embargo, este desafío, va más allá de encontrarles un trabajo (de preferencia acorde con sus calificaciones), sino también se vincula con las aspiraciones de los jóvenes de obtener un empleo que les permita satisfacer sus diversas necesidades.

A lo anterior se suma otra situación igualmente compleja que enfrentan los jóvenes relacionada con varias disyuntivas entre las etapas de finalización de estudios y las del ingreso al mercado laboral; etapas que, por supuesto, están determinadas por las necesidades económicas de sus hogares y las oportunidades percibidas en el mercado laboral. Asimismo como parte del desafío, destaca la necesidad de superar la inclusión laboral de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, toda vez que ello tiene gran impacto en la forma en que transcurren las primeras experiencias laborales, las que además tienen alta influencia en la trayectoria laboral y personal futura.²⁷¹

El punto de partida para encarar estos desafíos, debe tener como piedra angular reconocer la heterogeneidad en el perfil social de los jóvenes. Existen muchas categorizaciones, las más utilizadas son aquellas que dan cuenta de su condición de actividad: jóvenes que estudian, jóvenes que trabajan, jóvenes que estudian y trabajan, jóvenes que no estudian ni trabajan (los llamados “ninis”). También encontramos mujeres jóvenes, mujeres indígenas, jóvenes rurales, jóvenes excluidos, entre otros.

Datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010,²⁷² dan cuenta de las diversas actividades que realizan los jóvenes y de cómo las distribuyen.

²⁶⁷ En 1996, la UNESCO publicó un informe sobre la educación para el siglo XXI, en él señala que la humanidad está expuesta a múltiples desafíos y la educación es el instrumento indispensable para enfrentarlos; y propone tener en cuenta “las competencias adquiridas más allá de la educación inicial”, para que también las competencias adquiridas en la vida sean reconocidas por las empresas y por el sistema educativo.

²⁶⁸ OIT, *Trabajo Decente y Juventud en América Latina. Políticas para la acción*, 2013. [Consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf].

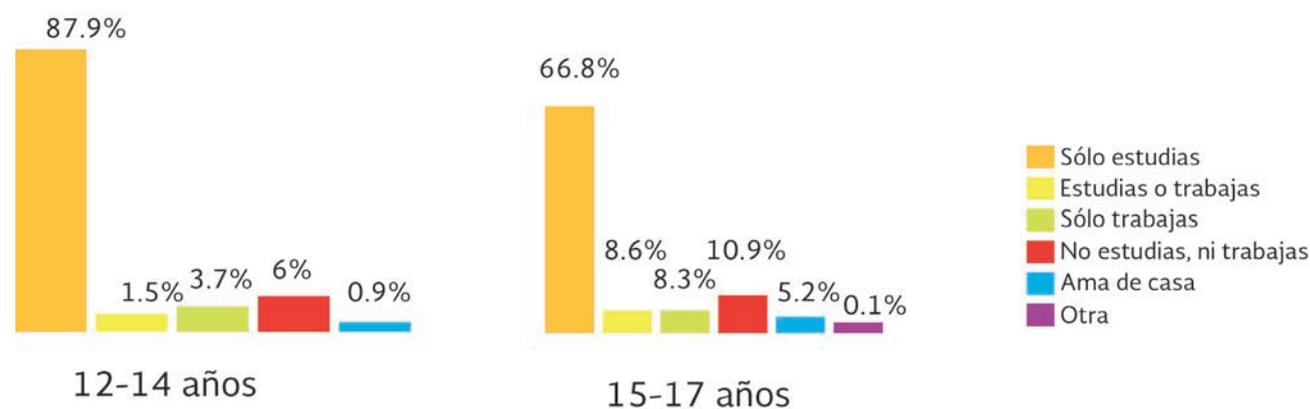
²⁶⁹ Véase: <http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-es/>.

²⁷⁰ “El Sistema Nacional de Competencias, promovido por el CONOCER, es un Instrumento del Gobierno Federal que contribuye a la competitividad económica, al desarrollo educativo y al progreso social de México, con base en el fortalecimiento de las competencias de las personas. Para enfrentar con éxito los desafíos de los mercados cada vez más globalizados, México requiere de empresarios, trabajadores, docentes y servidores públicos más competentes. El Sistema Nacional de Competencias facilita los mecanismos para que las organizaciones e instituciones públicas y privadas, cuenten con personas más competentes”. <http://www.conocer.gob.mx>

²⁷¹ Encuentro Intersectorial de Intercambio y Programación “Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo”. Estado del Arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa. [Consultado en: <http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleoJuvenil.pdf>].

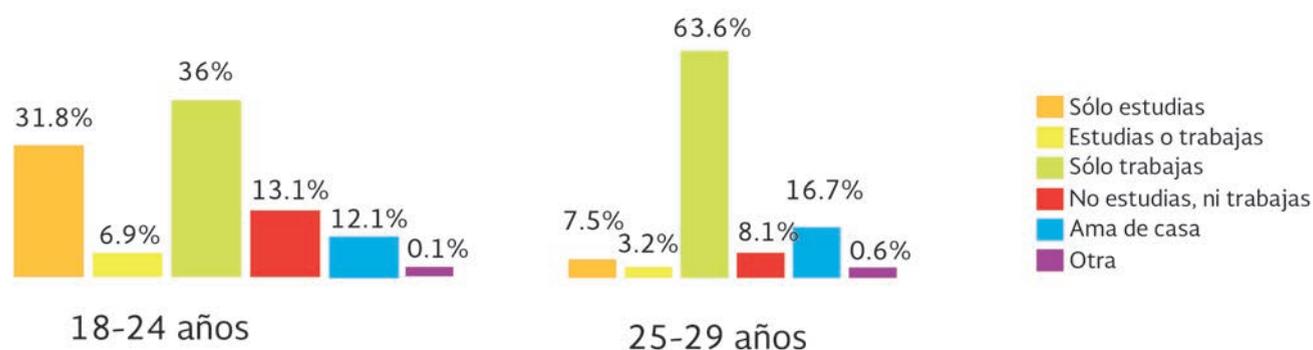
²⁷² Instituto Mexicano de la Juventud- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. Resultados sobre las y los jóvenes*, México, 2011.

ACTUALMENTE TÚ...
Resultados de la población de 12 a 17 años



La mayoría de la población joven entre 12 y 14 años sólo se dedica a estudiar, aunque se observa un porcentaje de 3.7% que a esa edad ya trabaja y sólo se dedica a ello, y 6% que en esa edad no estudia ni trabaja. Para la juventud entre 15 y 17 años, se observa que seis de cada diez estudia, uno de cada diez no estudia ni trabaja, 8.6% estudia y trabaja, y de manera muy pareja, 8.3% sólo trabaja. Se registra también 5.2% de esta población joven que se dedica a labores en casa (no remuneradas).
*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

ACTUALMENTE TÚ...
Resultados de la población de 18 a 29 años



La población joven entre 18 y 24 años se dedica de manera muy similar a trabajar (36%) y a estudiar (31.8%). En este rango de edad se encuentra el mayor porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan. Una de cada diez personas jóvenes se dedica a labores en casa (no remuneradas) y 6.9% estudia y trabaja. La mayoría de las y los jóvenes entre 25 y 29 años trabaja (seis de cada diez), mientras que 16.7% se dedica a labores del hogar (no remuneradas).
*La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

La encuesta también presenta la percepción que tienen los jóvenes respecto a lo que ellos consideran como sus principales problemas, ocupando el primer lugar la falta de oportunidades de empleo y experiencia para obtenerlo.

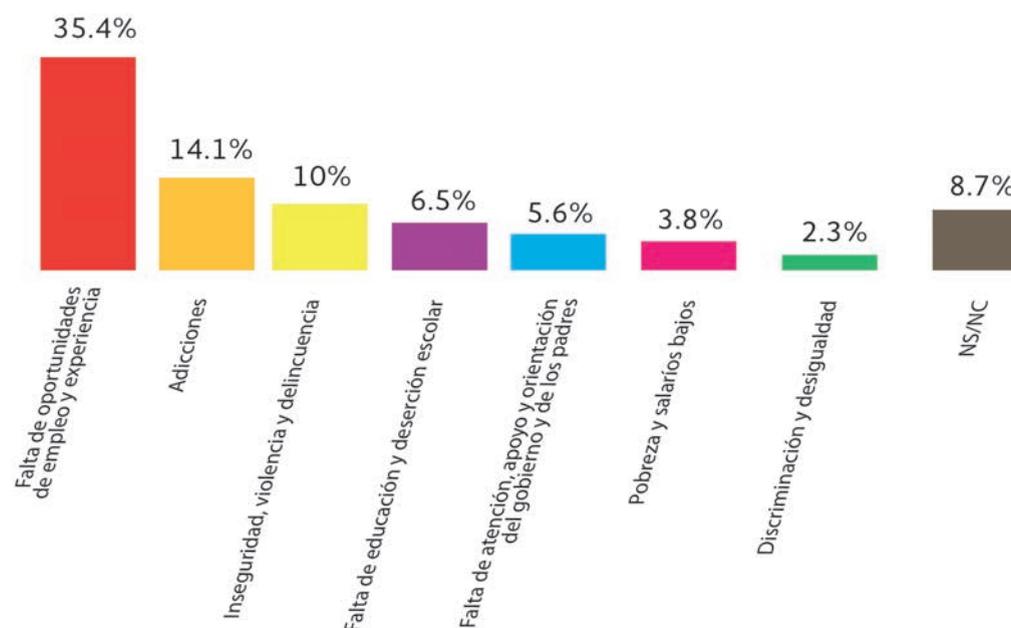
Para el actual Gobierno de la República, su enfoque de la política de juventud reconoce que la pluralidad de la sociedad, la heterogeneidad de las y los jóvenes, la complejidad de demandas ciudadanas y las crisis económicas, son algunos de los fenómenos que cada vez reclaman buscar caminos más creativos, diversos e incluyentes para la toma de decisiones y la solución de problemas públicos.²⁷³

En este marco, y con el propósito de crear oportunidades y condiciones para garantizar el ejercicio de los derechos y de la ciudadanía de las personas jóvenes, el desarrollo de sus potencialidades y su aporte al desarrollo nacional, se diseñó y puso en marcha el Programa Nacional de Juventud 2014-2018 (Projuventud), cuyo eje articulador es la intención de promover situaciones de prosperidad para incrementar las oportunidades de las y los jóvenes a fin de convertirlos en agentes sociales plenamente autónomos.

²⁷³ Véase "Programa Nacional de Juventud 2014-2018", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014, consultado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014/.

¿CUÁL CREES QUE ES EL PRINCIPAL PROBLEMA PARA LA GENTE DE TU EDAD EN MÉXICO HOY EN DÍA?

Resultados de la población de 12 a 29 años



Para 35 de cada cien jóvenes en el país, la falta de oportunidades de empleo y de experiencia es el principal problema de la juventud en México, seguido de las adicciones y la inseguridad, violencia y delincuencia.

*La gráfica no presenta los porcentajes de otros problemas (13.5%), por lo que no suma 100%.

Dicho Programa cuenta con cuatro objetivos que atienden con un enfoque de transversalidad²⁷⁴ diversas esferas de la condición juvenil, y agrupan las estrategias y las acciones en materia de educación, empleo, vivienda, seguridad, cultura, salud, participación, espacios de consulta y de toma de decisiones, y las acciones para una mejor comunicación, entendimiento y respeto de las y los jóvenes con otros segmentos sociales para generar un diálogo intergeneracional; así como un enfoque específico para grupos en exclusión.²⁷⁵

El Programa no se limita a acciones del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), pretende que los tres órdenes de gobierno, actores públicos, privados, sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y sociedad en general, contribuyan a la mejora de la calidad de vida de las y los jóvenes. Sus objetivos y ámbitos de acción son los siguientes:

²⁷⁴ "El acceso a la educación, al empleo y a la vivienda no es tarea sólo de instituciones especializadas, requiere de la transversalidad, la coordinación interinstitucional y la intergubernamental en la hechura y la ejecución de las intervenciones para atender procesos como la transición de las y los jóvenes de la escuela al primer empleo, permanencia en la escuela, o la conformación del historial crediticio para la compra, renta o mejora de la vivienda. Así, si bien la SEP, la STPS y la CONAVI, resultan ser actores naturales para lograr el objetivo, para resultados más efectivos de las estrategias y líneas de acción es necesario la colaboración con y entre otras dependencias (SHCP, SE, SEDESOL, SAGARPA), instituciones específicas (CONACYT, INADEM), el sector privado, el productivo y el sistema bancario, las entidades federativas y municipios, sobre todo las instituciones de juventud, y, además, organizaciones de la sociedad civil". *Ibid.*

²⁷⁵ Si bien el programa de acciones es en atención a la población joven en su conjunto, son grupos prioritarios los núcleos de población que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida, entre ellos jóvenes en situación de pobreza, marginación, jóvenes indígenas, migrantes, minorías religiosas, étnicas o culturales, minorías sexuales, trabajadoras del hogar, personas con discapacidad, mujeres jóvenes.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS



OBJETIVO	ÁMBITOS DE ACCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar las oportunidades de las y los jóvenes para acceder a los sistemas escolares, productivos y de obtención de vivienda. 	Acceso a la educación, al trabajo y a la vivienda.
<ul style="list-style-type: none"> Promover condiciones para que las y los jóvenes tengan un entorno digno a través de esquemas de salud, convivencia y seguridad. 	Entornos de salud, cultura, tecnológicos, seguridad, de justicia, autocuidado.
<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la participación juvenil para impulsar el desarrollo comunitario a través de esquemas de inclusión y cohesión social. 	Organización, espacios de participación, convivencia y de consulta.
<ul style="list-style-type: none"> Contribuir a una sociedad igualitaria mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todos los y las jóvenes. 	Comunicación, respeto y entendimiento. Sectores juveniles en riesgo de exclusión.

De las siete estrategias que comprende el primer objetivo, tres se vinculan directamente con las cuestiones del empleo juvenil, mismas que se describen a continuación con sus respectivas líneas de acción.

Estrategia/ Líneas de acción
<p>1.4. Apoyar la transición de la dinámica escolar a la vida laboral de las y los jóvenes.</p> <p>1.4.1 Diseñar programas que vinculen a las y los jóvenes en edad de trabajar y en dinámicas escolares con los empleadores. 1.4.2 Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y de formación para el trabajo. 1.4.3 Difundir la oferta del Sistema Educativo Nacional, las capacidades, conocimientos y habilidades y su vinculación con el ámbito laboral. 1.4.4 Impulsar mecanismos de apoyo a las y los trabajadores jóvenes para continuar y concluir sus estudios. 1.4.5 Impulsar el diseño y ejecución de programas de orientación vocacional. 1.4.6 Fomentar que las y los jóvenes se incorporen a la práctica científica, de investigación y tecnología como espacios de empleo. 1.4.7 Crear mecanismos de vinculación entre el sector educativo y productivo para la incorporación de la población joven al mercado laboral. 1.4.8 Impulsar procesos de educación permanente, certificación de conocimientos y competencias. 1.4.9 Impulsar espacios de diálogo entre actores claves del sector educativo y productivo. 1.4.10 Impulsar acciones de inserción laboral con esquemas de servicio social, voluntariado, fomento al emprendimiento, actividades sociales y sustentables.</p>
<p>1.5. Contribuir al logro de la plena inserción socioeconómica de la población joven mediante su incorporación al empleo.</p> <p>1.5.1 Promover la creación de empleos formales para las y los jóvenes mediante alianzas nacionales, regionales, estatales y municipales. 1.5.2 Diseñar observatorios de empleo juvenil mediante la generación de conocimiento e información actualizada que permita implementar acciones de manera focalizada. 1.5.3 Diseñar acciones que apoyen y asesoren a las y los jóvenes para su primera experiencia laboral. 1.5.4 Diseñar y aplicar mecanismos de protección social para reducir los efectos del desempleo juvenil (como el seguro de desempleo juvenil). 1.5.5 Ejecutar proyectos de beneficio comunitario que permitan otorgar subsidios temporales a las y los jóvenes que pierden su ingreso. 1.5.6 Impulsar la capacitación y la formación para promover la empleabilidad juvenil. 1.5.7 Diseñar e implementar acciones para la inserción a un trabajo decente de las y los jóvenes con discapacidad. 1.5.8 Fortalecer la capacidad creativa, el conocimiento y la organización de los actores sociales para promover proyectos que generen empleo. 1.5.9 Promover apoyo financiero y de capacitación para el desarrollo de iniciativas productivas de las y los jóvenes. 1.5.10 Impulsar proyectos de cooperativas juveniles para la obtención de empleo formal, que fomente el desarrollo productivo local y comunitario.</p>
<p>1.6. Contribuir al acceso a un empleo decente para las y los jóvenes, para favorecer su empleabilidad y la protección social.</p> <p>1.6.1 Salvaguardar los derechos de las y los trabajadores jóvenes y vigilar el cumplimiento de la normatividad laboral. 1.6.2 Incorporar al marco normativo laboral las necesidades particulares de la población juvenil trabajadora. 1.6.3 Fortalecer y ampliar acciones dirigidas a la prevención del trabajo infantil y de los derechos de la niñez. 1.6.4 Generar incentivos para que los empleadores creen empleos que permitan a las y los jóvenes la garantía de asistencia social. 1.6.5 Mejorar los entornos laborales, garantizando que no exista discriminación debido a la poca experiencia laboral de edad y género. 1.6.6 Implementar acciones para reducir la informalidad del empleo juvenil. 1.6.7 Fortalecer acciones para la protección y mejora del salario de las y los jóvenes trabajadores. 1.6.8 Conservar y promover la paz laboral y el desarrollo humano, la procuración e impartición de justicia laboral con perspectiva de juventud. 1.6.9 Impulsar acciones que permitan que el aprendizaje, los procesos educativos y de capacitación representen vías de movilidad y estabilidad laboral. 1.6.10 Facilitar y promover el acceso a servicios de salud y a beneficios de protección social a las y los jóvenes trabajadores.</p>

Las intenciones planteadas a través de los objetivos, estrategias y líneas de acción contenidos en el Projuventud son plausibles, sin embargo, los resultados alcanzados hasta ahora apuntan a la necesidad de redoblar los esfuerzos, toda vez que en el informe de logros 2014 de este programa, se observa que en materia de empleo la

tasa de desocupación juvenil de 15 a 29 años (indicador del objetivo 1) no ha mejorado, al quedar estacionada en 8.9%. Asimismo, las cuestiones relativas a la promoción del empleo decente entre los jóvenes, han quedado circunscritas a la materia de emprendimientos y de tipo asistencial, destacando el apoyo que el Instituto Nacional

del Emprendedor otorgó a 698 proyectos; y las acciones que la SEDESOL realizó para beneficiar a 36, 132 jóvenes para desarrollar trabajos en lugares afectados por situaciones de emergencia.²⁷⁶

Para hacer frente a este desafío, se requiere un marco institucional efectivo, que permita superar las limitaciones de las iniciativas que hasta la fecha se han venido desarrollando a favor de los jóvenes, ya que en la mayoría de los casos los temas juveniles se abordan a través de programas y no de políticas.

La lección aprendida, como bien señala la OIT, es que un programa puede ser exitoso durante un tiempo; pero para solucionar el problema de fondo deben modificarse las estructuras que generan las trabas que dieron lugar a esos programas. Se debe pasar de la aplicación y ejecución de programas al diseño y puesta en práctica de políticas efectivas que enfrenten los problemas de manera estructural y, por ello, más permanente. Otra limitación es el énfasis de tales programas en la educación, a pesar de que diferentes encuestas de opinión recogen que la preocupación principal de los jóvenes se centra en el empleo, desempleo o subempleo. Sin dejar de lado la importancia de la educación como elemento clave para dar forma a trayectorias laborales positivas, es claro que a las políticas laborales juveniles les corresponde un rol mayor que el otorgado hasta ahora en la región.²⁷⁷

La experiencia internacional indica que derivado de la existencia de políticas, planes y programas nacionales en materia de empleo juvenil, su proceso de integración resulta menos complejo y se obtienen resultados favorables a menor plazo.

Desde hace varios años, el problema del empleo juvenil ha sido colocado en la agenda como tema de preocupación y debate entre diferentes agentes económicos y sociales, debido no sólo a la magnitud estadística que alcanza el desempleo entre los jóvenes, sino también por los aspectos cualitativos y los efectos que ello provoca, por ejemplo, las crecientes dificultades que experimentan los jóvenes en su transición del sistema escolar a la vida profesionalmente activa, situación que se acompaña de conflictos colaterales en la esfera familiar, psicológica-emocional, en la vida afectiva y en la salud, incluyendo fuertes dificultades por definir sus proyectos vitales.²⁷⁸

Los planes de empleo juvenil son mecanismos que pretenden brindar un enfoque integrado y completo sobre el empleo juvenil, que articule a los diferentes actores que tienen competencias en el tema.

²⁷⁶ Véase "Programa Nacional de Juventud 2014-2018", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014. [Consultado en noviembre de 2015 en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014].

²⁷⁷ Véase: OIT, *Informe Trabajo Decente y Juventud*, América Latina, 2007. p. 92.

²⁷⁸ Jose Manuel Pérez Cuerno, "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", en: *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, núm. 9, 2008, p. 353.

Se parte de que el problema del empleo juvenil no debe ser abordado con intervenciones fragmentadas y aisladas, sino que se requiere una acción sostenida y concertada –de parte de diferentes actores– sobre una diversidad de temas políticos. Los planes de empleo juvenil pueden estar integrados en los planes de acción nacionales en materia de empleo o publicados como documentos separados. El Grupo de Alto Nivel de

YEN ha sugerido que los planes de acción nacionales se enfoquen en cuatro prioridades: la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo.²⁷⁹

Para la OIT, los planes de acción nacionales de empleo juvenil son ejemplo concreto de un compromiso creíble de responder al reto de ofrecer oportunidades de empleo productivo y duradero para hombres y mujeres jóvenes. La finalidad de estos planes es asegurar la coherencia entre las diferentes disposiciones sobre empleo juvenil establecidas en diversas políticas, y determinar prioridades y resultados cuantificables mediante la utilización de recursos específicos en un plazo definido.

Estos planes desempeñan un papel importante en el fomento de la coordinación interinstitucional, ya que permiten congregarse a los responsables de la formulación de políticas y a los diversos actores, incluidos los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, en torno a una plataforma de acción común. Hasta la fecha, sólo un número reducido de países (35 en total) han adoptado formalmente planes de acción nacionales de empleo juvenil. Se citan aquí algunas experiencias.²⁸⁰

- ✓ El Ministerio de Trabajo y Empleo, República del Ecuador, creó el Plan Nacional de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil, con Enfoque de Género, que tiene como guía los planteamientos de la Agenda Hemisférica de las Américas 2006-2015 elaborada en el marco de la OIT, en la que se definió como objetivo central el fomento de la formación laboral juvenil y la inserción en el mercado de trabajo.
- ✓ En República Dominicana destaca el diseño de los Lineamientos Estratégicos del Plan de Empleo Juvenil (promovido por Prejal y la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica: Panamá, República Dominicana y Haití) que se fundan en tres pilares: 1) Empleabilidad, 2) Espíritu empresarial y 3) Fortalecimiento institucional, incidencia y diálogo social.

²⁷⁹ La elaboración de planes de acción sobre empleo juvenil es una propuesta del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes (YEN, por sus siglas en inglés), avalada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que en dos resoluciones alienta a los países a preparar estudios y planes de acción nacionales sobre empleo de los jóvenes con la ayuda de la OIT, la Secretaría General de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y con la participación de los propios jóvenes, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los compromisos contraídos por los Estados, especialmente en relación con el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes. Véase <http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleoJuvenil.pdf>

²⁸⁰ *Ibid*

- ✓ El Ministerio del Trabajo de Perú aprobó y puso en marcha un Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil (segundo semestre 2009 – primer semestre 2012), englobado en los Programas de trabajo decente por país (PTDP)²⁸¹. El diseño de este Plan se inició en diciembre de 2007, con el planteamiento del marco general y la metodología para su desarrollo. Esta actividad fue apoyada por la Oficina Subregional Andina de la OIT y el proyecto para la Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (Prejal). Luego de un periodo de consulta y debate, la culminación del Plan fue apoyada por el Programa Conjunto de Empleo y Migración Juvenil, y finalmente aprobado en septiembre de 2009.
- ✓ El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina creó, a través de una Resolución del 15 de mayo de 2008, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral de los y las jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y /o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.²⁸²

En este marco, se considera un desafío prioritario formular una política especial de empleo para los jóvenes,²⁸³ como estrategia para instrumentar las diversas acciones y articular los esfuerzos entre los sectores público, social y privado.

Para tal cometido, el Programa de Empleo Juvenil de la OIT, que opera a través de una red global de especialistas que trabajan en los departamentos técnicos de la OIT en su sede en Ginebra y en más de 60 oficinas en el mundo, puede resultar vital, toda vez que proporciona asistencia a los países en el desarrollo de intervenciones coherentes y coordinadas sobre empleo juvenil.

Actualmente, son diversas las respuestas que los gobiernos de América Latina impulsan en materia de empleo juvenil. Estas se concentran en: i) Programas de segunda oportunidad: inserción educativa. Empleabilidad, transición de la escuela al trabajo; ii) Programas de capacitación laboral; iii) Microemprendimientos y trabajo por cuenta propia; iv) Legislación específica, y v) Diálogo social y participación juvenil.

Sibien no existe un modelo institucional de buenas prácticas que pueda ser utilizado por cualquier país, la experiencia

internacional sugiere que las responsabilidades recaigan en un organismo gubernamental que tenga la capacidad técnica apropiada y que, al mismo tiempo, pueda recabar el apoyo para garantizar tanto la coherencia y coordinación de las políticas entre las distintas instituciones gubernamentales como la participación de los interlocutores sociales.

El Instituto Mexicano de la Juventud tiene entre sus principales objetivos procurar la incorporación plena de los jóvenes al desarrollo del país. En materia de empleo, tiene la atribución de elaborar, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, programas y cursos de orientación e información sobre incorporación laboral, autoempleo y en general todas aquellas actividades que de acuerdo a su competencia y a su capacidad presupuestal estén orientadas al desarrollo integral de la juventud.²⁸⁴

Por ello, la SEDESOL, a través del IMJUVE y de la mano con la STPS, podrían ser las instituciones reguladoras de una política pública con objetivos y metas claras en cuanto a la inserción a una trayectoria de trabajo decente, sobre todo considerando que muchas políticas y programas incluyen a jóvenes, pero no se limitan o están enfocados directamente en ellos.

El impulso al trabajo decente de los jóvenes debe ser una política pública y en un Estado de derecho estas iniciativas se traducen en leyes, programas y cursos de acción para promover la igualdad de oportunidades, educación, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, etc. Más aún, cuando se trata de una política pública enfocada a un sector vulnerable de la población como es el caso de los jóvenes, disponer de un marco jurídico que institucionalice las políticas en favor de la juventud y obligue a las dependencias del Estado al cumplimiento de metas, resulta indispensable.

Por institucionalizar las políticas en favor de la juventud, entendemos que uno de los elementos que la condiciona es la existencia de normatividad o regulaciones estatales (leyes, decretos) que crean instituciones, definen objetivos de la intervención, enuncian derechos, establecen metas, asignan recursos, distinguen niveles de responsabilidad y de articulación con los actores.²⁸⁵

²⁸¹ En varios de los Programas de Trabajo Decente (PTDP) elaborados hasta la fecha, se mencionan aspectos relacionados con el empleo juvenil, se ha adquirido el compromiso de elaborar un plan de empleo juvenil, o de incluir los componentes de empleo juvenil en planes y acciones generales. Estos objetivos, planteados en instrumentos de políticas relacionadas con el empleo en los distintos países son de gran importancia pues incorporan la promoción del trabajo de los y las jóvenes en estrategias nacionales más amplias relacionadas con el contexto laboral.

²⁸² Véase: http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/DOC_REUREG_FINAL.pdf/.

²⁸³ El Programa Bécate que actualmente opera la STPS, para apoyar a través de capacitación para el trabajo a personas de 16 años o más de todo el país, desempleadas y subempleadas, podría ser el punto de partida para la creación de un programa nacional de apoyo al empleo juvenil en nuestro país.

²⁸⁴ El 19 de septiembre de 2013, la Cámara de Diputados aprobó reformas que otorgan al Director General del Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve) la facultad de remitir al Congreso de la Unión sus estudios e investigaciones relativos a la problemática y características juveniles, los proyectos de desarrollo de este sector y el seguimiento a las acciones de los programas y propuestas. Con la modificación al artículo 12 de la Ley del Imjuve, los informes se remitirán al inicio de los periodos ordinarios de sesiones de cada año legislativo, con el objetivo de que los legisladores cuenten con información actual de la juventud que les permita prever acciones legislativas y presupuestarias. [Consultado en: http://www.imjuventud.gob.mx/pagina.php?pag_id=619].

²⁸⁵ Laura Rodríguez G., *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación económica*, México, mayo de 2010. [Consultado en: http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/prejal_emp_juvenil_mex.pdf].

La definición de un marco jurídico para las políticas públicas en favor de la juventud, constituye un factor determinante, por sus implicaciones, entre las cuales vale la pena destacar:²⁸⁶

- ✓ expresa un consenso de la sociedad respecto de la necesidad de atender una problemática y el modo de hacerlo;
- ✓ obliga a los diferentes niveles del poder ejecutivo a definir las políticas y programas para cumplir con los objetivos establecidos;
- ✓ direcciona recursos del presupuesto público;
- ✓ explicita objetivos y metas para las políticas públicas que atiendan dicha temática, permitiendo a la sociedad conocer los avances realizados; y
- ✓ enmarca la intervención de las políticas públicas en un concepto de derecho de los sujetos, abriendo la posibilidad al reclamo judicial ante su incumplimiento.

En México, la legislación en materia laboral dispone principios que regulan y protegen los derechos de los trabajadores, pone énfasis en la protección de los derechos de los jóvenes que trabajan; contempla una regulación específica sobre aquellos que se encuentran entre los 15 y 17 años, toda vez que a partir de la reforma laboral de noviembre del año 2012, además de abrir la posibilidad de que combinen escuela y trabajo; se cuenta por primera vez con un listado de labores peligrosas e insalubres, prohibidas para menores trabajadores en ese rango de edad permitida, restringiendo el empleo de estos adolescentes bajo algunas circunstancias, como su exposición a condiciones climáticas extremas en campo abierto o en actividades agrícolas con fauna peligrosa, así como pañoleros o fogoneros en buques y en actividades nocturnas.²⁸⁷

Sin embargo, en México no existe aún una Ley General de Juventud ni tampoco una norma legal específica para fomentar el empleo juvenil en condiciones decentes y aprovechar la ventana de oportunidad que abre el bono demográfico. Una Ley General de la Juventud permitiría convertir la temática en eje transversal de todas las políticas del Estado, coadyuvaría a mejorar la coordinación entre los programas que se ejecutan e impulsaría la articulación entre acciones del Estado y participación de los jóvenes en el marco de un sistema institucional de juventud.²⁸⁸

A nivel latinoamericano, desde el año de 1997 Colombia cuenta con la Ley No. 375 (Ley de la Juventud), que tiene

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ México, *Ley Federal del Trabajo*, artículo 176, última reforma, noviembre de 2012.

²⁸⁸ Laura Rodríguez G., *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo*, Op. cit., p. 28.

por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud.²⁸⁹ Asimismo, en Costa Rica existe desde el año 2002 la Ley N° 8261 (Ley General de la Persona Joven).²⁹⁰

En México, diversos estados de la República disponen ya de una ley en esta materia; a manera de ejemplo, la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal²⁹¹ (2000),²⁹² la Ley de la Juventud del Estado de Tamaulipas (2004),²⁹³ la Ley de la Juventud del Estado de México (2010),²⁹⁴ Ley de la Persona Joven para el Estado y Municipios de San Luis Potosí (2012).²⁹⁵

No obstante lo anterior, no existe un marco jurídico que garantice el desarrollo integral de los jóvenes. El único instrumento jurídico a nivel federal data del 6 de enero de 1999, con la publicación de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que crea dicho instituto y reglamenta su estructura y funcionamiento, avance importante pero no suficiente para la temática de la juventud; se queda en un intento, toda vez que su contenido es más bien de carácter orgánico y regulatorio, sin establecer la forma de garantizar la atención a las necesidades básicas como la salud, educación, empleo, deporte, cultura, información y participación social, ni contemplar las bases que fortalezcan al Ejecutivo para diseñar una política de juventud eficaz.²⁹⁶

Vale la pena señalar que durante la última década, se han presentado más de diez iniciativas en el Poder Legislativo, siendo las más recientes: a) La Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley de la Juventud, a nombre de Senadores de distintos Grupos Parlamentarios, de fecha 26 de febrero de 2013, misma que fue turnada a las

²⁸⁹ Véase: <http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/LEYDEJUVENTUD/LEY.HTM/>.

²⁹⁰ Véase: https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/leyes_decretos/LE-21.pdf/.

²⁹¹ En agosto de 2013, el gobierno de la Ciudad de México revivió la iniciativa de ley de la persona joven, que atenderá los temas más trascendentales para el desarrollo de la juventud, una iniciativa que no ha sido dictaminada desde hace cuatro años en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Al presentar la plataforma de los jóvenes para la ciudad de México, el jefe de gobierno dijo que la nueva ley refleja las necesidades de la juventud en temas como seguridad, salud, adicciones, movilidad e incluso en el sector agrícola, entre otros rubros. La propuesta de iniciativa de ley contempla una política integral transversal que ayude al desarrollo de los jóvenes del DF, en primera instancia con cuarenta y tres programas operativos desarrollados en cada una de las dependencias de la administración local. Véase: <http://www.24-horas.mx/mancera-revive-ley-de-la-persona-joven-insta-a-aprobarla/>.

²⁹² Véase: sideso.df.gob.mx/documentos/legislacion/ley_de_las_y_los_jovenes_del_distrito_federal.pdf/.

²⁹³ Véase: <http://www.pjetam.gob.mx/legislacion/legislacion2/leyes/LEY%20DE%20LA%20JUVENTUD%20DEL%20ESTADO%20DE%20TAMAULIPAS.pdf/>.

²⁹⁴ La promulgación y publicación de esta ley se efectuó el 31 de agosto de 2010, durante el mandato del Lic. Enrique Peña Nieto como Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de México, con el objeto de "fomentar, establecer, promover y garantizar el ejercicio de los derechos y obligaciones de los jóvenes en el Estado de México; así como, implementar las políticas públicas y sus medios de ejecución, encaminadas a su atención integral" (artículo 2).

²⁹⁵ Véase: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1029/>.

²⁹⁶ Véase la Iniciativa del Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz, a nombre propio y de Senadores de diversos Grupos Parlamentarios, de fecha 26 de febrero de 2013, que contiene el proyecto de decreto por el que expide la Ley de la Juventud y se reforma el artículo 2 de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, turnada a las Comisiones Unidas de Juventud y Deporte, y de Estudios Legislativos, LXII Legislatura.

Comisiones Unidas de Juventud y Deporte, y de Estudios Legislativos; y b) La Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de la Juventud, de fecha 25 de marzo de 2014, presentada por la Senadora María Elena Barrera Tapia (PVEM-Estado de México), que reconoce y retoma la iniciativa del 26 de febrero de 2013, que también se encuentra en Comisiones para su revisión.

Ambas iniciativas indican en su exposición de motivos que se trata de un proyecto incluyente, sustentado en la realidad social, en las propuestas de los diferentes actores, así como en el modelo requerido para el impulso de la juventud y del desarrollo nacional, con miras a incidir en el establecimiento de la política de juventud nacional, que los proteja y garantice su óptimo desarrollo en los entornos económico, político, psicológico, social y cultural.

Su cometido está orientado a promover y garantizar el ejercicio de los derechos de los jóvenes, mediante el establecimiento de la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la observancia y salvaguarda de los derechos de los jóvenes en el territorio nacional; así como la promoción de la inserción de los jóvenes en el empleo, mediante incentivos fiscales para aquellas empresas que contraten jóvenes recién egresados, a fin de abatir el desempleo juvenil, aprovechando su fuerza laboral y su capacidad creativa y de organización.

Entre los principales aspectos que se desprenden de estas propuestas legislativas destacan los siguientes:

- ✓ Establecer los principios fundamentales para preservar los intereses superiores de la juventud en la implementación de la política de juventud.
- ✓ Aportar el diseño para la construcción del modelo de la política de juventud, que impulsará eficazmente el desarrollo integral de los jóvenes de las distintas regiones del país.
- ✓ Instituir el Sistema de Juventud, con la finalidad de fortalecer la coordinación interinstitucional e involucrar a las instituciones gubernamentales con incidencia directa en el desarrollo de la juventud, desde su ámbito de competencia, en la construcción y ejecución de la política de juventud.
- ✓ Establecer desde la ley, el mínimo de atribuciones, obligaciones y responsabilidades de las instituciones públicas
- ✓ Establecer el grupo de población y su rango de edad al que se orientarán los objetivos de la Ley y la política de juventud por parte de las instituciones gubernamentales, evitar duplicidad de acciones y armonizar nuestro marco normativo.

Sobre este último aspecto, resulta oportuno señalar que el término “joven” corresponde a una etapa en la vida del ser humano que hace referencia a un parámetro cronológico comprendido dentro de los primeros años de

vida, aunque los rangos que tal etapa incluye son variables en las distintas legislaciones estatales, nacionales e instrumentos internacionales.

Por ejemplo, la Ley de la Juventud del Estado de México, prevé en su artículo 3, “Para efectos de esta Ley, se entiende por:” fracción VI “Jóvenes.- A las mujeres y a los hombres cuya edad esté comprendida entre los catorce y veintinueve años;”. En el ámbito federal, la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud prevé en su artículo 2, “Por su importancia estratégica para el desarrollo del país, la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años, será objeto de las políticas, programas, servicios y acciones que el Instituto lleve a cabo,...”. En el orden internacional, en un ejercicio comparativo, tanto la Organización de las Naciones Unidas como la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes identifican como jóvenes a las personas que quedan comprendidas entre los 15 y 24 años de edad.”²⁹⁷

En este orden de ideas, al revisar la recién aprobada Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se observa que su artículo 5 establece:

“Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es una niña o niño.”

Retomando los argumentos tanto de la iniciativa del 26 de febrero de 2013 como la del 25 de marzo de 2014, y considerando que en el orden federal existen dos leyes que velan por la protección de dos sectores importantes de la sociedad, los niños y los jóvenes, aunado a que actualmente existe un rango de edades que son objeto de la protección de ambas normas -las personas de entre 12 y 18 años de edad-, se considera necesario armonizarlas para delimitar las acciones específicas, evitar la duplicidad de éstas y direccionar las acciones gubernamentales con mayor claridad, eficiencia y eficacia, a fin de lograr la mayor cobertura de beneficios para los diversos sectores sociales.

A la luz de lo anterior, se propone establecer como objeto de la Ley de la Juventud a las personas cuya edad esté comprendida entre los 15 y 29 años, y dejar como objeto de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a las personas cuya edad esté comprendida hasta los 14 años.

Finalmente, como parte de este desafío, un aspecto fundamental para propiciar trayectorias favorables al trabajo decente es asegurar el derecho a la gratuidad de la enseñanza básica (que el Estado mexicano ha extendido hasta la educación media superior), de modo que los jóvenes, al menos hasta los 18 años, están en posibilidad

²⁹⁷ *Ibid.*

de acumular competencias específicas para una inserción laboral de mayor calidad. En tal sentido, también son necesarias políticas que apunten a mejorar la calidad e igualdad de oportunidades de la educación que se imparte, así como su vinculación con el mundo productivo y laboral.

En este marco, se avizora necesario instrumentar acciones encaminadas a promover incentivos para los jóvenes, como programas que permitan combinar trabajo escolar y experiencia laboral para facilitar la transición escuela-trabajo, mejorar la adquisición de competencias para la incorporación al trabajo y proponer programas de orientación profesional. Con ello, se podría contribuir a la adquisición de experiencia laboral durante la escolaridad y en cierta medida disminuir la “inexperiencia” de los jóvenes, facilitando la búsqueda de un empleo después de graduarse.

Asimismo, podría valorarse la instrumentación de coberturas de seguridad social de los jóvenes para riesgos distintos del desempleo, toda vez que los jóvenes adultos, al igual que todos los demás grupos de edad, necesitan tener acceso a una gama de prestaciones sociales básicas que les ofrezca protección contra varias contingencias vitales y sociales.²⁹⁸

Adicionalmente, en virtud de que existe la posibilidad de que algunos jóvenes ya tengan responsabilidades familiares, resultaría conveniente impulsar medidas para la protección de la maternidad y el acceso a servicios de guardería a precios asequibles; lo que resulta fundamental para prestar apoyo y facilitar a las madres y los padres jóvenes su incorporación a empleos decentes y productivos; además, las políticas de seguridad social deben prever prestaciones en efectivo para las familias jóvenes. Tal vez se requieran políticas específicas en los países donde las prestaciones familiares (proporcionadas por el empleador o a través de un seguro social contributivo) guarden relación con el empleo.²⁹⁹

El desafío no es qué hacer a favor de los jóvenes, sino cómo llevar a cabo iniciativas que resulten verdaderamente útiles para ellos, y esto sólo será posible si se actúa articulada y coherentemente con variados instrumentos de las políticas públicas sobre todos los procesos sociales que las sostienen y reproducen. Si se renuncia a actuar en

alguno de estos campos, o se actúa en forma parcial o desarticulada (aunque ello comprenda la realización de algunas reformas), probablemente las mejoras alcanzadas no se sostengan en el mediano o largo plazo.

En otras palabras, es preciso avanzar en la construcción de una estrategia nacional para el trabajo decente de los jóvenes, lo que exige articular objetivos a corto, mediano y largo plazos, y considerar el ciclo de vida y la trayectoria personal. El itinerario laboral no debería comenzar con un empleo o un trabajo, sino que debería iniciarse con la educación, la formación o la acumulación de experiencia laboral o empresarial, primeros tramos de una trayectoria de trabajo decente.

Fortalecimiento y consolidación de la Red Nacional de Vinculación Laboral

Este desafío, radica en la articulación y coordinación de esfuerzos encaminados a consolidar y ampliar la estructura y operación de la Red Nacional de Vinculación Laboral (RNVL).

Actualmente, la RNVL constituye un mecanismo virtual a través del cual se conjuntan los esfuerzos de instituciones públicas, privadas y sociales a nivel nacional, para promover, difundir y facilitar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, adultas mayores y con VIH. Por ello, el reto apunta a su rediseño para integrar dentro del portal institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, un micrositio que albergue un Sistema Nacional de Vinculación Laboral (SNVL), en el que se integre la información (programas, acciones, oferta en materia de empleo, capacitación, marco jurídico, etc.), de todas y cada una de las instituciones agrupadas según el grupo vulnerable al que atienden y que incluso puedan direccionar a otros micrositios de interés para los usuarios.

Más aún, el reto debe contemplar que la actual RNVL o el SNVL que la sustituya, contemple alianzas estratégicas con instituciones que hoy en día cuentan con infraestructura física y operan programas o mecanismos de vinculación, capacitación u orientación laboral. A manera de ejemplo, se cita el Programa Espacio Poder Joven³⁰⁰, a cargo del Instituto Mexicano de la

²⁹⁸ Sobre el particular, se comparte la visión de la OIT respecto a que los hombres y las mujeres jóvenes necesitan poder contar con un acceso efectivo a la atención de salud. A unos y otras se les plantean problemas específicos cuando se desempeñan en empleos precarios sin una cobertura adecuada del seguro de salud, especialmente en los países donde esa protección se proporciona a través de los empleadores. Salvo que exista un servicio nacional de salud que garantice el acceso efectivo a la atención de salud, deberían ponerse en marcha programas, allí donde sea necesario, que subvencionen total o parcialmente las cotizaciones del seguro de salud de los jóvenes desempleados.

²⁹⁹ OIT, *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Ginebra, OIT, 2012, p. 83.

³⁰⁰ El programa de Espacios Poder Joven, forma parte de las acciones que se implementan para coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida de las y los jóvenes mexicanos. Está enfocado a la prevención y formación de la juventud a través del trabajo multidisciplinario para fortalecer el desarrollo integral de los jóvenes para una mejor calidad de vida; se sustenta en la coordinación interinstitucional y la participación de los tres niveles de gobierno. Los Espacios Poder Joven (EPJ), son lugares donde los jóvenes tienen acceso gratuito a nuevas tecnologías, reciben orientación sobre temas diversos y participan en actividades educativas, formativas y recreativas. En 2013 se beneficiaron 270 EPJ, 46 espacios más que durante 2012. De los espacios apoyados, 203 recibieron apoyo económico por parte del Instituto; 67 recibieron apoyo en especie (equipo de cómputo y capacitaciones), a través de las alianzas con la SCT, STPS, CENADIC, MICROSOT y Aulas Poeta. Con estas acciones se benefició a 1.08 millones de jóvenes a través de la RED Nacional de Espacios Poder Joven, que hasta 2013 tuvo presencia en las 31 entidades federativas con 315 Espacios en operación. Véase: *Programa Nacional de Juventud 2014-2018, logros 2014*, p. 41.



© STPS



© STPS



© STPS



© STPS

Juventud; las aulas POETA³⁰¹ que se ubican en los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI); y los Centros de Atención para Personas con Discapacidad (CAED)³⁰² ubicados en el Distrito Federal o en las Aulas Gilberto Rincón Gallardo, que se encuentran en los estados de la República Mexicana.

El reto apunta a que dichos espacios complementen, amplíen o redefinan su oferta institucional e interactúen y se vinculen de manera más ágil y directa con la RNVL, canalizando a sus usuarios a ésta a fin de generar sinergias institucionales que permitan optimizar recursos y mejorar la inclusión laboral.

³⁰¹ El Programa de Oportunidades para el Empleo a través de la Tecnología en las Américas (POETA) fue creado por The Trust for the Américas en el año 2004, Fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA), para capacitar en el uso de tecnologías de información a las personas con discapacidad, a través de la educación, acceso a posibilidades de empleo y una participación social más activa. POETA no sólo capacita a los participantes en computación básica, también les ofrece el desarrollo de habilidades que les permitirán desempeñarse mejor en el campo laboral como: interacción social, preparación para el trabajo, relación con clientes, resolución de conflictos, liderazgo, trabajo en equipo y autoestima. La Red POETA en México está conformada por 47 Centros Accesibles, lo cual convierte a nuestro país en el de mayor número de Centros en América Latina. Las Aulas POETA operan con software proporcionado por la empresa Microsoft y cuentan con recursos humanos y tecnológicos que les facilitan el aprendizaje a los estudiantes con alguna discapacidad. Por ejemplo, para personas con discapacidad física se cuenta con emulador de mouse que funciona a base de soplo y aspiración, mouse de cabeza y ergonómico, teclados inteligentes y sistemas de reconocimiento de voz. Para personas con discapacidad visual se cuenta con lectores y magnificadores de pantalla, traductores e impresoras en sistema Braille, sintetizadores de voz, máquinas de relieve y graficadores de relieve para leer mediante el tacto.

³⁰² Es un programa que opera la SEP a través de la Subsecretaría de Educación Media Superior, y otorga becas para que los estudiantes continúen con sus estudios y concluyan con éxito su bachillerato. Las becas constan de un monto de mil quinientos pesos mensuales y se entregan a quienes acreditan, por los menos, dos materias cada seis meses. El programa ofrece estudios de nivel medio superior para quienes tienen algún tipo de discapacidad: auditiva, motriz, visual o intelectual y desean continuar su preparación académica. En esta modalidad educativa los jóvenes estudian por su cuenta, apoyándoles con los libros de la preparatoria abierta, y asesorías que se imparten en los Centros de Atención para Personas con Discapacidad (CAED) ubicados en el Distrito Federal o en las Aulas Gilberto Rincón Gallardo, que se encuentran en los estados de la República Mexicana. En estos centros o aulas los jóvenes pueden aclarar sus dudas o compartirlas con los docentes y otros compañeros. El plan de estudios de esta opción educativa es el mismo que se cursa en la preparatoria abierta, la diferencia radica en la metodología; por ejemplo, en el bachillerato no escolarizado las asesorías se imparten en lenguaje de señas para las personas con discapacidad auditiva, o bien, se trabaja con el sistema de Braille o con software especializado para atender a las personas con discapacidad visual. En esta modalidad, los estudiantes disponen de diversos recursos didácticos, como hojas para imprimir textos en Braille, regletas, punzones, materiales educativos termo-formados para alto y bajo relieve, recursos multimedia sobre diversos temas y software especializado como: Open book: traduce el texto de los libros en audios; Magic: programa para débiles visuales que amplifica la pantalla y enfatiza colores para mejorar la lectura de las imágenes.; Jaws: traduce los archivos y textos Windows y páginas de Internet en audios para las personas con discapacidad visual; impresoras en sistema Braille con el software duxbury, para enlazarse con la computadora e imprimir.

Como parte de este reto, es necesario intensificar la creación de Redes de Vinculación Laboral municipales y en las Delegaciones del Distrito Federal para integrarse al SNVL, que cubra totalmente la geografía del país con la participación coordinada de los tres ámbitos de gobierno y de los sectores social y privado.

Fortalecimiento del Observatorio Laboral

Se ha cumplido una década de la puesta en marcha (marzo de 2005) el Observatorio Laboral, mecanismo que alberga la página institucional de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y a través del cual “los jóvenes pueden encontrar información confiable, oportuna y actualizada sobre las tendencias del mercado de trabajo profesional en México, a nivel nacional y por estados, que permiten a los estudiantes y recién egresados conocer qué áreas profesionales y en qué regiones tienen actualmente mejores oportunidades de empleo”.³⁰³

Dicho mecanismo, pone al alcance del público en general la oferta educativa de nivel técnico y profesional; indicadores y tendencias del mercado de trabajo de egresados de nivel técnico y profesional, a nivel nacional y estatal; información sobre la situación actual y tendencia de los grupos de ocupaciones más importantes, a nivel nacional y estatal; así como las características más importantes de las ofertas de empleo.

Como parte de la evolución del Observatorio Laboral en los últimos años, se advierten importantes esfuerzos para su actualización y transformación (ver cuadro siguiente), sin embargo, de cara al futuro, el desafío en esta materia apunta a fortalecerlo.

³⁰³ Véase: http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/Nuestra_historia/.

EVOLUCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL OBSERVATORIO LABORAL	
Año	contenido/actualización
2005	<p>Se pone en marcha el Observatorio Laboral, albergando información detallada y confiable sobre el comportamiento, tendencias y características de las carreras y ocupaciones más importantes en el país (información de 600 ocupaciones y 53 carreras de nivel profesional, a nivel nacional y las principales a nivel estatal).</p> <p>Durante el primer año se incluye la sección de Apoyo a Emprendedores e información del Sistema de Vinculación de Egresados de Universidades Tecnológicas de la SEP.</p> <p>Se obtiene el reconocimiento INNOVA STPS 2005, y se publica por primera vez el Panorama Anual del Observatorio Laboral Mexicano 2004-2005.</p>
2006	<p>Se incluyó la oferta educativa de las principales o instituciones de educación superior y técnica, con información de ANUIES, FIMPES y CONALEP.</p> <p>Se incorporan los indicadores de Matrícula y Egreso para los 53 grupos de carreras de nivel profesional.</p> <p>Se obtiene el Reconocimiento INNOVA de la Administración Pública Federal, en la categoría de Prácticas de Innovación con impacto directo a la ciudadanía.</p> <p>Liberación y publicación de la Carta Compromiso al Ciudadano, y certificación con la norma ISO 9001-2000, a través de la Asociación Nacional de Normalización y Certificación A.C.</p>
2007	<p>Se incorpora información estadística de las 20 carreras técnicas de nivel medio superior más representativas a nivel nacional.</p> <p>Se incluyen las "Historias de Éxito" con la colaboración del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Se incluye el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST).</p> <p>Se publica la tercera edición del Panorama Anual del Observatorio Laboral Mexicano 2006-2007.</p>
2008	<p>El Portal presenta una nueva imagen gráfica y funcionalidad, basada en una nueva tecnología que mejora la navegación.</p> <p>Se incluyen nuevas herramientas para tener referentes de información entre carreras, tales como la comparación de los ingresos, las tendencias de crecimiento (Comparar esta carrera con...).</p> <p>Se incorpora la sección "¿Sabes que hacen los profesionistas?", que permite identificar las distintas profesiones que existen en el mercado laboral.</p> <p>Se establece la colaboración SEP-STPS, con información estadística para el material "Orientación Vocacional en mi Memoria".</p>
2009	<p>Reiterando el compromiso de ofrecer información de calidad, confiable y actualizada, se lleva a cabo la actualización de la sección "¿Cómo se espera que sea el trabajo en el futuro?", que da a conocer las tendencias mundiales para las principales áreas laborales.</p> <p>Se rediseña e incorpora al Portal el resultado del análisis estadístico proveniente de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), para obtener indicadores de más ocupaciones y garantizar su confiabilidad, tanto a nivel nacional como estatal.</p> <p>Se publica el Panorama Anual del Observatorio Laboral Mexicano 2008-2009.</p>
2010	<p>Se pone en línea una nueva versión de la página, con un nuevo diseño y accesos directos a los principales contenidos, facilitando la navegación y el acceso a la información.</p> <p>Se revisan las muestras estadísticas, lo que permite enriquecer la información estadística de las carreras profesionales a 62 carreras.</p> <p>Se incorpora el Observatorio Laboral a las Redes Sociales.</p> <p>Se diseñará una nueva versión del Panorama Anual 2009 del Observatorio Laboral.</p> <p>Mayor presencia en ferias y exposiciones, lo que permite acercar el Observatorio Laboral a los estudiantes y jóvenes que están decidiendo su futuro.</p>
2011	<p>Nuevamente se revisan las muestras estadísticas, logrando esta vez incorporar información estadística de 67 carreras profesionales a nivel nacional.</p> <p>Se elabora el Panorama Anual del Observatorio Laboral Mexicano 2010.</p> <p>Se comienzan los trabajos de rediseño para una nueva versión que contiene información integral e histórica.</p>
2012	<p>A siete años de su lanzamiento, el Observatorio Laboral presenta una nueva imagen, que contiene, además de las mejoras visuales, la integración de una nueva herramienta para la generación de gráficas al vuelo (Google Chart), la incorporación de información histórica, nuevos indicadores: Sector de la Propiedad, Duración en el empleo, Ingreso Mensual (percentiles), inclusión de perfiles ocupacionales derivados del SINCO, información de cursos y certificaciones y una mejor interacción directa con el Portal del Empleo 2.0.</p>
2013-2014	<p>Se han transformado los datos estadísticos, a fin de presentar en un lenguaje ciudadano, enfocado en principio a los estudiantes, información que oriente la decisión fundamental de qué estudiar en función de las perspectivas laborales de las principales carreras técnicas y profesionales, así como para los grupos unitarios de ocupaciones más representativos a nivel nacional y estatal. Esta información también es relevante para quienes toman decisiones en diversas dependencias, universidades e instituciones académicas de nivel medio y medio superior, a fin de diagnosticar la alineación entre la oferta y la demanda educativa y la productiva. La información estadística que alimenta al Observatorio Laboral proviene de la ENOE, cuyo levantamiento es trimestral, y actualmente la información se encuentra actualizada al primer trimestre de 2014.</p>
<p>Elaboración propia con base en http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/Nuestra_historia?page=2 (para los años 2005 a 2012); así como del Segundo Informe de Labores 2013-2014 de la STPS.</p>	

En los últimos años ha surgido un gran número de observatorios del mercado de trabajo en el mundo. En muchos casos se trata de iniciativas de simple recolección de datos estadísticos y de compendios de la legislación laboral vigente. En otros observatorios, el límite es impuesto por los propósitos perseguidos, así como por la disponibilidad y confiabilidad de la información estadística, por ejemplo: apoyar, monitorear y mejorar el funcionamiento de los servicios de intermediación y orientación laboral y/o la pertinencia y eficacia de los sistemas de capacitación. Este es el caso de los observatorios que se encuadran en la estructura de los Servicios Públicos de Empleo.³⁰⁴

A pesar de estas diversidades, todos los observatorios responden a una necesidad común: sin la observación de la realidad, es imposible tomar decisiones acertadas en materia laboral.

El desafío implica revisar el alcance del Observatorio Laboral, a fin de integrar un sistema de información y tendencias del mercado de trabajo, cuyas actividades principales se podrían orientar a cinco grandes cometidos: recolección y manejo de la información sobre el mercado de trabajo, monitoreo del mismo,³⁰⁵ investigación en temas laborales, formulación de propuestas de políticas de empleo y difusión de los productos elaborados.³⁰⁶

ACTIVIDADES DE UN OBSERVATORIO LABORAL	
Recolección y manejo de la información sobre el mercado de trabajo	Comprende toda la información cuantitativa o cualitativa (accesible, oportuna, exacta, comparable y relevante) sobre el mercado de trabajo que pueda ayudar a los agentes a elaborar planes y tomar decisiones relacionadas con los requerimientos de las empresas, con la planificación y preparación de carreras, la oferta de educación y formación, la búsqueda de empleo, la contratación, las políticas gubernamentales, así como las estrategias de inversión en recurso humano.
Monitoreo	A través del monitoreo se documenta el estado del mercado de trabajo, contextualizado en la estructura demográfica, social y económica vigente (análisis estructural), se detectan e interpretan los cambios intervenidos en el tiempo (análisis coyuntural) y se hace seguimiento a las políticas laborales y a los programas específicos a nivel nacional o local. Implica una recolección sistemática y permanente de informaciones sobre la población en edad de trabajar (oferta de trabajo), por un lado, y las unidades productivas (demanda de trabajo), por el otro, con el fin de llevar a cabo análisis y diagnósticos de los fenómenos que a ellas se refieren.
Investigación	Proceso que, a través de la utilización de información relevante y fidedigna, verifica, aplica o crea conocimiento. Es decir, recoge conocimientos previos e información para que, por medio de un análisis sistemático y objetivo, se logren nuevos conocimientos o se validen hipótesis de trabajo.
Formulación de propuestas de políticas de empleo	Considera proporcionar insumos analíticos e informativos que aporten interpretaciones y evaluaciones útiles para los hacedores de política, sugieran iniciativas y provee un elemento de reflexión y lineamientos técnicos para el diseño de políticas.
Difusión de los productos elaborados	Tendría poco sentido, y se convertiría en un desperdicio de recursos, que un observatorio no diera a conocer oportuna y masivamente sus productos entre las entidades públicas que se ocupan de la problemática socio-ocupacional, las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales, las instituciones educativas y de formación, los centros de investigación, y el público en general, aprovechando todos los medios posibles, promoviendo el intercambio de información y experiencias con otras instituciones y organismos que se ocupan de temas relacionados con el mercado de trabajo.
Fuente: elaboración propia, con información de Stefano Farné, "Observatorios del Mercado de Trabajo: ¿Qué son y cómo funcionan?", en: <i>Economía Institucional</i> , núm. 24, primer semestre 2011, Bogotá.	

³⁰⁴ Stefano Farné, "Observatorios del Mercado de Trabajo: ¿Qué Son y Cómo Funcionan?", en: *Economía Institucional*, núm. 24, primer semestre 2011, Bogotá, [Consultado en: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/Que_es_observatorio.pdf].

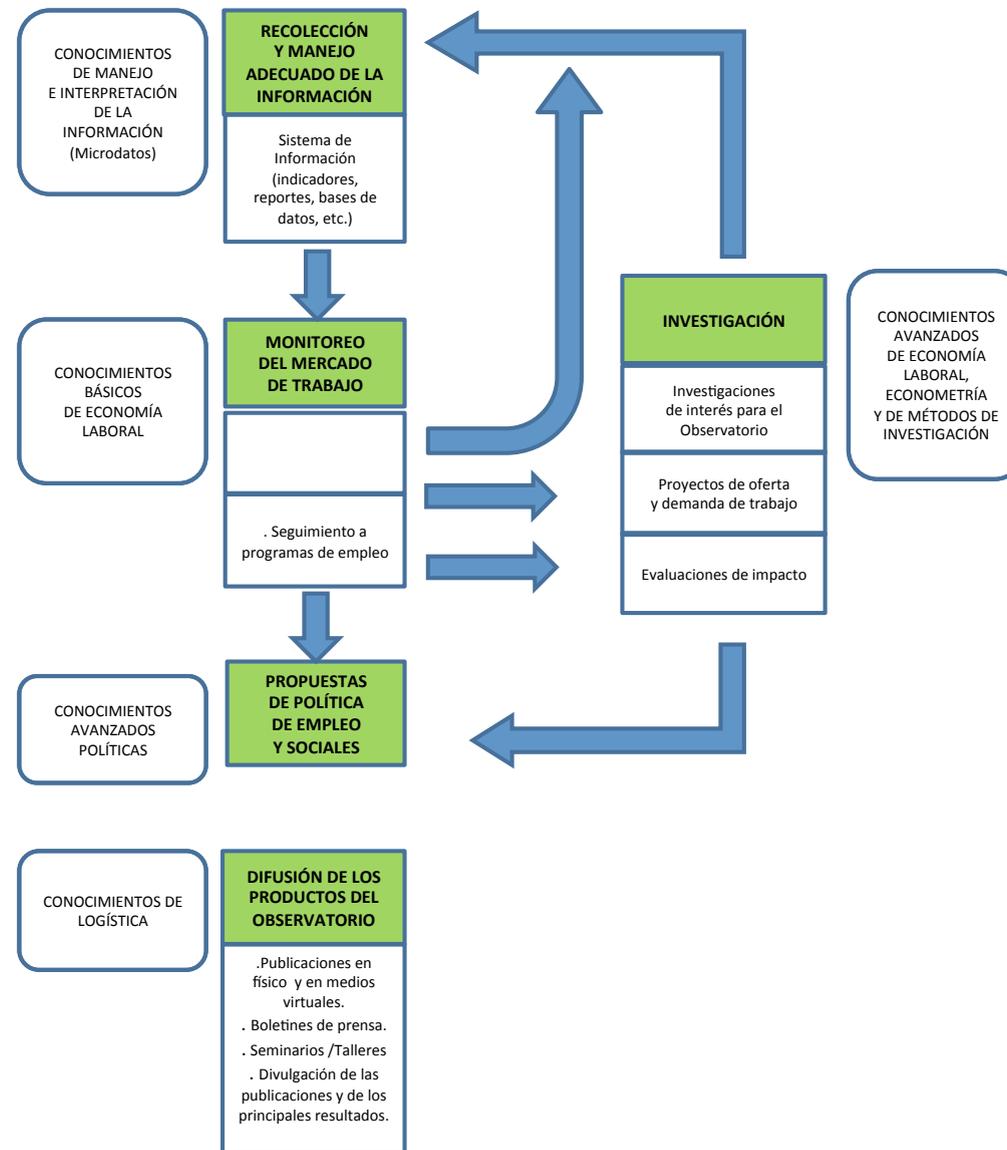
³⁰⁵ Estas dos primeras actividades ya están consideradas en el Observatorio Laboral de la STPS.

³⁰⁶ *Ibid.*

Aun conservando su actual denominación como Observatorio Laboral, se requiere fortalecer el modelo conceptual³⁰⁷ y generar una nueva dinámica que propicie un círculo virtuoso: “sistema de información, monitoreo, investigación”:

Lo primero se vincula con las transformaciones que vive nuestro país y su mercado laboral, particularmente por la dinámica poblacional y las transformaciones de la economía nacional.

ESQUEMA FUNCIONAL DE UN OBSERVATORIO LABORAL



Fuente: Elaboración propia, con información de Stefano Farné, Observatorios del Mercado de Trabajo: ¿qué son y cómo funcionan?, en Economía Institucional, No. 24, primer semestre 2011, Bogotá.

El avance en estos temas posibilitaría que las autoridades laborales mexicanas contaran con instrumentos que proporcionen información de manera anticipada para la toma de decisiones y el diseño de políticas en materia de inclusión laboral.

Lo anterior se basa en dos premisas: a) el reconocimiento de la naturaleza cambiante y dinámica de los problemas de la exclusión laboral; y b) la experiencia acumulada por centros de prospectiva laboral de otros países.

Lo segundo, se refiere a la necesidad de retomar la experiencia de los centros de prospectiva laboral de otros países; por ejemplo el INSEE de Francia, el Bundesagentur für Arbeit de Alemania o Statistics Canadá. Algunos de esos centros, como el Bureau of Labor Statistics de los EEUU, son capaces de predecir, con 10 años de anticipación, la evolución de sus mercados laborales nacionales, más allá de las meras cifras de empleo y desempleo. Concretamente, ellos pueden predecir qué empleos tendrán mayor demanda, qué salarios se percibirán y qué formación y entrenamiento previos se requerirán dentro de diez años.

³⁰⁷ Para abundar sobre el tema véase INFOTEC-CONACYT, *Modelo conceptual. Observatorio Laboral. Basada en la metodología de modelado de portales*, julio 2011.

Contando con proyecciones similares para México, las políticas nacionales de inclusión laboral podrían estar mejor encauzadas. El conocimiento de la evolución potencial del mercado laboral mexicano durante los próximos diez años, otorgaría a los tomadores de decisiones margen suficiente para evitar posibles contingencias. Sin embargo, esto implica un esfuerzo de continuidad transexenal y una coordinación interinstitucional.

El diseño de políticas eficaces para la creación de empleo exige comprender el mercado de trabajo, y para ello, los Sistemas de Evaluación de Impacto en el Mercado Laboral (Labour Market Impact Assessment (LMIA) pueden ser de gran ayuda.³⁰⁸

Para tal cometido, también podría resultar útil la experiencia de la Unidad de Tendencias del Empleo de la OIT, dedicada a elaborar publicaciones y bases de datos mundiales y regionales sobre las tendencias del mercado de trabajo en apoyo a las políticas y del empleo y trabajo decente. A nivel de país, la Unidad de Tendencias del Empleo proporciona asesoría en la creación de sistemas LMIA.

Consolidación del proceso de armonización legislativa para la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad

El 30 de marzo de 2007 nuestro país firmó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la ratificó el 17 de diciembre del mismo año, con lo cual se compromete a reconocer los preceptos de dicha Convención y a armonizar su legislación y acciones a fin de hacer vigentes los derechos de las personas con discapacidad. El 3 de mayo de 2008 entró en vigor la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con lo cual el Estado Mexicano ha incorporado un instrumento jurídicamente vinculante, una herramienta válida que inaugura un marco protector, preventivo y garantista de los derechos de las personas con discapacidad. La adopción de este instrumento internacional, hace necesario un reajuste de todo el ordenamiento jurídico mexicano y en las prácticas nacionales, para que sean coherentes con lo que dispone el instrumento.³⁰⁹

Para atender lo anterior, el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto ha venido impulsando un cambio con una visión integral y transversal en la planeación y programación nacional y en las políticas públicas que competen a cada

sector, cuyo objetivo se centra en reconocer que el Estado Mexicano, en particular los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en coordinación y armonía tiene que garantizar el pleno cumplimiento de los derechos humanos, sin ningún tipo de discriminación.

Para superar este desafío, el Estado mexicano se ha empeñado en propiciar la igualdad de oportunidades para todas las personas, y especialmente para quienes conforman los grupos más vulnerables de la sociedad. Por ello, se tiene contemplado promover la armonización de diversas disposiciones normativas, entre ellas la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, con los tratados y convenciones internacionales; la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación en las entidades federativas; la legislación nacional con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como de la legislación nacional y los marcos legislativos vinculados con temas estratégicos: educación, salud, trabajo y desarrollo social.

El marco jurídico internacional sobre derechos humanos, las normas internacionales del trabajo de la OIT y la legislación laboral nacional de muchos países, imponen a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias, en la medida de sus recursos, para garantizar que toda persona con alguna discapacidad goce del derecho a la igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

Para ello, debe adoptarse una estrategia nacional que permita alcanzar, progresivamente, todas las aspiraciones consagradas en este derecho, acorde con la legislación internacional en materia laboral y de derechos humanos, que se recoge en instrumentos internacionales y regionales como tratados, convenciones, convenios o pactos, y debe aplicarse tanto en momentos de recesión como de crecimiento económico.

Para avanzar en la superación de este desafío, resultarán de gran ayuda las Directrices de la OIT para lograr la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad a través de la legislación, que se publicaron por primera vez en 2007, con el apoyo del gobierno de Irlanda, poco tiempo después de que se adoptara la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), con el fin de promover una nueva visión de la discapacidad en tanto cuestión de derechos humanos.

Dichas Directrices, en principio, estuvieron destinadas a quienes elaboran políticas y redactan leyes, en especial, en los Estados Partes de la CDPD que deben revisar su legislación nacional; y su finalidad es ayudar a enmendar las leyes existentes y elaborar otras que resulten pertinentes para los hombres y mujeres con discapacidad, así como elaborar reglas y políticas que permitan la aplicación de dichas leyes. Sin embargo, en su segunda edición, que corresponde al año 2014, las Directrices se han actualizado centrándose en conceptos fundamentales de

³⁰⁸ En las economías en vías de desarrollo, sin embargo, la falta de recursos suficientes y otras limitaciones institucionales a menudo no permiten recabar, tabular y analizar la información del mercado de trabajo con un nivel de detalle suficiente y en el momento indicado. Es aquí donde los sistemas LMIA pueden prestar apoyo, combinando los datos existentes con herramientas analíticas, para proporcionar estimaciones de las tendencias y acontecimientos clave del mercado de trabajo.

³⁰⁹ Yereli Rolander Garmendia et al., *Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: actualidad y retos*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, 2008. [Consultado en https://www.academia.edu/1057239/ARMONIZACION%3%93N_LEGISLATIVA_EN_MATERIA_DE_DISCAPACIDAD_EN_MEXICO%3%89XICO_ACTUALIDAD_Y_RETOS].

la normativa internacional (igualdad de oportunidades, no discriminación, trato equitativo de hombres y mujeres) y proporcionando ejemplos de legislación y práctica en países de todo el mundo, teniendo en cuenta la rápida evolución de la legislación nacional, así como las medidas de aplicación y cumplimiento.

Instrumentación de programas de empleo e inversión pública

Desde la perspectiva de la OIT, los programas de empleo público, como los programas de obras públicas y los sistemas de garantía del empleo, son herramientas clave para proteger a los grupos más vulnerables frente a la crisis del empleo y reducir la pobreza; suelen estar vinculados con el desarrollo de infraestructuras y pueden orientarse eficazmente a grupos especialmente en las comunidades desfavorecidas, con un alto índice de informalidad; promueven el desarrollo económico y social, ya sea como respuesta a la crisis o como parte de una política de empleo anticíclica y a más largo plazo.³¹⁰

Los jóvenes ocupan un lugar destacado en este tipo de programas, que por lo general adoptan la forma de proyectos de obras públicas o de sistemas de garantía del empleo, así como otras modalidades que incluyan asociaciones público-privadas.

En los países en desarrollo, buena parte de los recursos gubernamentales, complementados con recursos externos, se destinan al desarrollo de infraestructuras.³¹¹ En este contexto, resulta de suma importancia asignar recursos suficientes a proyectos locales de infraestructura de bajo costo con un gran efecto multiplicador de empleo, y que además respondan a las necesidades de los pobres, como por ejemplo proyectos de irrigación y de gestión de tierras y recursos hídricos a pequeña escala en zonas rurales.

Cuando en tales proyectos se utilizan mano de obra local y métodos de trabajo basados en los recursos locales, la creación de empleo directo e indirecto, al igual que el empleo derivado del aumento del consumo local, pueden

³¹⁰ El desempleo, al igual que otros problemas relacionados con el empleo, son retos permanentes para varios gobiernos y no surgen exclusivamente en tiempos de crisis. Tal como observara la OIT, la crisis financiera que afectó al mundo en 2008 fue precedida de una crisis del empleo, así como de un problema de desempleo estructural, consecuencia de que en muchas partes del mundo se produjo un crecimiento sin trabajo, donde los mercados no fueron capaces de crear empleo en la escala necesaria. Lieuw-Kie-Song Maikel, Philip Kate, et. al., *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP)*, Ginebra, OIT, 2012, p. v.

³¹¹ A mediados de la década de los setenta como respuesta al deterioro de la situación de empleo en los países en desarrollo, la OIT creó su Programa Intensivo en Empleo (PIE), con el fin de apoyar a muchos países en desarrollo que en esa época enfrentaron, y aún enfrentan, altos niveles de desempleo y subempleo, junto con un rápido crecimiento de sus poblaciones. Al demostrar cómo puede crearse y mantenerse infraestructura de una manera efectiva (en términos de costo) con métodos basados en mano de obra, el PIE ha tenido, con los recursos locales disponibles, un gran impacto en la creación de empleo sostenible. Su principal medio de acción es la creación de capacidad en varios niveles, tanto en los sectores público como privado. El programa ha logrado una muy buena reputación con los gobiernos y agencias de financiamiento tales como el Banco Mundial, el cual reconoce a la OIT como un líder en este campo. Para mayor abundamiento véase David Tajgman y Jan de Veen, *Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: políticas y prácticas laborales*, Ginebra, OIT, 2000.

generar un volumen de empleo significativamente más elevado y tener efectos multiplicadores en la economía. Se ha demostrado que la inversión pública es un mecanismo eficaz para generar empleo y nuevas oportunidades empresariales cuando ésta se canaliza a través de programas de inversiones intensivas en empleo.³¹²

Los trabajadores no calificados no son los únicos beneficiarios de los programas de empleo e inversión pública; estos programas también benefician a un número considerable de trabajadores calificados y semicalificados, técnicos y trabajadores comunitarios que se desempeñan en el lugar donde se desarrollan los proyectos, así como a numerosos empresarios, ingenieros, economistas sociales, especialistas en tecnologías de la información y la comunicación, y funcionarios del sector financiero que participan en la gestión de los proyectos. En otras palabras, estos programas ofrecen oportunidades de empleo a un espectro muy amplio de trabajadores jóvenes con distintas calificaciones.³¹³

Valoración del teletrabajo como mecanismo de inclusión laboral

Actualmente es casi imposible encontrar un área donde no se utilice la tecnología, por ello, el campo laboral a nivel mundial ha presentado modificaciones en lo referente a la relación empleado-centro de trabajo, debido al desarrollo de las tecnologías y a que su uso en todos los ámbitos de la sociedad ha modificado sustancialmente las formas de realizar las actividades.

Gracias a la utilización de diversas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), una persona puede realizar distintos trabajos, en diferentes empresas y en cualquier lugar del mundo. Con ello, se ha generado una nueva forma de organización del trabajo que genera oportunidades adicionales en materia de flexibilidad y de equilibrio entre la vida laboral y la vida privada.

A pesar de que no existe un término comúnmente aceptado para definir esta nueva modalidad de trabajo, se utilizan los términos *home office*, teletrabajo o teledesplazamiento, alternadamente, para describir aquella situación en que los empleados trabajan fuera de una oficina o desde el hogar. Pero la idea central del teletrabajo está basada en dos características: el trabajo ha sido relocalizado, y esto se ha conseguido gracias a las inherentes oportunidades en tecnología.³¹⁴

El teletrabajo es una forma flexible de organización del trabajo, que consiste en el desempeño de éste fuera del espacio habitual de trabajo, durante una parte importante del horario laboral, pudiendo realizarse a tiempo parcial o completo. Engloba una amplia gama de actividades y

³¹² OIT, *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, Ginebra, 2012, p. 84.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Cristian Salazar C., "Teletrabajo y la inclusión laboral de personas con discapacidad", en: *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, núm. 2, 2007, p. 71.

requiere el uso frecuente de TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa. Puede ser realizado por cualquier persona independiente del género, edad y condición física, y brinda la posibilidad de ingresar al campo laboral a personas con discapacidad, ya que estas personas poseen un alto grado de necesidad de logro y de competencias para teletrabajar que no están siendo tomadas en cuenta por las empresas.³¹⁵

A través del teletrabajo, los empleados pueden laborar en sus domicilios particulares o en un centro local de teletrabajo, durante uno o varios días de la semana; utilizando al efecto herramientas como teléfono, internet, tele-conferencias, correo electrónico o mensajes instantáneos, en vez de desplazarse a un centro laboral lejos de sus casas.

California –en los Estados Unidos– fue pionero en ese país, en 1988, al inaugurar el programa piloto del teletrabajo con la participación de empleados de seis agencias del gobierno, y se estima que actualmente 10 millones de personas son teletrabajadores.³¹⁶

Hoy en día, en ese país el 17% de los trabajadores han estado involucrados en teletrabajo en el curso de los años 2001-2004.³¹⁷ La Oficina de Asuntos Laborales (BLA por sus siglas en inglés) estima en poco menos de 147 millones y medio (147.401) la fuerza laboral civil total de los EEUU, incluyendo a los de 16 años y más.³¹⁸ Es decir, siguiendo estos parámetros, unos 25 millones de estadounidenses han laborado (independientemente de cuántos días) lejos de sus centros habituales de trabajo; además, 267,277 empleados federales estaban enrolados para trabajar bajo este esquema en 2012.³¹⁹

El teletrabajo ya se ha extendido por América Latina, sobre todo en los países con mayor conectividad digital: Brasil, Argentina y Chile, entre otros.

En Brasil, donde existen 10.6 millones de tele-trabajadores, también hay juzgados laborales virtuales (desde 2008), e inclusive en la ciudad de Curitiba existe una “sala virtual, donde puede emitir fallos y tomar decisiones desde cualquier lugar del planeta.”³²⁰

³¹⁵ Véase: “El teletrabajo como aporte a la inserción laboral de personas con discapacidad en Chile: Una gran carretera virtual por recorrer”, en: *Revista Ciencia y Trabajo*. abril-marzo, 9 (24) 89-98). [Consultado en noviembre de 2014 en: <http://www.cienciaytrabajo.cl/pdfs/25/C&T25>].

³¹⁶ Marcela Rodríguez Mejía. *El teletrabajo en el mundo y Colombia*. [Consultado en: www.scielo.org.ve/scielo.php?pid].

³¹⁷ Véase: <http://www.bls.gov/opub/mlr/2012/06/art3full.pdf> Consultado feb 2015/.

³¹⁸ Véase: <http://www.bls.gov/opub/mlr/2005/11/art3full.pdf> Consultado feb 2015/.

³¹⁹ Para mayor abundamiento véase el Reporte al Congreso de EEUU, de la Oficina de Administración de Personal de ese país: “2013 Status of Telework in the Federal Government”. [Consultado en: http://www.telework.gov/Reports_and_Studies/Annual_Reports/2013teleworkreport.pdf Consultado feb 2015].

³²⁰ [Consultado en marzo de 2015 en: http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/teletrabajo-vision-jueces-laborales-brasileños_0_1534046621.html].

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, desde 2004, certifica competencias laborales en teletrabajo, a través de su Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTeCC).³²¹

En Chile, trabajar a distancia es una modalidad que se está desarrollando desde hace varios años por diversas empresas, con el fin de favorecer la conciliación de la vida personal y laboral de sus trabajadores. Según cifras del gobierno, hoy son más de 500 mil personas las que trabajan bajo este sistema, cuyas modalidades van “desde trabajar diariamente en la casa, a variantes intermedias como trabajo móvil, trabajo alternando la casa y la oficina, o el uso de oficinas satélite cercanas al hogar. En todos los casos, hay tres componentes comunes: flexibilidad espacial, flexibilidad temporal y el uso intensivo de tecnologías de la información, en particular, internet”.³²²

Aunque a nivel internacional el trabajo a distancia es una clara tendencia, en el caso particular de México la *Ley Federal del Trabajo* no reconoce explícitamente el teletrabajo³²³, contempla en su artículo 311 el trabajo a domicilio, concibiéndolo como “el que se ejecuta habitualmente para un patrón, en el domicilio del trabajador o en un local libremente elegido por él, sin vigilancia ni dirección inmediata de quien proporciona el trabajo. Será considerado como trabajo a domicilio el que se realiza a distancia utilizando tecnologías de la información y la comunicación. Si el trabajo se ejecuta en condiciones distintas de las señaladas en este artículo se regirá por las disposiciones generales de esta Ley”.

Asimismo, el INEGI no dispone de estadísticas oficiales sobre el teletrabajo, y en la práctica, esta modalidad laboral todavía enfrenta algunas reticencias por parte de la mayoría de las empresas.³²⁴

El teletrabajo puede ofrecer ventajas enormes para las grandes ciudades y conglomerados urbanos, porque evita el desplazamiento y la presencia física del trabajador, con un consiguiente ahorro de tiempo y recursos. Justamente las agencias gubernamentales de EEUU han podido

³²¹ [Consultado en marzo de 2015 en: <http://www.trabajo.gob.ar/teletrabajo/certificacion.asp>].

³²² Véase el artículo Empresas en Chile adoptan programas de teletrabajo para conciliar la vida laboral y familiar [Consultado en: <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/06/28/606284/empresas-en-chile-adoptan-programas-de-teletrabajo-para-conciliar-la-vida-laboral-y-familiar.html>].

³²³ Cfr. María Aurora de la Concepción, Lacavex Berumen, “¿Es el teletrabajo, trabajo a domicilio? Una revisión hispanoamericana”, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>.

³²⁴ De acuerdo con un estudio realizado recientemente por OCCMundial, la bolsa de trabajo líder en México, el 64% de los profesionistas mexicanos encuestados mencionó que en su empleo actual no existe la opción para trabajar desde su casa. Lo anterior, a pesar de que cinco de cada 10 encuestados quisiera tener la oportunidad de trabajar al menos unos días a distancia y que el 80% informó contar con la tecnología necesaria y el espacio físico adecuado para trabajar desde un lugar remoto. Al parecer, en nuestro país aún prevalece la idea de que es necesaria la presencia de los empleados en un lugar físico para poder colaborar eficazmente, y resulta impensable que una persona realice su trabajo si no es supervisado constantemente. No obstante, existe una gran cantidad de evidencia que demuestra que los teletrabajadores tienden a ser más productivos y a trabajar más horas que sus homólogos que trabajan en la oficina. Asimismo, algunas grandes empresas, como Best Buy, British Telecom y Dow Chemical, afirman que los teletrabajadores son entre 35% y 45% más productivos. Véase el artículo: “¿Por qué se debe apoyar el ‘home office?’”, en: <http://www.cnnexpansion.com/opinion/2014/05/05/por-que-se-debe-apoyar-el-039home-office039/>.

cuantificar sus ahorros en muchos rubros, por haber recurrido al teletrabajo; los más importantes han sido: la reducción del ausentismo, de gastos en capital humano (por ejemplo, contratación y retención), rentas y espacios de oficina, servicios diversos, entrenamiento y subsidio al transporte.³²⁵

Ese mismo reporte presenta una gráfica con los ahorros realizados por la Oficina de Administración de Personal de los EEUU, sobre la base de una planta laboral de 1,928 trabajadores. La gráfica muestra la disminución desde 12,484 a cero millas de trayecto viajadas (en el eje del lado izquierdo) y de un equivalente a 2.971 millones de toneladas de dióxido de carbono a cero consumidas (en el eje del lado derecho) a medida que el teletrabajo pasa de uno a cinco días laborados.

También ha habido voces que han criticado al teletrabajo y que merecen ser reseñadas aquí. Se dice que hay menos comunicación cara-a-cara, que el trabajo en grupo desmerece porque hay menos interacción, que hay menos control de los supervisores sobre el tele-personal y su rendimiento, que se generan celos por parte de los que no tele-trabajan, que hay distracciones hogareñas, y que el acceso a la tecnología y los ficheros es inadecuado.³²⁶

Algunas de las estrategias empresariales que se han ofrecido para remediar los problemas que acarrea esta nueva forma de laborar son los siguientes:

- Que los trabajadores tengan acceso a lo último de la tecnología para conectarse a su red de trabajo.
- Que los trabajadores estén continuamente disponibles (que respondan asiduamente e-mails y llamadas telefónicas) para sus colaboradores y supervisores.³²⁷

Estudios de la Oficina de Asuntos Laborales de EEUU, afirman que el teletrabajo ha vehiculado un aumento de la jornada y de las cargas de trabajo más allá de lo legalmente permitido.³²⁸

La OIT también ha podido observar que los salarios tienden a ser más bajos, que casi nunca se pagan extras, ni se otorgan todas las prestaciones de ley, y que aquellos teletrabajadores que laboran *free-lance* deben comprar o rentar su propio instrumental de trabajo.³²⁹ Los mismos estudios del BLA encontraron que el crecimiento del teletrabajo se detuvo a mediados de la primera década del 2000. Éste pasó de 10% a mediados de 1990 a 17% a principios del 2000, pero luego se mantuvo constante.³³⁰

³²⁵ US Office of Personal Management (2013), p. 97.

³²⁶ Charlotte Irvy, <http://www.bls.gov/opub/mlr/2014/beyond-bls/all-in-a-days-work-overcoming-telework-challenges.htm/>.

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Mary C. Noonan, "The hard truth about telecommuting": *Monthly Labour Review*, junio de 2012, p. 38.

³²⁹ Vittorio Di Martino y Linda Wirth, "Telework: A new way of working and living": *International Labour Review*, Ginebra, ILO, vol. 129, núm. 5, 1990, p. 539.

³³⁰ Mary C. Noonan, *Op. cit.*, p. 40.

El teletrabajo no se ha desarrollado exclusivamente en zonas urbanas. En los países nórdicos se ha estimulado la creación de tele-cabañas (tele-cottages) que pueden servir a una variedad de propósitos, además del teletrabajo. Cabe señalar que las personas con discapacidad casi no han sido incluidas en esquemas de teletrabajo, principalmente debido a las dificultades técnicas relativas a la adaptación del instrumental de trabajo a sus capacidades diferenciadas.

Las confederaciones sindicales europeas y norteamericanas, y ésta es también al parecer la opinión de la OIT, prefieren una combinación de trabajo en casa con trabajo en un centro local de teletrabajo, porque permite reducir el aislamiento de los trabajadores y la posible pérdida de derechos laborales, lo cual también puede facilitar la supervisión de los trabajadores por parte de las empresas.³³¹

Las citadas estrategias son ilustrativas de los problemas que podría enfrentar el teletrabajo en nuestro país. Por ello mismo, se debe realizar un estudio y análisis para valorar sus posibles beneficios e impactos. Como punto de partida, se podría considerar revisar la Iniciativa de Proyecto de Decreto que Reforma el Artículo 15 de la Ley Federal del Trabajo,³³² presentada en la Cámara de Diputados en noviembre del año 2012, cuyo objetivo se encauza a adicionar una tercera fracción al artículo 15 de la *Ley Federal del Trabajo*, para definir al teletrabajador como la persona que desempeñe actividades laborales a través de tecnologías de la información y la comunicación por fuera de la empresa a la que presta sus servicios. Así como adicionar un segundo, tercero y cuarto párrafos al artículo 72 de la *Ley Federal del Trabajo*, para establecer que los empleadores provean y garanticen el mantenimiento de los equipos de los teletrabajadores, conexiones, programas, valor de la energía y desplazamientos ordenados por él, necesarios para desempeñar sus funciones.

Flexiseguridad: factor clave para la inclusión laboral

El panorama económico internacional se ha visto trastocado por el fenómeno de la globalización; los procesos productivos se han modificado, teniendo como resultado una nueva organización laboral. Puesto que los países no han logrado crear las condiciones suficientes para generar los empleos requeridos por la población que año con año se integra al mercado laboral, se han visto en la necesidad de buscar alternativas para aminorar el problema de desempleo y conservar los empleos existentes. Una de esas alternativas es la flexibilización de la relación jurídico laboral, buscando al mismo tiempo niveles adecuados de protección y reconocimiento de los derechos laborales, dando origen a un neologismo: *la flexiseguridad*.

³³¹ Vittorio Di Martino, *Op. cit.*, p. 552

³³² Véase: <http://grupoparlamentarioabierto.mx/wp-content/uploads/2014/12/2012.11.14.05.pdf/>.

El origen del término flexiseguridad, también conocido como flexiguridad, se atribuye al profesor de sociología holandés Hans Adriaansens en 1995, y al Ministro de Asuntos Sociales de ese país, Ad Melkert.

La flexiseguridad es un modelo que intenta, de manera sincronizada y deliberada, impulsar la flexibilidad de los mercados laborales, así como la organización del trabajo y las relaciones laborales, por una parte, y mejorar la seguridad (la seguridad en el trabajo y la seguridad social), especialmente para grupos vulnerables dentro y fuera del mercado laboral.

Esta alternativa laboral es una fórmula planteada por las instancias comunitarias que pretende, de forma combinada, conseguir, por un lado, mercados de trabajo más flexibles; y por otro, mayor seguridad para los trabajadores que garantice su empleabilidad y la obtención de prestaciones sociales adecuadas. Esta alternativa se basa en la coordinación de políticas de empleo y previsión social.

La flexibilidad del mercado laboral se ha desarrollado desde hace más de dos décadas. Surgió en torno a las diferencias observadas en el ajuste del empleo y de los salarios ante los choques económicos experimentados en los mercados del trabajo de Estados Unidos y de Europa Occidental. A juicio de algunos sectores, la persistencia de un desempleo elevado y de tasas de creación de empleo insuficientes, tenía su origen principalmente en los factores de rigidez del mercado laboral, a saber, la legislación de protección del empleo, el poder de negociación de los sindicatos, la generosidad de los regímenes de bienestar social y el alto nivel de los impuestos.

En este contexto, la Unión Europea adoptó una estrategia de flexibilización general de las relaciones de empleo como medio para mejorar el desempeño económico y respaldar el desarrollo sostenible.

Por la relevancia que tiene la flexiseguridad a nivel mundial, la OIT abordó el tema en su séptima Reunión Regional Europea celebrada en 2005. Los participantes llegaron al siguiente consenso: “Las empresas se enfrentan cada vez más a una gran competencia a raíz de la globalización y la adaptación a mercados sujetos a cambios rápidos. En varios países ha funcionado bien una política de flexibilidad y seguridad para las empresas y los trabajadores, en virtud de la cual se proporcionan nuevas oportunidades de formación que mejoran la aptitud para el empleo, así como ayuda para la búsqueda de un empleo, ingresos de apoyo y protección social. Los elementos decisivos para equilibrar la flexibilidad y la seguridad son el diálogo social tripartito emprendido en el marco de estrategias macroeconómicas nacionales más amplias, de la negociación colectiva y del respeto de la legislación del trabajo”.

Por otro lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), manifiesta que por lo menos dos factores justifican transferir la política de flexiseguridad a

América Latina: el alto índice de desempleo y el empleo informal. En los países de la región el grado de apertura económica es alto, lo cual favorece los esquemas de flexibilidad laboral y permite estar en condiciones para competir en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, se requieren mecanismos de seguridad y protección social para compensar a los afectados y generar incentivos para aumentar la productividad.

De los pronunciamientos que la OCDE ha hecho sobre el tema, destaca que la flexibilidad es un agregado que incluye:

- La flexibilidad numérica externa, definida como la habilidad del empleador para ajustar el número de empleados a las necesidades actuales.
- La flexibilidad numérica interna, que es la habilidad del empleador para modificar el número y distribución de horas laborales sin cambiar el número de empleados.
- La flexibilidad funcional (flexibilidad de la estructura laboral), esto es, la capacidad del empleador para mover a sus empleados de una tarea o departamento a otro, o cambiar el contenido de su trabajo.
- Flexibilidad de externalización, esto es, la habilidad del empleador para subcontratar algunos trabajos a trabajadores externos o empresas sin contratos laborales, pero con contratos comerciales en forma de trabajo a distancia, teletrabajo, organizaciones virtuales, y *entrepreneurs* (empresarios trabajadores), esto es, actividades auto-empresariales.

La flexiseguridad es un tema sumamente complejo, que ha generado posiciones encontradas; algunas destacan las ventajas que favorecen la inclusión laboral, mientras que otras limitan su aplicabilidad.

En el caso de México, existen posturas que se han pronunciado si no de manera abierta a favor de la flexiseguridad, sí han hecho propuestas que van encaminadas hacia esta alternativa laboral.

A partir de considerar la trascendencia de los avances impulsados por la Reforma Laboral mexicana en materia de flexiseguridad, a través de las nuevas formas de trabajo flexibles, como el establecimiento de las modalidades de contratación de capacitación inicial y a prueba; la regulación del pago por hora, el teletrabajo y la subcontratación; la ampliación de los derechos de los trabajadores del campo, en especial de los jornaleros agrícolas; así como la modificación del cálculo de los salarios vencidos. El desafío del país a mediano y largo plazo sería garantizar el ejercicio de los derechos de los trabajadores, proporcionar capacitación constante al trabajador, así como el Seguro Popular a las personas que no cuentan con seguridad social, y continuar con el programa de incorporación de los trabajadores al empleo formal. De tal manera que se genere un ambiente propicio que incentive el aparato productivo, a

través de mayor inversión, con la alianza tripartita gobierno-empresas-trabajadores (vía sindicatos).

Los países en desarrollo muestran restricciones estructurales que impiden su crecimiento económico; la existencia de un amplio mercado laboral informal y sus altas tasas de desempleo los obligan a buscar estrategias de inclusión laboral, como la flexiseguridad, como una alternativa de combate al desempleo. Sin embargo, en su intento por combinar la flexibilidad y seguridad afrontan dificultades como: capacidad fiscal e institucional, el diálogo social, y la instrumentación de políticas pasivas y activas del mercado de trabajo.

La aplicación de las políticas de flexiguridad debe tomar en cuenta las condiciones económicas particulares de cada país, apelando a su vez a la experiencia internacional y a la evaluación de casos prácticos.

Instrumentación de esquemas Workfare para promover la inclusión laboral y la reciprocidad social

Cuando se habla de *welfare to work* –o su contracción *workfare*– se está hablando de una serie de medidas que inciden en la inserción laboral a través de ciertos mecanismos de política laboral y social. Una posible traducción de este concepto inglés podría ser el “paso del bienestar al trabajo” o al empleo. El *workfare* consiste en programas o medidas que requieren el retorno al mercado laboral para que la persona pueda cobrar las prestaciones sociales.

Workfare es un término que hace referencia a las políticas que requieren o promueven el trabajo entre los beneficiarios de asistencia social y los desempleados. Se inscribe como parte de las políticas vinculadas con un proceso más amplio de transformación y redefinición de las funciones del Estado, que se instrumenta en diversos países desde la década de los años setenta del siglo XX.

Respecto a sus características, destaca la obligatoriedad de obtener un empleo para poder percibir algún tipo de prestación social. Esta obligatoriedad se introduce bajo la premisa de que, de esta manera, los receptores tendrán un claro incentivo –o amenaza– para encontrar un empleo y abandonar el sistema de subsidios y ayudas sociales. Cuanto más rápido sea el retorno al mercado laboral, más exitosas serán las medidas que emanan de la filosofía del *workfare*. La esencia de las políticas del *welfare to work* es que el trabajo remunerado –el empleo– es la mejor –y quizás la única vía– para lograr la inserción social, y evitar así la pobreza.

El *workfare*, en sus múltiples variedades, se ha incorporado a las políticas del Estado de bienestar y a los programas de todo el mundo. Forma parte de una tendencia que al incorporar obligaciones o requerimientos como forma de retribuir la asistencia estatal recibida, introduce en el campo de las políticas pasivas de apoyo al desempleo la noción de reciprocidad social. Sin embargo, sigue siendo políticamente

controvertido, en parte, porque plantea preguntas sobre el papel del Estado en la provisión de protección social a las personas vulnerables, y también porque cuestiona el papel de los individuos como contribuyentes a la economía y la sociedad.

Es un tema relativamente reciente, toda vez que a mediados de la década de 1970 y como resultado de la crisis del modelo keynesiano en los países industrializados, se inicia en economía un debate acerca de la relación que debería existir entre la política social y la política de empleo. En Europa emergen las propuestas de activación, en oposición a los esquemas denominados “pasivos”, como el seguro de desempleo, en tanto que en Estados Unidos toman fuerza las formulaciones a través del *workfare*.

Hacia la década de los años 80 comenzaron a aplicarse en Estados Unidos programas a pequeña escala, direccionados a puestos de empleo público que involucran tareas con finalidad social. De manera paralela, el Congreso norteamericano aprobó el marco normativo que autorizaba que los Estados introdujeran condicionamientos laborales para la percepción de las transferencias a las familias de bajos ingresos.

Hacia 1996, el *workfare* en los Estados Unidos asume importancia nacional, como elemento clave de la reforma de la legislación de bienestar en 1996, ya que en el marco de una profunda reforma del sistema asistencial, emprendida por la administración Clinton, surge el programa que se constituirá en un hito dentro del nuevo direccionamiento de las políticas de asistencia a los desempleados, el de Ayuda Temporal para Familias en Necesidad (TANF por sus siglas en inglés), en sustitución de la Ayuda a Familias con Niños Dependientes (AFDC por sus siglas en inglés).

El TANF permitía el cobro de una prestación económica de baja cuantía durante un periodo máximo de dos años, siempre y cuando los beneficiarios cumplieran con la obligación de realizar una actividad de contenido laboral propuesta desde la administración. También estaba previsto un control de las obligaciones de los perceptores por parte de los niveles locales del Estado y la consecuente aplicación de sanciones. Estas últimas podían ir desde la reducción económica de la prestación, la exclusión del beneficiario del sistema o incluso la imposición de multas económicas. En este marco, a partir de la última década del siglo XX, en América Latina se desarrollaron políticas para combatir el desempleo, que incorporan los argumentos centrales del modelo norteamericano del *workfare*.

Destacan en la región latinoamericana, particularmente dos programas de empleo de tipo *workfare* implementados en Argentina y Uruguay, que en 2001 y 2002 vivieron, respectivamente, una de las mayores crisis de su historia. Dichos programas son el plan de “Jefes y Jefas de hogar” puesto en práctica en Argentina desde 2001; y el programa “Trabajo por Uruguay”, introducido en ese país desde finales de 2005.

En el caso de Argentina, los altos niveles de conflictividad social, agravados por la profunda crisis económica de 2001, requirieron una respuesta inmediata por parte del gobierno. En este contexto, se puso en práctica el plan de “Jefes y Jefas de hogar desocupados” (PJJHD), un programa de transferencias monetarias para desempleados con hijos dependientes tipo *workfare*. Este programa se convirtió en el eje central de las políticas sociales en Argentina, alcanzando una cobertura de poco más de 2 millones de beneficiarios, de los 15 millones de personas en situación de pobreza del país.

Los objetivos principales del programa consisten en brindar ayuda económica a los jefes del hogar con dependientes que se encuentren desempleados y sin acceso a ingresos. Así, se focaliza en los sectores menos favorecidos de la sociedad, imponiendo una serie de condiciones de acceso para los potenciales beneficiarios. Básicamente, “Jefes y Jefas de Hogar” funciona como un programa tipo *workfare* clásico, en donde la provisión de beneficios está sujeta a la realización de tareas como contrapartida. De la misma forma que el resto de los programas analizados, “Jefes y Jefas” requiere del cumplimiento de una serie de condiciones por parte de sus beneficiarios:

- Concurrencia escolar de los hijos y control sanitario.
- Incorporación de los beneficiarios al sistema de educación formal.
- Participación de los beneficiarios en cursos de capacitación para mejorar sus habilidades frente a la posibilidad de reincorporarse al mercado formal de trabajo.
- Realización de tareas, incorporándose en proyectos productivos o servicios comunitarios.

En Uruguay, por su parte, los programas de atención a los problemas de emergencia social fueron ejecutados tres años después del estallido de la crisis. El gobierno de Tabaré Vázquez implementó en 2005 un “Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social” (PANES). Dicho plan, con pretensiones integrales, supuso una serie de medidas y programas para atender a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Para el caso de México, el desafío para introducir políticas *workfare* radica en promover adecuaciones a los mecanismos que regulan los apoyos que se otorgan a través de los esquemas de transferencias condicionadas.

Un avance en ese sentido, ocurrió con la transformación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en PROSPERA Programa de Inclusión Social, al incorporarse nuevas líneas de acción orientadas a la inclusión productiva, financiera y laboral, adicionales a los componentes de alimentación, salud y educación, cuyas condicionantes de asistencia escolar y chequeos médicos regulares determinan el otorgamiento de las transferencias monetarias condicionadas a sus beneficiarios.

PROSPERA vincula a sus beneficiarios con los programas productivos gubernamentales, principalmente con el de Opciones Productivas, los incorpora al sistema financiero a través del otorgamiento de servicios y ofrece, sobre todo a los jóvenes, preferencia para su vinculación con el mercado laboral, a través del Servicio Nacional de Empleo, entre otros beneficios.

No obstante ese nuevo impulso al *workfare* por el gobierno mexicano, mediante la transformación de PROSPERA, el cual marca un antes y un después en la historia de atención a los grupos más vulnerables de la sociedad mexicana, se requiere analizar con detenimiento la viabilidad de las políticas de *workfare*, en nuestro país, considerando las experiencias existentes, y en particular promover la deliberación pública entre los actores involucrados, considerando el marco de referencia que aportan los diferentes debates y posturas en la materia.

Para los defensores de estas políticas, un intercambio o transacción de este tipo supone cumplir con el compromiso de la reciprocidad social, a la vez que se demuestra que se “merece” el beneficio. Dentro de esta corriente, tanto la práctica como el discurso de la reciprocidad suponen un proceso de creación de culturas de responsabilidad, en el cual la referencia a la moralidad es crucial para la valoración tanto de la relación que sustenta esa transferencia como de la que emerge de éstas. Para esta perspectiva, las políticas redistributivas incondicionales violan el “principio de la reciprocidad”, dado que las mismas no establecen ningún tipo de condición a los beneficiarios. Es un imperativo del Estado, entonces, imponer requisitos a todos aquellos que se beneficien de la asistencia pública.

Los argumentos de este tipo de programas pueden ser reseñados en nueve elementos básicos, cuyo contenido se detalla en el cuadro anexo.

Como se observa, esta postura muestra un rechazo explícito a fomentar o extender, por parte del Estado, derechos sin responsabilidades. Y, contrariamente, se promueve el establecimiento de un nuevo contrato entre el Estado y la ciudadanía, que promueva conductas responsables de esta última, especialmente en lo referente a las políticas sociales.

Desde una perspectiva opuesta, las contraprestaciones impuestas en el marco del esquema del *workfare* son visualizadas como un mecanismo que limita y contradice el concepto moderno de ciudadanía, ya que no respeta la elección individual en la búsqueda de empleo y confunde el derecho a la asistencia con derechos relativos a la adhesión a un Estado-Nación concreto.

PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN LA POSTURA POSITIVA DE LAS POLÍTICAS WORKFARE	
Principio	Descripción
<i>Reciprocidad</i>	Los derechos sociales están condicionados por obligaciones laborales para que el “intercambio con la sociedad” sea recíproco.
<i>Ciudadanía funcional</i>	Los excluidos adquieren los valores básicos que sostienen a la sociedad (trabajo, aprendizaje, sostén familiar) y se alejan de los vicios sociales (delito, rupturas familiares).
<i>Combatir la dependencia y restaurar la ética del trabajo</i>	Revela la voluntad y esfuerzos de las personas para salir por sus propios medios de la situación de necesidad. Aceptar o no este tipo de programas sirve para diferenciar entre “merecedores” y “no merecedores” de la asistencia. La obligación de aceptar empleo se justifica en el mismo sentido que la obligación de concurrir al sistema educativo hasta cierta edad: en beneficio de los asistidos y de la sociedad.
<i>Reducir costos en la política social</i>	Si bien se incurre en un subsidio, el empleo subsidiado genera mayor valor agregado a la economía y, por lo tanto, ingresos tributarios.
<i>Reducir la economía informal</i>	Los programas no permiten acceder al beneficio a quienes trabajan fuera del mercado registrado.
<i>Legitimar las transferencias sociales</i>	El resto de la sociedad percibe que los beneficiarios se “esfuerzan” para recibir un beneficio y los empleadores que esas personas son “empleables”.
<i>Reducir la pobreza</i>	No sólo por el ingreso que reciben por el programa, sino también porque al trabajar, incrementan su capacitación laboral y futura empleabilidad.
<i>Reducir el desempleo</i>	No sólo directamente por el empleo que deben aceptar los desempleados, sino también porque disminuyen los estímulos para registrarse como “buscando empleo”, a quienes no quieren aceptar el <i>workfare</i> .

Fuente: Subsecretaría de Previsión Social con base en Rubén Lo Vuolo (2001), “Alternativas. La economía como cuestión social”, Altamira, Buenos Aires, citado en: María Andrea Delfino, *Los vaivenes de las políticas de workfare en Argentina... Una mirada desde el concepto de reciprocidad social*, Buenos Aires, XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009.

CONSIDERACIONES FINALES

Es comúnmente aceptado que la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), reconoció el derecho al trabajo como derecho humano. Sin embargo, cronológicamente, la internacionalización de los derechos laborales antecedió casi treinta años esta Declaración, con la constitución de la OIT, y cuatro años antes, en 1944, la adopción de la Declaración de Filadelfia. Lo anterior, ha llevado a plantear que si los derechos económicos y sociales han sido inequívocamente reconocidos en dicha Declaración Universal, ello se debe a que fueron reconocidos previamente en los documentos constitutivos de la OIT.

Aunque el término “derechos humanos” no se recogió literalmente en la constitución de la OIT, su atención es evidente desde el nacimiento de la organización. Esta vinculación se hizo explícita en la Declaración de Filadelfia, la cual afirma en su capítulo II: “Todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades”.

El reconocimiento del derecho al trabajo como parte de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, determina que no puede plantearse un proceso de transformación productiva con equidad que no respete estos derechos. Hoy, esta afirmación es primordial. La situación económica mundial (globalización y competencia crecientes), las crisis financieras, el aumento del desempleo (aun en los países desarrollados), etc., tienden a provocar que la preocupación por el crecimiento económico coloque en segundo plano la libertad y dignidad del ser humano como objetivo social básico.

Los esfuerzos encaminados a hacer realidad el derecho al trabajo son de antigua data. En 1964, la OIT, con la participación de gobiernos, empleadores y trabajadores de los Estados Miembros, colocó en la agenda internacional el tema de la promoción del empleo, enfatizando el compromiso con el pleno empleo en el Convenio núm. 122 de la OIT sobre la política de empleo. Desde entonces, el desafío de proporcionar trabajo a todas las personas que quieran y puedan trabajar, sigue vigente.

En años recientes, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008) y el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión (Ginebra, 19 de junio de 2009), hicieron evidente que ante el aumento sin precedentes del desempleo, el subempleo y el trabajo informal en el mundo, resultaba imperativo diseñar y disponer de instrumentos de política para atender las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional en los ámbitos social y del empleo.

El problema, según la propia OIT, es grave, ya que el deterioro del empleo está ocasionando serias dificultades a muchas trabajadoras y trabajadores, y por ende a sus

familias y comunidades. Además de agravar los índices de pobreza, la crisis del empleo está debilitando a las clases medias, amenazando la cohesión social y erosionando la confianza en los dirigentes.

Para el caso de México, los resultados alcanzados hasta ahora son muestra de que se transita por la ruta correcta: creación de más empleos formales, inclusión de sectores vulnerables a la vida laboral, impulso a la productividad y protección más efectiva de los derechos laborales, son algunos de los beneficios palpables de la puesta en marcha de la Reforma Laboral. Ésta incorporó el concepto de trabajo decente, que en entre otros aspectos promueve la inclusión y la no discriminación, y protege los derechos de grupos vulnerables como las personas con discapacidad.

No obstante, como se ha señalado, los retos y desafíos son diversos, y todos ellos apuntan a la búsqueda de nuevos instrumentos. La creación de oportunidades de empleo es un elemento central de la política económica-social-laboral y requiere una visión integral y transversal.

El empleo es a la vez un objetivo y una consecuencia del desarrollo socioeconómico. Se trata de una cuestión política, social y económica fundamental en todos los ámbitos, y la más importante para las personas. La creación de empleo también resulta esencial para la reducción de la pobreza, pues el acceso y participación en el mercado de trabajo constituyen una de las principales fuentes de inclusión social.

Los métodos para fomentar la inclusión social son muy variados, aunque por lo general tienen que ver con proveer a los sectores vulnerables, desprotegidos y discriminados, de los medios necesarios para que puedan desarrollar un estilo de vida digno y estable. En este sentido, la inclusión social puede significar asegurar trabajo, salud, educación y seguridad, entre otros factores que contribuyen a que la sociedad se desarrolle de manera plena y ordenada.

Entendida así, la inclusión social representa un proceso mediante el cual es posible atender las necesidades de la sociedad, con base en el respeto de sus derechos y su participación en los beneficios que se generan con la política económica y social. Se trata de cambios y modificaciones en contenido, enfoques, estructuras y estrategias, con una visión de política pública.

Para la CEPAL, existen una serie de mecanismos institucionales y de políticas que favorecen la inclusión social, entre ellos, las políticas de empleo, de promoción al acceso y permanencia en los sistemas educativos y las de protección social universal ante la enfermedad y la vejez. Asimismo, contribuyen a lograr sociedades más cohesionadas, a fortalecer la confianza en las instituciones estatales, a mejorar la institucionalidad de la política social que reduce o elimina el clientelismo político y la corrupción, a impulsar el desarrollo del capital social, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos.

Para transitar de exigencia a curso de acción, la inclusión requiere de políticas y medidas especiales para que aquel

individuo, grupo o sector social que se haya privado del mismo, realmente pueda integrarse. En el caso de la exclusión laboral, las áreas de intervención política para mejorar la inclusión laboral implican mejorar los activos de los grupos vulnerables, pero también las oportunidades de inclusión disponibles.

Por el lado de los activos de los grupos vulnerables, el acceso a capital humano, capital social y capital cultural, es el componente clave de una inclusión laboral exitosa. Por capital humano se entiende una educación y capacitación de calidad; por capital social, la integración en redes sociales relevantes; y por capital cultural, el manejo de los códigos establecidos por la cultura dominante.

Es precisamente este desigual acceso de jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo a estos tipos de capital, lo que determina las diferencias en el acceso a las oportunidades de inclusión laboral inicial y las posibles trayectorias ascendentes. En consecuencia, un campo clave para reducir la vulnerabilidad laboral y fomentar la inclusión laboral productiva, es la acumulación de estos tipos de capital. Sin embargo, las políticas públicas no pueden limitarse al fomento de estos activos.

En lo que corresponde a la generación de oportunidades de inclusión, existe una importante tarea de la política macroeconómica para impulsar un crecimiento económico elevado y sostenido. Obviamente, el espacio es limitado en el caso de países cuya dinámica de crecimiento depende en gran medida de la evolución de otros mercados, pero aun así deben aprovecharse las oportunidades para establecer políticas anticíclicas y crear entornos favorables para altos niveles de inversión. Además, se requiere una visión de largo plazo que oriente las políticas públicas y alianzas públicas-privadas, para asegurar el aumento de los niveles de productividad. En este contexto, también son relevantes las políticas de desarrollo productivo sectorial y territorial.

En términos generales, en la experiencia reciente de América Latina, persiste una estrecha correlación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, por lo que una política macroeconómica que genere las condiciones para tasas de crecimiento altas y estables, es un componente clave para la ampliación de la estructura de oportunidades. Sin embargo, desde la perspectiva de la inclusión laboral, en países con un gran sector informal, como en el caso de México, un alto crecimiento de la economía puede no ser suficiente para generar el empleo de calidad requerido.

El trabajo de calidad tiene que ver con la noción de trabajo decente, que brinde a los individuos no sólo los medios financieros para evitar la exclusión material, sino también el acceso a las redes institucionales y sociales, así como a los beneficios y servicios que promueven la inclusión de un modo más integrador.

Las oportunidades de acceso a empleos dignos y decentes se vinculan tanto con las capacidades y competencias

adquiridas por los individuos (oferta de mano de obra), como con las características del propio sistema económico-productivo, que construye un mercado de trabajo de estructura y dinámica específicas (demanda de mano de obra).

El concepto de trabajo decente constituye un intento por capturar, en un lenguaje cotidiano, esta integración de objetivos sociales y económicos. Reúne el empleo, los derechos laborales, la seguridad y la representación, en una unidad con coherencia interna y que tiene sentido cuando se considera en su totalidad. De ahí que proveer el empleo sin considerar su calidad y contenido, no conduce hacia el progreso. Promover los derechos en el trabajo sin preocuparse por el hecho de que existan o no trabajos para quienes los requieran, es igual de infructífero.

La meta del trabajo decente se expresa de la mejor forma a través de la mirada de la gente común. Se trata de su trabajo y perspectivas de futuro, de sus condiciones de trabajo; de conciliar la vida laboral y la familiar; de sacar a sus hijos del trabajo infantil. Se trata de igualdad de género, de igualdad de oportunidades, de que ninguna mujer tenga que optar entre desarrollo profesional y desarrollo individual o familiar. Para muchos, es la principal vía de escape de la pobreza; para otros, significa poder realizar aspiraciones personales de su vida cotidiana, y de solidaridad con otros más. Y en todas partes, para todas las personas, el trabajo decente trata acerca de la dignidad humana.

Una estrategia orientada a la reducción sostenida de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades, debe dar cuenta y operar sobre los múltiples asuntos que influyen en la generación y reproducción de aquéllas, así como en los niveles de bienestar de la sociedad.

Lo central, es romper el círculo vicioso que produce un débil inicio de la vida e impacta negativamente en el desempeño educativo posterior, contribuyendo a fracasos de diverso tipo y, consecuentemente, a frágiles o precarias inserciones en el mercado de trabajo; y también afecta el desarrollo pleno de la persona, generando dificultades para acceder a trabajo de calidad, reforzando la segmentación socio-territorial, sin brindar recursos de conocimiento para encarar la etapa reproductiva. El resultado: una precaria inserción en el mercado de trabajo, que proporciona bajos ingresos y malos empleos; así como menor capital social (individual y colectivo) a los menos educados, quienes incorporan tempranamente a sus hijos en la búsqueda de ingresos, proporcionándoles recursos insuficientes para iniciar su vida laboral.

Para romper estas inercias negativas, se requiere de la convergencia entre los sectores público, privado y social en diversos campos, de manera simultánea y articulada, con una visión de política pública que permita asegurar el pleno ejercicio de los derechos de la población en condiciones de equidad, especialmente de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social y laboral; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno y decente; y promover la cohesión social.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIBA González de Durana, Ana, “Contenidos e instrumentos de las políticas de inclusión social e inclusión activa”, en: *Revista de Relaciones Laborales*, núm. 29, España, 2014.

_____, *El concepto de exclusión en política social*, Documentos de trabajo, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Unidad de Políticas Comparadas, núm. 1, España, 2002.

Banco Mundial, *Poverty & Equity Databank and PovcalNet*. [Consultado en noviembre 2014 en: <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>].

BUSSO, Gustavo, *Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población*, 2005. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B10/Busso,%20Gustavo.pdf>].

BUVINIC´, Mayra, “Introducción a la inclusión en América Latina”, en: *Inclusión Social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, BID, 2004.

CALDERÓN, Fernando, “¿Por qué se debe apoyar el ‘home office?’”, en: *CNNExpansión*, 6 de mayo de 2014. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: <http://www.cnnexpansion.com/opinion/2014/05/05/por-que-se-debe-apoyar-el-039home-office039>].

COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS (CDI), *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, México, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”, en: *Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL*, Brasilia, Brasil, 30 de mayo-1 de junio, Santiago de Chile, 2010.

CEPAL / ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos en la medición del trabajo decente*, núm. 8, mayo de 2013.

CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CONADIS), *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2009-2012*, México, 2009.

_____, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018*, México, 2014.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO) / COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA), *Desigualdad regional y marginación municipal en México 1990*, México, 1994. CONAPO, *Índice Absoluto de Marginación 2000-2010*, México, julio de 2013.

CORDERA Campos, Rolando, “Política social y reforma del Estado: de la compensación al desarrollo con equidad y democracia”, en: Clara Jusidman Rapoport (Coord.), *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, México, SEDESOL, 2008.

CORDERA, Rolando, Patricia Ramírez Kuri y Alicia Ziccardi (Coords.), *Pobreza, desigualdad y exclusión en la Ciudad del Siglo XXI*, México, Siglo XXI, 2008.

CRUZ ROJA ESPAÑOLA-Oficina Central, *Guía de buenas prácticas por el empleo para colectivos vulnerables*, 2002.

CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE MÉXICO (CTM), *Programa Nacional para el Desarrollo Laboral 2013-2018*, México, 2012.

DELFINO, Andrea, *La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: Surgimiento y actualidad*, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, 2012. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n74/n74a02.pdf>].

DÍAZ Peralta, María del Carmen, “Atención institucional a las personas con discapacidad: hacia un modelo integral (Parte II)”, en: *Encrucijada*, revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, núm. 16, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, enero-abril de 2014.

DI MARTINO, Vittorio, y Linda Wirth, “Telework: A new way of working and living”: *International Labour Review*, Ginebra, ILO, vol. 129, núm. 5, 1990. [Consultado el 2 de julio de 2015 en: <http://www.ilo.org/public/english/support/itcom/downloads/pdf/distance.pdf>].

ESPINO, Alma, “Trabajo y género: Un viejo tema, ¿nuevas miradas?”, en: *Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, Argentina, núm. 232, marzo-abril de 2011.

FARNÉ, Stefano, “Observatorios del Mercado de Trabajo: ¿Qué son y cómo funcionan?”, en: *Economía Institucional*, Bogotá, núm. 24, primer semestre 2011.

GARCÍA Blanco, José María, y Rodolfo Gutiérrez, “Inserción laboral y desigualdad en el mercado de trabajo: Cuestiones teóricas”, en: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 75, Universidad de Oviedo, julio-septiembre 1996. [Consultado el 5 de diciembre del 2014 en: dialnet.unirioja.es/articulo/761449 +inserción +laboral y +desigualdad en el mercado+ de trabajo: cuestiones teóricas].

GARCÍA Rodríguez, M. Isabel, *Afrontar la pobreza y la exclusión desde los servicios sociales utilizando la planificación como herramienta para la intervención*, ponencia presentada en el II Congreso Nacional sobre Planificación en Servicios Sociales, Logroño, 18-19 de noviembre de 2010.

GASTÉLUM, Diva Hadamira, “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>].

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

GORDON, Sara, *Pobreza y patrones de exclusión social en México*, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) / Universidad de Utrecht, 1997.

_____, “Pobreza y exclusión social”, en: Rolando Cordera y Alicia Ziccardi (Coords.), *Pobreza y cooperación social*, México, UNAM-IIS, 2001.

IGUIÑIZ Echeverría, Javier M., “Inclusión: Un concepto y un proyecto en proceso”, en: *LaRepublica.pe/Columnistas*, septiembre de 2011.

INSTITUTO MEXICANO DE LA JUVENTUD (IMJUVE), *Programa Nacional de Juventud 2014-2018*. México, 2014

_____, *Programa Nacional de Juventud 2014-2018. Logros 2014*, México.

IMJUEVE / CONSEJO NACIONAL PARA PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN (CONAPRED), *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010. Resultados sobre las y los jóvenes*, México, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.

_____, *Estadísticas judiciales en materia penal 2011*, México.

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

_____, *Estadísticas a propósito del día mundial de la justicia social*, febrero de 2013, México.

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

_____, *Módulo de Trabajo Infantil 2013. Presentación de resultados*. [Consultado el 4 de febrero de 2015 en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/mti/mti2013/default.aspx>].

_____, *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013. Resultados*, México, 2014.

_____, *Perfil sociodemográfico de jóvenes. Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2014.

_____, *Tablero de indicadores económicos*. [Consultado el 1 de junio de 2015 en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/tableroindeco/presentacion.aspx>].

INEGI / SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, SIEL-OLAP*. México. 2015.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN EN TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (INFOTEC)-CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT), *Modelo conceptual. Observatorio Laboral. Basada en la metodología de modelado de portales*, julio de 2011, México.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INMUJERES), *Evaluación de impacto del Modelo de Equidad de Género*, México, 2013.

IRVY, Charlotte M., “All in a day’s work: overcoming telework challenges”: *Monthly Labor Review*, diciembre 2014. [Consultado el 1 de Julio de 2015 en: <http://www.bls.gov/opub/mlr/2014/beyond-bls/all-in-a-days-work-overcoming-telework-challenges.htm>].

JIMÉNEZ Ramírez, Magdalena, “Aproximación teórica de la exclusión social: Complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo”, en: *Estudios Pedagógicos*, vol. XXXIV, núm. 1, España, 2008.

LACAVEX Berumen, María Aurora de la Concepción, “¿Es el teletrabajo, trabajo a domicilio? Una revisión hispanoamericana”, en: *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 9, julio-diciembre de 2009. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx>].

LECO Tomás, Casimiro, y Esteban Bollain Parra, “La política social en México, 1970-2013”, en *Revista de Investigación en Ciencias de la Administración*, vol. VIII, núm. 15, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, julio-diciembre de 2013.

LÉPORE, Eduardo S., *Exclusión social: En busca de su especificidad conceptual*, 2005. [Consultado el 30 de enero de 2015 en: http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ARGEN015_Lepore.pdf].

LIEUW-Kie-Song, Maikel, Kate Philip et al., *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas de empleo público*, Ginebra, OIT, 2012. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_191503.pdf].

LOMBO Ibarra, Henry, “Teoría del empleo y desempleo. Consideraciones para el caso colombiano”, en: *GestioPolis*, 2010. [Consultado el 2 de diciembre de 2014 en: www.gestiopolis.com/economía-2teoria-empleo-y-desempleo-caso-Colombia].

MARTÍNEZ Martín, Rafael, “Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral”, en: *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 25, 2000. [Consultado el 4 de diciembre de 2014 en: www.empleo.gob.es/publica/pub-_electronicas/destacadas/revista/numero/26].

MATEUS, Julián Ramiro, 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>].

MATHIESON, Jane, Jennie Popay et al., “Social Exclusion Meaning, Measurement and Experience and Links to Health Inequalities”: *A Review of Literature*, agosto 2008. [Consultado el 10 de diciembre de 2014 en: http://www.who.int/social_determinants/media/sekn_meaning_measurement_experience_2008.pdf].

MAZZA, Jacqueline, “Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina”, en: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2004.

MILCHER, Susanne, y Andrey Ivanov, “Inclusión Social y Desarrollo Humano”, en: *Revista Humanum*, PNUD-Dirección Regional para América Latina y el Caribe, Boletín 41, febrero de 2008. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/>].

MUÑOZ Brand, Marisel, “Empresas en Chile adoptan programas de teletrabajo para conciliar la vida laboral y familiar”, en: *emol.com*, Santiago de Chile, 2011. [Consultado el 1 de julio de 2015: <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/06/28/606284/empresas-en-chile-adoptan-programas-de-teletrabajo-para-conciliar-la-vida-laboral-y-familiar.html>].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-CEPAL, *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2007.

NARRO Robles, José, y David Moctezuma Navarro, “Analfabetismo en México: una deuda social”, en: *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, México, vol. 3, núm. 3, septiembre-diciembre de 2012.

NOONAN, Mary C., “The hard truth about telecommuting”: *Monthly Labour Review*, junio de 2012.

OAKLEY, Peter, “Los orígenes europeos de la exclusión social: Aplicación a los países en desarrollo”, en: *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*, Colombia, BID, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *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*.

_____, *Estudios Económicos: MÉXICO. Visión general*, enero de 2015. [Consultado el 22 de junio de 2015 en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), *Manual de planificación de la acción de los Programas de duración determinada. Directrices sobre buenas prácticas: identificación, análisis, estructuración, difusión y aplicación*, octubre 2001.

_____, *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe I (B)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª Reunión, Ginebra, 2003.

_____, *Orientación profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*, Montevideo, OIT / Cinterfor, 2006.

_____, Informes del Director General para la Conferencia Internacional del Trabajo: *Trabajo decente* (1999); *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global* (2001); *Superar la pobreza mediante el trabajo* (2003); *Afrontar los retos que se plantean. Seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (2007).

_____, *Informe Trabajo Decente y juventud: América Latina*, 2007.

_____, *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97ª Reunión, Ginebra, junio de 2008. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: http://ilo.org/global/topics/decent-work/WCMS_099768/lang-es/index.htm].

_____, *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 19 de junio de 2009.

_____, *Tendencias mundiales de empleo para las mujeres 2012*.

_____, *La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!*, 2012.

_____, *Tendencias mundiales de empleo 2013: Para recuperarse de una segunda caída del empleo*.

_____, *Trabajo decente y juventud en América Latina: Políticas para la acción*, 2013. [Consultado en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf].

_____, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2014. El desarrollo a través del empleo*.

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

_____, *World of Work 2014: Developing with Jobs*, Ginebra.

_____, *Tendencias regionales del empleo en 2015*. [Consultado el 26 de mayo de 2015 en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_337917/lang-es/index.htm].

_____, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2015*.

OIT / PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile, 2009. OIT / SOFOFA, *Ser contratado: Guía para personas con discapacidad en búsqueda de trabajo. (Herramientas de apoyo para la inclusión laboral)*, Santiago de Chile, 2013.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) / Banco Mundial, *Informe Mundial sobre la Discapacidad 2011*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), Resolución A/RES/61/106, 76ª Sesión Plenaria, 13 de diciembre de 2006.

_____, *World Population Prospects, the 2010 Revision*.

_____, *El camino a seguir: una agenda para el desarrollo que tenga en cuenta a las personas con discapacidad para 2015 y después de ese año*, 23 de septiembre de 2013. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.1>].

ONU / CEPAL, *Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario*, Santiago de Chile, diciembre 2001.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS y de Italia Lavoro, *Encuentro intersectorial de intercambio y programación: "Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela-trabajo". Estado del arte sobre empleo juvenil en América Latina y Europa*, Programa para la Cohesión Social en América Latina, 2012. [Consultado el 1 de julio en: <http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleJuvenil.pdf>].

PÉREZ Cuerno, José Manuel, "Educación, empleo e inserción laboral de los jóvenes", en: *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, España, Universidad de Valladolid, núm. 9, 2008.

PERONA, Nélica B., Graciela I. Rocchi et al., "Vulnerabilidad y exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares", en *Kairos, Revista de Temas Sociales*, núm. 8. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://www.revistakairos.org/k08-08.htm#arriba>].

PIZARRO, Roberto, *Vulnerabilidad social y sus desafíos: Una mirada desde América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, núm. 6, febrero 2001.

PNUD, *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. [Consultado el 30 de enero de 2015 en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/costa_rica_nhdr_2013.pdf].

_____, *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, New York. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf>].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Primer Informe de Gobierno, 2012-2013*, México.

_____, “Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social”, en: *Diario Oficial de la Federación*, 5 de septiembre de 2014, México.

REDONDO Toronjo, Dolores, “Inserción social vs inserción económica”, en: *Revista Portularia*, Universidad de Huelva, España, 2001.

RAWLS, John, *Teoría de la Justicia*, México, FCE, 2006.

RODGERS, Gerry, “El trabajo decente como una meta para la economía global”, en: *Futuros*, vol. V, núm. 17, 2007. [Consultado el 10 diciembre de 2014 en: <http://www.revistafuturos.info>].

RODRÍGUEZ, Alicia, Sabrina Rossi et al., “El lugar del sujeto en las políticas públicas sociales. La perspectiva de sus destinatarios”, en: *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

RODRÍGUEZ G., Laura, *Políticas públicas para promover el empleo juvenil y el emprendedurismo de los jóvenes en México. Una visión hacia la recuperación económica*, México, mayo de 2010. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/prejal_emp_juvenil_mex.pdf].

RODRÍGUEZ Mejía, Marcela, “El teletrabajo en el mundo y Colombia”, en: *Gaceta Laboral*, Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela, vol. 13, núm. 1, enero-abril de 2007. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: www.scielo.org.ve/scielo.php?pid].

ROGERS, J. R. “Is your Business Family-Friendly?": *Business and Economic Review*, abril-junio (47), 2001.

ROJAS, Mauricio, *¿Persiguiendo fantasmas? La exclusión social: conceptos, realidades y mitos*, 2012. [Consultado el 28 de enero de 2015 en: <https://bibliotecademaurociorojas.files.wordpress.com/2012/04/m-2-rojas-persiguiendo-fantasmas-copia.pdf>].

ROJAS Rangel, Teresa de J., “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>].

ROLANDER Garmendia, Yereli, et al., *Armonización legislativa en materia de discapacidad en México: Actualidad y retos*, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, México, 2008. [Consultado en https://www.academia.edu/1057239/ARMONIZACION%3%93N_LEGISLATIVA_EN_MATERIA_DE_DISCAPACIDAD_EN_M%3%89XICO_ACTUALIDAD_Y_RETOS].

SALAZAR, Cristian C., “Teletrabajo y la inclusión laboral de personas con discapacidad”, en: *Revista Internacional Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo*, núm. 2, España, 2007.

SCHEIBL, F., y S. Dex, “Should we have more family-friendly policies?": *European Management Journal*, vol. 16, núm. 5, octubre 1998.

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), “Decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado el 8 de agosto de 1997”, en: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de marzo de 2002. [Consultado el 1 de julio de 2015 en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=735026&fecha=06/03/2002].

_____, *Encuesta Nacional de Jornaleros 2009*, México.

_____, “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*, México, 27 de diciembre de 2014.

_____, “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*, México, 27 de diciembre de 2014.

_____, *Boletín quincenal de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación*, núm. 72, México, marzo de 2014.

SEDESOL-COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO SOCIAL, *Impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad. Resultados 2013.*

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB), *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, México.

SEN, Amartya, "Inequality, Unemployment and Contemporary Europe": *International Labour Review*, vol. 136, núm. 2, Geneva, 1997.

_____, *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*, Manila, Asian Development Bank, 2000.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Boletín-0894*, Comunicación Social.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), *Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior 2011*, julio de 2013. [Consultado el 22 de junio de 2015 en: <http://www.siguele.sems.gob.mx/siguele/encuesta.php>].

SERNA, Miguel, *Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos*, Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), *Comunicado de prensa 035/2015*, 30 de abril de 2015. [Consultado el 13 de marzo de 2015 en: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF456§or=4&locale=es>].

_____, *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2015*, México.

SIERRA Fonseca, Rolando, *Integración social y equidad en la perspectiva del desarrollo humano sostenible*, Tegucigalpa, PNUD, 2011.

SILVER, Hilary, "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms", en: *International Labour Review*, núm. 133, Geneva, 1994.

_____, *The Process of Social Exclusion: The Dynamics of an Evolving Concept*, CPRC Working Paper 95, United Kingdom, Brown University, 2007.

SILVER, Hilary, y S. M. Miller, "Social Exclusion. The European Approach to Social Disadvantage": *Indicators*, vol. 2, núm. 2, United States, 2003.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL (STPS), *Programa Nacional de Política Laboral 2001-2006*, México.

_____, *Primer Informe de Labores, 2012-2013*, México.

_____, *Boletín de prensa 002/2013*, 1 de marzo de 2013, México.

_____, *Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018*, México.

_____, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, 2013-2018*, México.

_____, *El trabajo Infantil en México: Avances y desafíos*, 2014, México.

_____, *Tercer Informe de Labores 2014-2015*, México.

_____, *Boletín Informativo*, núm. 425, 8 de junio de 2015, México.

SUBIRATS, Joan, et al., *Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo*, Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, 2009.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, (SCJN), *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas con discapacidad*, México, 2014. [Consultado el 26 de junio de 2015 en: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo%20DiscapacidadISBN.pdf>].

TAJGMAN, David, y Jan de Veen, *Programas de infraestructura intensivos en empleo: Políticas y prácticas laborales*, Ginebra, OIT, 2000.

TORCHE, Florencia, "Exclusión social y pobreza: Implicancias de un nuevo enfoque", en: *Lecturas sobre la Exclusión Social*, Santiago de Chile, OIT, 1997.

TORREGROSA, D. Jover, y F. Márquez Ruiz, *Formación, inserción y empleo juvenil: Apuntes desde una experiencia*, Madrid, Popular, 1992.

TORRES López, Juan, y Antonio Montero Soler, “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: La nueva ortodoxia”, en: *principios*, núm. 3, 2005. [Consultado el 29 de enero de 2015 en: http://www.fundacionsistema.com/media/pdf/ppios3_torres-montero.pdf].

TORRES, Raymond, y Elva López Mourelo, *Desarrollo y empleo en América Latina y el Caribe: Una mirada hacia el futuro*, OIT, Ginebra, septiembre 2014.

VÁZQUEZ Barquero, Antonio, *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones de desarrollo endógeno*, México, Ediciones Pirámide, 2000.

VERDONSCHOT, MM. 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*.

WELLER, Jürgen, *Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario*, Santiago de Chile, CEPAL-ECLAC, 2001.

_____, *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, diciembre de 2003.

_____, “Inserción laboral de jóvenes: expectativas, demanda laboral y trayectorias”, en: *Boletín RedEtis*. Buenos Aires, núm. 5, marzo de 2006.

_____, *El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales*, Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, 2009.

_____, “Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina”, en: *Revista Nueva Sociedad, Democracia y Política en América Latina*, Argentina, núm. 232, marzo-abril de 2011.

_____, “Vulnerabilidad, exclusión y calidad del empleo: Una perspectiva latinoamericana”, en: *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM, *Disrupting Unemployment Business-led Solutions for Action*, 2015.

YANNOULAS, Silvia Cristina, “Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina”, en: *redEtis*, IPE-IDES, septiembre de 2005.

YUREN, Andrés, *Las organizaciones de empleadores y su contribución a la promoción del empleo juvenil*, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

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

Documentos electrónicos

https://abriendoespacios.gob.mx/swb/Abriendo_Espacios/Que_es_Abriendo_Espacios

https://abriendoespacios.gob.mx/swb/Abriendo_Espacios/evaluacion_habilidades_complemento_perfil_laboral

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

<http://capacidadesyempleo.stps.gob.mx/otras-acciones.html>

<http://grupoparlamentarioabierto.mx/wp-content/uploads/2014/12/2012.11.14.05.pdf>

<http://igualdadlaboral.stps.gob.mx/igualdadlaboral/CT/CTNormaSecciones.aspx>

<http://ilo.org/declaration/thedeclaration/lang--es/index.htm>

<http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/mapa-de-la-discriminacion>

<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/25/1029>

http://portal.uexternado.edu.co/pdf/6_derechoSeguridadSocial/observatorio/Que_es_observatorio.pdf

http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/DOC_REUREG_FINAL.pdf

<http://sn.dif.gob.mx/servicios>

<http://www.bls.gov/opub/mlr/2012/06/art3full.pdf>

<http://www.bls.gov/opub/mlr/2005/11/art3full.pdf>

<http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/LEYDEJUVENTUD/LEY.HTM>

http://www.conampros.gob.mx/Nota20131230_01.html
http://www.redpapaz.org/inclusion/index.php?option=com_content&view=article&id=122&Itemid=75
<http://reformas.gob.mx/reforma-educativa/que-eshttp://revistadelconsumidor.gob.mx/?p=7077>
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312233
<http://www.revistahumanum.org/revista/casi-50-de-los-empleos-remunerados-de-las-mujeres-son-precarios-en-america-latina>
<http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados-de-sala-de-prensa-global/4338-embamex-bel>
<http://www.conocer.gob.mx>
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343095&fecha=30/04/2014
http://www.la-razon.com/index.php?url=/suplementos/la_gaceta_juridica/teletrabajo-vision-jueces-laborales-brasilenos_0_1534046621.html
https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/archivos/leyes_decretos/LE-21.pdf
http://www.observatoriolaboral.gob.mx/swb/es/ola/Nuestra_historia
<http://www.oei.es/70cd/EstadoArtEmpleJuvenil.pdf>
<http://www.pjetam.gob.mx/legislacion/legislacion2/leyes/LEY%20DE%20LA%20JUVENTUD%20DEL%20ESTADO%20DE%20TAMAULIPAS.pdf>
<http://www.sedesol.gob.mx>
http://www.sedesol.gob.mx/en/SEDESOL/Seguro_de_Vida_para_Jefas_de_Familia
<http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/empresa2012/LINEAMIENTOS%20DEI%202012.pdf>
<http://www.stps.gob.mx/bp/anexos/igualdad%20laboral/2.%20Norma%20mexicana%20para%20la%20igualdad%20laboral.pdf>
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/servicio_empleo_abriendo_espacios.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/inclusion_laboral/igualdad_laboral/DGIL_estrategias_stps.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/marzo/bol_193.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/junio/bol_249.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/julio/bol_269.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/agosto/bol_273.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/noviembre/bol_331.html
http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2015/enero/bol_352.html
http://www.telework.gov/Reports_and_Studies/Annual_Reports/2013teleworkreport.pdf
<http://www.trabajo.gob.ar/teletrabajo/certificacion.asp>
<http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/171-fulltext171spa.pdf>
<http://www.24-horas.mx/mancera-revive-ley-de-la-persona-joven-insta-a-aprobarla>

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Federal del Trabajo.
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
Ley General de Desarrollo Social.
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
Ley del Impuesto sobre la Renta.
Ley del Seguro Social.
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Ley de Planeación.
Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

DIRECTORIO

Alfonso Navarrete Prida

Secretario del Trabajo y Previsión Social

Rafael Adrián Avante Juárez

Subsecretario del Trabajo

Flora Patricia Martínez Crans

Subsecretaria de Empleo y Productividad Laboral

José Adán Ignacio Rubí Salazar

Subsecretario de Previsión Social

Manuel Cadena Morales

Oficial Mayor

Víctor Manuel Torres Moreno

Titular de la Unidad de Delegaciones Federales del Trabajo

José Luis Stein Velasco

Titular de la Unidad de Asuntos Internacionales

Juan Manuel Mondragón Ruiz

Jefe de Oficina del C. Secretario

José Mauel Álvarez González

Secretario Particular del C. Secretario

Javier Omar Rodríguez Alarcón

Coordinador de Asesores del C. Secretario

Alberto Pérez Blas

Director General de Comunicación Social

Vicente Adrián Rojas Álvarez

Director General de Asuntos Jurídicos

José Arturo Contreras Mejía

Director General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores

La Secretaría del trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social, editó *La inclusión laboral en México: Avances y retos*, impreso en agosto de 2015 en los talleres de INFAGON WEB, S.A. DE C.V., con un tiraje de 5 mil ejemplares.

