

CONFIDENCIAL
PARA USO INTERNO
PÚBLICO UNA VEZ APROBADO

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

PROGRAMA PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL EMPLEO EN MÉXICO

(ME-L1289)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: David Kaplan (LMK/CME), Jefe de Equipo; Oliver Azuara (SCL/LMK), Jefe de Equipo Alterno; Mariano Bosch (SCL/LMK); Uriel Barrios (CID/CME); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Anne Hand (LMK/CME); Elisa Lavore (LMK/CME); Johanna Fajardo (SCL/LMK); Ignacio Barragán (LEG/SGO); Pierre Delord (LMK/CME); Miriam Garza (VPC/FMP); y Steven Collins (VPS/ESG).

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información e inicialmente se considerará confidencial y estará disponible únicamente para empleados del Banco. Se divulgará y pondrá a disposición del público una vez aprobado.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	17
C. Indicadores claves de resultados.....	21
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	22
A. Instrumentos de financiamiento	22
B. Riesgos ambientales y sociales.....	22
C. Riesgos fiduciarios.....	23
D. Otros riesgos y temas claves.....	23
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	24
A. Resumen de los arreglos de implementación	24
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	25
IV. CARTA DE POLÍTICA	25

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Políticas
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Matriz de Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Bibliografía

ABREVIATURAS	
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCT	Contrato Colectivo de Trabajo
CFCRL	Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
CRF	Marco de Resultados Corporativos
CT	Cooperación Técnica
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DOF	Diario Oficial de la Federación
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
E.U.A.	Estados Unidos de América
GdM	Gobierno de México
FMI	Fondo Monetario Internacional
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBP	Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RL	Reforma Laboral
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá

RESUMEN DEL PROYECTO

MÉXICO

PROGRAMA PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL EMPLEO EN MÉXICO (ME-L1289)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
Estados Unidos Mexicanos			Plazo de amortización:	15 años
Organismo Ejecutor			Período de desembolso:	12 meses
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)			Período de gracia:	5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	800.000.000	100	Comisión de crédito:	(c)
			Comisión de inspección y vigilancia	(c)
Total:	800.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	10,25 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: 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 mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo al 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. La presente operación es la primera de una serie Programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP), conformada por dos préstamos contractualmente independientes, pero técnicamente vinculados.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: El único desembolso de recursos estará condicionado a: (i) la suscripción de un contrato de mandato entre el Prestatario y su Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II), la Carta de Política, y las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo. (¶3.2).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

1. Situación macroeconómica, fiscal y social

- 1.1 México es la economía 11 del mundo (US\$1,27 billones), con un PIB per cápita estimado en US\$10.118 (15% del de Estados Unidos)¹. La economía está orientada hacia las manufacturas desde su integración comercial con Estados Unidos (E.U.A.) y Canadá. México es el segundo mayor mercado de exportación de E.U.A. y la tercera mayor fuente de importaciones.
- 1.2 El crecimiento económico de México se ha ralentizado en años recientes, coincidiendo con un ajuste fiscal iniciado en 2016 y con varios choques externos e internos². La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en 2018 fue 2%. En 2019 el crecimiento fue -0,1%, cifras no vistas desde la crisis global de 2009³, y en 2020, antes de la crisis del Coronavirus, se estimaba que alcanzaría 1%. Las tensiones entre México y E.U.A. aumentaron en mayo de 2019 cuando E.U.A. propuso imponer aranceles de hasta 25% a todas las importaciones mexicanas, que se evitó luego de medidas en el área migratoria. El nuevo gobierno ha determinado restringir la participación del sector privado en la política energética e incrementar inversiones públicas en Petróleos Mexicanos (Pemex).
- 1.3 El 2020 inició con noticias que mejoraban las expectativas de crecimiento, como la presentación de un acuerdo de infraestructura por US\$43 mil millones (3,5% del PIB), con amplio respaldo privado, y la ratificación parlamentaria del Tratado entre México, E.U.A. y Canadá (T-MEC), aunados al fin de los desacuerdos comerciales entre China y E.U.A. Sin embargo, la nueva realidad económica por el COVID-19 ha cambiado esas expectativas. Aunque los efectos de la crisis global todavía no se han incorporado en las previsiones económicas para México, es muy probable que la economía decrezca en 2020 en forma importante.
- 1.4 El Gobierno de México (GdM) no ha hecho todavía declaraciones oficiales sobre el crecimiento económico esperado en 2020, y si bien ha anunciado políticas en términos generales, como estímulos al consumo a través de transferencias a personas, y créditos al sector productivo, todavía no se conoce el calendario detallado de implementación. Respecto a la situación fiscal, desde 2016 el GdM implementó medidas de consolidación fiscal para reducir el déficit público y contener la deuda federal. El nuevo gobierno se comprometió a mantener la disciplina fiscal, a alcanzar un superávit primario de 1% del PIB para 2019, y de 0,7% en 2020 y a mantener la deuda en torno a 45% del PIB durante el sexenio. Ese saneamiento de cuentas públicas permite disponer de espacio fiscal para implementar medidas paliativas de la crisis. La solvencia fiscal podría chocar con restricciones de liquidez (el gobierno deberá buscar fuentes de financiamiento para la expansión del gasto, que no impliquen un alto costo financiero). Al mismo tiempo, México cuenta con una línea flexible del Fondo Monetario Internacional para hacer frente a restricciones de Balanza de Pagos. En cuanto a indicadores

¹ [IMF \(2019\)](#).

² La incertidumbre dentro del bloque comercial regional, desafíos de la economía global, ciclo electoral, e incertidumbre sobre la orientación de algunas políticas públicas.

³ Caída de 5,3% anual.

sociales, México ha observado pocos avances durante la última década. El número de personas en situación de pobreza pasó de 49,5 a 52,4 millones entre 2008 y 2018, aunque porcentualmente pasó de 44,4% a 41,9%, con avances en la disminución de las carencias sociales⁴. A nivel subnacional, las diferencias socioeconómicas han aumentado. En los Estados del sur y el centro, la pobreza alcanza al 55% y 45% de la población, mientras que en el norte al 25%⁵.

2. Problemática del mercado laboral mexicano

- 1.5 **La mayoría de los empleos del mercado laboral mexicano son de baja calidad⁶, lo que dificulta la reducción de la desigualdad laboral.** En el Índice de Mejores Trabajos 2018 del BID, México ocupa el lugar 13 de 17 países en América Latina⁷, pese a ser el cuarto país más rico en cuanto a PIB per cápita⁸ y el quinto país con mayor productividad laboral⁹. México está en décimo lugar en formalidad (acceso a seguridad social) y en decimocuarto lugar en salario suficiente. La participación de trabajadores en el ingreso total es muy baja comparada con otros países. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), México está en el penúltimo lugar de los 17 países latinoamericanos analizados en ingreso laboral como porcentaje del PIB¹⁰. De hecho, la población con el ingreso laboral por debajo del costo de la canasta alimentaria es casi 40% del total¹¹. La evidencia muestra que esto se debe a factores múltiples¹², pero tres están directamente relacionados al funcionamiento del mercado laboral. Esto incluye una defensa imperfecta de los derechos laborales colectivos, una resolución costosa de conflictos laborales individuales, y el inadecuado funcionamiento de la seguridad social. Además, existen prácticas que inhiben la participación de varios segmentos de la población -particularmente las mujeres- y generan fricciones en el mercado laboral, ahondando la desigualdad laboral¹³.
- 1.6 **Los indicadores del mercado laboral en México no han mostrado suficientes avances.** El porcentaje de trabajadores sin seguridad social bajó a 62,4% en el cuarto trimestre de 2019¹⁴. Esta cifra solamente representa una reducción de 2,2 puntos porcentuales desde el cuarto trimestre de 2005 y sigue siendo sustancialmente mayor que en países latinoamericanos con niveles similares de PIB per cápita. El promedio del ingreso laboral se ha reducido en 10,4% del cuarto

⁴ Coneval (2019).

⁵ Los efectos de la Pandemia COVID-19 en el mercado laboral serán significativos y es probable que se vean reflejados en mayores niveles de pobreza.

⁶ Un empleo de baja calidad es aquel con un salario bajo (insuficiente para superar la pobreza) y sin contribuciones a la seguridad social (formalidad) y otras prestaciones laborales ([Mejores Trabajos](#)).

⁷ [Mejores Trabajos](#).

⁸ [FMI 2019](#).

⁹ [OIT 2017](#).

¹⁰ Datos [OIT 2017](#).

¹¹ [CONEVAL, Índice Tendencia Laboral de Pobreza](#).

¹² Otros factores relevantes son la regulación laboral y la seguridad social; el funcionamiento de mercados crediticios; las distorsiones en mercados de bienes no transables internacionalmente; y calidad de infraestructura. Ver Arias et. al. (2010), Hanson (2010), Chiquiar y Ramos Francia (2009), BID (2017), Levy (2007) y Levy (2019).

¹³ Varios problemas que afectan el funcionamiento del mercado laboral no serán atendidos en esta operación. Por ejemplo, la productividad del país mejoraría con un mayor dinamismo de la inversión (estrategia de país del Grupo BID con México, GN-2982). Desafíos en el sistema educativo afectan el acceso a empleos de calidad de muchas personas. En este documento se enfatizarán los problemas del mercado laboral atendidos por esta operación.

¹⁴ Cálculos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

trimestre de 2005 al cuarto trimestre de 2019¹⁵, pese a que la productividad laboral aumentó en 1,8% durante el periodo¹⁶. Por lo cual es necesario encontrar mecanismos para que los aumentos futuros de la productividad derivados de mayor inversión pública, mejor calidad educativa, y mayor cobertura de programas de capacitación e intermediación laboral se reflejen en una mayor calidad del empleo. Esto incluye dar mayor voz a los trabajadores y mejorar su poder de negociación.

- 1.7 **La defensa de los derechos laborales colectivos debe mejorarse.** México es el país latinoamericano con la segunda defensa menos efectiva de los derechos laborales¹⁷. La representación colectiva de los trabajadores tiene carencias importantes y los sindicatos no siempre son instrumentos efectivos para mejorar las condiciones laborales de sus agremiados. Un 76% de los contratos colectivos no mejoran la situación de los trabajadores respecto a los requisitos mínimos legales¹⁸. Los trabajadores no siempre conocen el contenido de sus propios contratos colectivos, pues no existen procesos efectivos de elección sindical ni para aprobarlos ni para elegir a sus directivas sindicales¹⁹. Adicionalmente, en México la supervisión de los derechos laborales colectivos se encontraba bajo la tutela del poder ejecutivo, no del poder judicial, lo que podría generar presiones políticas en los procesos de revisión salarial en detrimento de los trabajadores, pues muchas veces se resolvían sin responder las demandas de los mismos²⁰.
- 1.8 **La resolución de los conflictos laborales individuales es prolongada, elevando los costos laborales.** Tanto los procesos de conciliación como los juicios laborales tienen falencias importantes, reduciendo sustancialmente los incentivos a contratar nuevos trabajadores para las empresas. En el caso de la conciliación, Sadka y otros (2018) muestran que el porcentaje de conflictos laborales resueltos mediante este procedimiento es bajo en comparación con estándares internacionales (60% en México vs. 80%-90% en otros países). Esta falta de conciliación conlleva a que los trabajadores y empresas comiencen juicios, de larga duración y de mayores costos, en vez de llegar a resoluciones casi inmediatas de los conflictos. La duración promedio de un juicio laboral individual en México es mayor a tres años²¹.
- 1.9 Tanto la baja conciliación como la duración de los juicios laborales limitan la efectividad de la defensa de los derechos laborales, reduciendo la calidad del empleo. Adicionalmente, estos problemas podrían desincentivar la creación de empleos formales porque los empleos informales no son expuestos a estos costos²². Las razones de los problemas de los juicios laborales incluyen demoras en la entrega de notificaciones sobre el inicio de un procedimiento laboral (64% 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

¹⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

¹⁶ Productividad laboral con base en horas trabajadas Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹⁷ [Foro Económico Mundial](#).

¹⁸ [Labor Reform](#).

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Tanto los sindicatos como los empresarios podían presionar al poder ejecutivo para intentar tener influencia en la resolución de las disputas.

²¹ Sadka y otros (2018).

²² Levy (2019).

propios juicios (basados fundamentalmente en comunicaciones escritas); y limitaciones de los mecanismos para ejecutar los laudos. Existen además 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 prolongan los juicios de forma artificial²³. Como resultado de estas fallas, los juicios laborales no son un mecanismo para impartir justicia laboral rápidamente, lo que perjudica a los trabajadores. Según Kaplan y Sadka (2011), el 56% de laudos favorables al trabajador no se ejecutan.

1.10 El funcionamiento de la seguridad social presenta varias áreas de mejora.

La recaudación oportuna de contribuciones a la seguridad social es indispensable para financiar los servicios ofrecidos a los trabajadores. Cuando dicha recaudación es deficiente, los servicios son de baja calidad y tanto empresas como trabajadores evitan el pago de cotizaciones, lo que a su vez inhibe la creación de empleos de calidad²⁴. En México, la fiscalización de cuotas es independiente del pago de impuestos, lo que dificulta identificar a las empresas que incumplen con sus obligaciones de pago²⁵. Existen esquemas que la legislación no prohíbe explícitamente e implican la evasión de obligaciones laborales y/o de seguridad social o el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe. El 28,9% de empleados de empresas formales carecen de seguridad social²⁶. Adicionalmente, muchas declaran salarios diferentes a la seguridad social y al fisco²⁷. Incluso en el caso de un pago oportuno de contribuciones a la seguridad social, los trabajadores reciben beneficios bajos, particularmente pensiones. Los fondos pensionarios son administrados por compañías especializadas, las cuales cobran las comisiones más elevadas de la región^{28 29}.

1.11 Existen prácticas en cada uno de estos problemas que inhiben mejorar la calidad del empleo, especialmente de las mujeres. Primero, existe una baja participación de las mujeres en las directivas sindicales. Solo 8,7% de los líderes de sindicatos en México son mujeres³⁰. La falta de representación de mujeres en las directivas sindicales afecta negativamente las políticas de los sindicatos respecto a la equidad de género. Existe evidencia sobre los efectos de contar con mujeres en puestos directivos para aumentar la equidad en todos los niveles de puesto de una organización. Chattopadhyay y Duflo (2004) y Beaman y otros (2009) encuentran impactos positivos a favor de la equidad de género de cuotas de género en los consejos municipales en la India. Segundo, son los despidos por embarazo. Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en

²³ Kaplan y Sadka (2014).

²⁴ Levy (2007) y Levy (2019).

²⁵ Ibidem.

²⁶ Cálculos de ENOE del cuarto trimestre 2019.

²⁷ En 2012 esta diferencia fue 7,5%. Ver [Gaceta](#).

²⁸ En los últimos cinco años, la comisión implícita anual sobre saldo ha promediado 103 puntos base del fondo administrado. Pese a su disminución en el tiempo (800 puntos base en 1998), sigue siendo elevada para estándares internacionales. El mismo indicador para América Latina es de 91 puntos base (AIOS, 2018) Azuara y otros (2019).

²⁹ Existen otros problemas de la seguridad social no atendidos en esta operación. El sistema está fragmentado y la calidad de los servicios ha empeorado, mientras programas no contributivos ofrecen sustitutos sin costos que generan crecientes incentivos a la informalidad (Levy, 2018).

³⁰ Cálculos de la STPS.

los Hogares 2016, el 1,2% de mujeres reporta haber sido despedida debido a un embarazo (Kaplan y Piras, 2019). Además de ser una violación de sus derechos laborales, estos despidos implican la pérdida de atención médica, incluyendo la cobertura de cuidados prenatales. Finalmente, la legislación no promueve el aseguramiento de colectivos especiales a la seguridad social. Se destacan los trabajadores del hogar, en su mayoría mujeres. La inscripción al esquema de aseguramiento es voluntaria y compleja y 97% carece de cobertura. Adicionalmente, la ley no otorga varios derechos a este colectivo que reciben otros empleados, por ejemplo, el derecho a un contrato escrito³¹. Solo 1,4% de este colectivo tiene un contrato.

3. Alternativas de política y la Reforma Laboral (RL)³²

1.12 La democracia sindical y una mayor supervisión de las negociaciones salariales colectivas pueden contribuir a mejorar la calidad de los empleos.

La evidencia internacional muestra que si los agremiados de los sindicatos tienen más información sobre sus contratos colectivos, y las decisiones de las directivas, es más probable que los sindicatos busquen mejorar las condiciones laborales -particularmente salariales- de los trabajadores³³. Una mayor democracia sindical puede lograrse mediante el fortalecimiento de los procesos de transparencia para garantizar que los trabajadores conozcan los contenidos de sus contratos colectivos, con voto individual, secreto, directo y libre de los contratos colectivos y las directivas sindicales (Alcalde, 2007)³⁴. Asimismo, una mayor supervisión de la negociación colectiva puede lograrse con la resolución de las disputas sindicales en el poder judicial, mitigando así la presión política al poder ejecutivo (Reynoso, 2012)³⁵. También, es deseable una mayor participación de mujeres en las directivas sindicales, lo cual puede lograrse al establecer cuotas de participación femenina³⁶.

1.13 El costo de resolver conflictos laborales puede disminuirse con una mejor administración de la justicia laboral. Para ello sería necesario: (i) optimizar los mecanismos de la conciliación prejudicial obligatoria mediante asesoría y con la presencia del trabajador en la audiencia (Sadka y otros, 2018); (ii) mejorar los procesos de notificación, incluyendo asignación aleatoria de expedientes a notificadores y uso de sistemas electrónicos (Sadka, 2015); (iii) introducir procesos ágiles en el poder judicial para resolver conflictos utilizando mecanismos principalmente orales (IMCO, 2014)³⁷; (iv) desarrollar mecanismos para ejecutar las sentencias, obligando a que las empresas paguen los montos determinados (ITAM, 2019); y (v) establecer sanciones para prácticas prohibidas durante los juicios (IMCO, 2014).

³¹ Ver [Trabajo Doméstico](#).

³² Estas alternativas fueron elaboradas previo a la Pandemia de COVID-19. Las reformas tendrán efectos de largo plazo en el funcionamiento del mercado laboral mexicano, que se espera sea luego de la coyuntura sanitaria vigente sea superada.

³³ Ver Benassi, C. (2011), Berry, C. y S. Mcdaniel (2018), Blanchard, O., F. Jaumotte y P. Loungani (2014), Boeri, T. (2014), Bryson, A. y J. Forth (2010), Felstead, A., D. Gallie y G. Francis (eds.) (2015), Hayter, S. y J. Visser (2018), Kenworthy, L. (2001), Martins, P. (2014), Nickell, S. y R. Layard (1999).

³⁴ [Contratación Colectiva](#).

³⁵ [Alegatos](#).

³⁶ [Legislación/1624](#).

³⁷ [Justicia Laboral](#).

- 1.14 **Un mejoramiento del funcionamiento de la seguridad social puede contribuir a mejorar la calidad del empleo.** La evidencia internacional muestra que la mejora de la fiscalización de la seguridad social reduce la informalidad, incluso dentro de las empresas formales³⁸. Para lograr una fiscalización efectiva, es necesario que la ley prohíba con claridad la falta de registro con seguridad social. Adicionalmente, México podría lograr una fiscalización más efectiva mediante: (i) mejora de procesos (electrónicos y estadísticos) para detectar a trabajadores no registrados y salarios sub-declarados a la seguridad social; y (ii) nuevas tecnologías para combatir estas prácticas. Asimismo, es posible mejorar las perspectivas de retiro de los asegurados al reducir el costo administrativo de las pensiones. La evidencia muestra que es necesario realizar ajustes a los sistemas de pensiones que son administrados por compañías privadas para lograr mayores tasas de acumulación y mejores pensiones³⁹. Para México, una opción es disminuir las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)⁴⁰.
- 1.15 **Es factible tomar medidas para incentivar la participación laboral femenina y fomentar la equidad de género.** La representación laboral de las mujeres en sindicatos puede mejorarse, promoviendo reglas para la paridad de género entre los afiliados, tal como sucede en otros países⁴¹. Igualmente, los países que han mejorado sustancialmente la inscripción a la seguridad social para grupos poco organizados, como trabajadores del hogar, han cambiado la legislación para que la inscripción sea obligatoria⁴². Finalmente, es indispensable proteger los derechos laborales de las mujeres embarazadas respecto a sus prestaciones médicas. La OIT ha establecido múltiples recomendaciones para ello⁴³.
- 1.16 **En 2017 México llevó a cabo una reforma constitucional que fijó el marco general para establecer un nuevo sistema de justicia laboral y que atiende los aspectos anteriores.** Esta reforma contiene elementos que mejoran la representación laboral y cambia radicalmente el modelo de justicia laboral⁴⁴. Se estableció como obligatorio que un sindicato compruebe que representa a los trabajadores a través del voto personal, libre y secreto. Con ello se busca erradicar los llamados “sindicatos de protección patronal” que no representan a los trabajadores⁴⁵. También se estableció la transferencia de los juicios laborales que actualmente se resuelven en el poder ejecutivo, específicamente en las juntas de conciliación y arbitraje, a tribunales laborales del poder judicial. Este cambio mejora el proceso y la calidad de la impartición de justicia. Asimismo, se instituyó una etapa de conciliación obligatoria en una instancia administrativa como condición previa para iniciar un juicio laboral para privilegiar la conciliación en el proceso de solución de controversias. El artículo transitorio segundo de esta

³⁸ Bruhn y McKenzie (2013), Andrade et al. (2013), y Wan (2010).

³⁹ Arenas de Mesa, A., et. al. (2008), Barr, N. y Diamond, P. (2009), Baumol, W. y Willig, R. (1981), Benartzi, S. y Thaler, R.H. (2007), Bikker, J., Steenbeek, O. y Torracchi, F. (2010), Castaneda, P. y Rudolph, H. (2011), Dobronogov, A. Murthi, M. (2005), Gill, I., Packard, T. y Yermo, J. (2005), Greenwood, J., Sanchez, J. y Wang, C. (2010), Modigliani, F. y Muralidhar, A. (2005), Robles, E. (2012).

⁴⁰ Azuara y otros (2019), De la Torre, A. and Rudolph, H. (2012), OECD (2018).

⁴¹ Ferree (2008).

⁴² Bosch y otros (2013).

⁴³ [Protección Maternidad](#).

⁴⁴ [Decreto 24/02/2017](#).

⁴⁵ Se refiere a un contrato colectivo firmado por el patrón con un sindicato a espaldas de los trabajadores para conseguir discrecionalidad en el manejo de las relaciones laborales. [Bensusan \(1997\)](#).

reforma constitucional estableció que el Congreso de la Unión tenía que realizar las adecuaciones legislativas que correspondan para dar cumplimiento a lo previsto en el decreto de la RL.

- 1.17 **El Congreso de la Unión Mexicano aprobó el paquete de reformas para dar cumplimiento a los cambios constitucionales, las cuales fueron promulgadas por el Ejecutivo Federal el 1 de mayo de 2019.** Este paquete introduce cambios sustanciales a la Ley Federal del Trabajo, incluyendo reglas para un nuevo modelo de sindicalismo basado en la transparencia y democracia sindical. Se establece que los contratos colectivos y las directivas sindicales tienen que contar con el apoyo de la mayoría de los trabajadores. Asimismo, se establece la paridad de género como un elemento a incluir en las nuevas representaciones de los trabajadores. El nuevo modelo sindical también busca aislar las negociaciones colectivas de la presión política al trasladar la resolución de las disputas del Poder Ejecutivo (a través de las juntas de conciliación y arbitraje) a los Tribunales Laborales del Poder Judicial. Para promover la transparencia, la reforma obliga a que todos los contratos colectivos estén depositados en el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL). La reforma también instituye un nuevo modelo de resolución de conflictos laborales individuales en que los juicios laborales se resuelven en los Tribunales Laborales a través de un proceso predominantemente oral, con castigos claros para actos de corrupción, y mecanismos reforzados para asegurar el cumplimiento de las sentencias. Antes de un juicio laboral, la reforma instituye un proceso de conciliación obligatoria en el CFCRL. Este diseño considera la evidencia científica sobre la conciliación laboral en México, al obligar la presencia del trabajador y al basarse en la presentación de información estadística sobre los resultados probables de un juicio laboral si no se logra una conciliación. Posteriormente, el legislativo incluyó una reforma a la Ley Federal del Trabajo para incorporar a las personas trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), además de otorgarles otros derechos laborales similares a los de otros trabajadores asalariados como el derecho a un contrato. Se espera que estos elementos de las reformas incidan en mejorar las condiciones salariales y la formalidad de los trabajadores.
- 1.18 La RL establece que los gobiernos de las entidades federativas también tienen que adecuar sus legislaciones laborales al nuevo sistema porque muchos juicios laborales son de competencia local. El sector económico del empleador determina si el juicio laboral es de competencia local o federal⁴⁶. Los gobiernos locales tienen que crear sus propios Tribunales Laborales y Centros de Conciliación.

4. La RL y el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)

- 1.19 **Los cambios legales al marco laboral mexicano se incorporaron como parte del T-MEC.** Las condiciones laborales en México han sido un tema de negociación con sus principales socios comerciales. Desde la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, Estados Unidos y Canadá establecieron la necesidad de mejorar los mecanismos de negociación colectiva⁴⁷, aunque no sucedió en la práctica. Las reformas al marco laboral no lograron incentivar la creación generalizada de empleos de calidad, pues muchos sectores

⁴⁶ Ver la Ley Federal del Trabajo para la lista de sectores económicos que son de competencia federal.

⁴⁷ [Labor Agreement](#).

no han atendido los tres factores listados anteriormente⁴⁸. Por ello, durante la negociación del nuevo tratado comercial, el T-MEC, México aceptó mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores, según lo establecido en la RL⁴⁹. El Anexo 23-A del nuevo tratado incluye los cambios propuestos por México a su marco legal, tales como el voto individual, secreto, y libre para los contratos colectivos y directivas sindicales, un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio para fomentar la conciliación y para encargarse del registro de sindicatos y contratos colectivos, así como la creación de tribunales especializados en el poder judicial para la resolución de disputas laborales. El protocolo modificadorio⁵⁰ del tratado incluye acuerdos adicionales para asegurar el cumplimiento de los derechos laborales.

5. Apoyo del Banco al diálogo para la reforma

- 1.20 **El Banco ha participado en forma directa y activa en el análisis y la formulación de propuestas de RL, lo cual es reconocido por las autoridades y actores principales del país.** En 2011, el Banco identificó como problema serio la falta de capacidad de hacer cumplir los laudos favorables al trabajador⁵¹. Los esfuerzos incluidos en la reforma para embargar cuentas bancarias con el fin de ejecutar sentencias son resultado del diálogo entre el Banco y el GdM sobre la importancia de este tema. En 2015, con la cooperación técnica (CT) ATN/OC-14000-ME, el Banco apoyó con dos insumos adicionales. El primero fue una calculadora para estimar las probabilidades de distintos resultados de un juicio laboral. Este insumo fue clave para el éxito del piloto para fomentar la conciliación laboral y también tuvo influencia en la redacción de la reforma de los procesos de conciliación. El segundo insumo fue una intervención para organizar las actividades de los notificadores en una Junta Local de Conciliación y Arbitraje (Sadka, 2015). Este trabajo identificó la importancia asignar aleatoriamente los expedientes a los notificadores, que se ha incorporado en la reforma. El Banco también se mantuvo activo en el debate público sobre ello⁵².
- 1.21 **El Banco ha sido un impulsor activo y directo de mejoras a la seguridad social.** A través de la CT ATN/OC-15428-ME, el Banco implementó un piloto para formalizar a empleados de empresas pequeñas que no tenían seguridad social (Kettle y otros, 2019). Este piloto mostró que los cruces de las bases de datos de seguridad social y de impuestos pueden generar información sobre incumplimientos por parte de los empleadores. El Banco también ha recomendado que las personas trabajadoras del hogar sean incluidas obligatoriamente a la seguridad social (Azua y otros, 2019). Finalmente, el Banco documentó que las

⁴⁸ La reforma más importante se realizó a finales de 2012, e incluye: (i) tope de un año a los salarios vencidos o caídos que se pueden sumarse a la indemnización por despido durante un juicio laboral; (ii) introducción de un periodo de prueba de un mes, que puede terminar sin indemnización por despido; (iii) introducción de requisitos para la subcontratación; y (iv) un aumento de las multas por violaciones de la ley. No se logró una mejor representación de los trabajadores. Las reformas no modificaron las reglas y protocolos para la resolución de conflictos laborales, incluyendo la conciliación previa a los juicios laborales. Tampoco incluyeron adecuaciones a la seguridad social para expandir su cobertura a colectivos específicos o para mejorar las perspectivas del seguro de retiro. (Kaplan y Silva Porto, 2019).

⁴⁹ [Trade Negotiations.](#)

⁵⁰ [Tratado ME-US-CA.](#)

⁵¹ [Plaintiff's Role.](#)

⁵² [Reforma Justicia Laboral.](#)

comisiones que cobran las AFORE superan los estándares internacionales, perjudicando el ahorro de los trabajadores (Azuara y otros, 2019).

1.22 **El trabajo analítico y apoyo técnico directo del Banco facilitaron la elaboración de la RL.** En 2018, durante la redacción de esta reforma, el Banco participó en una comisión con litigantes patronales, litigantes de los trabajadores, autoridades laborales de nivel local y federal, miembros de poderes judiciales, sindicalistas, representantes del sector patronal y académicos, para la elaboración de la iniciativa de reforma y continuó acompañando al GdM durante el proceso legislativo⁵³. Después de la publicación de la RL, el Banco continuará apoyando al GdM en su implementación mediante la CT ATN/OC-17459-ME. Esto incluye sugerencias a: el protocolo para la legitimación de los contratos colectivos existentes⁵⁴; los lineamientos para la operación del Consejo de Coordinación para la implementación de la reforma al Sistema de Justicia Laboral⁵⁵; la iniciativa de la Ley Orgánica del CFCRL⁵⁶; y la estimación de los recursos necesarios para el inicio de operaciones del CFCRL (insumos claves para la elaboración del presupuesto 2020) y del tiempo necesario para acabar con los asuntos en trámite previo a la reforma. El Banco continuará apoyando la implementación con el diseño, impartición, y certificación de cursos de capacitación de funcionarios de la STPS y el CFCRL, en el diseño y difusión de materiales informativos sobre los nuevos procesos de democracia sindical, el diseño de estrategias e instrumentos de observación electoral sindical, y en el desarrollo de plataformas informáticas y la organización del trabajo de los conciliadores y notificadores.

1.23 **El Banco mantendrá su apoyo técnico durante la implementación de la RL.** Con base en el diagnóstico y propuestas de reforma del GdM y la experiencia acumulada del Banco para identificar las mejoras necesarias a la regulación laboral, esta serie programática permitirá apoyar la implementación de los cambios legales al mercado laboral mexicano, y con ello incrementar su equidad y eficiencia. La segunda operación está orientada a apoyar dicha implementación. El Banco también buscará fondos adicionales de cooperación técnica para apoyar al GdM en los nuevos retos que surjan durante la implementación.

6. Retos de implementación de la RL

1.24 La aprobación del contenido de la RL representa una oportunidad única para la transformación de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos, con un reto mayúsculo en su implementación. Para ello será necesario avanzar en distintos frentes, incluyendo los listados a continuación.

a. **Normativo.** La reforma a la Ley Federal del Trabajo obliga varios cambios normativos, incluyendo la aprobación legislativa de la Ley Orgánica del CFCRL y la legitimación de los contratos colectivos existentes a través del voto personal y secreto de los trabajadores. Para ello, es necesario promulgar un protocolo que permita realizar estas legitimaciones. El derecho de seguridad social para las personas trabajadoras del hogar requirió una reforma a la Ley Federal del Trabajo, que también otorgó otros derechos laborales como

⁵³ [RL](#).

⁵⁴ [Protocolo 31/07/2019](#).

⁵⁵ [Lineamientos 05/07/2019](#).

⁵⁶ [Gaceta](#).

un contrato escrito. Quedan pendientes cambios legales adicionales para hacer efectivo el derecho a la seguridad social de este colectivo. Respecto al derecho a la seguridad social de los trabajadores asalariados en empresas formales, se requirió reformar la Ley Federal del Trabajo para prohibir esquemas que implican la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales y/o de seguridad social o el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe⁵⁷. Finalmente, las medidas para reducir las comisiones cobradas por las AFORE no forman parte de la RL, pero son críticas para lograr acumular más recursos y financiar un retiro digno para los trabajadores. Se contempla la firma de un acuerdo entre las autoridades regulatorias y las AFORE para reducir los costos de administración de los fondos a estándares internacionales.

- b. Coordinación intergubernamental.** Esta coordinación es esencial para lograr una defensa efectiva de los derechos laborales, incluyendo los institutos de seguridad social, las autoridades bancarias y financieras y los otros poderes federales y autoridades estatales. La reforma establece que las instituciones de seguridad social deberán poner a disposición de los tribunales una plataforma informática que permita el acceso a sus bases de datos. La reforma también obliga a que el Tribunal Laboral informe al IMSS en caso de una sentencia condenatoria al empleador para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de seguridad social. La reforma obliga el uso del Sistema de Atención a Requerimientos de Información de la Autoridad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para investigar las cuentas bancarias y el procedimiento de embargo y ejecución de las sentencias en juicios laborales. Finalmente, la reforma divide responsabilidades entre los poderes ejecutivo y judicial, haciendo necesaria una estrecha coordinación entre estos. Asimismo, un asunto laboral puede ser competencia del gobierno federal o gobiernos estatales -dependiendo del sector económico de la empresa- y hace necesaria una buena coordinación de los gobiernos de cada nivel. Para lograr una exitosa coordinación intergubernamental, la RL obligó la creación de un Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral para emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos con carácter vinculatorio para sus integrantes. También se creó una Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral para asegurar una adecuada coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.
- c. Sistemas de información y plataformas electrónicas.** Además de los sistemas mencionados, el hecho de crear nuevas instituciones (los Tribunales Laborales y el CFCRL) hace necesaria la creación de nuevos sistemas de información. Consultores contratados por el Banco, mediante los recursos de la CT ATN/OC-17459-ME, están asesorando a las autoridades de la STPS, sobre las características de la plataforma informática que apoyará el proceso de conciliación laboral en el CFCRL, incluyendo notificaciones, así como la plataforma informática para la atención, gestión y seguimiento de

⁵⁷ Se realizó un estudio que analiza estas dos prácticas, que serviría para el diseño de futuras políticas públicas para combatirlas. Ver [Estudio SAT](#).

inconformidades y quejas por parte de trabajadores o empleadores sobre procesos de competencia del CFCRL.

- d. Profesionalización del personal de las nuevas instituciones.** Es imprescindible que las nuevas instituciones cuenten con el personal idóneo para cumplir con sus funciones definidas en la RL. Dentro de los productos de la CT ATN/OC-17459-ME, el Banco está apoyando al GdM con el diseño e impartición de cursos de capacitación para funcionarios de la STPS y el nuevo CFCRL, incluyendo: (i) capacitación inicial del sistema de justicia laboral; (ii) capacitación a la alta dirección pública; (iii) capacitación a conciliadores; (iv) capacitación a verificadores, notificadores y personal registral y (v) capacitación inicial a procuradurías de la defensa del trabajo. Dichos cursos serán coordinados por un Comité Académico especializado y contarán con la acreditación o certificación correspondiente de instituciones educativas o académicas de reconocido prestigio.
- e. Cumplimiento de las medidas de transparencia y democracia sindical.** La implementación del nuevo modelo sindical obliga la supervisión de los procesos de elección sindical por parte de las autoridades de la STPS y, en su momento, del CFCRL. El Banco está apoyando al GdM, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y mediante los recursos de la CT ATN/OC-17459-ME, en la implementación del nuevo modelo a través de la revisión del Protocolo para la Legitimación de los Contratos Colectivos Existentes, además de: (i) mapeo de procesos, difusión y capacitación; (ii) creación de capacidades para fedatarios públicos, quienes tendrían que supervisar las elecciones sindicales; y (iii) desarrollo de estrategias para la observación electoral y el seguimiento a quejas por parte de trabajadores o empleadores sobre procesos de democracia sindical.

1.25 Cronograma tentativo de implementación de la RL. La STPS contempla una implementación en tres etapas de la RL. A finales de 2020, se espera que los nuevos tribunales laborales y oficinas del CFCRL estarán operando en 10 entidades federativas. A finales de 2021 se espera incorporar a 11 entidades federativas adicionales. A finales de 2022, se espera que las últimas 11 entidades federativas empiecen a operar el nuevo modelo de justicia laboral⁵⁸. Para finales de esta administración se contempla una implementación completa de cada elemento de la reforma. En este contexto, esta primera operación apoya el cambio legal de la reforma, mientras que la segunda apoyará el calendario de implementación.

1.26 Cronograma tentativo de las otras medidas de la serie programática. Respecto a las mejoras en la fiscalización de las obligaciones de seguridad social, la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en mayo de 2019 desconoce el efecto legal de estipulaciones que implican la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales y/o de seguridad social y el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe. Se espera realizar el piloto de formalización de los asalariados informales en empresas formales se realice entre 2020 y 2021. En cuanto al derecho de la seguridad social de trabajadores del hogar, la reforma a la Ley Federal del Trabajo se publicó el 2 de julio de 2019 en

⁵⁸ Ver [Implementación RL](#) para más detalles sobre la implementación escalonada.

el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se espera que las adecuaciones y reservas legales para que el derecho al régimen obligatorio del IMSS sea vigente para trabajadores del hogar se realicen en 2021. Otros derechos, incluyendo contar con un contrato escrito, están vigentes hoy. Respecto a mejores rendimientos del ahorro para el retiro a través de menores comisiones, el acuerdo de las autoridades y las AFORE para reducir las comisiones a niveles competitivos internacionalmente de 2020 a 2024 se publicó en el DOF el 22 de agosto de 2019. Se espera para el 2021 una reducción de la comisión promedio ponderada de las AFORE de al menos 0,1 puntos porcentuales respecto a su nivel en 2019.

7. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas

- 1.27 El Banco cuenta con una extensa experiencia y conocimiento único del mercado laboral mexicano y otros países. Esta experiencia muestra la importancia de realizar modificaciones sustantivas de los esquemas de representación laboral, reducir el costo y duración de la justicia laboral y mejorar el funcionamiento actual de la seguridad social, de manera prioritaria para los grupos menos favorecidos. Se han realizado operaciones para mejorar los esquemas de capacitación e intermediación laboral (1384/OC-ME, 1936/OC-ME, 2219/OC-ME, 2736/OC-ME, y 4314/OC-ME). Se ha aprendido que un buen sistema de intermediación laboral puede conectar a trabajadores con empleos formales y bien remunerados cuando éstos existen, pero no puede crear estos empleos de calidad. Los programas públicos de capacitación laboral, que pueden mejorar la situación laboral de algunos trabajadores, son costosos y difícilmente podrían beneficiar un porcentaje alto de los trabajadores. Esto ha dado experiencia para identificar problemas estructurales que se incluyen en esta operación para mejorar la representación laboral e identificar barreras a la creación de empleos de calidad. El Banco también cuenta con experiencia en otros países (4714/OC-PE, 2834/OC-CO, 3029/OC-CO y 4955/OC-CO) donde es necesario promover cambios normativos e institucionales para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores. Esta lección fue incorporada en el Componente 2, que busca fortalecer el poder de negociación de los trabajadores para mejorar sus condiciones de trabajo. Asimismo, el Componente 4, al incorporar cambios normativos en el área de seguridad social, también recoge este conocimiento.
- 1.28 **Lecciones aprendidas.** Esta operación ha sido diseñada a partir del conocimiento específico producto de la intensa relación del Banco con el GdM durante la conceptualización de la RL y que está reflejada en los Componentes 2 y 3. Existen elementos propuestos por el Banco que fueron retomados en la reforma, incluyendo: (i) el trabajo analítico que el Banco ha desarrollado en otros países para analizar las condiciones de sus mercados laborales e identificar sus problemas estructurales, como fiscalización efectiva de las contribuciones a la seguridad social; (ii) el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de productividad; y (iii) la realización de estudios para apoyar el diseño de la operación.
- 1.29 **Mejor representación laboral.** La negociación colectiva ha sido reconocida recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como un instrumento indispensable para lograr mercados laborales inclusivos, mejorando la calidad del empleo y asegurando que los

intereses de los trabajadores se tomen en cuenta⁵⁹. En la mayoría de los países la representación laboral ha disminuido⁶⁰, causando el debilitamiento de estos interlocutores sociales en las relaciones laborales, lo que conlleva posibles desequilibrios entre los intereses de trabajadores y empresas en el mercado laboral. Los cambios que implican las nuevas tecnologías pueden generar mayores desbalances, siendo necesario mejorar la representación. Solo así es factible que los empleadores y los colectivos de trabajadores encuentren soluciones que beneficien a ambas partes. El reto es encontrar el equilibrio entre inclusión y flexibilidad dentro de las representaciones. La RL está diseñada para lograr que las representaciones sindicales se conviertan en una fuerza importante para lograr mejoras salariales y con ello mejorar la calidad de los empleos. El diseño de esta operación está claramente alineado con las prácticas en este campo, pues al incluir los esquemas de democracia sindical y registro de los contratos colectivos se dará un paso importante para una mejor representación de los trabajadores (Componente 2). El contenido de las reformas está alineado con el Convenio C098 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de OIT, el cual no había sido ratificado por México hasta 2018⁶¹. Para México, la OCDE recomendó mejorar la negociación colectiva para ayudar a trabajadores y empresas a definir nuevos derechos, a regular la adopción de nuevas tecnologías y a fomentar la seguridad y la adaptabilidad del mercado laboral⁶². Todo esto es recogido en esta operación, especialmente en las medidas del Componente 2 para garantizar que los trabajadores tengan una voz efectiva para negociar mejores condiciones de trabajo.

- 1.30 **Igualdad de género en sindicatos.** Las mujeres están menos representadas entre los líderes sindicales, lo que explica por qué las negociaciones incluyen con menor frecuencia asuntos más relevantes para las mujeres. Britwum, Douglas y Ledwith (2012) observan en su análisis de género y sindicatos que, aunque las negociaciones sindicales pueden incluir asuntos de igualdad de género, como la licencia parental remunerada, apoyo para la lactancia, cuidado infantil y equilibrio entre la vida laboral y familiar, estos se dejan en un papel secundario frente a negociaciones sobre el pago y otros beneficios. Estos autores señalaron, en su análisis de datos de las Filipinas, que las prioridades de las mujeres se encontraban entre los seis principales asuntos que tenían más probabilidades de ser intercambiados por otras propuestas de negociación. Además, era muy probable que los empleadores se resistieran a aceptar disposiciones que implicaran costos adicionales. Como resultado, algunas compañías no alentaban a las mujeres a participar en equipos de negociación, situación que agrava la exclusión de éstas de los mecanismos de negociación y relega aún más los temas de igualdad de género en las propuestas de negociación sindical. Estas lecciones se incorporaron directamente en el programa dentro del Componente 2, a través

⁵⁹ OCDE (2019).

⁶⁰ La densidad sindical (proporción de trabajadores que son miembros del sindicato) ha disminuido en países de OCDE, perdiendo más de la mitad de su alcance del 33% en 1975 al 16% en 2018. También la proporción de trabajadores cubiertos por un convenio colectivo se redujo a 32% en promedio en el área de la OCDE en 2017 desde 45% en 1985.

⁶¹ El Senado de la República ratificó este convenio el 20 de septiembre de 2018 [Convenio Sindicación/Negociación Colectiva](#).

⁶² <https://www.oecd.org/mexico/Employment-Outlook-Mexico-ES.pdf>.

del requisito que en la integración de las directivas sindicales se establezca la representación proporcional en razón de género.

- 1.31 **Justicia laboral.** Tanto OCDE como OIT han hecho recomendaciones para mejorar la impartición de la justicia laboral en México. La evidencia analizada en diversas publicaciones muestra que los trabajadores impugnan con poca frecuencia las decisiones de los empleadores a través del sistema judicial. La razón principal son los retrasos prolongados antes de que se tomen decisiones cuando los casos se llevan a los tribunales laborales, o porque su conocimiento de las normas de protección es insuficiente, o debido al contexto de una gran cantidad de trabajadores con mala representación⁶³. La reforma apoyada con esta operación permitirá reducir sustancialmente los tiempos para la impartición de justicia laboral, enfocándose en la conciliación temprana y expedita. El Componente 3 recoge estas lecciones al fomentar la conciliación laboral para resolver las disputas rápidamente, al promover juicios predominantemente orales y al garantizar una asesoría de los trabajadores para que entiendan sus derechos y posibilidades en una disputa laboral.
- 1.32 **Coordinación con el sector privado.** Es importante enfatizar la profundidad de las reformas tanto para la representación de los trabajadores como de la justicia laboral. La experiencia del Banco indica que la economía política de reformas de este tipo es compleja y requiere condiciones locales especiales que permitan consensos entre los participantes de las relaciones productivas (gobierno, trabajadores y empresas). Todo ello se ha dado en México en años recientes. El sector privado ha acompañado el proceso de discusión de las propuestas de reforma y gracias a ello fue posible lograr la mayoría necesaria para su aprobación. Se institucionalizó su participación permanente mediante el Comité Nacional de Concertación y Productividad, el cual estará funcionando como órgano consultivo durante la implementación de la RL. Los cursos de capacitación para los funcionarios del nuevo CFCRL, la colaboración con PNUD para implementar las mejores prácticas en democracia sindical y los esfuerzos por incorporar las lecciones aprendidas en el proceso de conciliación tendrán una retroalimentación del sector privado. Esto incluye la programación de estas prácticas en la plataforma tecnológica del CFCRL y tienen por objeto asegurar que las grandes ambiciones de las reformas no se queden en el papel, sino que tengan un impacto real en la calidad del empleo.
- 1.33 **Fiscalización de la seguridad social y pensiones.** La evidencia de los estudios del Banco muestra que una baja capacidad fiscalizadora de las instituciones de seguridad social reduce la capacidad de cobertura y el aseguramiento ofrecidos a los trabajadores⁶⁴. Además, fiscalizar con efectividad no es posible sin tener claridad respecto a las prácticas prohibidas. Esta lección se incorpora en el Componente 4 al promover la formalización de trabajadores a través de la prohibición de esquemas que implican la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales, de seguridad social o el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe. Una mejor fiscalización conlleva a reducciones importantes de la informalidad⁶⁵. Para potenciar este resultado, es

⁶³ OCDE (2019), Marshall (2004), Cardoso y Gindin (2009).

⁶⁴ Bosch et. al. (2013).

⁶⁵ Andrade et. al. (2013) y Almeida y Carneiro (2012).

importante acompañar estas mejoras con otras medidas simultáneas, como la mejora de la administración de beneficios pensionales. El Banco, a través de la Red de Pensiones ATN/OC-16485-RG, ha promovido la necesidad de fortalecer la capacidad institucional de los institutos previsionales y la importancia de desarrollar normas y buenas prácticas en materia de supervisión y regulación, incluyendo mejoras a los esquemas de contribuciones. El Banco está colaborando con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para poner en práctica estas mejoras institucionales en el área de pensiones. Estas áreas serán apoyadas en el Componente 4 de la serie.

8. Síntesis de las reformas

- 1.34 La serie programática apoyará la creación e implementación de un nuevo modelo de representación y justicia laborales, además de mejoras en la seguridad social que redunden en una mejor calidad de los empleos. La primera operación se enfoca en la creación de los instrumentos legales (leyes y decretos), los cuales representan cambios trascendentales en la representación y democracia de los trabajadores, la justicia laboral y el funcionamiento de la seguridad social. La segunda operación estará enfocada en la implementación de los cambios legales para beneficio de los trabajadores. Los cambios legales contemplados serán suficientes para lograr lo anterior, aunque la implementación y coordinación con los sistemas de justicia laboral estatales serán retos importantes para lograr la sostenibilidad futura. El nuevo modelo de justicia laboral y las mejoras a la seguridad social que inician, deberán, a futuro y después de la serie programática, irse mejorando con una buena gestión administrativa que permita lograr una representación efectiva de los trabajadores, menores costos de impartición de justicia y mayores tasas de cobertura de la seguridad social.

9. Lógica vertical

- 1.35 La lógica vertical de esta serie programática se basa en lograr las condiciones para mejorar los salarios de los trabajadores y su inscripción en la seguridad social. Esto se logrará con la sostenibilidad institucional de la nueva democracia sindical, el nuevo modelo de justicia laboral y el mejoramiento del funcionamiento de la seguridad social. Para ello, se deberá contar con el financiamiento público, que permita el funcionamiento pleno del nuevo modelo de justicia laboral, así como lograr su mejor gobernanza e institucionalización. Los productos detallados en la matriz de políticas especifican los instrumentos legales para avanzar en la operación programática hacia esta institucionalización. Esta primera operación se concentra en la aprobación de medidas de política que serán consolidadas en su implementación en la segunda operación programática.

10. Alineación estratégica

- 1.36 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2), y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad por medio de promoción de mejores condiciones laborales; (ii) Productividad e Innovación por medio de reformas legales para simplificar procesos y reducir costos para los empleadores; y (iii) Integración Económica por medio de la implementación de nueva legislación laboral necesaria en el marco de un tratado comercial. El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al

promover la inclusión de personas trabajadoras del hogar en la seguridad social, fomentar la inclusión de mujeres en las directivas sindicales y proteger a las mujeres embarazadas ante el despido; y (ii) Instituciones y Estado de Derecho por medio de la creación de nuevas instituciones para una gestión más eficiente de la política laboral. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) respecto a: (i) beneficiarios de servicios de salud; y (ii) países con marcos reforzados de políticas de igualdad de género y diversidad.

- 1.37 La operación está alineada con la estrategia de país del Grupo BID con México (GN-2982) que tiene como objetivo estratégico el fortalecimiento del mercado laboral y señala que el Banco acompañará la implementación de reglamentaciones específicas de la RL. El programa es consistente con los siguientes documentos de Marco Sectorial del Banco: (i) Trabajo (GN-2741-7) para “promover trayectorias laborales exitosas y con ello lograr, simultáneamente, una mayor productividad e inclusión social”. Para ello se apoya la participación del sector productivo, se tiene un enfoque de género y especial atención a grupos vulnerables (trabajadores del hogar) y se promueve la adopción de nuevas tecnologías con el nuevo sistema de justicia laboral. Asimismo, esta operación apoya “programas de reforma en el ámbito regulatorio que permitan un balance entre los objetivos de protección y creación de trabajo formal”; (ii) Género y Diversidad (GN-2800-8), pues está alineado con la meta principal que es “alcanzar la igualdad en el acceso a oportunidades para aquellos grupos cuyas condiciones de vida se ven agravadas por factores como raza, etnia o género”. La operación permitirá: “(a) mejorar el bienestar de las mujeres, las niñas y los niños mediante el incremento de acceso a servicios públicos de calidad; (b) ampliar las oportunidades económicas de las mujeres mediante el aumento en la tasa de participación femenina, el cierre de brechas de ingresos y salarios entre hombres y mujeres y el acceso a puestos de trabajo y ocupaciones más productivas y mejor remuneradas; y (c) ampliar la voz de la mujer mediante la promoción de su liderazgo”⁶⁶; y (iii) Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8) en cuanto a “mejorar el clima de negocios”, pues con la certeza de la RL habrá más certidumbre para el sector privado sobre los contratos laborales. El programa también está incluido en Informe sobre el Programa de Operaciones 2020 (GN-2991-1).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.38 **Objetivo y resultados esperados.** 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 mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo al diseño de reformas laborales normativas para:

⁶⁶ La igualdad de género es atendida en los Componentes 2, 3, y 4. El Componente 2 apoya el requisito legal de que en la integración de las directivas sindicales se establezca la representación proporcional por género. El Componente 3 apoya el requisito legal que el empleador se abstenga de dar de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada despedida, cuando a juicio del Tribunal existan indicios suficientes para presumir que fue separada por ello. El Componente 4 apoya la incorporación obligatoria de trabajadores del hogar a la seguridad social (90% mujeres).

(i) mejorar la defensa de los derechos laborales; (ii) mejorar la justicia laboral; y (iii) mejorar el funcionamiento de la seguridad social.

- 1.39 **Componente 1. Sostenibilidad Macroeconómica.** Este componente tiene como propósito contribuir a la estabilidad macroeconómica, congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 1.40 **Componente 2. Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos.** Busca fortalecer la representatividad y democracia sindicales. Para ello, el programa apoyará: (i) una reforma a la Ley Federal del Trabajo que traslade las disputas legales en materia sindical del poder ejecutivo al poder judicial y que instituya los procesos transparentes de acreditación de la representatividad de los sindicatos y la aprobación y registro de los contratos colectivos; y (ii) la elaboración y publicación en el DOF de un protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, con vigencia hasta que el CFCRL inicie sus funciones. Esta medida es transitoria, permitiendo la revisión de contratos colectivos existentes antes de la creación del CFCRL.
- 1.41 Esta primera operación apoyará las siguientes medidas para promover la representatividad y democracia sindicales: (i) las disputas en materia sindical serán resueltas por Tribunales Laborales; (ii) la interferencia patronal en las actividades sindicales será marcada como ilegal; (iii) las elecciones sindicales se realizarán a través del voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores; (iv) se creará un órgano independiente encargado de verificar, mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, que la mayoría apoya el contrato colectivo de trabajo (CCT) y llevar el registro de todos los CCT; y (v) la integración de las directivas sindicales establecerá la representación proporcional en razón de género.
- 1.42 Respecto a la legitimación de los contratos colectivos existentes para asegurar que cuenten con el apoyo mayoritario de los trabajadores, la primera operación apoyará la elaboración y publicación en el DOF de un protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, con vigencia hasta que el CFCRL inicie sus funciones, que incluya lo siguiente: (i) la legitimación del contrato existente tendrá que ser aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos a través del voto personal, libre, directo y secreto; (ii) el sindicato proporcione un listado de trabajadores con derecho a votar; (iii) los trabajadores se presenten a votar con una identificación oficial; y (iv) la votación sea supervisada por la STPS o por un fedatario público.
- 1.43 Para una segunda operación se incluyen como acciones de política indicativas: la elaboración y publicación en el DOF de los protocolos específicos para la elección, tanto para las directivas sindicales como para los contratos colectivos (supervisados por el nuevo CFCRL), de una manera consistente con las condiciones de los nuevos procesos de democracia sindical que se establecen en la RL y en el Anexo 23-A del T-MEC. La publicación de estos protocolos garantizará la entrada en vigor de estos procesos democráticos en materia sindical en al menos 10 de las 32 entidades federativas.

- 1.44 **Componente 3. Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales.** Busca mejorar la eficiencia de la resolución de los conflictos laborales, instalando un proceso obligatorio prejudicial de conciliación apoyado en nuevas tecnologías. Así, esta primera operación promueve una reforma a la Ley Federal del Trabajo que traslade la resolución de conflictos al poder judicial con las siguientes características del proceso judicial: (i) juicios predominantemente orales con la presencia del juez; (ii) una lista de prácticas improcedentes y sancionables por parte de los trabajadores, empresas, abogados, y funcionarios públicos; (iii) obligación a que el Tribunal, en el caso de un fallo condenatorio, avise al IMSS para la verificación de la inscripción debida del trabajador y la garantía de sus derechos de seguridad social; (iv) obligación del uso del Sistema de Atención a Requerimientos de Información de Autoridad para la investigación de cuentas bancarias y el procedimiento de embargo y ejecución; y (v) prohibición que el empleador dé de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada que haya sido despedida, cuando a juicio del Tribunal existan indicios suficientes para presumir que fue separada en razón de su estado. Para el proceso de conciliación obligatoria prejudicial, se promoverá un cambio legal, que incluya: (i) su carácter obligatorio; (ii) la provisión de asesoría y de información a los trabajadores en presencia del trabajador y del empleador o de un representante con facultades suficientes para obligarse en su nombre; (iii) las sanciones ante la no aparencia del empleador a la instancia de conciliación y con la terminación de la disputa ante la no aparencia del trabajador; (iv) el límite de 45 días para el proceso de conciliación; (v) la asignación de un buzón electrónico al trabajador y al empleador para recibir comunicaciones dentro del proceso de conciliación; y (vi) la asignación aleatoria de notificaciones presenciales a fin de que el personal encargado actúe con imparcialidad.
- 1.45 El Componente 3 incluye dos medidas adicionales para apoyar el inicio de la implementación de la RL. En el primer tramo para asegurar una adecuada coordinación entre instituciones, se promueve el establecimiento de un Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral con las siguientes atribuciones: (i) emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto, los que serán vinculatorios para sus integrantes; (ii) elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar a nivel federal y local, una estrategia nacional para la implementación del Sistema de Justicia Laboral, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo; (iii) elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional; así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y de cooperación internacional; y (iv) promover la perspectiva de género en todas las acciones que se realicen para implementar la Reforma Laboral. Adicionalmente, para asegurar una adecuada coordinación con las entidades federativas, se promueve la creación de la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la STPS con las siguientes atribuciones: (i) asesorar, orientar y coadyuvar con las entidades federativas en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y competencias; (ii) elaborar y proponer a los órganos e instancias federales y locales los programas, estrategias, mecanismos, criterios e instrumentos normativos necesarios para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y

competencias; y (iii) solicitar a los órganos e instancias federales y locales la información que requiera para la elaboración de informes, estudios, diagnósticos e indicadores que permitan identificar y evaluar los avances y el cumplimiento de metas en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.

- 1.46 Para la segunda operación se tienen contempladas acciones de política indicativas que permitan verificar el funcionamiento del nuevo modelo de justicia laboral. Esto incluye verificar el inicio de operaciones en al menos 10 de las 32 entidades federativas de los Tribunales Laborales encargados de resolver los juicios laborales y de las oficinas del CFCRL, que se encargarán de la conciliación prejudicial. Así será factible identificar los aspectos del nuevo modelo que deban corregirse para lograr su funcionamiento pleno. Para asegurar un adecuado manejo de los recursos humanos de las instituciones encargadas de la implementación de la RL, se contempla el envío al Senado de la República de una terna para la elección del Director General del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y la contratación del personal para el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en 10 entidades federativas a través concursos abiertos. Y para asegurar que las entidades federativas tengan suficientes recursos para implementar la RL, se contempla la transferencia de recursos a al menos 10 entidades federativas a través del Ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para que lleven a cabo las acciones que les correspondan conforme a las disposiciones normativas aplicables en el marco de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.
- 1.47 **Componente 4. Marco normativo para mejorar el funcionamiento de la seguridad social.** Busca mejorar el funcionamiento del sistema de seguridad social, promoviendo la formalización de personas trabajadoras del hogar y asalariados informales en empresas formales, además de una mayor rentabilidad del ahorro para el retiro para todos los trabajadores formales. Para ello, la primera operación apoyará las siguientes acciones: (i) 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, como la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales y/o de seguridad social y el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe; (ii) reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar que incluya: la obligación del registro de personas trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio del IMSS, especificando que esta obligación inicia su vigencia una vez que se realicen las adecuaciones y reservas legales necesarias; prohibición de contratación a menores de 15 años; obligación que el trabajo del hogar sea fijado mediante un contrato escrito; obligación de, al menos, las siguientes prestaciones: vacaciones, prima vacacional, pago de días de descanso; y aguinaldo; y garantía de un descanso semanal de al menos día y medio ininterrumpido; y (iii) implementar un mecanismo para reducir las comisiones de las AFORE a niveles competitivos internacionalmente en el periodo 2020 a 2024.
- 1.48 Las acciones de política indicativas para una segunda operación incluyen: (i) la realización de un piloto para fomentar la inscripción a la seguridad social a trabajadores asalariados informales, con base en un análisis de las bases de datos del Servicio de Administración Tributaria y el IMSS; (ii) la realización de las adecuaciones y reservas legales para que el derecho al régimen obligatorio del IMSS sea vigente para las personas trabajadoras del hogar; y (iii) la reducción de

la comisión promedio ponderada de las AFORE en al menos 0,1 puntos porcentuales respecto a su nivel de 2019 (esta reducción debe ocurrir, a más tardar, en 2024). Con ello se pretende tener mejoras específicas en el funcionamiento ordinario del sistema de seguridad social que atiende a la mayoría de la población.

- 1.49 **Beneficiarios.** La población beneficiaria de esta reforma es la población económicamente activa (55,68 millones de trabajadores), especialmente los trabajadores formales o con empleos que se puedan formalizar (34,72 millones, 62% del total)⁶⁷. La implementación de la RL incidirá directamente en el funcionamiento de los mecanismos de representatividad laboral, así como un nuevo esquema de justicia laboral para el total de la población.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.50 **Matriz de Resultados.** Esta matriz identifica los productos y resultados que se esperan obtener con la implementación de medidas de política orientadas a mejorar la calidad del empleo en México. En los objetivos finales de desarrollo, los indicadores de impacto de esta operación son: (i) una mejora en el Índice de Mejores Trabajos que produce el Banco cada dos años; y (ii) una mejora en el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Los indicadores de resultado miden el avance de la democracia sindical, del nuevo modelo de justicia laboral y de las mejoras a la seguridad social. Esto incluye: (i) una mejora en el Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional; (ii) un mayor incremento salarial contractual real en la Jurisdicción Federal entre 2019-2024 que lo observado de 2013-2018; (iii) un mayor porcentaje de disputas laborales individuales que se resuelven a través de la conciliación; (iv) la certeza en el porcentaje de contratos colectivos que se registren en el CFCRL; (v) un aumento en las personas trabajadoras del hogar registrados ante el IMSS; y (vi) una menor comisión para el ahorro para el retiro.
- 1.51 **Retos atendidos y no atendidos por la serie programática.** Esta serie programática se enfoca en mejorar la defensa de los derechos laborales, lo que es particularmente importante en un mercado laboral con una mayor tasa de informalidad y menores salarios reales que en otros países latinoamericanos con similares niveles de productividad y PIB per cápita. Esta serie programática no atiende directamente los problemas de productividad. Mayor inversión, mejorar calidad educativa, y mejores incentivos laborales a través de una reforma del sistema de seguridad social serían complementarias a las políticas de esta serie programática, tal como se señala en la Estrategia de país del Grupo BID con México (GN-2982).
- 1.52 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁶⁸ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de

⁶⁷ Cálculos propios con datos según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, IV trimestre 2019 del INEGI.

⁶⁸ RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política".

Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)⁶⁹, previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁷⁰, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo, como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considerará el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Esta operación fue diseñada como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Políticas (PBP) y es la primera de dos operaciones individuales, y su estructura es consistente con los lineamientos establecidos en el documento Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2). La serie está integrada por dos operaciones contractualmente independientes, cada una de un solo desembolso, pero vinculadas técnicamente. La modalidad programática es adecuada en este contexto ya que: (i) promueve el diálogo de políticas continuo con las autoridades del GdM y el Banco; (ii) facilita el ajuste de la estrategia de implementación de políticas y coordinación al interior del gobierno; y (iii) facilita el monitoreo del avance del proceso y retroalimenta la reforma con los hallazgos que se deriven durante la ejecución del programa, de manera de consolidar los avances logrados por el país con base en la RL. Se espera que la segunda operación sea preparada durante 2022, tal como se describe en ¶1.25.
- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** El monto del financiamiento de esta primera operación de la serie programática es de US\$800.000.000 que provendrán de los recursos del Capital Ordinario (CO) Regular. De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento de Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-2), el monto está definido por necesidad de recursos fiscales en sentido amplio del país. Este monto representa el 0,86% de las necesidades de financiamiento del sector público y el 12,84% de las necesidades de financiamiento externo en 2020.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 En atención a la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), este programa no requiere clasificación de impactos ex-ante. La operación apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de

⁶⁹ Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.” Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

⁷⁰ Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevé efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 No se identificaron riesgos fiduciarios. Los recursos de esta operación irán a la Cuenta Única de la Tesorería para cubrir necesidades de financiamiento del país, para lo cual el ejecutor cuenta con los instrumentos de gestión financiera y sistemas de control necesarios.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.5 **Riesgos.** Todas las condiciones para esta primera operación están cumplidas y sus riesgos son menores. Para la segunda operación se identifican cinco riesgos medios de desarrollo. El riesgo 1 de desarrollo es la posible falta de proyectos ejecutivos (características físicas, costos, tiempos de ejecución) de los nuevos centros de justicia laboral (que sustituirían al modelo vigente), lo cual retrasaría la puesta en marcha de los procesos de conciliación laboral, lo que a su vez retrasaría la implementación de la RL que beneficie a los trabajadores. Este riesgo podría implicar un retraso en el logro de los mecanismos activadores para la segunda operación. El riesgo 2 de desarrollo es la falta de recursos humanos capacitados en conciliación oral contemplados en el plan vigente, y que son la base para implementar el nuevo sistema de justicia laboral, generando retrasos en los procesos de conciliación. El riesgo 3 de desarrollo es la falta de indicadores para dar seguimiento a la implementación del nuevo sistema laboral, o bien que tengan errores o inconsistencias en su reporte. Esto impediría monitorear la implementación efectiva de la reforma y con ello identificar retrasos y problemas en la implementación de esta. El riesgo 4 de desarrollo es que la posible falta de capacidades técnicas y materiales de las autoridades estatales podría generar retrasos en la implementación de las reformas locales. El riesgo 5 de desarrollo es falta de coordinación con el sector privado para la implementación de las reformas, incluyendo la resolución los procesos de conciliación previa a los juicios laborales, y que impidan una mejora sustantiva de la justicia laboral. Las consecuencias de los riesgos 2, 3, 4 y 5 serían una implementación menos eficaz que lo planeado y, por lo tanto, podrían retrasar el logro del mecanismo de activadores de la segunda operación.
- 2.6. **Mitigación de riesgos.** Todos los riesgos identificados en el párrafo anterior tienen que ver con posibles retrasos o ineficiencias en la implementación de la RL. Para mitigar todos estos riesgos, el Banco está apoyando al GdM estrechamente con la implementación de la reforma con la CT ATN/OC-17459-ME. Los cursos de capacitación ayudarán a que el nuevo CFCRL inicie sus operaciones a tiempo (riesgo 1) y con el personal debidamente capacitado (riesgo 2). El apoyo del Banco en el área de desarrollo de plataformas informáticas, incluyendo la contratación de una firma especializada en plataformas tecnológicas, también ayudará a que el nuevo centro inicie sus operaciones a tiempo (riesgo 1). Este apoyo también incluye la generación los indicadores necesarios para el monitoreo de la implementación (riesgo 3). Finalmente, el Banco promoverá un diálogo con las autoridades estatales para compartir los insumos técnicos necesarios para implementar la reforma al nivel local, a través de la Unidad de Enlace para la

Reforma al Sistema de Justicia Laboral (riesgo 4) y con el sector privado a través del Comité Nacional de Concertación y Productividad (riesgo 5).

- 2.7. **Sostenibilidad.** El GdM ha dado un apoyo decidido a las acciones impulsadas por esta serie programática y ha hecho público su compromiso de financiar la reforma durante los años subsecuentes. De hecho, el Presidente de la República dio a conocer que el presupuesto comprometido para ello equivale a US\$830 millones hasta el 2023 y se espera mantener el financiamiento para el funcionamiento del nuevo sistema durante los años sucesivos⁷¹. Además del aspecto fiscal, es importante mencionar que la implementación efectiva de la RL es un aspecto clave para que el T-MEC sea aprobado y para que mantenga su vigencia⁷². El T-MEC también proporciona mecanismos de monitoreo para asegurar el cumplimiento de la RL.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1. El Prestatario es el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, representado por la SHCP, que será co-ejecutor junto con la STPS y estarán a cargo de cumplir y dar seguimiento a los compromisos de la Matriz de Políticas que asumen diversas instituciones del Estado (Anexo II). Esto incluye coordinar el cumplimiento oportuno de los compromisos correspondientes a esta primera operación, así como los demás compromisos y alcances de la reforma, y serán responsables de proveer información sobre los avances respecto a la Matriz de Políticas y Matriz de Resultados, así como de remitir al Banco las evidencias de los Medios de Verificación. Los indicadores de la Matriz de Resultados guiarán la evaluación del progreso en la implementación del programa y permitirán su evaluación a la finalización de la última operación programática. El Prestatario y el Banco han acordado monitorear la ejecución del programa a partir de reuniones de seguimiento, cuyas fechas serán definidas entre el organismo ejecutor y el Banco. Con base en este monitoreo y en los mecanismos activadores acordados se determinará la oportunidad para la preparación de la segunda operación programática, el cual se espera sea en 2022. Se presenta la Matriz de Políticas y la de Medios de Verificación para monitorear y evaluar el alcance de los objetivos del PBP. Los citados instrumentos y la Matriz de Resultados guiarán el monitoreo del progreso de implementación del programa, así como la evaluación final.
- 3.2. Condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento: serán condiciones contractuales especiales previas al primer y único desembolso del financiamiento de la primera operación de la serie: **(i) la suscripción de un contrato de mandato entre el Prestatario y su Agente Financiero; y (ii) el cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Política, y las demás condiciones establecidas en el correspondiente Contrato de Préstamo.**

⁷¹ [Carta al Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes de Estados Unidos.](#)

⁷² [Decreto.](#)

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.3. El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política acordadas como condiciones de desembolso y descritas en la Matriz de Resultados y en la [Matriz de Medios de Verificación](#). También se dará seguimiento a los resultados de las reformas a través de los indicadores señalados en la Matriz de Resultados. El cumplimiento de los indicadores de producto se comprobará con la información detallada en la Matriz de Medios de Verificación. Esta contiene todas las acciones a ser implementadas en el programa, las entidades responsables para lograr dichas acciones y la información específica que permitirá al Banco verificar su cumplimiento. El seguimiento a los resultados de los cambios de políticas impulsados se llevará a cabo a través de la información del logro de dichos indicadores generada por informes institucionales o sistemas administrativos de la STPS, el IMSS y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).
- 3.4. Los indicadores de impacto se medirán con una evaluación no experimental descrita en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#). Esto incluye dos indicadores: el valor del Índice de Mejores Trabajos de México, calculado por el BID con base en la información proporcionada por el INEGI respecto a los ingresos de los hogares; el segundo indicador mide el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria y mide el porcentaje de hogares que no generan ingresos laborales suficientes para rebasar la línea de pobreza alimentaria. Es publicado por Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), utilizando información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que genera el INEGI. Esta evaluación se realizará como parte de la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR) que será preparado, para las dos operaciones conjuntas, después de la finalización de la segunda operación y posteriormente, a través de los informes de la STPS.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 La [Carta de Política](#) reitera el compromiso del GdM con los objetivos y acciones contemplados para el conjunto de operaciones programáticas y la consistencia de las políticas nacionales para la mejora de la calidad del empleo.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		ME-L1289
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Integración Económica -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Empleo formal para mujeres (%) -Mujeres beneficiarias de iniciativas de empoderamiento económico (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2982	Contribuir al acceso equitativo y sostenible a servicios sociales
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-1	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		4.0
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		9.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.8
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Sí
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Sí
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Sí
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	La Cooperación Técnica ME-T1278 (ATN/OC-15248-ME) Banco apoyó un piloto para organizar el trabajo de los notificadores en una junta de conciliación y arbitraje que redujo sustancialmente el tiempo para entregar las notificaciones. Las lecciones de este piloto fueron incorporadas directamente en el proyecto de reforma laboral sobre la organización de las actividades de los notificadores.

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

Esta es una serie programática, de US\$800 millones en su primera operación, orientada a 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 la primera operación es el apoyo al 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. El diagnóstico es adecuado y destaca las problemáticas enfrentadas por el país. La mayoría de 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, y está en el lugar 10 en el subíndice de formalidad y en el lugar 14 en salario suficiente. Asimismo, la participación de trabajadores en el ingreso total es muy baja al compararse con otros países. El porcentaje de trabajadores sin seguridad social alcanzó su nivel mínimo histórico en el cuarto trimestre de 2019 con un valor muy alto de 62.4%. Adicionalmente México es el país latinoamericano con la segunda defensa menos efectiva de los derechos laborales y la resolución de los conflictos laborales individuales es prolongada, lo que eleva los costos laborales. El funcionamiento de la seguridad social presenta varias áreas de mejora importantes, y todos los problemas son exacerbados para la calidad del empleo de las mujeres (que tienen una baja participación en las directivas sindicales, y prácticamente no tienen cobertura de seguridad social en áreas de alta sobre-representación como la de trabajadores del hogar). La serie programática apoyará la creación e implementación de un nuevo modelo de representación y justicia laborales, además de mejoras en la seguridad social que redunden en una mejor calidad de los empleos. La primera operación de la serie programática se enfoca en la creación de los instrumentos legales (leyes, decretos, estudios), mientras que la segunda operación estará enfocada en la implementación de los cambios legales. Los indicadores de resultados propuestos son SMART, con línea de base y metas y medios de verificación identificados.

El plan de monitoreo y evaluación propone medir antes y después de la serie los resultados claves, con fuentes de información adecuadas. También propone una evaluación de impacto con una metodología no experimental de diferencia-en-diferencias que medirá el impacto sobre dos indicadores: el valor del Índice de Mejores Trabajos de México, calculado por el BID y el porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria. Adicionalmente, propone una evaluación cualitativa del proceso de reforma laboral.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: 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 mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo al 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.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
Componente 1. Sostenibilidad Macroeconómica			
1. Contribuir a la estabilidad del Marco General de Políticas Macroeconómicas.	1.1.1. Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política Sectorial y en lo establecido en la presente matriz de políticas.	Cumplida	1.2.1. Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa y los lineamientos establecidos en la Carta de Política sectorial.
Componente 2. Marco normativo para mejorar la calidad de los empleos			
2. Fortalecer la representatividad y democracia sindicales.	<p>2.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que incluya los siguientes elementos para fortalecer la representatividad y democracia sindicales:</p> <p>(i) que las disputas en materia sindical sean resueltas por Tribunales Laborales;</p> <p>(ii) marque como ilegal la interferencia patronal en las actividades sindicales;</p> <p>(iii) que las elecciones sindicales se lleven a cabo a través del voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores;</p> <p>(iv) cree un órgano independiente que se encargará de verificar mediante voto personal, libre, directo y secreto de los trabajadores, que</p>	Cumplida (II trimestre, 2019)	<p>2.2.1. Publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo que garantice la entrada en vigor en al menos 10 entidades federativas para la elección de las directivas sindicales, supervisados por el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que incluya:</p> <p>(i) las elecciones se llevarán a cabo mediante el ejercicio del voto de los trabajadores;</p> <p>(ii) exigencia de un padrón de los miembros del sindicato con derecho a votar; y</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
	<p>la mayoría apoya el contrato colectivo de trabajo (CCT) y llevar el registro de todos los CCT; y</p> <p>(v) requisito que en la integración de las directivas sindicales se establezca la representación proporcional en razón de género.</p>		(iii) un sistema de verificación del cumplimiento de las normas establecidas para las elecciones.
3. Legitimar los contratos colectivos existentes.	<p>3.1.1. Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo para la legitimación de contratos colectivos de trabajo existentes, con vigencia hasta que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral inicie sus funciones, que incluya lo siguiente:</p> <p>(i) la legitimación del contrato existente tendrá que ser aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos a través del voto personal, libre, directo y secreto;</p> <p>(ii) que el sindicato proporcione un listado de trabajadores con derecho a votar;</p> <p>(iii) que los trabajadores se presenten a votar con una identificación oficial; y</p> <p>(iv) que la votación sea supervisada por la Secretaría del Trabajo y previsión Social o por un fedatario público.</p>	Cumplida (III trimestre, 2019)	<p>3.2.1. Elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación un protocolo que garantice la entrada en vigor en al menos 10 entidades federativas de los procesos para la aprobación y legitimación de los contratos colectivos, supervisados por el nuevo Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, que incluya:</p> <p>(i) el contrato colectivo tendrá que ser aprobado por la mayoría de los trabajadores cubiertos;</p> <p>(ii) exigencia de un padrón de los miembros del sindicato con derecho a votar;</p> <p>(iii) que se verifique la identidad de los trabajadores; y</p> <p>(iv) que haya supervisión de las elecciones de la autoridad competente o de un fedatario público.</p>

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
Componente 3. Marco normativo y uso de tecnología para mejorar la resolución de los conflictos laborales individuales			
4. Crear los Tribunales Laborales para una resolución más expedita de los conflictos laborales.	<p>4.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo para crear Tribunales Laborales en el Poder Judicial para la resolución de los conflictos entre trabajadores y empleadores. La reforma deberá incluir el proceso judicial con los siguientes elementos:</p> <p>(i) juicios predominantemente orales con la presencia del juez;</p> <p>(ii) una lista de prácticas improcedentes y sancionables por parte de los trabajadores, empresas, abogados, y funcionarios públicos;</p> <p>(iii) obligación a que el Tribunal, en el caso de un fallo condenatorio, avise al Instituto Mexicano del Seguro Social para la verificación de la inscripción debida del trabajador y la garantía de los derechos de seguridad social;</p> <p>(iv) obligación del uso del Sistema de Atención a Requerimientos de Información de Autoridad para la investigación de cuentas bancarias y el procedimiento de embargo y ejecución; y</p> <p>(v) prohibición que el empleador dé de baja de la institución de seguridad social en la que se encuentra afiliada la trabajadora embarazada que haya sido despedida, cuando a juicio del Tribunal existan indicios suficientes para presumir que fue separada en razón de su estado.</p>	Cumplida (II trimestre, 2019)	4.2.1. Inicio de operaciones de los Tribunales Laborales en al menos 10 entidades federativas con las condiciones del 4.1.1. de la primera operación de la serie programática.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
5. Crear un proceso de conciliación prejudicial para disputas laborales.	<p>5.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo y la publicación de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral que establezcan un proceso de conciliación prejudicial de disputas laborales con las siguientes características:</p> <p>(i) de carácter obligatorio;</p> <p>(ii) con asesoría y provisión de información para los trabajadores en presencia del trabajador y en presencia del empleador o de un representante con facultades suficientes para obligarse en su nombre;</p> <p>(iii) con sanciones ante la no aparición del empleador a la conciliación y con la terminación de la disputa ante la no aparición del trabajador;</p> <p>(iv) con un límite de 45 días para el proceso de conciliación;</p> <p>(v) con la asignación de un buzón electrónico al trabajador y al empleador para recibir comunicaciones; y</p> <p>(vi) con la asignación aleatoria de notificaciones presenciales a los notificadores a fin de que el personal encargado actúe con imparcialidad.</p>	Cumplida (I trimestre, 2020)	5.2.1. Inicio de operaciones del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en al menos 10 entidades federativas con las siguientes características: (i) contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; y (ii) cumplir con todos los requisitos de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a la conciliación prejudicial de disputas laborales.
	5.1.2. Establecer el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al	Cumplida	5.2.2. Enviar al Senado de la República una terna para la elección del Director

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
	<p>Sistema de Justicia Laboral con las siguientes atribuciones:</p> <p>(i) emitir los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y demás instrumentos normativos necesarios para el debido cumplimiento de su objeto, los que serán vinculatorios para sus integrantes;</p> <p>(ii) elaborar las políticas, programas y mecanismos necesarios para instrumentar a nivel federal y local, una estrategia nacional para la implementación del Sistema de Justicia Laboral, que contemple la programación de compromisos y etapas de desarrollo;</p> <p>(iii) elaborar los criterios para la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional; así como los acuerdos de coordinación con los gobiernos de las Entidades Federativas y de cooperación internacional; y</p> <p>(iv) promover la perspectiva de género en todas las acciones que se realicen para implementar la Reforma Laboral.</p>	(III trimestre, 2019)	General del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y contratar al personal para el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en 10 entidades federativas a través concursos de carácter abierto.
	<p>5.1.3. Crear la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con las siguientes atribuciones:</p> <p>(i) asesorar, orientar y coadyuvar con las entidades federativas en la implementación de</p>	Cumplida (I trimestre, 2020)	5.2.3. Transferir recursos a al menos 10 entidades federativas a través del Ramo 14 del Presupuesto de Egresos de la Federación para que lleven a cabo las acciones que les correspondan conforme a las disposiciones normativas aplicables en el marco de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
	<p>la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y competencias;</p> <p>(ii) elaborar y proponer a los órganos e instancias federales y locales los programas, estrategias, mecanismos, criterios e instrumentos normativos necesarios para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, en el marco de sus atribuciones y competencias; y</p> <p>(iii) solicitar a los órganos e instancias federales y locales la información que requiera para la elaboración de informes, estudios, diagnósticos e indicadores que permitan identificar y evaluar los avances y el cumplimiento de metas en la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.</p>		
Componente 4. Marco normativo para mejorar el funcionamiento de la seguridad social			
6. Mejorar la fiscalización de las obligaciones de seguridad social.	<p>6.1.1. 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, como las siguientes:</p> <p>(i) la evasión del cumplimiento de obligaciones laborales y/o de seguridad social; y</p> <p>(ii) el registro de un trabajador con un salario menor al que realmente recibe.</p>	Cumplida (II trimestre, 2019)	6.2.1. Realizar un piloto para fomentar la inscripción a la seguridad social a trabajadores asalariados informales, con base en un análisis de las bases de datos del Servicio de Administración Tributaria y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

<p>7. Otorgar el derecho de la seguridad social a las personas trabajadoras del hogar.</p>	<p>7.1.1. Reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar que incluya, al menos, lo siguiente:</p> <p>(i) obligación del registro de personas trabajadoras del hogar en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social, especificando que esta obligación inicia su vigencia una vez que se realicen las adecuaciones y reservas legales necesarias;</p> <p>(ii) prohibición de contratación a menores de 15 años;</p> <p>(iii) obligación que el trabajo del hogar sea fijado mediante un contrato escrito;</p> <p>(iv) obligación de, al menos, las siguientes prestaciones: vacaciones, prima vacacional, pago de días de descanso; y aguinaldo; y</p> <p>(v) garantía de un descanso semanal de al menos día y medio ininterrumpido.</p>	<p>Cumplida (III trimestre, 2019)</p>	<p>7.2.1. Realizar las adecuaciones y reservas legales para que el derecho al régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social sea vigente para las personas trabajadoras del hogar.</p>
<p>8. Mejorar los rendimientos del ahorro para el retiro a través de menores comisiones.</p>	<p>8.1.1. Implementar un mecanismo para reducir las comisiones de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) a niveles competitivos internacionalmente en el periodo 2020 a 2024.</p>	<p>Cumplida (III trimestre, 2019)</p>	<p>8.2.1. Reducir la comisión promedio ponderada de las AFORE en al menos 0,1 puntos porcentuales respecto a su nivel en 2019. Esta reducción debe ocurrir, a más tardar, en 2022.</p>

Matriz de Impactos, Resultados y Productos

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 mejorar la calidad del empleo mediante el apoyo al 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.
-------------------------------	---

IMPACTOS

Indicadores	Unidad	Línea de base		Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
Impacto Esperado 1. Mejorar la calidad del empleo en México							
Valor del Índice de Mejores Trabajos de México	Índice	53,9	2017	55,0	2024	Banco Interamericano de Desarrollo Índice de Mejores Trabajos	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.
Impacto Esperado 2. Mejorar los ingresos de los trabajadores ocupados							
Porcentaje de la población con ingreso laboral inferior al costo de la canasta alimentaria	Porcentaje	38,5	2019	35,0	2024	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social	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).

RESULTADOS

Indicadores	Unidad	Línea de base		Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
Objetivo específico I: Mejorar la defensa de los derechos laborales							
A. Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional	Índice	56,7	2018	70,0	2024	Foro Económico Mundial	Indica la protección de los derechos laborales colectivos que deben ser reconocidos por Gobiernos y empleadores. Mide el grado de respeto de los derechos de los trabajadores. Los resultados de este Índice son reportados anualmente en el Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.
B. Incremento Salarial Contractual Real en la Jurisdicción Federal (promedio de últimos seis años)	Porcentaje	0,26%	2018	0,35%	2024	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	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.
Objetivo específico II: Mejorar la justicia laboral							
A. % de disputas laborales individuales que se resuelven a través de la conciliación	Porcentaje	78%	2019	83%	2024	Informes de la STPS.	Indica la cantidad de disputas laborales que son resueltas antes de llegar a un juicio laboral. Es publicado anualmente por la STPS.
B. % de contratos colectivos registrados ante el Centro Federal de Conciliación y Registro Laborales	Porcentaje	0	2019	30%	2024	Registros administrativos de Centro Federal de Conciliación y Registro Laborales	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.
Objetivo específico III: Mejorar el funcionamiento de la seguridad social							
A. Número de personas trabajadoras del hogar inscritas en el IMSS	Número	17.213	2019	50.000	2024	Informes anuales del IMSS	Indica el número total de trabajadoras del hogar que son registradas al final del período.

Indicadores	Unidad	Línea de base		Metas		Fuente/Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año		
B. Comisión promedio sobre saldo por administración de fondos de pensiones cobrados por las AFORE	% sobre el saldo total administrado	0,976%	2019	0,85%	2024	Informes anuales de la Comisión Nacional del SAR	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.

PRODUCTOS

Metas físicas y programación de ejecución anual (Base expresada en stock, productos anuales expresados en flujos)

Producto	Indicador	Línea de base		Metas	Fuente/Medio de verificación	Entidad Responsable
		Valor	Año	2020		
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.	Reforma aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS
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.	Reforma aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS
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.	Reforma aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS
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.	Reforma aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS
Componente 4. Marco normativo para mejorar el funcionamiento 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.	Reforma aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS

Producto	Indicador	Línea de base		Metas	Fuente/Medio de verificación	Entidad Responsable
		Valor	Año	2020		
4.2 Reforma a la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo del hogar.	Reforma Aprobada	0	2019	1	Publicación de la reforma a la Ley Federal del Trabajo en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	STPS
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.	Acuerdo	0	2019	1	Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).	SHCP