**PLAN DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN**

1. **INTRODUCCIÓN**
   1. Este documento presenta los arreglos para el monitoreo y el plan de evaluación para la serie programática “Programa para Mejorar la Calidad del Empleo en México”. La primera operación de la serie (ME-L1289) es por un monto de US$800 millones y será ejecutada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
   2. **Objetivo del programa**. El objetivo de desarrollo de esta serie programática es establecer las bases para mejorar la calidad del empleo en México mediante una mejor representación laboral; menor costo de la resolución de conflictos laborales; y mayores tasas de cobertura y menores costos de seguridad social. El objetivo de esta primera operación es apoyar el diseño de reformas laborales normativas para: (i) mejorar la defensa de los derechos laborales; (ii) mejorar la justicia laboral; y (iii) mejorar el funcionamiento de la seguridad social.
   3. **Contexto laboral mexicano**. Los empleos del mercado laboral mexicano son de baja calidad. En el Índice de Mejores Trabajos 2018 del BID, México ocupa el lugar 13 de 17 países en América Latina a pesar de ser el quinto país más rico en cuanto a Producto Interno Bruto per cápita. México está en el lugar 10 en el subindicador de formalidad (medida como acceso a seguridad social) y el lugar 14 en salario suficiente, a pesar de ser el cuarto país más rico en cuanto a PIB per cápita y el quinto país con mayor productividad laboral. La baja calidad del empleo se debe, en parte, a una defensa ineficaz de los derechos laborales colectivos, a la costosa resolución de conflictos laborales individuales, y al inadecuado funcionamiento de la seguridad social.
   4. Hay una baja participación de trabajadores en el ingreso total. Los problemas del mercado laboral van más allá que la productividad. Según la organización Internacional del Trabajo, México está en el penúltimo lugar de los 17 países latinoamericanos analizados en cuanto al ingreso laboral como porcentaje del PIB. Por esta razón, a pesar de la importancia de medidas de política para mejorar la productividad del país, es fundamental reforzar las herramientas que fortalecen el poder de negociación de los trabajadores. La negociación colectiva es una de las herramientas más importantes para este objetivo.
   5. México tiene una defensa ineficaz de los derechos laborales colectivos. Según el Foro Económico Mundial, México es el país latinoamericano con la defensa más débil de los derechos laborales. Una razón que explica esta situación es que los sindicatos no son instrumentos efectivos para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados. Se estima que 76% de los contratos colectivos no mejoran la situación de los trabajadores respecto a los requisitos mínimos legales. Los trabajadores no conocen el contenido de sus propios contratos colectivos y no hay procesos democráticos para su aprobación ni de sus directivas sindicales. Adicionalmente, en México la supervisión de los derechos laborales colectivos se encuentra bajo la tutela del poder ejecutivo, no del poder judicial, lo que genera presiones políticas en los procesos de revisión salarial.
   6. La resolución de conflictos laborales individuales tiene costos elevados. La duración promedio de un juicio laboral individual es mayor a tres años, lo que genera incertidumbre al contratar personal. Esto conlleva una menor calidad del

empleo, pues ahonda las diferencias entre trabajos formales e informales. Existen muchas razones detrás de esto, incluyendo: demoras en la entrega de notificaciones sobre el inicio de un procedimiento laboral (25% de las notificaciones llegan tarde para cumplir con los tiempos previstos en la ley para la primera audiencia de conciliación); ineficiencias en los procesos de los propios juicios (basados fundamentalmente en comunicaciones escritas) y limitaciones de los mecanismos para ejecutar los laudos. Adicionalmente, existen prácticas indebidas como la falsificación de pruebas o testimonios, intentos de impedir las notificaciones para atrasar los juicios, ofrecimientos de sobornos, e intentos de impedir la ejecución de las sentencias que alargan los juicios de forma artificial. Como resultado de estas fallas, los juicios no son un mecanismo para impartir justicia laboral de manera expedita, en perjuicio de los trabajadores. Kaplan y Sadka (2011), por ejemplo, encuentran que el 56% de laudos favorables al trabajador no se ejecutan.

* 1. Hay un deficiente funcionamiento de la seguridad social. Las deficiencias en el sistema de seguridad social inhiben la creación de empleos de calidad por varias razones. La primera de ellas es la falta de fiscalización de las cotizaciones que impide identificar a las empresas que incumplen con sus obligaciones de pago. Muchas de ellas declaran salarios diferentes ante la seguridad social que ante las autoridades fiscales para pagar menores contribuciones. Adicionalmente, el 28,6% de empleados de empresas formales del sector privado carecen de seguridad social. Otra falla importante es la falta de aseguramiento de colectivos especiales, destacando el de trabajadores del hogar. Su inscripción (mujeres, principalmente) es voluntaria y compleja, por lo que el 98% carece de cobertura. Una tercera falla es el costo de administración del seguro de pensiones, pues las comisiones que pagan los trabajadores son de las más elevadas en la región.
  2. Todo lo anterior se refleja en una baja creación de empleo formal. El resultado de los factores anteriores se refleja en una menor creación de empleos formales. Cada factor encarece directa o indirectamente el costo de creación de empleos, sin contribuir al bienestar de los trabajadores.
  3. **Desafío de Políticas**. Para lograr una transformación completa de las relaciones laborales en México, del funcionamiento de la justicia laboral y de la seguridad social para los trabajadores más desprotegidos, el Gobierno de México impulsa una reforma laboral que fue aprobada por el Congreso y deberá implementarse en los próximos años. Esta reforma incluye Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación para la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores; la creación de un Centro Nacional Federal de Conciliación y Registro Laboral, que instituya un proceso de conciliación prejudicial de disputas laborales; implementación de procesos democráticos de acreditación de la representatividad de los sindicatos y la aprobación y registro de los contratos colectivos; elaborar y puesta en marcha de un protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes; y la presentación de una reforma a la Ley del Seguro Social que incorpore a las personas trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social.
  4. El objetivo del programa es establecer las bases para mejorar la calidad del empleo en México mediante una mejor representación laboral; menor costo de la resolución de conflictos laborales; y mejores tasas de cobertura y menores costos de seguridad social. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la defensa del derecho a la negociación colectiva; (ii) reducir el costo de la resolución de

conflictos laborales individuales; y (iii) mejorar la cobertura y costo administrativo de la seguridad social.

* 1. Los principales procesos descritos en este plan son: (i) en cuanto a monitoreo, los mecanismos internos de las instituciones de Gobierno y las acciones de monitoreo del cumplimiento de condiciones del proyecto llevadas a cabo por el Banco; y (ii) en cuanto a evaluación, el objetivo es de documentar el logro de los indicadores de resultado de la Matriz de Resultados. Ésta presenta valores de los indicadores de línea de base para los resultados e impactos, resultados intermedios y valores para resultados e impactos esperados al fin del programa.
  2. En este plan, se entenderán los términos de la siguiente forma:

|  |  |
| --- | --- |
| **Monitoreo** | Esta es la responsabilidad de la institución que ejecuta el programa, observando el avance en comparación con las actividades previstas para un período determinado. |
| **Supervisión** | Función externa en la que el Banco como el financiero, verifica el cumplimiento de los términos del contrato con el ejecutor del programa, lo que resulta en acciones concretas para hacer ajustes a la aplicación cuando sea necesario. |
| **Evaluación** | Función periódica, que busca evaluar si la aplicación del programa generó resultados e impactos. Se puede llevar a cabo por el Ejecutor y el Banco, pero en aras de una mayor objetividad debe ser contratado por expertos independientes, tanto para la recolección de información para el análisis inicial. |

1. **MONITOREO**

# Indicadores de producto

* 1. Los indicadores a los que se dará seguimiento como parte de la verificación del cumplimiento de las acciones del programa son los contenidos en la Matriz de Políticas, que se incluye en la Propuesta de Préstamo.
  2. El cumplimiento de dichos indicadores será comprobado mediante la información contenida en la Matriz de Medios de Verificación que hace parte de la matriz de políticas. Dicha Matriz especifica todas las acciones a ser implementadas en el programa, las entidades responsables por llevar a cabo cada una de dichas acciones, y la información específica que permitirá al Banco verificar su cumplimiento.
  3. El seguimiento de los resultados del préstamo programático será ejecutado por el Banco en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). El Banco solicitará anualmente a la STPS la entrega de los datos señalados en la matriz de resultados.

# Recopilación de datos e instrumentos

* 1. Las fuentes de información que se usarán para el seguimiento de cada indicador se detallan en la Matriz de Medios de Verificación, y STPS será la entidad encargada de la recopilación de la información requerida para la supervisión del programa. La implementación de los distintos compromisos está a cargo STPS, según se especifica en la Matriz de Políticas y de Medios de Verificación.
  2. En el caso de los indicadores de productos al final de la serie programática, la Matriz de Resultados especifica los indicadores a los cuales se hará seguimiento y las fuentes de información para cada uno de ellos. Los indicadores para cada uno de los subcomponentes del programa incluyen su propia métrica relevante. Además, los indicadores incluidos en la Matriz de Resultados son específicos a cada producto, son medibles, cuentan con una línea de base, se pueden alcanzar en los plazos previstos, son relevantes, y tienen un periodo definido.
  3. Del mismo modo, en la Matriz de Resultados se especifica los indicadores de resultados e impactos de mediano plazo que se espera alcanzar después de finalizada de la serie programática, con las fuentes de información que permitirán medir dichos resultados e impactos.
  4. En su carácter de organismo ejecutor, la STPS designará un funcionario como responsable de, entre otras tareas: (i) mantener la comunicación oficial con el Banco y entregar informes y evidencia del cumplimiento de las condiciones de la operación, y todo otro informe que el Banco pueda requerir en los plazos y condiciones acordadas; (ii) impulsar las acciones tendientes al logro de los objetivos de política definidos en el programa, y en particular aquellas incluidas como mecanismos activadores para la segunda; y (iii) reunir, archivar y entregar al Banco toda la información, indicadores y parámetros que contribuyan a que el Banco pueda dar seguimiento, medir y evaluar los resultados del programa.
  5. La Tabla II.A resume el monitoreo de condiciones, y para cada condición provee de información sobre las fuentes de información y medios de verificación.
  6. No se prevén costos adicionales para la implementación del Plan de Monitoreo, tales como levantar información primaria, pues la información necesaria para dar seguimiento a los indicadores de la matriz de resultados estará disponible, ya sea como resultado de las actividades contempladas en esta operación.
  7. Por parte del BID, el equipo de SCL/LMK dará seguimiento mediante un plan que incluye: (i) monitoreo del cumplimiento de los compromisos; (ii) misión de monitoreo y de potencial determinación planes alternativos que permitan garantizar el cumplimiento de los compromisos. El cronograma de estas actividades con su respectivo costo y financiamiento se detallan en la Tabla II.B.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla II.A Resumen monitoreo de condiciones, primera operación** | | | |
| **Indicadores de Producto** | **Base** | **Meta (2020)** | **Observaciones / Medios de verificación** |
| **Componente 2. Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos** | | | |
| 2.1 Reforma a la Ley Federal del Trabajo que dé lugar a Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación para la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones. | 0 | 1 | Proyecto de ley de reforma a la Ley Federal del Trabajo al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación.  Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). |
| 2.2 Reforma a la Ley Federal del Trabajo, y presentación de la nueva Ley del Centro Nacional Federal de Conciliación y Registro Laboral, que instituya un proceso de conciliación prejudicial de disputas laborales. | 0 | 1 | Se iniciará un proceso de conciliación que facilite la resolución de conflictos laborales.  Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y a publicación de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en el DOF. |
| 2.3 Reforma a la Ley Federal del Trabajo en donde se establezca como requisito la paridad de género en la conformación de las directivas sindicales. | 0 | 1 | Proyecto de ley de reforma a la Ley Federal del Trabajo al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación que incluya esta condición. Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el DOF. |
| **Componente 3. Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales** | | | |
| 3.1 Reforma a la Ley Federal del Trabajo que instituya los procesos democráticos de acreditación de la representatividad de los sindicatos y la aprobación y registro de los contratos colectivos. | 0 | 1 | Proyecto de ley de reforma a la Ley Federal del Trabajo al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación que incluya como requisito verificación de la elección de representatividad sindical, así como de registro público de los contratos colectivos.  Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y publicación del Protocolo para la Legitimación de Contratos Colectivos existentes en el DOF. |
| **Componente 4. Marco normativo para mejorar la calidad de la seguridad social** | | | |
| 4.1 Reforma a la Ley Federal del Trabajo que incluya disposiciones que desconozcan el efecto legal de estipulaciones que impidan o limiten el goce y ejercicio de los derechos laborales, incluyendo seguridad social y menores salarios. | 0 | 1 | Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Tabla II.A Resumen monitoreo de condiciones, primera operación** | | | |
| **Indicadores de Producto** | **Base** | **Meta (2020)** | **Observaciones / Medios de verificación** |
| 4.2 Reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar. | 0 | 1 | Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). |
| 4.3 Acuerdo que define el mecanismo para reducir las comisiones de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) a niveles competitivos internacionalmente en el periodo 2020 a 2024 | 0 | 1 | Los niveles de comisiones por administración de pensiones en México son los más altos de América Latina. Con esta reforma se pretende reducir estas diferencias que redunden en mejores pensiones para los trabajadores al momento de su retiro. Medio de verificación: Acuerdo publicado en el DOF. |

EER#3 ME-L1289

Página **7** de **16**

# Tabla II.B

**Plan de Trabajo y Costo del Seguimiento del Programa**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades** | **2023 / 2024** | | | **Responsable** | **Costo (US$)** | **Fuente de Financiamiento** |
| **III** | **IV** | **I** |
| Misión(es) de coordinación y monitoreo cumplimiento de los compromisos |  |  |  | BID | 8.000 | Presupuesto administrativo y plan de supervisión del Banco |
| Misión de monitoreo y potencial determinación de planes alternativos para garantizar el cumplimiento de los compromisos establecidos |  |  |  | BID | 8.000 | Presupuesto administrativo, planes de supervisión del Banco |
| Reuniones y seguimiento por el equipo de LMK/CME para monitorear cumplimiento de medios de verificación |  |  |  | BID | - | Cubierto por gasto operativo regular del Banco |

1. **EVALUACIÓN**
   1. **La evaluación del programa tiene dos componentes.** Se dará seguimiento a los indicadores de la matriz de resultados. Para tal efecto, la Tabla III.A presenta el indicador de impacto y resultados de la Matriz de Resultados del programa. En dicha tabla se presentan las fuentes que se utilizarán para calcular los indicadores, que en general se basan en información de la STPS e información pública.

# Tabla III.A Indicadores de Impacto y de Resultados

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de impacto** | **Base**  **(2018)** | **Meta final**  **(2022)** | **Observaciones** |
| Lugar de México en el Índice de Mejores Trabajos | 53,90  (2018) | 55,0 | Mide cómo son los empleos de los países a través de dos dimensiones: cantidad y calidad. La dimensión de cantidad está compuesta a su vez por dos indicadores: la tasa de participación laboral y la de ocupación. La de calidad, por su parte, se construye con las tasas de formalidad y de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza. Así, el índice es la media ponderada de estos cuatro indicadores\* y sus puntuaciones van de 0 a 100. Índice publicado por el BID. |
| Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria | 38,5 | 35,0 | Mide el porcentaje de hogares que no generan ingresos laborales suficientes para rebasar la línea de pobreza alimentaria. Es publicado por CONEVAL, utilizando información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). |
| **Indicadores de resultado** | **Base**  **(2019)** | **Meta final**  **(2022)** | **Observaciones** |
| Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional | 56,7 | 70,0 | Indica la protección de los derechos laborales colectivos que deben ser reconocidos por Gobiernos y empleadores. Los resultados de este Índice son reportados anualmente en el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. |
| Incremento Salarial Contractual Real en la Jurisdicción Federal (promedio de últimos seis años) | 0,26% | 0,35% | El incremento salarial contractual es un promedio ponderado por el número de trabajadores involucrados en las negociaciones salariales. Cifras mensuales deflactadas con la inflación mensual interanual correspondiente y las cifras anuales con la inflación promedio del año respectivo. La STPS publica este indicador mensualmente. |
| % de disputas laborales individuales que se resuelven a través de la conciliación | 78,0% | 83,0% | Indica cantidad de disputas laborales que son resueltas antes de llegar a un juicio laboral. Es publicado anualmente por la STPS. |
| % de contratos colectivos registrados ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laborales | 0% | 30% | Indica el porcentaje de contratos colectivos que serán registrados utilizando la nueva institucionalidad. Se espera que conforme se vayan revisando los contratos colectivos de trabajo se vaya sistematizando la información de todos los existentes. |
| # de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS | 17.213 | 50.000 | Indica el número total de trabajadoras del hogar que son registradas al final del periodo |
| Comisión promedio sobre saldo por administración de fondos de pensiones cobrados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) | 0,976% | 0,85% | Indica el promedio ponderado de las comisiones que son cobradas a los trabajadores en sus cuentas individuales donde se administran los recursos para su retiro. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de Producto** | **Base** | **Meta**  **(2020)** | **Observaciones / Medios de verificación** |
| **Componente 2. Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos** | | | |
| 2. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que dé lugar a Tribunales Laborales del Poder Judicial de la Federación para la resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones. | 0 | 1 | Proyecto de ley de reforma a la Ley Federal del Trabajo al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación. Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el DOF. |
| 3. Reforma a la Ley Federal del Trabajo, y presentación de la nueva Ley del Centro Nacional Federal de Conciliación y Registro Laboral, que instituya un proceso de conciliación prejudicial de disputas laborales. | 0 | 1 | Se iniciará un proceso de conciliación que facilite la resolución de conflictos laborales.  Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y la publicación de la Ley Orgánica del Centro Federal de  Conciliación y Registro Laboral en el DOF. |
| 4. Reforma a la Ley Federal del Trabajo en donde se establezca como requisito la paridad de género en la conformación de las directivas sindicales. | 0 | 1 | Publicación de la reforma a la Ley federal del Trabajo en el DOF. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de Producto** | **Base** | **Meta**  **(2020)** | **Observaciones / Medios de verificación** |
| **Componente 3. Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales** | | | |
| 5. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que instituya los procesos democráticos de acreditación de la representatividad de los sindicatos y la aprobación y registro de los contratos colectivos. | 0 | 1 | Se iniciará un nuevo proceso de verificación de la elección de representatividad sindical, así como de registro público de los contratos colectivos.  Medio de verificación: Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo y publicación del Protocolo para la Legitimación de Contratos Colectivos Existentes en el Diario Oficial de la Federación. |
| **Componente 4. Marco normativo para mejorar el funcionamiento de la seguridad social** | | | |
| 6. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que incluya disposiciones que desconozcan el efecto legal de estipulaciones que impidan o limiten el goce y ejercicio de los derechos laborales, incluyendo seguridad social y menores salarios. | 0 | 1 | Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). |
| 7. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar. | 0 | 1 | Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). |
| 8. Acuerdo que define el mecanismo para reducir las comisiones de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) a niveles competitivos internacionalmente en el periodo 2020 a 2024 | 0 | 1 | Con esta reforma se pretende reducir estas diferencias que redunden en mejores pensiones para los trabajadores al momento de su retiro.  Medio de verificación: Acuerdo publicado en el DOF. |

* 1. **Evaluación del efecto de una mejor protección los derechos laborales**. En línea con el impacto esperado del programa expresados en la Matriz de Resultados, se realizará una evaluación de impacto utilizando el método de diferencias en diferencias para analizar el efecto de las medidas de política en el porcentaje de disputas laborales que se resuelven mediante la conciliación, el registro real de los contratos colectivos de trabajo y la cobertura efectiva de seguridad social de las trabajadoras del hogar. Estas evaluaciones buscan contestar las siguientes preguntas:
     1. ¿Cuál es el efecto que tiene la nueva representación laboral en las negociaciones salariales? Esto se podrá observar a partir de la información que se recolecta en las encuestas de empleo del INEGI.
     2. ¿Cuál es el efecto que tiene el nuevo modelo de conciliación laboral en la proporción de disputas que se resuelven antes de ir a un juicio? Esto se hará con base en los registros administrativos que se tienen hasta ahora por parte de la STPS.
     3. ¿Cuál es el registro efectivo de los contratos colectivos en el país? Hasta ahora no hay certeza sobre qué contratos se registran ante la STPS y la vigencia de estos, lo que incide directamente en el estancamiento de los niveles salariales de los trabajadores.
     4. ¿Cuál es la cobertura real de las trabajadoras del hogar a partir de la nueva regulación laboral?
  2. En todos los casos, las evaluaciones se realizarán con base en el cambio exógeno que representa la nueva regulación y su implementación. Es decir, se espera que la nueva regulación incida en una mejor resolución de las disputas laborales y una mejor representación laboral.
  3. Las ventajas de este conjunto de evaluaciones es que analizarán aspectos estadísticos de las variables clave de la regulación laboral y de la expansión de la seguridad social. Desde un punto de vista metodológico y de implementación, también es preciso considerar que:

a. Se espera contar con toda la información necesaria, pues son datos administrativos generados por la STPS y el IMSS.

b. Las unidades de análisis están bien definidas. Tanto en el caso de las disputas laborales, contratos colectivos como de trabajadores del hogar, se miden de manera regular.

* 1. **Indicadores de impacto**. El programa busca mejorar la calidad del empleo en México mediante dos dimensiones: nivel salarial y nivel de formalidad que pueden describirse con las variables descritas anteriormente. El Índice de Mejores Trabajos que publica el BID mide cómo son los empleos de los países a través de dos dimensiones: cantidad y calidad. La dimensión de cantidad está compuesta a su vez por dos indicadores: la tasa de participación laboral y la de ocupación. La de calidad, por su parte, se construye con las tasas de formalidad y de trabajos con salario suficiente para superar la pobreza. Así, el índice es la media ponderada de estos cuatro indicadores y sus puntuaciones van de 0 a 100. Para identificar con mayor granularidad los efectos sobre salarios, se utiliza el segundo indicador, el cual mide el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Es decir, mide el porcentaje de hogares que no generan ingresos laborales suficientes para rebasar la línea de pobreza alimentaria. Es publicado por el Consejo Nacional de la Política Social (CONEVAL), que utiliza la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
  2. **Indicadores de resultado**. El programa busca mejorar la calidad del empleo en México mediante una mejor representación laboral; menor costo de la resolución de conflictos laborales; y mayores tasas de cobertura y menores costos de seguridad social. Para cada una de estas dimensiones se han seleccionado un conjunto de indicadores que buscan informar sobre su avances. Esto incluye:

1. Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional
2. Incremento Salarial Contractual Real en la Jurisdicción Federal (promedio de últimos seis años)
3. % de disputas laborales individuales que se resuelven a través de la conciliación
4. % de contratos colectivos registrados ante el Centro Federal de Conciliación y Registros Laborales
5. # de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS
6. Comisión promedio sobre saldo por administración de fondos de pensiones cobrados por las Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore)
   1. Cada uno de estos indicadores son producidos de manera regular por las autoridades laborales del país, por lo que será relativamente sencillo hacer comparaciones en el tiempo.
7. **Metodología de evaluación**
   1. La evaluación consiste en una estimación de diferencias promedio en tendencias (diferencias en diferencias) para los indicadores impacto recolectados. Asimismo, el análisis se complementará con una evaluación reflexiva de antes y después de implementar la reforma, dado que se tiene un cambio institucional a nivel nacional y se contará con información comparable en el tiempo.
   2. **Supuestos**. La metodología de diferencias en diferencias identifica los efectos del programa sobre el logro de objetivos bajo el supuesto de que las tendencias en los indicadores de resultado hubieran sido estadísticamente equivalentes en ausencia del tratamiento cuando se comparan las variables de interés en el tiempo. Ahora bien, existe un plan de expansión por que cubrirá distintas entidades federativas de manera exógena, por lo que se planea utilizar esta variación para identificar cambios en las variables como resultado de los cambios institucionales que se vayan a implementar a partir de la reforma. La metodología antes-después identifica los efectos del programa sobre el logro de objetivos bajo el supuesto de que en ausencia del programa los indicadores de resultado e impacto hubieran permanecido constantes. Ese decir, esta metodología supone que los cambios previos a la reforma y luego de ella se deben al cambio institucional.
   3. Uno de los supuestos más importantes de esta metodología es que las tendencias previas a la intervención (reforma) son similares, por lo que una vez que se da la reforma el efecto se deriva de ella y no de otras variables. La metodología es apropiada para responder a las preguntas de evaluación considerando el periodo de evaluación será de más de tres años y en donde se tendrá variación regional y en el tiempo para la implementación de la reforma.
   4. **Ecuación a estimar**.La evaluación del efecto de las reformas en las variables dependientes se hará utilizando información de encuestas a nivel individuo. La ecuación por estimar es:

Donde *y* denota la variable dependiente que mide el impacto de la reforma. T es una variable dicotómica con valor 1 si la reforma se implementa en el estado; T es una variable dicotómica con valor 1 si la observación sucede en el año después de la reforma; X es un vector de características individuales incluyendo edad, educación, estado civil, jefatura de hogar, el número de empleos. El término es un término de error. El subíndice *i* denota un individuo, *Z* el estado donde radica el individuo y *t* el año. Los errores se calculan robustos estandarizados conglomerados por ciudad que se incluye en la Encuesta de Empleo. Cada resultado requiere de una regresión separada y una definición de zona prioritaria diferente. Bajo esta especificación, la hipótesis nula de una ausencia de efectos sería .

* 1. **Cálculos de poder**. La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo tuvo una muestra total de 402,536 individuos viviendo las 32 entidades. Considerando un poder de 80% y un nivel de confianza de 95% y asumiendo el mismo tamaño de muestra para las rondas subsecuentes, el tamaño permite detectar los efectos en las variables de interés. La inclusión de controles podría aumentar la precisión con la que se estiman los resultados en la medida que estos puedan explicar varianza en los indicadores de interés.
  2. **Evaluación de procesos**. Para dar seguimiento a la reforma laboral se dará especial seguimiento a los productos y procesos de cada componentes. Esta evaluación brindará para mejorar gestión operativa de la reforma laboral. Dado que es importante identificar la implementación propiamente, esta evaluación se realizará a partir tercer año de implementación de la reforma. Con ello se pretende saber si la reforma llevará a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Con ello se pretende detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los componentes, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan la implementación de la reforma.
  3. El enfoque cualitativo de esta evaluación sigue estrategias analíticas de estudio de caso o multicaso, en los que el análisis y descripción a profundidad proporcionan la evidencia empírica suficiente para comprender y explicar la implementación de la reforma: sus relaciones del contexto social, cultural, político e institucional en que opera. En ese sentido, la información derivada del análisis de caso servirá para identificar de manera general la operación la reforma, así como aquellas diferencias que se presenten entre cada uno de los casos observados. También deberán utilizarse como una herramienta que permita dar fundamento a los hallazgos y recomendaciones, por lo que sólo se deberá incluir la información relevante de cada caso analizado.
  4. La evaluación de procesos deberá describir en detalle el proceso general la reforma laboral con base en la normatividad aplicable y con los hallazgos del trabajo de campo. Ello implicará la realización de análisis de gabinete y trabajo en campo mediante el análisis cualitativo de los procesos en la práctica. Cabe señalar que el área requirente podrá solicitar un análisis cuantitativo, en caso de considerarlo necesario, con la finalidad de contar con datos a mayor escala.

1. **ANÁLISIS DE GABINETE**
   1. La evaluación de procesos de la reforma laboral requerirá de una revisión del contexto en el que se ejecuta, y un análisis del marco normativo que lo rige. Llevar a cabo este análisis requiere de trabajo de gabinete que incluye acopio, organización, sistematización y valoración de información contenida en registros administrativos, documentos oficiales, documentos normativos, y sistemas de información.
   2. El análisis de gabinete proveerá la información para mapear el proceso general de implementación la reforma y cada uno de sus elementos, identificar los puntos clave de la operación y los actores relevantes que intervienen. Esto permitirá determinar los criterios de selección de la muestra analítica, así como las características del trabajo de campo que se requeriría como parte de la evaluación de procesos en una etapa posterior.
   3. Para llevar a cabo el análisis de gabinete se considerarán los siguientes documentos:
      1. La normatividad aplicable (leyes, reglamentos, reglas de operación, lineamientos, manuales de procedimientos, entre otros).
      2. Diagnóstico y estudios de la problemática de la justicia laboral.
      3. Diagnósticos y estudios del marco contextual en el que opera la reforma laboral.
      4. Matriz de Indicadores para Resultados.
      5. Sistemas de información.
      6. Documentos de trabajo, institucionales e informes de avances de los Aspectos Susceptibles de Mejora.
      7. Documentos asociados al diseño del nuevo modelo de justicia laboral.
      8. Registro nacional de contratos colectivos y sindicatos.
2. **Análisis cualitativo**
   1. Para la evaluación de procesos se deberá llevar a cabo una estrategia de levantamiento de información mediante técnicas cualitativas como la observación directa, entrevistas a profundidad y semi-estructuradas, y grupos focales. El diseño y la aplicación de los instrumentos para el levantamiento de la información considerarán a los actores que intervienen en la implementación de la reforma tanto a nivel central, como en las entidades federativas o unidades de ejecución donde opere.
   2. La realización de entrevistas a profundidad, semi-estructuradas y/o grupos focales con actores clave permitirá obtener información sobre la implementación del nuevo sistema de justicia laboral y la identificación de elementos relevantes de análisis. La información que se obtenga a partir de la aplicación de estas técnicas se complementará con la observación directa de procesos que permita la revisión *in situ* de la implementación de la reforma en cada uno de los niveles de ejecución.
3. **Descripción y análisis de los procesos de la reforma**
   1. La evaluación deberá una descripción a profundidad del desarrollo de cada proceso que se lleva a cabo en la reforma, de acuerdo con el alcance establecido para la evaluación, utilizando tanto la información recabada en campo como en gabinete, es decir considerar la normatividad y lo realizado en la práctica. Asimismo, debe analizar la pertinencia de la gestión de los procesos en

el contexto institucional en el que operan, la articulación entre procesos y su incidencia en el alcance de los objetivos y metas programadas.

* 1. La descripción y análisis de los procesos se debe realizar tomando como base el "Modelo general de procesos", se deberán considerar los siguientes temas a tratar:
     1. Descripción detallada de las actividades, los componentes y los actores que integran el desarrollo de cada proceso.
     2. Límites del proceso y su articulación con otros.
     3. Insumos y recursos: determinar si los insumos y los recursos disponibles son suficientes y adecuados para el funcionamiento del proceso.
     4. Tiempo: ¿el tiempo en que se realiza el proceso es el adecuado y acorde a lo planificado?
     5. Personal: ¿el personal es suficiente, tiene el perfil y cuenta con la capacitación para realizar sus funciones?
     6. Recursos financieros: ¿los recursos financieros son suficientes para la operación del proceso?
     7. Infraestructura: ¿se cuenta con la infraestructura o capacidad instalada suficiente para llevar a cabo el proceso?
     8. Productos: ¿los productos del proceso sirven de insumo para ejecutar el proceso subsecuente?
     9. Sistemas de información: ¿Los sistemas de información en las distintas etapas del Programa funcionan como una fuente de información para los sistemas de monitoreo a nivel central y para los ejecutores?
     10. Coordinación: ¿la coordinación entre los actores, órdenes de gobierno o dependencias involucradas es adecuada para la implementación del proceso?
     11. Evaluar la pertinencia del proceso en el contexto y condiciones en que se desarrolla.
     12. Identificar las características relacionadas con la importancia estratégica del proceso.
  2. Además, se deberá analizar el grado de consolidación operativa de la reforma, considerando elementos como: (1) si existen documentos que normen los procesos; (2) si son del conocimiento de todos los operadores los procesos que están documentados; (3) si los procesos están estandarizados, es decir son utilizados por todas la instancias ejecutoras; (4) si se cuenta con un sistema de monitoreo e indicadores de gestión que retroalimenten los procesos operativos que desarrollan los operadores; y (5) si se cuenta con mecanismos para la implementación sistemática de mejoras. Se considera que existe un mayor grado de consolidación operativa cuando existen todos los elementos y disminuirá gradualmente conforme haga falta uno o más de ellos hasta el menor grado de consolidación que es cuando no existe ninguno de los elementos .
  3. La descripción de los procesos de la reforma deberá acompañarse de flujogramas para cada uno de los procesos analizados.
  4. Planificación y presupuesto del programa de evaluación. En la Tabla III.B, se presenta el plan de trabajo para la implementación del Plan de Evaluación. Las tres evaluaciones planteadas se realizarán en el contexto de la preparación del PCR de la operación en 2024, y para tal efecto se contratará un consultor que será pagado con recursos transaccionales de LMK asignados a la preparación de PCR. Este consultor apoyará y coordinará con el personal del área de estadística de STPS, y en la evaluación también habrá asistencia técnica de personal de LMK (por lo que también se incluye un par de misiones de trabajo en temas de evaluación por parte de un especialista de evaluación de LMK).

# Tabla III.B

**Planificación y Presupuesto del Programa de Evaluación**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades** | **2023** | | | | **Costo** | **Fuente financiamiento** |
| Consultor para apoyar a STPS en procesamiento de datos para las evaluaciones y redacción de informe de evaluación como parte el PCR. | x | x |  |  | 30.000 | Recursos transaccionales y de preparación del PCR |
| Consultor para apoyar a STPS en procesamiento de datos para las evaluaciones y redacción de informe de evaluación como parte el PCR |  |  | X | X | 25.000 | Recursos transaccionales  SCL/LMK |
| Misión(es) de especialista de evaluación. |  | X |  |  | 5.000 | Recursos transaccionales  SCL/LMK |