

## **PROYECTO DE PROGRAMA DE TRABAJO**

**2 0 0 9 – 2 0 1 2**

<b>Í N D I C E</b>	<b>Pág.</b>
I.- Presentación	2
II.- Marco Jurídico	4
III.- Fundamento, Misión y Visión	7
IV.- Acciones	10
A. Analizar las políticas implementadas por los Gobiernos: Federal, estatales y municipales, para la generación de nuevos empleos.	11
B. Legislar para lograr la reconversión del comercio en la vía pública.	12
C. Legislar para reestablecer las cadenas productivas entre los sectores económicos y las regiones.	14
D. Legislar para crear un Programa de Empleos de Emergencia.	18
E. Promover junto con los tres niveles de gobierno la generación de empleos fijos y temporales, atendiendo a la preservación del medio ambiente.	20
F. Legislar para crear las condiciones de empleabilidad	22
V.- Actividades	24
VI.- Cronograma	28



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

# **P R E S E N T A C I Ó N**

**PROYECTO DE PROGRAMA DE TRABAJO**

## **I. PRESENTACIÓN**

La *Comisión Especial de Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos* de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es un órgano constituido por el Pleno, para contribuir a que este cuerpo colegiado cumpla sus atribuciones constitucionales y legales mediante la elaboración de iniciativas, dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. Su actuación para atender los asuntos de carácter legislativo en la materia de su competencia, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, principalmente por lo dispuesto en el artículo 73, fracción XI; así como el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su Reglamento para el Gobierno Interior y los Acuerdos Parlamentarios Complementarios que aprueba el Pleno.

Para materializar estas responsabilidades; se requiere que sus integrantes propongan cambios y alternativas, discutan las propuestas llevadas a otras comisiones, analicen al marco jurídico vigente y promuevan el análisis transversal de las políticas públicas, a fin de establecer las relaciones entre las determinaciones que se toman y su impacto en la creación de nuevos empleos, con la intención de mejorar el desarrollo institucional y adecuarlo a la realidad del dinamismo actual.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**MARCO JURÍDICO**

## **II. MARCO JURIDICO**

De Conformidad:

- Con lo dispuesto en el artículo 123 párrafo primero y segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme a la ley.
- Con lo dispuesto en los artículos 71 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos relativo a que cada Cámara cree Comisiones Especiales para el mejor despacho de los negocios.
- A lo establecido en el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por medio del cual el Presidente de la Comisión, puede pedir, a cualesquiera de los archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estime convenientes para el despacho de sus negocios.
- Con el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a la creación de grupos de trabajo en la Comisión Especial Nacional del Empleo de la LXI Legislatura.
- Con lo establecido en el artículo 45, numeral 6. Inciso a) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos segundo y duodécimo, del Acuerdo Parlamentario relativo a la organización, Reuniones de las Comisiones y Comités de la H. Cámara de Diputados,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Diciembre de 1997. La *Comisión Especial de Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos* de la LXI Legislatura presenta el Programa Anual de Trabajo 2009-2010 con proyección para los años 2011 y 2012 en un ejercicio enunciativo, más no limitativo.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

# **FUNDAMENTO, MISIÓN Y VISIÓN**

### **III.- FUNDAMENTO**

Esta comisión fue creada y aprobada por el Pleno de las diputadas y diputados de los grupos parlamentarios que representan a los diferentes actores de la sociedad y que integran esta Sexagésima Primera Legislatura de la H. Cámara de Diputados de forma consensuada por ser un asunto de prioridad nacional.

### **MISIÓN**

Emitir puntos de opinión, adecuar, proponer y en su caso, crear leyes que permitan a los actores productivos, tanto a los del sector industrial, como a los que se desempeñan en el sector de servicios del país, para facilitar su vinculación en cadenas productivas, que reconstituyan las economías locales, regionales y nacional. Así como diseñar una legislación que enmarque el proceso de integración del sector informal a la economía estructurada, como un eslabón de dichas cadenas productivas; adicionalmente, establecer las bases presupuestales que permitan canalizar recursos, cuyo ejercicio tenga un alto impacto social, al propiciar la generación de nuevos empleos en áreas como: los servicios ambientales, para una economía sustentable y la creación y



mantenimiento permanente de una amplia gama de obras de infraestructura. Por último, atender los temas referentes a la configuración y reconfiguración de la mano de obra mexicana, para dotarla de condiciones adecuadas para su empleabilidad.

## **V I S I Ó N**

Lograr construir las condiciones propicias para la preservación y generación de nuevos empleos decentes en un entorno de crecimiento económico sustentable con desarrollo social, mejorando el marco legal mexicano, a fin de hacerlo compatible con las necesidades de nuestra sociedad. Así como propiciar el marco jurídico pertinente a las necesidades de reconfiguración de las calificaciones productivas de la mano de obra, estableciendo vasos comunicantes entre los sistemas educativo y productivo, sobre todo en lo relativo a las competencias laborales.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**A C C I O N E S**

## IV.- ACCIONES

### A) ANALIZAR LAS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR LOS GOBIERNOS: FEDERAL, ESTATALES Y MUNICIPALES, PARA LA GENERACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS

La *Comisión Especial de Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos* realizará su trabajo en el contexto de la pluralidad democrática que caracteriza a la LXI Legislatura, conformada por representantes de todos los sectores de la vida política nacional.

Por otra parte, esta Comisión se ha propuesto desarrollar una amplia agenda legislativa cuyo propósito es analizar y dar debido seguimiento a las políticas públicas implementadas por el Poder Ejecutivo Federal, los de los estado y municipios, a fin de encauzar los problemas de mayor impacto social, hacia las soluciones más adecuadas en ***materia de empleo y empleabilidad***, usando el diálogo político respetuoso como principal herramienta y construyendo los acuerdos necesarios para la generación de nuevos empleos fijos, temporales y

emergentes, impulsando las actividades económicas que los generen.

## **B) LEGISLAR PARA LOGRAR LA RECONVERSIÓN DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA.**

Un tema fundamental para el desarrollo nacional es la urgente necesidad de propiciar una reconversión del sector de la economía informal, a la economía estructurada, sin menoscabo de los derechos e intereses de quienes hoy se dedican por necesidad, a este tipo de actividades, haciendo exigible su derecho al trabajo lícito. Atender debidamente este tema, constituye un compromiso ineludible para el Poder Legislativo Federal, quien debe generar el marco normativo adecuado para encauzar las iniciativas diversas de los emprendedores y los trabajadores informales (con la finalidad de que se integren a la economía estructurada), con los menores costos y los máximos beneficios sociales posibles.

Se trata de generar espacios propicios para las soluciones comunes. Por un lado, es necesario integrar al padrón de contribuyentes, a amplios grupos sociales que hoy no se encuentran registrados, pero también se trata, de que una

vez integrados, adquieran las ventajas sociales de pertenecer a la economía formal, entendiendo que deben cumplir obligaciones fiscales y, simultáneamente, disfrutar de los derechos pertinentes de seguridad social y diversos servicios públicos.

Por lo tanto, es prioritario atender a los diversos actores sociales y productivos, para incorporar a esta gran parte de la ciudadanía al sector formal, legislando para adecuar el Régimen Tributario a las necesidades específicas de estos sectores. Este nuevo marco de incorporación fiscal de los comercializadores y productores del sector informal deberá atender a sus características reales, y deberá estar construido con reglas sencillas, de fácil comprensión, y con facilidades para su cumplimiento; con un esquema de trámites limitado a los indispensables, desde el registro ante las autoridades hacendarías, hasta el cumplimiento de las obligaciones tributarias o los cambios de situación fiscal; administración de autogestión, contribuciones adecuadas al tipo de actividad, con una orientación y asesoría técnica permanente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y con el apoyo y asesoría de las autoridades judiciales (PGR), para facilitar, sin reprimir a quienes se orienten a su reincorporación a la economía estructurada.

**C) LEGISLAR PARA REESTABLECER LAS CADENAS  
PRODUCTIVAS ENTRE LOS SECTORES  
ECONÓMICOS Y LAS REGIONES.**

Es importante revisar, adecuar o renovar la legislación vigente en materia de fomento económico, porque es indispensable establecer una ***Ley Nacional de Fomento Productivo*** concurriendo en una área normativa que tome en consideración las actividades productivas de los diversos sectores de la economía nacional, los requerimientos de abasto de los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión y los requerimientos de empleo de la sociedad, a fin de propiciar el relanzamiento de la producción de las empresas nacionales para el abasto del mercado interno.

Para este propósito, consideramos indispensable legislar, para que el relanzamiento de la demanda interna del Sector Público Presupuestal, sea satisfecha con bienes y servicios generados por productores nacionales, que adicionalmente deberán ser apoyados financiera y tecnológica y técnicamente por programas diseñados *ad hoc* en un proceso continuo de mejora y elevación de sus niveles de productividad y competitividad, para que se incorporen a la economía interna con visos de viabilidad.

Es necesario, privilegiar la recuperación integral del mercado interno por parte de los productores nacionales, sobre cualquier otro objetivo de política pública, y por ello, es necesario, subordinar todos los instrumentos y mecanismos de política al impulso de una política productiva capaz de fortalecer el crecimiento económico, con sustentabilidad en el largo plazo.

Lo anterior requiere, establecer como el objetivo estratégico de la política agropecuaria, alcanzar la soberanía alimentaria, que nuestro país tuvo hasta la década de los años setenta, y que le permitió un crecimiento sostenido con estabilidad de precios y salarios reales crecientes, que retroalimentaban el crecimiento económico.

Establecer el objetivo estratégico de la política industrial, que sea la recuperación de las cadenas productivas entre los sectores de la actividad económica interna y al interior de cada sector y rama; a través del desarrollo de proyectos clave en los sectores más dinámicos de nuestra economía, como lo son el turismo, las telecomunicaciones, los transportes. Legislar para acotar la amplia brecha tecnológica que hoy vulnera gravemente nuestra competitividad en los mercados internacionales.

Por ello, el trabajo legislativo nos impone reflexionar sobre la necesidad de crear una Ley Nacional de Fomento Productivo que tendría el objetivo de alinear el conjunto de las políticas

públicas y orientarlas para que se utilicen todos los instrumentos con que cuenta el Estado, para el fin de promover el crecimiento económico socialmente sostenible, es decir con empleos decentes. Esta ley deberá tener, en todo momento, un espíritu de protección y compromiso leal con la industria nacional para que ésta pueda abatir costos e impulsar la competitividad nacional, sin menoscabo de los derechos de los trabajadores, generando una estructura sana de precios y alta calidad de los productos, siendo necesario ubicar y analizar con detenimiento las leyes que se refieran a esta materia y llevar a cabo las siguientes acciones:

- Plantear el tema del fomento productivo a los diferentes actores políticos, institucionales y productivos.
- Establecer las bases para el desarrollo dinámico de un proceso de sustitución de importaciones que incentiven a las empresas nacionales existentes o de nueva creación, que produzcan internamente productos de calidad, para que se reduzca la importación legal e ilegal que dañan la economía y el empleo nacionales.
- Establecer los eslabonamientos productivos intersectoriales a fin de propiciar un proceso de sustitución de las exportaciones de materias primas, creando infraestructura necesaria, para que estas contengan mayor contenido de valor agregado.



- Revisar el papel y el marco legal que rige las prácticas de comercio exterior y los tratados internacionales, para utilizar todos los instrumentos disponibles y ponerlos al servicio de la industria y los servicios nacionales.
- Incentivar en materia fiscal y crediticia a las empresas formales que generen empleos, particularmente a las PYMES que son el soporte de la generación de empleos y sus productos nacionales
- Establecer estímulos fiscales (en los tres niveles de gobierno) a las empresas que inviertan en México.
- Fomentar las Empresas de nueva creación a través de estímulos fiscales para su desarrollo y fortalecimiento.
- Concertar un compromiso en los tres niveles de Gobierno para simplificar los trámites en la creación de nuevas Empresas.
- Establecer un compromiso con las tiendas de Autoservicio y demás comercios establecidos para que un alto porcentaje de su oferta se constituya con productos de procedencia nacional.

- Facilitar los trámites administrativos para aquellas empresas que demuestren una mayor composición de origen nacional en sus productos y/o servicios.
- Generar acuerdos con los comerciantes de la vía pública que posibiliten la comercialización de por lo menos del 80.0 por ciento de productos nacionales.
- Plantear y desarrollar desde el sector público y el privado una campaña nacional de carácter permanente para incentivar el consumo de productos nacionales.
- Promover los mecanismos necesarios para la reconversión del comercio en general, para que impulsen el consumo de productos nacionales.

#### **D) LEGISLAR PARA CREAR UN PROGRAMA DE EMPLEOS DE EMERGENCIA**

La actual situación económica mundial ha generado graves afectaciones en el empleo en todos los sectores productivos a escala nacional, particularmente en el sector secundario de la economía, este hecho nos lleva a plantear la necesidad de establecer formas y mecanismos capaces de reactivar el empleo en todos los sectores de la economía nacional.

Es necesario estructurar un conjunto de planes y programas de amplia cobertura para generar y diseñar los mecanismos mediante los cuales se pueda, usando los presupuestos de los tres niveles de gobierno en cada Entidad Federativa, llevar a cabo proyectos que requieran el uso extensivo de mano de obra, por un tiempo suficiente para generar ingresos de tal magnitud que incidan en el consumo agregado de la economía.

El objetivo consiste en aumentar la masa salarial a escala nacional, incluso, con esta medida, se podría incurrir en déficit público, sin embargo, esta afectación a las finanzas públicas sería transitoria, pues la propia dinámica de la recuperación económica tendría los efectos benéficos de generar una mayor recaudación fiscal, reforzando la seguridad social y el ahorro agregado de los trabajadores, que redundaría en círculos virtuosos de inversión productiva, mayores niveles de consumo de la población, mayores exportaciones de bienes y servicios así como mejor y mayor infraestructura física.

**E) PROMOVER JUNTO CON LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO, LA GENERACIÓN DE EMPLEOS FIJOS Y TEMPORALES, ATENDIENDO A LA PRESERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

Los procesos productivos desarrollados en el pasado y en el presente son altamente lesivos al entorno ecológico debido a los recursos naturales se han explotado de manera irracional y las acciones tomadas por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales en las Entidades Federativas, no han sido suficientes para detener y controlar los efectos negativos que los procesos económicos desordenados han causado al medio ambiente y que esto ha redundado en la disminución de la calidad de vida de los ciudadanos, por el deterioro grave de su entorno.

Por lo que es necesario iniciar un proceso de recuperación del conjunto de ecosistemas que existen en el territorio nacional, siendo uno de los objetivos de los programas emergentes de empleo, la reforestación para una explotación sustentable de los bosques y la regeneración de los mantos acuíferos y sus cuerpos riposarios.

La recuperación, cuidado y limpieza de los grandes cuerpos de agua, que hoy están altamente contaminados (lagos, ríos y costas); la recarga de los mantos acuíferos en el Valle de

México; el aprovechamiento del agua pluvial que hoy se mezcla con aguas negras y se desperdicia, creando la paradoja de una doble problemática del agua; por un lado escasez para el consumo de agua potable, de riego o para usos industriales, y por el otro, exceso de aguas residuales que propician situaciones de desastre por inundaciones de aguas negras.

Por ello, es obligación de esta legislatura revisar las leyes referentes al cuidado y manejo del agua y el medio ambiente, para propiciar y regular debidamente el reciclamiento industrial del agua, su recuperación y uso óptimo, con procedimientos técnicos especializados de los diversos residuos sólidos, orgánicos e industriales, nuestro trabajo deberá potenciar las acciones permanentes, tendientes a generar ingresos que brinden a gran escala beneficios al medio ambiente en su conjunto y beneficios sociales.

Las acciones que se emprenderán tendrán el objetivo social de dar un soporte ecológico, para el desarrollo económico, generando empleos e ingresos que apoyen el bienestar de las familias mexicanas.

Otro aspecto fundamental es la regulación presupuestal de la inversión pública en proyectos de infraestructura económica en las ciudades cuyos objetivos combinados, serían de un amplio beneficio social, como la construcción de líneas de ferrocarriles suburbanos, grandes obras de infraestructura

metropolitana en las áreas conurbadas de las grandes ciudades del país. Estos proyectos de obras públicas evidentemente tendrán que licitarse entre empresas mexicanas, que contraten trabajadores mexicanos, usando materiales producidos en México, como un instrumento que creará fuentes de empleo temporales y de esta forma combatir de manera frontal la pérdida empleos y reactivar la economía, para lo que son necesarias las siguientes acciones:

- Orientar los recursos presupuestales hacia programas diseñados para generar empleos permanentes, basados en la sustentabilidad ecológica del desarrollo económico, pagos por servicios ambientales.
- Promover que en los tres niveles de gobierno, inversiones en la infraestructura para generar empleos temporales.
- Promover el desarrollo de la cultura de la conservación y el desarrollo sustentable.

## **F) LEGISLAR PARA CREAR LAS CONDICIONES DE EMPLEABILIDAD.**

La recuperación de la economía nacional demanda la solución de un problema fundamental asociado al del empleo que enfrenta la sociedad mexicana en la actualidad y que le ha impedido emprender de manera integral y eficaz, los retos de la competitividad de la economía. La fuerza de trabajo que

año con año se incorpora a la Población Económicamente Activa no encuentra los espacios laborales suficientes en la planta productiva instalada.

La mano de obra existente en el mercado laboral requiere de las características educativas y de capacitación para enfrentar la nueva demanda tecnológica. Por ello, se deben establecer áreas convergentes los productos de los diferentes sistemas de formación educativa y capacitación de la mano de obra deben ser pertinentes a las necesidades de los sistemas de producción existentes en nuestro país, de modo tal que la cantidad y calidad de la mano de obra disponible en los mercados, corresponda con la demanda efectiva de las empresas, a fin de compatibilizar el crecimiento económico, con el desarrollo profesional de los trabajadores mexicanos, con el objetivo de abatir los altos niveles de ocupación precaria en el sector informal de la economía y reducir el desempleo de los recursos humanos, únicos capaces de generar nueva riqueza en la economía.

Para ello es necesario estudiar los múltiples problemas derivados de esta circunstancia y legislar para generar un marco jurídico adecuado para crear sinergias entre los diferentes sectores productivos y sectores institucionales, a fin de generar las condiciones para la empleabilidad de la mano de obra elevando los niveles de productividad y competitividad económica.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**A C T I V I D A D E S**



## **V.- ACTIVIDADES**

### **PARA LA RECONVERSIÓN DEL COMERCIO EN LA VÍA PÚBLICA:**

Invitar a foros de consulta a los sectores productivos y comerciales: Autoridades Estatales y Municipales.

- Técnicos Especialistas en PyMES
- Sindicatos
- ONG's
- Instituciones de la Banca y Crédito
- Ciencia y Tecnología
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaria de Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Comisión Nacional del Agua
- Cámaras Empresariales

### **VINCULACIÓN POR MEDIO DE FERIAS Y EXPOSICIONES CON:**

- Productores Nacionales
- Comerciantes

- Instituciones de Crédito
- La Secretaría de Economía para apoyos económicos a PyMES
- La UNAM, POLITECNICO y demás instituciones dedicadas a la ciencia y tecnología

#### **PRINCIPIOS DE LA VINCULACIÓN COMERCIAL:**

- Precio de fábrica competitivo
- Calidad competitiva y Hecho en México
- Trato digno, serio y responsable
- Servicio al Cliente (entregas a tiempo, garantías, volúmenes, créditos, etc.)
- Aplicación de la tecnología mexicana en los productos de manufactura nacional
- Asesoría del Sistema de Administración Tributaria
- Asesoría de las autoridades de procuración de justicia
- La formalización del sector informal a la formalidad

#### **CREAR UN CENTRO PARA VINCULAR DE MANERA PERMANENTEMENTE:**

- Al sector productivo con el sector comercial
- A las instituciones de crédito con los sectores productivo y comercial

- A las dependencias del gobierno federal con los sectores productivo y comercial
- A las instituciones dedicadas a la ciencia y tecnología con los sectores productivo y comercial



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**C R O N O G R A M A**

## **VI.- CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES**

### **PRIMER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXI LEGISLATURA**

Se solicitará a las Secretarías de Estado del Poder Ejecutivo Federal, así como a los Gobiernos de las diferentes entidades federativas y municipios, información precisa acerca de sus planes y programas de gobierno en materia de mantenimiento de las plantillas laborales actuales y sobre la generación de nuevos empleos.

Con esa información recabada, se analizará la situación general y los casos específicos a fin de estar en condiciones de estructurar propuestas alternativas y posibles soluciones, mediante propuestas de reforma o creación de nuevas leyes, instrumentación de acuerdos logrados, elaboración de estrategias y/o mecanismos viables a través de este órgano legislativo, para desahogar al tema que nos ocupa y en congruencia con nuestra responsabilidad de atender las necesidades prioritarias que la nación demanda y con el objeto de detener la pérdida de empleos con una visión a corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, se realizarán tres Foros de alto nivel, con los principales actores sociales, antes del mes de febrero de 2011:

- 1) Un primer Foro sobre opciones y alternativas para propiciar la conservación de los empleos existentes en la actualidad, y para la creación de nuevos empleos.

- 2) Un Foro con las agrupaciones sindicales más representativas de los trabajadores del país, y;
- 3) Un Foro con los representantes de las organizaciones representativas del sector empresarial. Con el objetivo de establecer objetivos concensuados para abordar la problemática del empleo.
- 4) Un encuentro de los integrantes de la Comisión con la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

## **SEGUNDO Y TERCER AÑO DE EJERCICIO DE LA LXI LEGISLATURA**

Las acciones a realizar en este período, se acordarán a propuesta expresa, al finalizar el primer año de gestión, durante la vigencia de la presente legislatura.

## **VISITAS DE PROPUESTA ESTATALES Y MUNICIPALES**

En apoyo a la Agenda Legislativa durante la LXI Legislatura, la *Comisión Especial de Análisis de Políticas de Creación de Nuevos Empleos*, llevará a cabo Conferencias, Foros, Seminarios con Autoridades y Servidores Públicos, Especialistas y Académicos en diferentes Estados y Municipios de la República Mexicana, con el propósito de obtener información para los temas propios de la Comisión, para incentivar acciones dirigidas hacia la generación de empleos. Asimismo, solicitará de las instancias pertinentes, la información requerida para realizar con éxito sus trabajos.