

PUBLIC

DOCUMENT OF THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

MEXICO

APOYO A LAS INICIATIVAS DE FORMALIZACION DEL EMPLEO

(ME-T1278)

TECHNICAL COOPERATION DOCUMENT

Under the Access to Information Policy, this document is subject to public disclosure.

APOYO A LAS INICIATIVAS DE FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO

ME-T1278

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF), de conformidad con la comunicación de fecha 09 de julio de 2015 suscrita por Su Hyun Kim (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$350.000**, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera
Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

10/28/2015

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado:

Hector Salazar
Gerente de Sector
Sector Social
SCL/SCL

OCT 30 2015

Fecha

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	México/CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a las iniciativas de formalización del empleo
▪ Número de CT:	ME-T1278
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	David Kaplan (LMK/CME); Edna Miranda (CID/CME); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Noémie Feix (LMK/CME); y Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo al cliente (CS)
▪ Fecha de autorización del Abstracto de CT:	7 de julio de 2015
▪ Beneficiario:	México
▪ Agencia ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK). David Kaplan, dkaplan@iadb.org .
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio – Fondo Social (ORC/SOF).
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350.000
▪ Contrapartida Local, si hay:	0
▪ Periodo de ejecución:	30 meses
▪ Periodo de desembolso:	36 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	15 de noviembre de 2015
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de preparación:	Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social, SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	BID, Oficina de País en México, CID/CME
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Si 38360094
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Si 39290339
▪ Sector Prioritario GCI-9:	Política social favorable a la equidad y la productividad.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 A pesar de la reciente formalización del mercado laboral mexicano, en la cual las tasas de informalidad cayeron de 59,13% en 2013¹ a 58,1%² en 2014, la informalidad laboral se mantiene en altas proporciones del empleo total. Si bien el panorama laboral de México es estable en comparación con otras economías, tomando en cuenta la tasa de desempleo, alrededor de 5,2%, la cual está por debajo del promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), esta cifra esconde condiciones precarias de empleo y una alta tasa de informalidad laboral, que ha sido una característica constante y persistente del mercado laboral mexicano (ver

¹ ENOE 2013, III Trim.

² ENOE 2014, III Trim. De acuerdo al INEGI, la Tasa de Informalidad Laboral 1 (TIL1) es el resultado del cociente de la ocupación informal total con respecto a la población ocupada total. Da cuenta del porcentaje de ocupados que carecen de la protección de la seguridad social básica por parte de su trabajo, que es el acceso a los servicios de salud, o bien por laborar en unidades económicas no registradas, situación que los coloca en una situación de vulnerabilidad para hacer valer las garantías laborales elementales. Ahora es posible calcular dicha tasa, en virtud de la incorporación de la perspectiva laboral en la medición de la informalidad.

anexo). Esta se define como la proporción de empleos sin prestaciones de ley sobre el total de la población ocupada y supone una escasa cobertura de seguridad social de los trabajadores y, por ende, empleos precarios³.

- 2.2 **Informalidad en la región.** En la región, México se distingue por una informalidad laboral alta (ver anexo), con respecto a las tasas de otros países de América Latina y el Caribe. En particular, México se distingue por tener una tasa de informalidad particularmente alta de los trabajadores asalariados, lo que indica que algunas empresas mexicanas no cumplen con las obligaciones de pagos de cuotas de seguridad social de los trabajadores bajo el régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social. En otros países, la informalidad alta no es el resultado del incumplimiento de las empresas, sino de la alta tasa de trabajadores por cuenta propia. México tiene el nivel más alto de empleo informal entre las economías más importantes de América latina, y aporta 24% de los trabajadores informales en la región⁴. Dada la carga que representa la informalidad para la productividad, una formalización de los trabajadores y de las empresas podría incrementar el potencial de la economía mexicana.
- 2.3 **Consecuencias multidimensionales.** La informalidad laboral representa un lastre para la productividad⁵ porque una parte importante de las empresas no contribuye al crecimiento del país, por la falta de contribución al sistema de impuestos y de seguridad social. La productividad de la economía formal es 2,3 veces mayor que la productividad de la economía informal. A pesar de ello, cabe resaltar que el panorama del empleo informal en México es heterogéneo, pues cada estado acusa una situación distinta, lo que agudiza la desigualdad en el país para las empresas y los trabajadores. Asimismo, México está dividido en dos partes: una representada por una economía innovadora con empresas grandes y otra representada por empresas informales y tradicionales, cuya productividad disminuye de 6,5% cada año⁶. Una parte del país está estancada en la informalidad e improductividad. Aunque sólo 4 de cada 10 trabajadores trabaje en la formalidad, generan 75% del PIB⁷, lo cual demuestra el potencial de la formalización de los trabajadores. Un estudio prevé un crecimiento del PIB de 0,42 punto porcentual después de 5 años de implementación de las iniciativas pro formalización del empleo, suponiendo una implementación correcta⁸. Sin embargo, por ahora, existe una relación negativa entre el tamaño del sector informal y los niveles del PIB. La alta tasa de informalidad disminuye el crecimiento medio del PIB y los países en desarrollo pierden en promedio 2 puntos porcentuales de crecimiento económico⁹.
- 2.4 **Acciones implementadas.** El Gobierno de México (GdM), consciente de las consecuencias de la alta tasa de informalidad laboral, ha implementado acciones para tratar de revertir la situación. En el marco del Programa para la Formalización del Empleo, suscrito el 22 de julio de 2013, se desarrollaron iniciativas para reducir la informalidad, para: (i) los trabajadores asalariados no registrados a la seguridad social; y (ii) los pequeños contribuyentes o pequeñas empresas. Además, el Programa

³ La OIT define como trabajos formales los que tienen prestaciones laborales y acceso a la seguridad social.

⁴ OIT (2014), *Panorama laboral de América latina y el Caribe*, OIT.

⁵ CIDAC (2014), *Improductiva informalidad*, CIDAC.

⁶ Bolio et al. (2014), *A tale of two Mexicos: Growth and prosperity in a two-speed economy*, McKinsey & Company.

⁷ INEGI (2013), *Medición de la Economía Informal 2003-2012, base 2008*.

⁸ OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: México*, OCDE.

⁹ Bacchetta et al. (2009), *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*, OIT.

Crezcamos Juntos agrupa: (i) el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF); y (ii) el Régimen de Incorporación al Seguro Social (RISS). “Crezcamos juntos” cuenta con incentivos para atraer empresas al sector formal, con el RIF que ofrece beneficios y deducciones sobre las declaraciones de impuestos y, a través del RISS, las empresas benefician de subsidios a los pagos de las cuotas de seguridad social de los trabajadores, por 10 años, para su registro ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El RIF está dirigido a personas físicas que realicen actividades empresariales, que benefician de un descuento del 100% del ISR en el primer año.

- 2.5 Por otro lado, el GdM lanzó el Operativo México con Trabajo Digno en enero de 2015, a fin de incrementar el número de inspecciones laborales en las empresas para que cumplan con sus obligaciones legislativas y favorecer, por ende, el registro de los trabajadores en el IMSS y su formalización. Además, para resolver al problema de falta de protección de los trabajadores, se implementaron regímenes subsidiados de pensiones, salud y ampliados los beneficios no contributivos focalizados en ciudadanos sin ahorros formales. Sin embargo, estos programas pueden representar desincentivos a la formalidad.
- 2.6 Después de un año de implementación de Crezcamos Juntos, los resultados de los programas son limitados: (i) los empleadores registrados en el RIF no aplican automáticamente para el RISS, ni registran automáticamente a sus trabajadores; (ii) las cuotas de inscripción en estados con mayores tasas de informalidad son bajas; y (iii) los problemas de comunicación de los sistemas del RIF y RISS imposibilitaron algunos registros¹⁰. Por otro lado, no hay evidencia del impacto de las inspecciones laborales sobre la reducción de la informalidad y/o el incremento de registros de los trabajadores en el IMSS.
- 2.7 La tasa de informalidad sigue siendo alta y tiene consecuencias multidimensionales sobre la desigualdad, la productividad y la protección de los trabajadores. En el marco de los resultados limitados de las iniciativas de formalización del empleo, el GdM pidió asesoría técnica al Banco.
- 2.8 El objetivo de esta CT es realizar el análisis y la evaluación de las políticas e iniciativas de formalización del empleo que se están emprendiendo en el país, así como contribuir al intercambio de buenas prácticas internacionales entre México y países que hayan emprendido acciones similares con éxito, para identificar las áreas de oportunidad y de colaboración potencial.
- 2.9 La CT está alineada con: (i) la prioridad estratégica de la Unidad de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) de contribuir a vincular las personas a empleos de calidad (con prestaciones) ([38335504](#)); (ii) los objetivos de financiamiento del GCI-9, en particular el objetivo de reducción de la pobreza y aumento de la equidad, al aportar al resultado de una política social favorable a la equidad y la productividad; (iii) la Estrategia de País con México ([38360094](#)), cuyo objetivo estratégico en el sector de mercados laborales es “mejorar la inserción laboral productivo en empleos de calidad” y, más específicamente “contribuir al desarrollo de un marco regulatorio y sistema de seguridad social que incentive la creación de empleos formales”; y (iv) los objetivos del Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social (Fondo Social) de “incrementar la pertinencia, la calidad y el volumen del financiamiento del Banco destinado a apoyar las prioridades en el sector social y el

¹⁰ Análisis del Behavioural Insights Team sobre los primeros resultados de las iniciativas de formalización en México (2015).

logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, financiando la asistencia técnica para estudios sectoriales iniciales y la originación de proyectos en los sectores sociales” (GN-2426-6 [36315854](#)), a través de los estudios de análisis y evaluación que financia para mejorar las oportunidades de la fuerza laboral de obtener un empleo de calidad y formal.

- 2.10 La CT también está alineada con las prioridades de México, que adoptó el Programa de Formalización del Empleo en enero de 2013, a fin de formalizar los pequeños contribuyentes y las empresas empleando informalmente a trabajadores asalariados.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Para realizar el análisis y las evaluaciones de las acciones de formalización del empleo emprendidas hasta ahora, se contemplan varias acciones a realizar agrupadas en dos componentes: (i) análisis y evaluación de las iniciativas de formalización emprendidas en México; y (ii) análisis de las mejores prácticas internacionales en términos de formalización del empleo.
- 3.2 **Componente 1: Análisis y evaluación de las iniciativas de formalización en México.** El objetivo de este componente es realizar los diagnósticos pertinentes y propuestas de mejora para evaluar y fortalecer las acciones de formalización en México. Se financiarán consultorías individuales y/o de firmas consultoras para desarrollar: (i) el análisis de los procedimientos y resultados de las inspecciones laborales; (ii) una metodología de evaluación de las iniciativas de inspección sobre la formalización del empleo; (iii) el análisis de otras iniciativas de formalización del empleo iniciadas por el GdM; y (iv) una propuesta de recomendaciones para ampliar el alcance y la efectividad de las iniciativas emprendidas.
- 3.3 **Análisis de los procedimientos y resultados de las inspecciones laborales.** Se desarrollarán reuniones de trabajo con las contrapartes involucradas en los procesos y la aplicación de las inspecciones laborales, a fin de estudiar en detalle y revisar los procedimientos aplicables y aplicados. Además, se buscará cuantificar los resultados de formalización de las empresas en los diferentes sectores y los resultados del incremento de las inspecciones sobre los registros al IMSS y la posible productividad de los trabajadores y de las empresas.
- 3.4 **Metodología de evaluación de las iniciativas de inspección.** Se apoyarán reuniones de trabajo con expertos de evaluaciones a fin de llegar a una propuesta consensuada de indicadores de gestión en el proceso de inspecciones laborales y a un diseño de evaluación de éstas. Además, los expertos contratados emprenderán una revisión del marco de procedimiento de las inspecciones para proponer indicadores que apoyen a los mecanismos de fortalecimiento institucional del proceso.
- 3.5 **Análisis de otras iniciativas de formalización del empleo iniciadas por el GdM.** La CT apoyará reuniones de trabajo, visitas de estudio y talleres con las contrapartes del GdM involucradas en las iniciativas para cuantificar los resultados de iniciativas como el RIF o el RISS y poder consensuar una propuesta de recomendación para aumentar su alcance y efectividad, teniendo en cuenta el enfoque de empleos productivos.
- 3.6 **Componente 2: Análisis de mejores prácticas internacionales en términos de formalización del empleo.** El objetivo de este componente es brindar apoyo al GdM para mejorar el alcance y la efectividad de sus iniciativas de formalización del empleo a

través del estudio de buenas prácticas internacionales. Se financiarán consultorías individuales y de firmas consultoras para desarrollar: (i) un estudio recopilando buenas prácticas internacionales de iniciativas de inspección orientadas a la formalización del empleo; (ii) un estudio descriptivo de las metodologías de evaluación llevadas a cabo en otros países, que serviría de insumo al diseño de la evaluación de las iniciativas de formalización en México; (iii) talleres para la socialización y disseminación de los resultados de los estudios con las principales contrapartes del GdM y expertos internacionales, así como viajes de estudio recopilando buenas prácticas de formalización del empleo en otros países, a fin de mejorar las iniciativas emprendidas por el GdM; y (iv) recomendaciones para aplicar las buenas prácticas dentro del marco de la normatividad mexicana.

- 3.7 Estudio recopilando buenas prácticas internacionales de iniciativas de inspección.** Con apoyo de expertos internacionales, organismos multilaterales y el propio Gobierno de México, se recopilarán casos de éxito en este tema a través de una búsqueda crítica en la literatura y las experiencias empíricas documentadas. Se enfatizará especialmente aquellas experiencias de inspecciones laborales que hayan tenido resultados en la formalización de los trabajadores, de las empresas y en su acceso a empleos más productivos.
- 3.8 Estudio descriptivo de las metodologías de evaluación llevadas a cabo en otros países.** Si bien no se cuenta con una única metodología de evaluación para las iniciativas de formalización a nivel internacional, se buscará documentar y socializar los casos de éxito internacionales en términos de estrategias de formalización del empleo exitosas, enfatizando sobre todo posibles indicadores de gestión y métodos de evaluación (experimental o cuasi experimental). Las experiencias y los retos de otros países, podrían ser de ayuda para que el GdM evalúe la estrategia más viable a replicar en el país.
- 3.9 Recomendaciones para aplicar las buenas prácticas dentro del marco de la normatividad mexicana.** Con ayuda de las consultorías mencionadas previamente, así como los talleres de socialización difusión y viajes de estudio, se buscará obtener un documento de propuesta de mejora de las iniciativas emprendidas por el GdM a fin de aumentar el alcance y la efectividad de las políticas de formalización del empleo.

Matriz de Resultados Indicativa

Resultado esperado: Mejora de la efectividad de las iniciativas de formalización del empleo emprendidas por el GdM			
Indicador	Unidad de medida	Metas al final del proyecto	Medios de verificación
Revisión de la legislación de las iniciativas de formalización del empleo según las especificaciones de los estudios financiados por la CT	Documento	Documento de nuevos insumos de política acordados entre el Banco y el GdM con base en estudios financiados por la CT	Documento oficial del GdM
Aumento de las formalizaciones de las empresas y del empleo debido al	Número de inscripciones y nuevos	Incremento de 10% de las inscripciones ¹¹	Datos administrativos del gobierno.

¹¹ El Behavioural Insights Team, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, están realizando un estudio en 2015 para determinar cuántos registros al IMSS y al SAT se registraron desde la implementación del RIF y del RISS. Se tomará como línea de base el resultado del estudio cuando se haga público.

Resultado esperado: Mejora de la efectividad de las iniciativas de formalización del empleo emprendidas por el GdM			
Indicador	Unidad de medida	Metas al final del proyecto	Medios de verificación
régimen de incorporación a la seguridad social o las inspecciones laborales.	registros al IMSS y al SAT		
Componente 1: Análisis y evaluación de las iniciativas de formalización del empleo			
Propuesta técnica proponiendo mecanismos de mejora y de fortalecimiento institucional de las inspecciones laborales en los centros de trabajo, preparada por el consultor y acordada con el BID	Documento	Documento presentado como insumos de política al GdM	Documento de insumo de política validado por el Banco y el GdM
Propuesta, preparada por el consultor y acordada con el BID, de indicadores de gestión y análisis del marco operativo de las inspecciones, a fin de poder establecer una metodología para evaluar las iniciativas de inspección	Documento	Borrador de metodología de evaluación de las acciones de inspecciones laborales presentado al GdM	Documento de insumo de política validado por el Banco y el GdM
Documento de análisis de otras iniciativas de formalización del empleo del GdM con propuestas de mejora de los programas, preparado por el consultor contratado y validado por el BID	Documento	Documento presentado como insumos de política al GdM	Documento de insumo de política validado por el Banco y el GdM
Documento de propuesta de mejora del conjunto de las iniciativas de formalización del empleo en México preparado por el consultor y validado por el BID	Documento	Documento presentado como insumo de política al GdM	Documento de insumo de política validado por el Banco y el GdM
Componente 2: Análisis de mejores prácticas internacionales en términos de formalización del empleo			
Documento de casos de éxito internacionales de programas de inspección laboral y de formalización del empleo	Documento	Documento presentado como insumo de política al GdM	Presentación de los resultados del estudio al GdM y comentarios recibidos
Documento de métodos de evaluación internacionales de iniciativas de formalización del empleo y de presentación de los indicadores de gestión más utilizados	Documento	Documento presentado como insumo de política al GdM	Presentación de los resultados del estudio al GdM por el Banco y comentarios recibidos por parte del GdM
Asesoramiento al GdM en la reorientación de la normatividad con base en los resultados de otros estudios de esta TC	Documento	Documento presentado como insumo de política al GdM	Documento de insumo de política validado por el Banco y el GdM

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Financiamiento Total
Componente 1: Análisis y evaluación de las iniciativas de formalización del empleo			
Consultorías individuales y/o firmas consultoras	Asesorías técnicas	180.000	180.000
• Análisis de los procedimientos de las inspecciones laborales en México y propuesta de mejora basada en buenas prácticas internacionales		35.000	35.000
• Diseño de una metodología de evaluación de las iniciativas de		55.000	55.000

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Financiamiento Total
inspecciones laborales			
• Diseño de una estrategia de mejora de los programas de formalización en México		90.000	90.000
Edición y publicación de materiales	Notas técnicas Materiales reuniones	20.000	20.000
Componente 2: Análisis de mejores prácticas internacionales en términos de formalización del empleo			
Consultorías individuales y/o firmas consultoras	Asesorías técnicas	100.000	100.000
• Elaboración de un estudio recopilando buenas prácticas internacionales de iniciativas de inspección laboral y de formalización del empleo		20.000	20.000
• Estudio descriptivo de las metodologías de evaluación de formalización del empleo en otros países		20.000	20.000
• Asesoría técnica y especializada para reorientar la normatividad laboral mexicana en cuanto a inspecciones laborales y estrategias de formalización del empleo		60.000	60.000
Viajes de estudio	Reuniones con expertos y visitas de campo	20.000	20.000
Edición y publicación de materiales	Notas técnicas Materiales de difusión Estrategia de comunicación	25.000	25.000
Imprevistos		5.000	5.000
TOTAL		350.000	350.000

3.10 Para fines de supervisión de la CT, David Kaplan (LMK/CME) estará a cargo del buen desarrollo de los estudios y análisis, así como del diálogo permanente con el equipo de la Secretaría del Trabajo y/u otras dependencias a cargo de los temas de formalización del empleo.

IV. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 A solicitud del Gobierno de México (ver anexos), el Banco, a través de la Oficina de País en México (LMK/CME), ejecutará esta CT. El Banco trabajará en estrecha colaboración con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el marco de sus programas de formalización del empleo, debido a la complejidad de los estudios propuestos y a la experiencia adquirida por el Banco en la coordinación de productos de esta naturaleza. De conformidad con el anexo 10 de las Directrices Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), el Banco puede ser el ejecutor de esta CT de apoyo al cliente para generar evidencia rigurosa en un área crítica de intervención para la cual se requiere mayor conocimiento.
- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

V. Riesgos importantes

- 5.1 El principal riesgo está relacionado al posible cambio de prioridades por parte del GdM, quitándole prioridad a los temas de formalización del empleo. Para mitigar el riesgo, el Banco seguirá en constante diálogo con las autoridades para impulsar su

colaboración en los diversos estudios, análisis y talleres. Desde 2013, la formalización del empleo ha sido un tema prioritario para el gobierno de México, por lo cual el riesgo mencionado es débil.

VI. Salvaguardias ambientales

- 6.1 Clasificación C – Debido a la naturaleza de este proyecto, se estima que no tendrá un impacto ambiental o social negativo significativo. Ver safeguards [39674406](#).

Anexos requeridos:

- Solicitud del cliente [39907190](#) y [39908193](#)
- Resumen de Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos [39907179](#)
- Plan de Adquisiciones [39907184](#).

Anexo opcional:

- Presentación sobre empleo informal en México, agosto 2015. [39907193](#)