



OIT - EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Proyecto Piloto de Formalización en el sector Comercio al por Menor
- **TC/SYMBOL:** MEX/16/01/RBSA
- **P&B Outcome:** Resultado 6: formalización de la economía informal
- **SDGs analizados:** ODS 8 – Trabajo Decente y Crecimiento Económico
- **Tipo de la evaluación:** Final independiente
- **País(es):** México
- **Fecha de la evaluación:** Abril - Mayo 2019
- **Consultores:** Teodoro Sanz
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga Solís
- **Oficina Administrativa (OIT):** OIT México
- **Oficina Técnica (OIT):** WORKQUALITY/INWORK
- **Término de los proyectos:** 34 meses (Enero 2016-Octubre 2018)
- **Donante:** USD \$368,000 dólares MEX/16/01/RBS + USD RBTC 20,000
- **Palabras Claves:** Informalidad laboral, economía informal
- **Presupuesto de la evaluación:** (USD 9000 + USD 3,278 trabajo de campo)

Esta evaluación se realizó siguiendo la política y los procedimientos de OIT

El evaluador y la Oficina Regional de la OIT gentilmente manifiestan su gratitud a todas las personas e instituciones involucradas en la presente evaluación final por su dedicación y disponibilidad durante todo el proceso

Tabla de contenidos

Siglas	3
1. Resumen ejecutivo	5
2. Antecedentes, objetivos y metodología de la evaluación	10
2.1. Antecedentes de la evaluación	10
2.2. Objetivos de la evaluación	11
2.3. Metodología de la evaluación	11
3. Hallazgos de la evaluación	14
3.1 Relevancia del Proyecto	14
3.2. Validez del diseño del Proyecto	19
3.3. Efectividad del Proyecto	28
3.4. Efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto	44
3.5. Eficiencia en el uso de recursos del Proyecto	47
3.6 Orientación hacia el impacto y sostenibilidad del Proyecto	48
4. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones	53
4.1. Conclusiones	53
4.2. Lecciones aprendidas	58
4.3. Buenas prácticas	60
4.4. Recomendaciones	63

Siglas

BM.	Banco Mundial
CDMX.	Ciudad de México
CEPAL.	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIT.	Conferencia Internacional del Trabajo
CNP.	Comité Nacional de Productividad
CONCAMIN.	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO/ SERVYTUR.	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
CONEVAL.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPARMEX.	Confederación Patronal de la República Mexicana
CROC.	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos
CTM.	Confederación de Trabajadores de México
ENOE.	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
FORLAC.	Programa Regional para la Formalización de la Informalidad
IMSS.	Instituto Mexicano del Seguro Social
INADEM.	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI.	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM.	Instituto Nacional de la Mujer
INFONAVIT.	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
ODS.	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT.	Organización Internacional del Trabajo
PBI.	Producto Bruto Interno
PND.	Plan Nacional de Desarrollo
PNF.	Programa Nacional de Formalización
PNUD.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA.	Población Económicamente Activa
PTDP.	Programa de Trabajo Decente País
RIF.	Régimen de Incorporación Fiscal
RISS.	Régimen de Incorporación a la Seguridad Social

SAT.	Sistema de Administración Tributaria
SCHP.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMV.	Salario Mínimo Vital
STyFE.	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
STPS.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TIL.	Tasa de Informalidad Laboral
T-MEC.	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
UE.	Unión Europea
UNDAF.	Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF, por sus siglas en inglés)
UNT.	Unión Nacional de Trabajadores

1. Resumen Ejecutivo

El presente documento corresponde a la evaluación final independiente del Proyecto “Piloto de formalización en el sector comercio al por menor” (MEX/16/01/RBSA) llevado a cabo en México durante el período 2016-2018 con financiamiento de fondos RBSA por \$368,000 y RBTC por \$20,000, y que se vincula al Resultado 6 (Formalización de la economía informal) del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017.

En el 2013 el gobierno de México creó el Comité Nacional de Productividad (CNP), instancia que formuló una “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor” en Ciudad de México (CDMX) y Estado de México e inició la implementación de la Estrategia con un proyecto piloto en tiendas de abarrotes de la CDMX y del Estado de México. En este contexto solicitó asistencia de la OIT para elaborar una “Matriz de Compromisos del Sector Comercio al por Menor” e implementar algunas acciones de la Matriz.

En este contexto, se diseñó el “Proyecto Piloto de Formalización en el sector Comercio al por Menor en Ciudad de México”, con el objetivo que los mandantes avancen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de empleo y de formalización del empleo. Para alcanzarlo, llevó a cabo los siguientes productos: (a) estudios vinculados a la informalidad; (b) estrategias de formalización en el comercio al por menor con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a nivel federal, con la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) a nivel de gobierno de la CDMX, y con organizaciones de empleadores y de trabajadores; (c) capacitación a representantes de los mandantes sobre la Recomendación 204, y en herramientas para la elaboración de una política pública y de acciones empresariales y sindicales para la formalización; y (d) acompañamiento y asesoría a 100 micro empresas del sector comercio al por menor.

La evaluación cubre todo el período de ejecución del Proyecto (2016-2018), y se ha enfocado en valorar, de manera sistemática y objetiva los siguientes criterios vinculados al Proyecto: relevancia del Proyecto; validez del diseño; efectividad; efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto; eficiencia en el uso de recursos del Proyecto; orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del Proyecto.

Los clientes externos de la evaluación son: STPS y STyFE, Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Unión Nacional de Trabajadores (UNT); Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), CONCANACO SERVATUR, Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Los clientes internos de la evaluación son: Oficina de la OIT México; Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores, OIT Ginebra; Unidad Regional de Programación; Oficina de Evaluación, OIT Ginebra.

Relevancia

El Proyecto es relevante porque existe una alta incidencia de la informalidad en el sector comercio al por menor y precarias condiciones laborales. El Proyecto está alineado a los objetivos y estrategias de instrumentos nacionales de política, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Programa Nacional de Formalización y el CNP; y es concordante con una de las prioridades de la OIT, que es contribuir a la reducción de la informalidad, lo reflejada en la Recomendación 204, en el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y 2018-2019, en las áreas prioritarias establecidas para la OIT en la Región y en el Programa Regional FORLAC.

Validez del diseño

Los estudios sobre informalidad empresarial y laboral en el comercio al por menor y la elaboración de estrategias y propuestas de políticas públicas de formalización responden a solicitudes específicas de los mandantes, y son líneas acción respaldadas por la Recomendación 204 y por el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017. También constituyen insumos clave para elaborar las estrategias y propuestas políticas públicas de formalización.

El Proyecto contempla indicadores de cumplimiento a nivel de productos pero no a nivel de resultados. No se identificaron los riesgos de la intervención ni se consideraron realizar alianzas con organismos de las Naciones Unidas para promover el uso de la Recomendación 204.

El diseño hace alusión explícita al enfoque de género en su objetivo de intervención y en la articulación del Proyecto con otras unidades de la OIT, pero, no se explicitan metas desagregadas por género en productos o líneas de acción como la formación a los mandantes; o el acompañamiento y asesoramiento a micro empresarios.

Los mandantes no tuvieron participación en el diseño del Proyecto, aunque reconocen que desde el inicio estuvieron interesados en participar en su ejecución.

Efectividad

El Proyecto llevó a cabo la mayoría de productos que contempló en su diseño. La evaluación valora muy positivamente los estudios realizados, principalmente su rigurosidad metodológica y que hayan generado información que complementa la que ya estaba disponible en otras fuentes.

También considera que los objetivos y acciones de la estrategia general de formalización recogen los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina; incluyen las principales vías del enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; y buscan aprovechar los diferentes programas estatales existentes. Sin embargo, se pudo haber incluido algunos aspectos adicionales como la adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos (para crear y formalizar empresas y afiliarse a la seguridad social) y el fomento a la asociatividad para que las empresas puedan mejorar su productividad.

Las personas entrevistadas de la OIT y los representantes de los mandantes valoran positivamente que los diagnósticos, las estrategias y las propuestas de políticas públicas de formalización fueron trabajadas, discutidas y/o validadas en reuniones, seminarios y talleres con instituciones de gobierno (STPS, Inspección Federal del Trabajo), organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Los resultados de la asesoría a los 100 micro negocios no han sido satisfactorios (solo el 66% recibió una segunda visita, apenas el 15% mostró interés en seguir avanzando en la formalización luego de la segunda visita, y ninguno había completado su formalización a mayo del 2018), lo que puede explicarse por deficiencias en el diseño de la estrategia (solo previó brindar información; apunta a la formalización sin tomar en cuenta los niveles de productividad; aplica la misma intervención a todas las micro empresas) y en su ejecución (falta de una mayor empatía de los asesores con los micro negocios, insuficientes acciones de seguimiento a las visitas realizadas).

Los diagnósticos hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor; sin embargo, en la estrategia de formalización y en la propuesta de políticas públicas no se incluyen estrategias o acciones para abordar las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y cuidado de los miembros del hogar.

Efectividad de la estructura y arreglos de gestión

El Proyecto ha contado con el apoyo de la Directora de la Oficina País de OIT en México, motivando a los mandantes a continuar con lo avanzado; de la Oficial Nacional de Empleo en la revisión del contenido de los estudios; y de ACTRAV y ACTEMP para asegurar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las diferentes actividades ejecutadas.

También contó con el apoyo de OIT Ginebra: el Departamento Técnico con orientación sobre la delimitación de los objetivos y resultados del Proyecto; ENTERPRISE con documentación de la experiencia de aplicación de algunas herramientas de gestión empresarial; GENDER con el monitoreo de la aplicación del enfoque de género en el contenido de los diagnósticos; y el Outcome Coordination Team para el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 con el recojo de información periódica sobre los avances del Proyecto.

En cambio, no tuvo mayor articulación con otras intervenciones de la OIT vinculadas al Resultado 6 del Presupuesto y Programa 2016-2017 y tampoco ha tenido casi relación con instituciones como el Instituto Nacional de la Mujer o el Banco Mundial. Pero la principal debilidad de la gestión del Proyecto ha sido la ausencia de mecanismos para realizar seguimiento a las acciones realizadas y para orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados.

Los aspectos que más valoran los mandantes sobre trabajar con la OIT son: (a) la calidad de sus estudios y de la asistencia técnica y capacitaciones que brindan sus especialistas y expertos, (b) les permite estar informados sobre normatividad internacional; (c) su orientación a generar políticas públicas que promuevan el tránsito a la formalidad; (d) su búsqueda permanente del diálogo y participación tripartita y su rol de intermediario entre sindicatos y gobierno; (e) su experiencia y amplio conocimiento sobre informalidad en México y en general en América Latina, y (f) dentro de los organismos de las Naciones Unidas, la OIT es la institución especialista en materia laboral y de formalidad.

Los mandantes también plantearon sugerencias para mejorar el trabajo de la OIT: (a) que realice más estudios de casos en sectores y ámbitos geográficos específicos; (b) que asuma más protagonismo en temas como la reforma laboral, (c) que haga una mayor difusión de su rol; (d) que realice seguimiento a sus proyectos; y (e) que se pueda acceder de manera virtual más fácilmente a sus estudios y materiales de difusión.

Eficiencia

El Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos financieros ya que ejecutó el 100% de lo presupuestado (\$368,333 fondos RBSA y \$20,000 fondos RBTC). La flexibilidad de modalidad de RBSA para redistribuir los montos al interior del presupuesto, sin que el monto global varíe, ha contribuido a que se logren los productos y resultados previstos.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad

El Proyecto ha contribuido (a través de los eventos de socialización y discusión de los estudios que desarrolló) a que los mandantes tomen conciencia sobre los diferentes tipos y niveles de informalidad y también (a través de los eventos de difusión de la Recomendación 204) a que conozcan los diferentes mecanismos que se pueden utilizar para contribuir a su reducción.

Los talleres de elaboración y validación de las estrategias de formalización y rutas críticas para implementarlas, realizadas en el marco del Proyecto, han permitido que el gobierno (STPS a nivel federal, STyFE a nivel de gobierno de la CDMX), las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuenten con estrategias de formalización del comercio al por menor, lo cual puede ser un indicio de que han mejorado sus capacidades para diseñar estas estrategias. Sin embargo, 9 meses después de haber culminado el Proyecto aún no se implementaron las estrategias.

No hay evidencias de que las organizaciones de empleadores o de trabajadores hayan fortalecido estas capacidades entre sus afiliados o hayan incidido en sus niveles de formalización, y tampoco de que las instituciones del gobierno cuenten con mayores capacidades para elaborar propuestas de políticas públicas de formalización.

El contexto político actual no es favorable para reducir la informalidad ya que no es un tema prioritario para el gobierno. Además, porque no se le está dando mayores recursos a la inspección laboral, y porque recientemente se ha eliminado el subsidio a las guarderías estatales.

Lecciones aprendidas

1. La estrategia de acompañamiento y asesoría a los dueños y trabajadores de micro negocios puede ser más efectiva si se toman en cuenta los aprendizajes de experiencias de formalización en América Latina.
2. Todo proyecto que tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los mandantes, debe identificar desde su diseño cuáles son las capacidades que espera generar o fortalecer y los mecanismos que se piensan utilizar para medir este resultado.
3. La coordinación oportuna y el trabajo conjunto con otras instituciones pueden contribuir a mejorar la efectividad de un Proyecto (mayores resultados e impactos) y también su eficiencia (inversión más eficiente de recursos).

Buenas prácticas

1. Los estudios elaborados tienen alta rigurosidad metodológica; han generado información que complementa la que ya estaba disponible de otras fuentes; hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor; y son muy valorados por los mandantes.
2. Las causas identificadas, los objetivos, componentes y acciones de la estrategia general de formalización del sector comercio al por menor elaborada en el marco del Proyecto recogen los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina. Además, la estrategia incluye las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas

públicas de apoyo a la transición a la formalidad; y busca aprovechar la existencia de diferentes programas estatales que se implementan en México.

3. Los mandantes valoran positivamente que todo lo que se hizo en el Proyecto (diagnósticos, estrategias de formalización, propuestas de políticas públicas de formalización) fue trabajado, discutido y/o validado por los mandantes.

Recomendaciones

1. Identificar desde el diseño de un Proyecto cuáles son las capacidades de los mandantes que se quieren generar o fortalecer con la intervención y los mecanismos e instrumentos para medir si estas capacidades efectivamente se han generado o fortalecido. A la OIT (Programación y PARDEV), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos baja).

2. Identificar desde el diseño de un Proyecto las potenciales alianzas con otras instituciones, especificando el tipo de complementariedad, la viabilidad y requisitos para la concreción de la alianza. A la OIT (Programación y PARDEV), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos baja.

3. Un proyecto que busque contribuir a reducir la informalidad empresarial y/o laboral debe identificar previamente cuáles son las principales causas del problema; plantear un enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; tomar en cuenta las evidencias empíricas sobre la efectividad de las intervenciones recientes de la región; y aprovechar la existencia de diferentes programas estatales, considerando las principales debilidades que tienen estos programas. A la OIT (Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos baja.

4. Considerar desde el diseño de un Proyecto una estrategia de incidencia política articulada con propuestas técnicas que incorporen los intereses de los mandantes y propicie el diálogo bilateral o tripartito. A la OIT (Programación y PARDEV) / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos media.

5. Establecer mecanismos e instrumentos que permitan a la OIT realizar seguimiento a los proyectos, intervenciones y acciones que realiza, así como orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados. A la OIT (Programación PARDEV y punto focal de monitoreo y evaluación) Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos media.

6. La incorporación del enfoque de igualdad de género en un proyecto de informalidad debe considerar necesariamente la economía de cuidados del hogar, no solo en sus diagnósticos y estudios, sino principalmente en las estrategias y propuestas de políticas. A la OIT (Programación, PARDEV, Especialista de Género- ETD), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos media.

7. Los estudios que se realicen sobre informalidad deben incluir en su alcance el análisis de la cadena productiva. Asimismo, se recomienda que la OIT difunda de manera virtual los estudios que elabore, haciendo uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones, de fácil entendimiento por los diversos actores. A la OIT (Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK) / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos media.

2. Antecedentes, objetivos y metodología de la evaluación¹

2.1. Antecedentes de la evaluación

1. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo semestre del 2016, en México el sector comercio emplea aproximadamente 9.7 millones de trabajadores, cifra que representa el 19% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada del país. La gran mayoría de los trabajadores de este sector lo hacen en el sub sector de comercio al por menor (8.3 millones que representa el 16% de la PEA ocupada) y, dentro de este sub sector, en la Ciudad de México (CDMX) laboran 1.57 millones de personas, es decir, la quinta parte del total de trabajadores en comercio al por menor en el país.
2. La ENOE 2016 también revela las siguientes características sobre el sub sector de comercio al por menor: (a) el 40% son asalariados y el 40% lo hace bajo la modalidad de trabajo por cuenta propia, (b) entre quienes sí reciben remuneración, predominan los bajos salarios y precarias condiciones de trabajo; (c) entre los trabajadores por cuenta propia, solamente el 12% emplea un sistema de contabilidad formal que supone la contratación de servicios profesionales de este tipo, y apenas el 6% está inscrito ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT); y (d) entre los empleadores, apenas un poco más del 10% exhiben cierto dinamismo económico, una lógica empresarial diferente a la de subsistencia.
3. En este contexto, una de las estrategias utilizadas para incrementar la productividad y la formalidad fue la creación del Comité Nacional de Productividad (CNP) en el 2013 como órgano consultivo del Ejecutivo Federal. Por su potencial de generar nuevos empleos formales, el CNP seleccionó al sector comercio al por menor como uno de los ocho sectores estratégicos para promover el crecimiento, la productividad y la formalización de las empresas y empleos del sector.
4. El CNP formuló junto con la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO SERVYTUR) una “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor” en CDMX y Estado de México. Para llevar a cabo esta Estrategia, planteó una intervención en tres etapas: (a) Etapa I-Formalización y profesionalización de los establecimientos comerciales informales, (b) Etapa II-Fortalecimiento de capacidades de establecimientos comerciales inscritos en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), con mayor compromiso en la Etapa I, y (c) Etapa III-Aceleración del crecimiento de establecimientos comerciales maduros.
5. El CNP decide iniciar la intervención con un proyecto piloto en las tiendas de abarrotes de la CDMX y del Estado de México y solicitó asistencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para elaborar la “Matriz de Compromisos del Sector Comercio al por Menor” e implementar algunas de las acciones contempladas en esta Matriz.
6. Para cumplir con esta solicitud, se diseñó el Proyecto materia de evaluación en este informe, cuyo objetivo es que los mandantes avancen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de empleo y de formalización del empleo. Para alcanzarlo, llevó a cabo los siguientes productos: (a) estudios vinculados a la

¹ En el Anexo 1 se presentan los Términos de Referencia de la evaluación.

informalidad; (b) estrategias de formalización en el comercio al por menor con instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores; (c) capacitación a representantes de las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la Recomendación 204 y en elaboración de políticas públicas para la formalización; y (d) acompañamiento y asesoría a 100 micro empresas del sector comercio al por menor.

2.2. Objetivos de la evaluación

7. La evaluación se ha enfocado en valorar, de manera sistemática y objetiva los siguientes criterios vinculados al Proyecto²: relevancia del Proyecto; validez del diseño; efectividad; efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto; eficiencia en el uso de recursos del Proyecto; orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del Proyecto.
8. Los clientes externos de la evaluación son: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE); Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Unión Nacional de Trabajadores (UNT); Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), CONCANACO SERVTUR, Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN). Los clientes internos de la evaluación son: Oficina de la OIT México; Departamento de Alianzas y Apoyo a los Programas Exteriores, OIT Ginebra; Unidad Regional de Programación; Oficina de Evaluación, OIT Ginebra.

2.3. Metodología de la evaluación

9. La metodología de evaluación tuvo un enfoque mixto, cualitativo y cuantitativo, implicó la revisión y sistematización de fuentes primarias y secundarias, con un enfoque participativo, en colaboración con asociados y partes interesadas en todo el proceso de evaluación. La evaluación se ha llevado a cabo de acuerdo con las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en resultados (*ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation*), que a su vez se adhieren a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas.
10. Para la evaluación de la relevancia y validez, se analizó el diseño del Proyecto y la coherencia de la intervención con las prioridades y estrategias del país en términos de formalización, y con los resultados y prioridades nacionales y regionales de la programación de la OIT, así como con la Recomendación 204 de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal.
11. La evaluación de la efectividad analizó qué productos y resultados del Proyecto se lograron realizar y qué otros no se realizaron y por qué, las principales dificultades durante el desarrollo del Proyecto, qué productos o resultados no previstos inicialmente se incorporaron y lograron en el transcurso del Proyecto.

² En el Anexo 2 se detallan las preguntas vinculados a cada uno de estos criterios así como los indicadores asociados a estas preguntas, las fuentes y método de recojo de información.

12. En la evaluación de la efectividad de la estructura y arreglos de gestión se revisó el rol de cada actor involucrado en la ejecución del Proyecto el apoyo brindado por la Oficina de OIT México, la coordinación con los departamentos técnicos de Ginebra y las sinergias con otras intervenciones del gobierno en pro de la formalización del empleo en el sector de comercio al por menor.
13. Para evaluar la eficiencia en el uso de recursos, se revisó el nivel de ejecución presupuestaria del Proyecto y si ha sido beneficiosa la modalidad RBSA en términos de independencia, flexibilidad y rapidez para la asignación de fondos y qué otras modalidades de financiamiento se han utilizado.
14. En la evaluación de la aproximación al impacto y sostenibilidad del Proyecto se analizó si el Proyecto ha alcanzado sus objetivos en términos de mejora del conocimiento y capacidades institucionales para diseñar e implementar estrategias y políticas públicas de empleo y de formalización del empleo; y sobre las perspectivas de cambios hacia la formalización de los micronegocios del comercio al por menor y mejoras en las condiciones laborales de sus trabajadores.
15. La evaluación ha puesto especial énfasis en el análisis del diálogo social y tripartismo, utilizando como fuentes de consulta a las instituciones del gobierno, organizaciones de trabajadores y de empleadores en varias de las preguntas de evaluación, y principalmente incorporando preguntas específicas sobre cuál ha sido su participación efectiva en el diseño y ejecución del Proyecto. La dimensión de género también se ha contemplado como un tema transversal en la evaluación, utilizando como fuentes primarias una proporción balanceada de hombres y mujeres; presentando, cuando ha sido posible, resultados de la intervención diferenciados por sexo; e incluyendo preguntas específicas sobre la incorporación del enfoque de género en el diseño y ejecución del Proyecto.

Fuentes de información

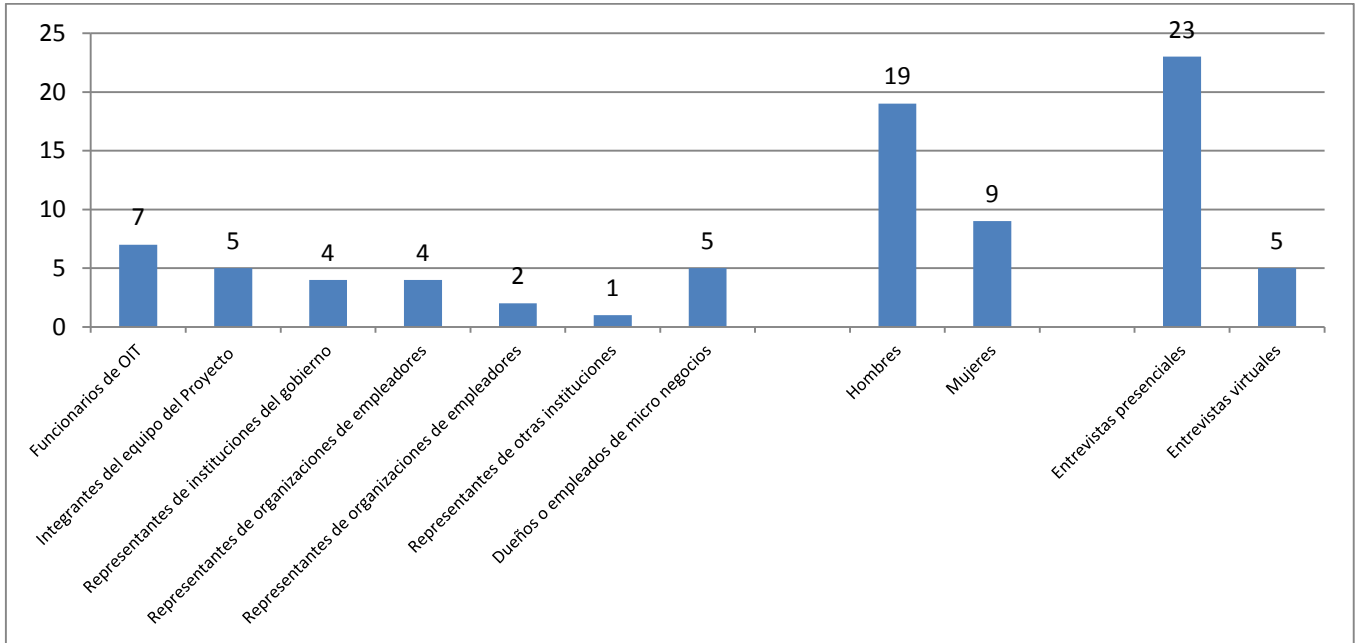
16. Las fuentes de información secundarias utilizadas durante la evaluación se pueden clasificar en las siguientes categorías de documentación³. (a) vinculada a los antecedentes y diseño del Proyecto; (b) vinculada a la ejecución del Proyecto; de instituciones del gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores de México vinculada a la temática de formalidad e informalidad en el sector del comercio al por menor en México, (d) vinculada a la programación de la OIT y a evaluaciones o estudios realizados respecto a la formalización; y (e) de otras instituciones vinculada a la temática de formalización.
17. Las fuentes de información primarias con las que se tomó contacto durante la evaluación fueron 28 personas⁴. El siguiente gráfico presenta la distribución de estas personas según tipo de institución a la que pertenecen: funcionarios de la OIT (Oficina de México, Oficina de San José); equipo técnico del Proyecto (coordinadora y colaboradores externos del Proyecto); representantes de instituciones del gobierno (STPS, STyFE y el Instituto Mexicano del Seguro Social – IMSS); representantes de organizaciones de trabajadores (CROC, CTM, UNT); representantes de organizaciones de empleadores (CONCANACO, CONCAMIN);

³ En el Anexo 3 se presenta una relación preliminar de estas fuentes secundarias según cada categoría.

⁴ En el Anexo 3 se presenta una relación preliminar de estas fuentes secundarias según cada categoría.

representante del Banco Mundial (BM); y dueños o empleados de micro negocios del sector comercio al por menor. También se presenta la distribución de los entrevistados según sexo y según si la entrevista fue presencial o virtual⁵. El trabajo de campo en México se llevó a cabo entre el 24 y el 30 de abril del 2019.

Gráfico 1. Distribución de las personas entrevistadas según institución a la que pertenecen, sexo y modalidad de entrevista.



18. Durante todo el proceso de evaluación se mantuvo la máxima confidencialidad en relación con los comentarios de las personas que fueron entrevistadas, respetando de esta manera los lineamientos éticos propuestos por las Naciones Unidas, respecto a la conducta en la evaluación y a los principios éticos de la misma.

19. La principal limitación en la evaluación ha sido la imposibilidad de tomar contacto con más dueños o empleados de micro negocios del sector comercio al por menor, sea de manera física (entrevista) o vía correo electrónico (encuesta). En cuanto a lo primero, se hizo una selección aleatoria de 30 micro negocios que habrían recibido el acompañamiento del Proyecto con la intención de poder conversar con ellos pero solo fue posible hacerlo con 5, ya que el resto no contestó las llamadas que se hicieron para concretar las citas o sí contestaron pero se excusaron de participar diciendo que no tenían tiempo o interés o que no estarían disponibles la semana en que se hizo el trabajo de campo. En relación al contacto virtual, no fue posible hacerlo porque la Base de Datos del Proyecto sobre los negocios que recibieron acompañamiento no tenía información sobre el correo electrónico.

20. Otra limitación en la evaluación ha sido la falta de mayor evidencia sobre los cambios producidos en el conocimiento y capacidades institucionales para diseñar e implementar estrategias y políticas públicas de formalización del empleo.

⁵ En el [Anexo 5](#) se presenta, la guía de entrevistas que se aplicó durante la evaluación.

3. Hallazgos de la evaluación

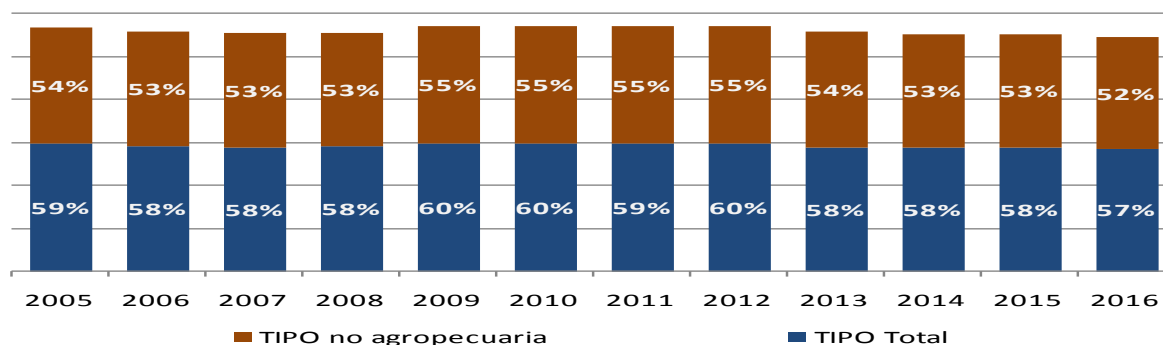
3.1 Relevancia del Proyecto

21. El Proyecto es relevante porque existe una alta incidencia de la informalidad en el sector comercio al por menor y por las precarias condiciones laborales en que se encuentran los trabajadores de dicho sector; porque está muy alineado a los objetivos y estrategias de diferentes instrumentos nacionales de política; y porque es concordante con una de las prioridades de la OIT, que es contribuir a la reducción de la informalidad.

La incidencia de la informalidad⁶

22. Según la ENOE del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México, al cuarto trimestre del 2016 el 57% de las 52 millones de personas ocupadas en México eran trabajadores informales (es decir, casi 30 millones)⁷. Cuando solo se considera la población ocupada no agropecuaria, este porcentaje es 52%⁸, siendo mayor en las mujeres (57%) que en los hombres (50%). Como se observa en el siguiente gráfico, esta proporción de trabajadores informales, se ha reducido ligeramente a partir del 2013.

Gráfico 2. México: tasa promedio anual de trabajadores informales de la población ocupada total y de trabajadores informales de la población ocupada no agropecuaria, 2005-2016.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI.

23. Según la misma fuente, el 47% de los trabajadores informales laboraban en el sector informal; el 24% en empresas, gobierno o instituciones (en unidades económicas formales pero en modalidades fuera de la seguridad social); el 21% en el ámbito agropecuario, y el 8% eran trabajadores domésticos remunerados.

⁶ Ver mayor detalle en el Anexo 6a.

⁷ En México el empleo informal se define como todo trabajo que se realiza sin contar con la protección del marco legal o institucional, sin importar si la empresa es informal o formal. Esta definición es consistente con la que utiliza OIT en la Recomendación 2014 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, en la que se señala que “los trabajadores y unidades económicas de la economía informal son quienes poseen y explotan unidades económicas en la economía informal, como los trabajadores por cuenta propia y los empleadores; y los trabajadores asalariados y familiares auxiliares con empleos informales que trabajan en empresas formales o en unidades económicas de la economía informal”.

⁸ Esta cifra es ligeramente más alta a la tasa de empleo informal no agrícola en América Latina y el Caribe, que en el 2015 era, de acuerdo a OIT, 46.8% (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_537803.pdf).

La situación en el sub sector comercio al por menor

24. De acuerdo a la ENOE del segundo semestre del 2016, en México el sector comercio empleaba aproximadamente 9.7 millones de trabajadores, casi el 20% de la PEA ocupada del país. El 85% de los trabajadores de este sector lo hacían en el sub sector de comercio al por menor (8.3 millones). La ENOE 2016 también revela las siguientes características sobre este sub sector, que lo diferencia del sub sector comercio al por mayor, en el que se ocupan 1.4 millones de personas:
- El 68% de las unidades económicas son microempresas que contratan un solo trabajador. Este porcentaje duplica el que se registra en el comercio al por mayor.
 - El 40% son asalariados, el 40% están bajo la modalidad de trabajo por cuenta propia, el 4% son empleadores y el 10% son trabajadores no remunerados. El porcentaje de asalariados es la mitad del que registra en el comercio al por mayor.
 - Los trabajadores tienen bajo nivel educativo (la mitad apenas ha completado la educación secundaria) y el promedio de edad es 40 años.
25. La participación de las mujeres en el sub sector comercio al por menor supera a la de hombres: el ratio trabajadores hombres / trabajadores mujeres es 0.77. No obstante, entre los asalariados y empleadores hay más trabajadores hombres que mujeres (el cociente trabajadores hombres / trabajadoras mujeres es 1.13), y lo contrario ocurre entre quienes laboran por cuenta propia y los no remunerados.
26. La ENOE 2016 también mostró que entre los trabajadores asalariados del sub sector comercio al por menor predominaban los bajos salarios y precarias condiciones de trabajo: (a) el 13% recibe un salario mensual por debajo del mínimo y el 40% un salario inferior a 2 veces el mínimo; (b) el 40% tiene contrato de trabajo fijo y de tiempo indefinido; (c) el 55% cuenta con seguridad social.
27. Según datos de la ENOE 2016, la situación de las mujeres es más crítica que la de los hombres: (a) la proporción de quienes reciben un salario inferior al Salario Mínimo Vital (SMV) es mayor en las mujeres (16%) que en los hombres (10%); (b) la proporción de quienes están en subempleo por horas es más alta entre las mujeres que entre los hombres; (c) el salario mensual promedio de los hombres es superior al de las mujeres en 1,222 pesos; y (d) la proporción de quienes tienen seguridad social es mayor entre hombres (57%) que entre mujeres (53%).
28. La situación de los trabajadores por cuenta propia es peor, si se toma en cuenta que el 40% recibe ingresos iguales o inferiores a 1 SMV y el 75% recibe ingresos iguales o inferiores a 2 SMV. En cuanto a las características de sus negocios, por lo general se trata de unidades empresariales que buscan garantizar la generación de ingresos para la subsistencia. Algunos indicadores de ello son que casi el 90% no tienen sistema de contabilidad formal y el 60% ni siquiera tienen algún tipo de registro contable informal; asimismo, casi el 95% no está inscrito en el SAT.

La informalidad en el sub sector comercio al por menor en la Ciudad de México

29. Al 2016, de los 8.3 millones de trabajadores que laboraban en comercio al por menor en el país, el 20% lo hacían en CDMX (1.6 millones). Aproximadamente el 50% son trabajadores subordinados, el 40% son trabajadores por cuenta propia, el 5% son empleadores y el 5% son trabajadores no remunerados. Al igual que en el resto del

país, en CDMX este sub sector se caracteriza por el predominio de microempresas de escasa capacidad de inversión y bajo nivel de ingresos.

30. En CDMX, la Tasa de Informalidad Laboral (TIL) en el sub sector comercio al por menor en CDMX es 69.1%, cifra superior a la TIL de la población ocupada en general (48%) en dicha ciudad y a la de la población ocupada en el sector comercio (63.8%). Esta TIL difiere significativamente según nivel educativo y edad de los trabajadores, así como posición en la ocupación y tamaño de la empresa:
- La TIL es mucho mayor entre quienes nivel de instrucción primaria (más del 90%) que entre quienes tienen medio superior y superior (60%).
 - La TIL es mayor entre los que tienen 14 a 24 años (más de 70%) que entre quienes tienen entre 25 y 44 años (60%).
 - La TIL es mucho mayor entre los trabajadores por cuenta propia (más del 90%) que entre empleadores y trabajadores subordinados (aproximadamente 60% y 50% respectivamente).
 - La TIL es mucho mayor entre quienes trabajan en micro empresas sin establecimiento (casi 100%) o con establecimiento (80%), que entre las pequeñas empresas (aproximadamente 40%), medianas o grandes (menos de 20%).
31. En relación a la participación femenina, en CDMX es un poco más baja que en el resto del país, mientras que la diferencia entre salarios entre hombres y mujeres es mayor en CDMX que en el resto del país.

La alineación del Proyecto con los objetivos, estrategias y necesidades de los mandantes

32. El Proyecto está muy alineado a los objetivos y estrategias de diferentes instrumentos nacionales de política, como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el CNP y su “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor”, el Programa Nacional de Formalización. Además, responde a pedidos explícitos de asistencia técnica de los mandantes a la OIT.
33. La estrategia general del PND 2013 – 2018 es *“una mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”* y para implementarla contempla cinco ejes, dos de los cuales incluyen objetivos vinculados directamente con la formalidad: (a) en el eje 2 *“México incluyente”* el objetivo 2.4, que es ampliar al acceso a seguridad social; y (b) en el eje 4 *“México próspero”* el objetivo 4.3, que es promover el empleo de calidad.
34. Respecto al acceso a la seguridad social, en el PND se menciona que en el 2010 más del 60% de la población no tenía acceso a seguridad social, siendo la carencia social con mayor incidencia. Ante ello el PND planteó impulsar la formalidad como una solución sustentable que garantice el acceso a la seguridad social de los mexicanos. En cuanto al empleo de calidad, en el PND se destaca que en el 2012 aproximadamente el 60% de la población ocupada tuvo trabajo con algún grado de informalidad. Ante ello, el PND planteó impulsar políticas públicas que propicien la generación de empleos y de empresas formales⁹.

⁹ En el Anexo 6b se listan las estrategias contempladas por el PND 2013-2018 para los objetivos de ampliar al acceso a seguridad social y de promover el empleo de calidad.

35. Uno de los principales mecanismos utilizados para promover el incremento de la productividad y de la formalidad fue la creación del CNP en el 2013 como órgano consultivo del Ejecutivo Federal, conformado por patrones, sindicatos, trabajadores e instituciones académicas. Uno de los ocho sectores priorizados por el CNP fue el del comercio al por menor debido principalmente a su potencial de generar nuevos empleos formales y a su baja productividad.
36. El CNP formuló junto con CONCANACO SERVYTUR una “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor” en CDMX y Estado de México, que incluyó cuatro ejes de acción: Eje 1 - Formalización de empresas y trabajadores; Eje 2 - Acceso a financiamiento y tarifas eléctricas competitivas; Eje 3 - Mejora logística mediante el uso de tecnologías de información; y Eje 4 - Formación en capital humano. Para llevar a cabo la Estrategia, planteó una intervención en 3 etapas¹⁰:
- Etapa I Formalización y profesionalización de establecimientos comerciales informales. Busca brindar acompañamiento personalizado de un asesor vía el programa “Mi Asesor, tu socio para elevar la productividad”.
 - Etapa II Fortalecimiento de capacidades de establecimientos comerciales inscritos en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), que demostraron mayor compromiso en la primera etapa. Busca elevar la productividad vía vinculación con programas del gobierno federal.
 - Etapa III Aceleración del crecimiento de establecimientos comerciales maduros. Busca brindarles actualización tecnológica y productos financieros para promover la inversión en bienes de capital más eficientes.
37. El CNP decide iniciar la intervención con un proyecto piloto concentrado en las tiendas de abarrotes de la CDMX y del Estado de México, teniendo como meta llegar a 10,000 establecimientos informales con las etapas I y II, y a 1,000 de estos establecimientos en la etapa III.
38. Para la construcción de la “Matriz de Compromisos del Sector Comercio al por Menor”, las organizaciones integrantes del CNP solicitaron a la OIT participar, sobre todo en el primer y cuarto eje, considerando un enfoque transversal de género y dialogo social. Se plantearon trece acciones específicas para su implementación y se identificaron responsables para cada una de ellas¹¹. Específicamente, a la OIT se le solicitó su apoyo para la implementación de dos acciones generales y tres acciones específicas, a lo cual accedió:
- De carácter general: (a) conformación de un grupo de trabajo para coordinar la estrategia de formalización y profesionalización “Mi asesor...”, y (b) estudio sobre los determinantes de la informalidad laboral en el sector comercio al por menor.
 - Vinculadas a la etapa I: (a) apoyo en el diseño del “Decálogo de la tienda formal y altamente productiva”, que pueda orientar la profesionalización de los comercios al por menor, y (b) reclutamiento, capacitación y seguimiento a los asesores que asistirán a los establecimientos comerciales a través del programa “Mi asesor...”.

¹⁰ En el [Anexo 6c](#) contiene una explicación más detallada de cada etapa.

¹¹ En el [Anexo 6d](#) se detallan cuáles fueron estas recomendaciones.

- Vinculadas a la etapa II: desarrollo de competencias de micro empresarios, a fin de profesionalizar las capacidades de operación y administración de los establecimientos, y acompañamiento.

La concordancia del Proyecto con las prioridades de la OIT

39. El Proyecto es concordante con las prioridades de la OIT, reflejadas en la Recomendación 204 sobre transición de la economía informal a la economía formal, en el Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y 2018-2019, así como en las áreas prioritarias establecidas en la Región y en el Programa Regional para la Formalización de la Informalidad (FORLAC). También se vincula a una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de la Agenda 2030.
40. En junio de 2015, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) adoptó la Recomendación 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, que es la primera norma internacional del trabajo que se enfoca en la economía informal en su totalidad, específicamente en la dirección de la transición a la economía formal como un medio para lograr un trabajo decente para todos. los/as trabajadores/as de la economía informal o en condiciones de informalidad.
41. En el marco del Programa y Presupuesto OIT para el bienio 2016-2017, la "formalización de la economía informal" se convirtió en un resultado global exclusivo (resultado 6). En este resultado, se hace explícito que los esfuerzos de la OIT no se limitan a facilitar la transición a la formalidad de los trabajadores y las unidades económicas que se encuentran en la economía informal, sino que buscan evitar la informalización de los empleos formales. En el marco del Programa y Presupuesto OIT 2018-19 se mantiene el resultado 6 aunque, en comparación con el bienio anterior, se pone mayor énfasis en buscar que los interlocutores sociales extiendan su representación y sus servicios a las personas que trabajan en la economía informal, y en la necesidad que los mandantes lleguen a un entendimiento sobre una concepción común de la informalidad y que exista un sistema de seguimiento para evaluar los avances en formalización.
42. A nivel regional el Proyecto se vincula directamente con una de las tres áreas prioritarias establecidas para el Programa de la OIT en la Región en la 18ª Reunión Regional Americana en 2014, que es el tránsito hacia la formalidad de empresas y empleos del sector. Y también al Programa FORLAC, que es una estrategia de la OIT para apoyar a los países en la aplicación de medidas de formalización de las empresas y los empleos.
43. Finalmente, en términos de la Agenda 2030, el Proyecto se vincula principalmente al ODS 8 "Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos", específicamente a la meta 8.3, "*Promover políticas orientadas hacia el desarrollo que apoyan las actividades productivas, la creación de empleo decente, el espíritu empresarial, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, en particular mediante el acceso a los servicios financieros*".

3.2. Validez del diseño del Proyecto

44. Los productos contemplados en el Proyecto, como los estudios sobre informalidad empresarial y laboral en el comercio al por menor y la elaboración de estrategias y propuestas de políticas públicas de formalización responden a solicitudes específicas de los mandantes, son líneas acción respaldadas por la Recomendación 204 y por el Resultado 6 del Programa y Presupuesto 2016-2017, y son coherentes con el Programa FORLAC para el bienio 2016-2017.
45. En cambio, la estrategia del Proyecto de acompañar y asesorar a 100 microempresas presenta deficiencias desde su diseño al no tomar en cuenta lecciones aprendidas de experiencias de formalización en América Latina: (a) solo previó brindar asesoría e información, es decir, solo consideraron uno de los aspectos del problema de la informalidad; (b) apunta a la formalización de las empresas y trabajadores sin tomar en cuenta los niveles de productividad; y (c) aplica la misma intervención a todas las microempresas, sin tomar en cuenta que habían diferentes características, necesidades y motivaciones.
46. El Proyecto contempla indicadores de cumplimiento a nivel de productos pero no a nivel de resultados. Además, hace alusión explícita al enfoque de género en su objetivo de intervención y en la articulación del Proyecto con otras unidades de la OIT, pero no explicita metas desagregadas por género en sus productos. Tampoco identificó los riesgos de la intervención ni consideró realizar intervenciones conjuntas con otras instituciones. Y si bien los mandantes mostraron interés y cumplieron un rol activo en la ejecución del Proyecto (como se mostrará en la siguiente sección “efectividad”, no tuvieron participación en el diseño del mismo.

La coherencia del Proyecto

47. El Proyecto pretende que los mandantes avancen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de empleo y de formalización del empleo. En su diseño, señala explícitamente que el objetivo de la intervención es *“la promoción de los cuatro ejes del concepto del trabajo decente¹², con enfoque transversal de género y el fortalecimiento de la capacidad institucional de sus mandantes en este marco (...) para desarrollar líneas de acción específicas para la formalización de empresas y empleos, en el marco de sus mandatos específicos”¹³*. En la versión final de su diseño, el Proyecto contempló 4 resultados y 11 productos:

¹² Los cuatro ejes son creación de empleo, derechos en el trabajo, la protección social y el diálogo social.

¹³ Tomado del documento de diseño (PRODOC) del CPO MEX 101 “Mandantes avanzan en diseño, evaluación e implementación de políticas públicas de empleo y de formalización del empleo”, que es el CPO al cual se vincula el Proyecto.

Cuadro 1. Resultados y productos contemplados en el diseño del Proyecto.

Resultados	<ol style="list-style-type: none"> 1) Diagnóstico(s) tripartito(s) sobre los retos específicos de formalización de micronegocios y de sus trabajadores del comercio al por menor, en la Ciudad de México y el Estado de México. 2) Acuerdo tripartito sobre la formalización de empleos, mediante la afiliación al Seguro Social y el desarrollo empresarial. 3) Modelo de contrato laboral que refleja la formalización de las relaciones laborales en el sector. 4) Mandantes tripartitos fortalecen su capacidad institucional para formalizar empresas y trabajadores en el sector del comercio al por menor en la Ciudad de México y el Estado de México, en articulación con los programas gubernamentales “Crezcamos juntos” y “Programa Nacional de Formalización del Empleo”, y en coordinación con el Comité Nacional de Productividad.
Productos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Sistematización de estudios sobre formalización. 2) Estrategia de formalización en el comercio al por menor. 3) Guía sobre los beneficios y orientaciones prácticas de la formalización para empleadores y trabajadores. 4) Contrato modelo elaborado para la formalización de las relaciones laborales. 5) Decálogo de la "Tienda Altamente Productiva" consensuado con sus instrumentos de formación y certificación por competencias. 6) Programa de Formación a los comercios al por menor. 7) Sistema de monitoreo y evaluación de los resultados a ser operado por el Instituto Nacional del Emprendedor. 8) Programa de formación para las organizaciones de trabajadores en materia de informalidad, protección social y trabajo decente. 9) Plataforma de Servicios Sindicales reforzados, contando además con herramientas virtuales de apoyo complementario, dirigidos a la afiliación, representación e interlocución de los trabajadores/as de la economía informal y el comercio al por menor, y con enfoque de género. 10) Propuestas de política pública, acción sindical y empresarial formuladas por organizaciones de empleadores y trabajadores, como resultado de talleres sobre la Recomendación 204, en el contexto del comercio al por menor. 11) Talleres con dirigentes nacionales y con organizaciones de empleadores para revisar resultados y validar productos.

48. El resultado 1 y el producto 1 del diseño del Proyecto responden explícitamente a uno de los apoyos solicitados por el CNP para la etapa I de la “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor”: estudios sobre los determinantes de la informalidad laboral en el sector. El resultado 3 y los productos 3, 4 y 5 también responden a apoyos solicitados por el CNP para la etapa I de la Estrategia: diseño del “Decálogo de la tienda formal y altamente productiva”, y reclutamiento, capacitación y seguimiento a los asesores que asistirán a establecimientos comerciales vía el programa “Mi asesor...”.

49. Adicionalmente, la OIT contempló el producto 6, que buscaba informar y asesorar a 100 micro empresas para que conozcan los diferentes programas de formalización existentes en la CDMX, los procesos a seguir para alcanzar la formalidad del negocio y de sus trabajadores, y los principales beneficios que otorga la formalidad para los negocios.
50. Inclusive en el diseño original del Proyecto (inicios del 2016) se había previsto atender el apoyo solicitado por el CNP para la etapa II de la Estrategia, que era el desarrollo de competencias de micro empresarios para profesionalizar las capacidades de operación y administración de los establecimientos¹⁴. Sin embargo, en el diseño ajustado la OIT decide no incluir el desarrollo de competencias de micro empresarios sino acotar el “programa de formación” (producto 6) tanto en alcance de los servicios (básicamente información y asesoría) como en número de beneficiarios (100 en vez de 1,000). Se considera que fue una decisión acertada tomando en cuenta el tiempo limitado de duración del Proyecto, que se trata de una experiencia piloto para identificar lecciones aprendidas para acciones futuras similares de mayor alcance; y además que el desarrollo de competencias corresponde a una segunda etapa de la “Estrategia para el sector comercio al por menor” del CNP.
51. A cambio, en el diseño final del Proyecto se incorpora el resultado 2 y el producto 2, que tienen que ver con la elaboración tripartita de una estrategia de formalización en el comercio al por menor, a partir de los diagnósticos realizados (producto 1); y se le da mayor fuerza a la elaboración de propuestas de políticas públicas, también de manera tripartita.
52. Respecto a lo primero, el diseño contempla estrategias de formalización con los mandantes, para lo cual prevé actividades de elaboración de documentos, talleres de validación y socialización, y elaboración de rutas críticas. Asimismo, en el segundo año del Proyecto se incluyó en el diseño la elaboración de estrategias de formalización para sectores específicos como la floricultura y costura y confección. En cuanto a lo segundo, el diseño contempla talleres y seminarios para capacitar a los representantes de las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores sobre el alcance y contenido de la Recomendación 204, y en herramientas técnicas y teóricas para elaboración de directrices de una política pública para la formalización.
53. El Proyecto contempla indicadores de cumplimiento a nivel de productos: número de estudios, número de talleres, guía elaborada, decálogo consensuado, número de negocios visitados; pero no contempló indicadores de cumplimiento a nivel de resultados, como por ejemplo porcentaje de negocios visitados que se formalizaron, si las estrategias de formalización elaboradas iniciaron su implementación, o indicadores para medir que los mandantes han fortalecido su capacidad institucional. Para esto último, se debió haber especificado primero qué capacidades se querían fortalecer.

¹⁴ Para tal fin, se habían contemplado en el diseño del Proyecto productos como *desarrollar el estándar de competencia “Gerente de comercio al por menor”*; *“realizar un programa de formación para gerentes con base al estándar”*; *“1,000 empresas han implementado las herramientas para la gestión profesional de los negocios, derivados del estándar”*.

54. En el diseño del Proyecto no se identificaron riesgos de la intervención, por ejemplo cambios en el contexto político y económico de México que puedan incentivar a actores o instituciones a obstaculizar los intentos por avanzar hacia la formalidad. Tampoco se contempla realizar intervenciones conjuntas con instituciones como el BM, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) u otros organismos de las Naciones Unidas para promover el uso de la Recomendación 204 como instrumento para alcanzar los ODS, que son tipos de alianzas contempladas en el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT.

La justificación del contenido del Proyecto

55. En el diseño del Proyecto (y también en su ejecución, como se mostrará en la siguiente sección “efectividad”), la intervención de la OIT ha estado orientada principalmente a la elaboración de estudios sobre formalización y, a partir de ello, a la elaboración, de manera tripartita, de estrategias y propuestas de políticas públicas de formalización en el comercio al por menor, para que éstas puedan ser utilizadas por las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores para incidir en la formalización de sus agremiados y afiliados. En tal sentido, se considera que el resultado 4 es el que mejor refleja lo que se pretendió lograr con el Proyecto: *“Mandantes tripartitos fortalecen su capacidad institucional para formalizar empresas y trabajadores en el sector del comercio al por menor en la Ciudad de México y el Estado de México”*.
56. Los estudios sobre la informalidad laboral en México son, a priori, insumos clave para llevar a cabo el resto de productos contemplados en el Proyecto, principalmente la elaboración de estrategias y propuestas políticas públicas sobre formalización. Además, es respaldada por la Recomendación 204, que señala explícitamente que *“los Miembros deberían llevar a cabo un diagnóstico de los factores, características, causas y circunstancias de la actividad informal en el contexto de cada país”*, y por el Programa y Presupuesto 2016-2017 de la OIT que en su resultado 6 señala que uno de los medios de acción y apoyo a los mandantes es *“identificar los obstáculos a la formalización”*.
57. La elaboración, de manera tripartita, de estrategias y propuestas de políticas públicas de formalización en el comercio al por menor, también está contemplado en el Programa y Presupuesto 2016-2017 de la OIT como uno de los medios de acción y apoyo a los mandantes para alcanzar el resultado 6: *“ayudar a los Estados Miembros a formular estrategias para facilitar la transición a la economía formal y prevenir la informalización de empleos de la economía formal”*. Además, es coherente con el Programa FORLAC para el bienio 2016-2017, que plantea como una de sus acciones apoyar en el desarrollo de estrategias de formalización en 10 países de la región, entre ellos México.
58. En cambio, a juicio de la presente evaluación, la estrategia del Proyecto de acompañar y asesorar a 100 microempresas en su proceso de formalización (producto 6 del Proyecto) presenta algunas deficiencias desde su diseño, al no tomar en cuenta lecciones aprendidas de experiencias de formalización en América Latina y en el mundo. A partir de la revisión de documentos elaborados en el marco

del Proyecto¹⁵, otros documentos de la OIT¹⁶ y documentos de instituciones académicas y de otros organismos internacionales¹⁷, se identificaron las siguientes lecciones aprendidas que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar intervenciones puntuales o políticas públicas. A juicio de la presente evaluación, la estrategia del Proyecto de acompañamiento y asesoría a micro empresas no ha tomado en cuenta las tres primeras¹⁸:

- Cuando las experiencias han priorizado un solo aspecto del problema (por ejemplo simplificación de trámites o reducción de costos de formalización) los resultados han sido limitados, y cuando se utiliza un enfoque integrado, han sido mejores.
- La mejora en productividad suele preceder a la formalización de los trabajadores. Si bien la productividad no es condición para la formalización, las posibilidades de formalización de trabajadores se incrementan con la mejora de la gestión empresarial vinculada a la productividad.
- Las características, necesidades y motivaciones de quienes están en la informalidad empresarial y/o laboral son diferentes y, por lo tanto, las soluciones también lo deben ser.
- Un elemento clave para la formalización es que los empresarios perciban que es beneficioso para ellos.
- La formalización comercial y la formalización laboral no siempre van emparejadas, y es un proceso gradual, reversible, cambiante. Esta lección está muy ligada a la anterior, quizás sea consecuencia de aquella.

El enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad

59. No existe un único planteamiento aceptado internacionalmente sobre economía informal. Debido a ello y a las características particulares de cada país, los donantes, organizaciones internacionales y gobiernos tienen diferentes formas de abordar la informalidad: (a) algunos priorizan un enfoque basado en los derechos, destacando la importancia de la inclusión, la protección y el empoderamiento de las personas dependientes de la economía informal; (b) otros priorizan un enfoque de mentalidad empresarial, y plantean crear un entorno propicio eliminando la sobre reglamentación, los sistemas fiscales y arancelarios complicados; así como promoviendo el acceso al crédito y la provisión de habilidades; y (c) un tercer grupo abarcan la economía informal en el marco de otras estrategias (por ejemplo desarrollo del sector privado, reducción de la pobreza, desigualdad) bajo la premisa que pueden influir positivamente en la reducción de la informalidad.

¹⁵ “Estudio sobre buenas prácticas de formalización en el comercio al por menor”, en el que se identifican buenas prácticas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

¹⁶ “Experiencias recientes de formalización en América Latina y el Caribe” (2014, FORLAC-Notas sobre formalización) donde se analizan los casos de Argentina, Brasil, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, Colombia, República Dominicana y Uruguay. Asimismo, la “Evaluación clúster sobre iniciativas de OIT en favor de la transición hacia la formalidad” (2017); Programa y Presupuesto OIT 2016-2017; y Recomendación 2014.

¹⁷ “Reforma del Estado e investigaciones públicas. El impacto de la licencia municipal en el desempeño de las micro empresas en el mercado de Lima” (2012, GRADE, Documento de investigación 64); “Support to enhance livelihoods per people dependent on informal economy and improve social inclusion of marginalised and vulnerable persons: Major orientations of policies designed to tackle (support or eliminate) the informal economy, with special reference to the major actors in the field” (2018, Unión Europea - Research, Network and Support Facility, Volume 3: Global Policy Review); y “Policy Research Working Paper 8551 Pathways to Formalization: Going Beyond the Formality Dichotomy The Case of Peru” (2018, World Bank Group Social Protection and Jobs Global Practice).

¹⁸ En el Anexo 6e se explica con más detalle cada una de las lecciones aprendidas.

60. En cuanto a la OIT, de acuerdo a la Unión Europea – UE (2018)¹⁹ es la única organización internacional que desarrolló un enfoque normativo oficial, plasmado en la Conclusión sobre la economía informal y trabajo decente de la CIT y en la Recomendación 204.

61. De acuerdo al Programa FORLAC (2014)²⁰, un enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad debería considerar cuatro vías principales: productividad; normas, regulaciones y procedimientos; incentivos empresariales y para trabajadores; y fiscalización y capacidad administrativa para hacer cumplir las normas²¹.

Cuadro 2. Enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad en países de América Latina y el Caribe.

Vías del enfoque integrado	Principales líneas de acción
Productividad	<ul style="list-style-type: none"> • A nivel macro económico, alto crecimiento • A nivel micro económico, aumento de productividad de empresas, desarrollo de capacidades gerenciales y tecnológicas de trabajadores y pequeñas y micro empresas, inserción en cadenas de valor créditos, compras gubernamentales
Normas, regulaciones y procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos: para crear y formalizar empresas, afiliación a la seguridad social, pagar obligaciones laborales.
Incentivos empresariales y para trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación a formalidad empresarial: facilidades tributarias para pequeñas y micro empresas, rebajas y exenciones en impuestos a ventas y a la renta; regímenes tributarios especiales, simplificación tributaria, mono tributos, gobierno electrónico y ventanilla única; derecho al registro tributario y certificado fiscal para acceder a mercados y créditos • Vinculación a seguridad social: simplificación del pago de contribuciones a la seguridad social, subsidios a cotizaciones, gradualidad de pago, extensión de cobertura, pisos de protección social, utilización de métodos no convencionales de afiliación para colectivos de difícil cobertura, mejora de los servicios de las instituciones públicas.
Fiscalización	<ul style="list-style-type: none"> • Cultura de cumplimiento. • Fortalecimiento institucional: más inspectores, mejora de sus condiciones salariales, modernización de la tecnología, información compartida entre la administración laboral y la administración tributaria, instrumentos y sistemas de inspección • Inspectorías laborales focalizadas, campañas de inspección • Programas con incentivos negativos (sanciones, multas, clausuras de establecimientos) y positivos (intercambio de multas por capacitación, reconocimiento de buenas prácticas laborales)

Fuente: FORLAC (2014) "Experiencias recientes de formalización en América Latina y el Caribe" (Notas sobre formalización).

62. La Recomendación 204 de la OIT contempla, en líneas generales, las vías y líneas de acción de este enfoque, aunque el eje de productividad lo incluye en uno más

¹⁹ Support to enhance livelihoods per people dependent on informal economy and improve social inclusion of marginalised and vulnerable persons: Major orientations of policies designed to tackle (support or eliminate) the informal economy, with special reference to the major actors in the field" (2018, Unión Europea - Research, Network and Support Facility, Volume 3: Global Policy Review);

²⁰ "Experiencias recientes de formalización en América Latina y el Caribe" (2014, FORLAC-Notas sobre formalización).

²¹ La información, asesoría y concientización como línea de acción están presentes en los últimos tres vías del enfoque integrado.

amplio de políticas de empleo²²: asimismo, destaca la importancia de la organización y representación de los empleadores y de los trabajadores para promover el diálogo social, y, en los derechos y protección social, pone énfasis en la protección de la maternidad y en la prestación de servicios de guardería y otros servicios para promover la igualdad de género en emprendimiento y empleo.

63. La “Evaluación clúster sobre iniciativas de OIT en favor de la transición hacia la formalidad” (2017) clasifica las intervenciones de la OIT en tres categorías, de acuerdo al alcance geográfico de sus acciones: (a) nacionales, con la inclusión del tránsito hacia la formalidad en los planes nacionales de desarrollo (Costa Rica, Argentina, Colombia); (b) sub nacionales, con la perspectiva de escalar los resultados a nivel nacional (Jamaica, Costa Rica, El Salvador y Honduras); y (c) sectoriales, centradas en las funciones y competencias de los ministerios de trabajo, industria u otras entidades públicas (Perú, República Dominicana).

Evidencias empíricas sobre la efectividad de las intervenciones para combatir la informalidad

64. El documento “Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos” elaborado por la OIT en el 2018, identifica 11 países de la región en las que la incidencia del empleo informal se redujo durante el período 2005-2015. En el siguiente cuadro se presenta la variación del empleo informal en estos países, así como la variación del crecimiento y, como se puede observar, en términos generales una mayor reducción en el empleo informal está asociada con un mayor crecimiento del PBI, excepto quizás el caso de Argentina.

Cuadro 3. Variación del empleo informal y del crecimiento del PBI en 11 países de América Latina, 2005 – 2015.

País	Período	Variación porcentual del empleo informal	Variación porcentual anual promedio del PBI
Argentina	2005-2015	-11.8%	+3.7%
Brasil	2009-2015	-4.8%	+1.8%
Colombia	2009-2015	-4.0%	+4.1%
Costa Rica	2005-2015	-10.2%	+4.3%
Ecuador	2005-2015	-16.9%	+4.1%
El Salvador	2009-2015	-3.9%	+1.1%
México	2005-2015	-1.1%	+2.1%
Panamá	2005-2015	-11.7%	+7.5%
Paraguay	2009-2015	-5.4%	+4.7%
Perú	2005-2015	-9.7%	+5.9%
Uruguay	2005-2015	-9.8%	+4.9%

Fuente: OIT (2018) “Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos”.

65. A partir de este resultado y de una revisión más profunda de la experiencia reciente de la región, la misma fuente plantea las siguientes conclusiones:

²² Estas políticas incluyen no solo las macroeconómicas, comerciales y empresariales, sino también políticas e instituciones para el mercado laboral para ayudar a los hogares de bajos ingresos (políticas salariales que incluyan el salario mínimo; dispositivos de protección social que incluyan las transferencias en efectivo; programas de empleo público) y políticas de educación y de desarrollo de competencias laborales que reconozcan los conocimientos adquiridos previamente en los sistemas de aprendizaje informales.

- Los impactos del crecimiento y de los cambios en la estructura económica sobre la formalización tienden a ser mayores que los de las intervenciones institucionales (como las presentadas en el cuadro 2 del presente informe). Para sustentar esta conclusión, cita un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)²³ que menciona que en el período 2002-2012, el 60% de la reducción de la informalidad puede atribuirse a cambios en la estructura económica y el 40% restante a políticas institucionales.
 - Los mejores resultados provienen de experiencias donde se combinan crecimientos y transformaciones económicas aceleradas con intervenciones institucionales y de política integradas.
 - La evidencia sobre el impacto de los diversos programas o iniciativas institucionales hacia la formalización es escasa (más aun los que apuntan a la formalización laboral) y además los pocos estudios no siempre encuentran impacto, y cuando este existe, usualmente es pequeño y de corta duración²⁴.
 - La formalización toma tiempo. En los casos de mayor velocidad en la reducción, las tasas de informalidad decrecen un punto porcentual por año.
66. En este mismo documento de la OIT se presentan los resultados del análisis de los efectos de las intervenciones institucionales, a partir de una base de metadatos de evaluaciones del impacto de políticas de formalización en países en desarrollo y economías emergentes. Se identificaron 28 estudios²⁵, aproximadamente el 70% sobre intervenciones implementadas desde el año 2010 para adelante y en América Latina (principalmente Brasil pero también Colombia, México, Perú y Argentina) que contenían 121 cálculos de impacto, 52% de los cuales fueron positivos y estadísticamente significativos:
- No hay mayores indicios que el tipo de intervención sea un fuerte determinante de la efectividad, excepto que las intervenciones de tipo “incentivo financiero” puedan tener una probabilidad menor de mostrar un impacto positivo significativo²⁶.
 - Las intervenciones orientadas a formalizar empleos tienen probabilidad más alta de un impacto positivo y significativo que aquellas dirigidas a formalizar empresas.
 - Según alcance de la formalización, las dimensiones del impacto de las evaluaciones de “programas” de formalización son más grandes respecto a las evaluaciones de las “políticas” de formalización.

²³ “Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009- 2016. Páginas selectas de la CEPAL”. Infante, CEPAL, Santiago de Chile.

²⁴ En el [Anexo 6f](#) se presentan algunos resultados de evaluación de impacto de políticas de formalización presentados en el documento de la OIT.

²⁵ Para ser considerado en el análisis los estudios deberían cumplir una serie de rigurosos criterios siendo uno de ellos que realicen una evaluación cuantitativa del efecto o impacto de un programa o política de formalización empleando alguna versión de corrección por selección (es decir, estimación de un efecto de tratamiento causal) lo que incluye diseños experimentales (ensayos controlados aleatorios), métodos cuasi experimentales o no experimentales.

²⁶ Los tipos de intervención eran: información, simplificación / registro, inspección laboral, incentivo fiscal e incentivo financiero. Los dos últimos hacen el registro más atractivo (menos costoso), con la diferencia que el incentivo fiscal reduce la carga tributaria de las empresas o los trabajadores, y el incentivo financiero brinda el registro empresarial menos costoso o entrega un pago de recompensa explícitamente para este fin.

El enfoque de igualdad de género en el Proyecto

67. El documento de diseño del Proyecto hace alusión explícita al enfoque de género en la definición de su objetivo de intervención, así como de algunos de sus productos y líneas de acción²⁷. También hace alusión explícita al enfoque de género cuando se refiere a la articulación del Proyecto con otras unidades (*“GED monitoreará la aplicación sistemática del enfoque de género en todos los elementos del Proyecto y brindará asistencia técnica para ello”*) y con el marco programático de OIT (contribuirá con la meta 5.5 de los ODS *“velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida económica”*).
68. En cambio, en el diseño del Proyecto no se explicitan metas desagregadas por género en algunos productos o líneas de acción como la formación a representantes del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores; o el acompañamiento y asesoramiento a micro empresarios. Tampoco se menciona que los diagnósticos sobre los retos específicos de formalización de micro negocios y de sus trabajadores (producto 1) analizarán las restricciones o barreras que enfrentan las mujeres para participar en los negocios y/o su situación más vulnerable en términos de informalidad y trabajo decente; o que las estrategias de formalización (producto 2) y las propuestas de políticas públicas (producto 10) plantearán consideraciones específicas para abordar estas restricciones y situación de mayor vulnerabilidad de las mujeres.

El rol del gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores en el diseño del Proyecto

69. Si bien el Proyecto se origina en una solicitud de apoyo del CNP, que es un órgano tripartito, los mandantes (según las entrevistas realizadas durante la evaluación) no tuvieron participación en el diseño del Proyecto. Sin embargo, reconocen que desde el inicio estuvieron interesados en participar en la ejecución del mismo, principalmente el gobierno (STPS, IMSS) caso porque el tema es parte fundamental de sus mandatos, y las organizaciones de los empleadores (CONCANACO, CONCAMIN) por su interés en que hayan más empresas formales porque se amplía la cantidad potencial de afiliados y para que la competencia con sus afiliados (que son formales) sea más justa²⁸.
70. En el diseño del Proyecto sí se contemplan estrategias para ejercer el tripartismo durante la ejecución de los productos, por ejemplo la elaboración de diagnósticos que, desde la perspectiva del gobierno, empleadores y trabajadores, identifiquen los principales retos para impulsar el trabajo decente y formalizar el empleo en este sector (producto 1); la asistencia técnica y facilitación del diálogo entre gobierno, empleadores y trabajadores para elaborar un “contrato tipo” que permita la formalización de las relaciones laborales en el sector (producto 4); la promoción de mecanismos de diálogo y acuerdos tripartitos respecto a criterios que orienten el diseño de políticas públicas en la materia (producto 10); entre otras.

²⁷ Ver detalles de la alusión explícita al enfoque de género en el [Anexo 6g](#).

²⁸ En el caso de la CONCAMIN manifestaron que pese a que sus afiliados no son del sector comercio al por menor, les interesó participar en el Proyecto porque hay características similares entre empresas de los sectores comercio e industrial, y porque lo consideraban un buen ejercicio inicial para indagar las razones de la informalidad

3.3. Efectividad del Proyecto

71. La evaluación valora muy positivamente los estudios realizados, principalmente su rigurosidad metodológica y que hayan generado información que complementa la que ya estaba disponible en otras fuentes. También considera que los objetivos y acciones de la estrategia general de formalización recogen acertadamente los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto, incluyen las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad, y busca aprovechar los diferentes programas estatales existentes. Adicionalmente, las personas entrevistadas de la OIT y los representantes de los mandantes valoran positivamente que todo lo que se hizo en el Proyecto fue trabajado, discutido y/o validado por los mandantes.
72. En cambio, los resultados de la asesoría a los 100 micronegocios no han sido satisfactorios: solo el 66% recibió una segunda visita, apenas el 15% mostró interés en seguir avanzando en la formalización luego de la segunda visita, y ninguno había completado su formalización a mayo del 2018. Además, no se llevaron a cabo los siguientes productos previstos en el diseño: (a) sistema de monitoreo y evaluación de los resultados operado por el INADEM; (b) elaboración de estrategia de formalización en el sector de la floricultura y capacitación para el diseño de una propuesta de política pública para la formalización en el sector de costura y confección; y (c) plataforma de servicios sindicales reforzados.
73. Los estudios elaborados en el marco del Proyecto hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor, principalmente una mayor participación de las mujeres y una situación más crítica de las mujeres en cuanto a los salarios y condiciones de trabajo. En cambio, en la estrategia de formalización del comercio al por menor y en la propuesta de políticas públicas no se aprecia la inclusión de estrategias o acciones para abordar las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y cuidado de los miembros del hogar.

Los productos realizados y no realizados por el Proyecto

74. El Proyecto llevó a cabo la mayoría de productos que contempló en su diseño, siendo los más relevantes:
 - Estudios vinculados a la informalidad: (a) características del empleo con base a estadísticas oficiales de la ENOE; (b) informalidad en los micro negocios del sector comercio al por menor en CDMX con base a una encuesta aplicada a 1,010 micro negocios; y (c) identificación de retos y oportunidades para la formalización con base a entrevistas y grupos focales de actores estratégicos, (d) determinantes de la formalización laboral en México, y (e) buenas prácticas de formalización en países de América Latina y análisis de programas existentes en México.
 - Estrategias de formalización en el comercio al por menor: (a) con la STPS a nivel federal; (b) con la STyFE a nivel de gobierno de la CDMX; (c) con organizaciones de empleadores; y (d) con organizaciones de trabajadores.
 - Capacitación, a través de talleres y seminarios, a representantes de las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores: (a) sobre el alcance y contenido de la Recomendación 204, y (b) en herramientas

técnicas y teóricas para la elaboración de directrices de una política pública y de acciones empresariales y sindicales para la formalización.

- Acompañamiento y asesoría a 100 micro empresas del sector comercio al por menor para que conozcan los diferentes programas de formalización existentes para los pequeños negocios en CDMX (Crecamos Juntos, RIF, Régimen de Incorporación a la Seguridad Social – RISS), los procesos a seguir para alcanzar la formalidad del negocio y de sus trabajadores ante el SAT y el IMSS, y los principales beneficios que otorga la formalidad para los negocios.

75. Sin embargo, hay productos que no se llevaron a cabo o al menos no de la manera que se había previsto en el diseño:

- Sistema de monitoreo y evaluación de los resultados, operado por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM). Según las entrevistas realizadas, INADEM en los últimos años se ha debilitado, inclusive en la actualidad ya no existe.
- Plataforma de Servicios Sindicales reforzados, dirigida a la afiliación y representación de los trabajadores/as de la economía informal y el comercio al por menor. Según las entrevistas realizadas, una de las explicaciones de su no ejecución es que no se tenía claro el contenido específico de este producto porque las centrales sindicales ya ofrecían estos servicios antes del inicio del Proyecto.
- Elaboración de estrategia de formalización en el sector de la floricultura y capacitación para el diseño de directrices de una propuesta de política pública para la formalización en el sector de costura y confección. Estas fueron solicitudes puntuales, durante el segundo año del Proyecto, de la STPS para el Estado de México y de la STyFE en CDMX. Según las entrevistas realizadas, el principal motivo de la no elaboración de estrategias o directrices de propuesta de política pública en ambos sectores fue el cambio de autoridades en la STPS y el STyFE durante el 2018, año en que se tenía previsto realizarlas.
- Programa de Formación a los comercios al por menor, a partir de la elaboración del estándar de competencia “Gerente de comercio al por menor”. El contenido y alcance de este producto se modificó desde antes de iniciar su ejecución, de modo que la intervención directa con micro empresarios se limitaba a brindar información y asesoría (y ya no formación para desarrollar competencias empresariales).

Los estudios sobre la informalidad

76. De acuerdo al representante de ACTEMP de OIT que fue entrevistado, los estudios realizados por el Proyecto son *“documentos valiosos para discusión, innovadores, permiten profundizar análisis de la informalidad al sector comercio al por menor, han contribuido a generar conocimiento”*. La opinión del representante de ACTRAV de OIT es similar: *“lo más valioso del Proyecto fue la aproximación objetiva del problema, ayudó a poner sobre el debate cosas que no se sabían o no se tenían en cuenta. Ahora los mandantes tienen unidad de criterios para poder hacer políticas públicas, tienen un mapa realista”*.

77. También destacaron que se han utilizado estos productos en otros países; específicamente en un proyecto de formalización de comercio al por menor que la OIT está llevando a cabo en Guatemala, Honduras y El Salvador: con las Cámaras de Comercio se va a hacer una encuesta a establecimientos informales así como otros estudios en base a fuentes secundarias, y están tomando los estudios del Proyecto de México como estándares metodológicos y técnicos de referencia.

78. Sin embargo, las mismas fuentes coinciden en que la información generada a partir de los estudios pudo explotarse más, realizar mayor análisis econométrico y a nivel de micro datos; y también en que faltó analizar la cadena productiva, principalmente los proveedores que son quienes permiten a los informales comprar barato los insumos.
79. La evaluación coincide con la valoración positiva de los estudios realizados, destacando principalmente su rigurosidad metodológica y que han generado información “nueva”, que complementa la que ya estaba disponible en otras fuentes y que puede ser muy relevante en términos de diseño de estrategias y de propuestas de políticas públicas. En los siguientes párrafos se hace un breve análisis de ambos aspectos para tres de los estudios realizados: (a) informalidad en los micro negocios del sector comercio al por menor en CDMX con base a una encuesta aplicada a 1,010 micro negocios²⁹, (b) identificación de retos y oportunidades para la formalización con base a entrevistas y grupos focales de actores estratégicos, y (c) determinantes de la formalización laboral en México³⁰.
80. En cuanto a la rigurosidad metodológica, los estudios combinaron enfoques cuantitativos y cualitativos, vía encuestas y grupos focales respectivamente con dueños y empleados de micro negocios, y también se utilizaron fuentes secundarias (revisión de literatura vinculada a las experiencias de formalización en Perú, Brasil, Argentina y Colombia). En el caso del estudio de informalidad en los micro negocios, éstos fueron seleccionados de manera aleatoria con un nivel de confianza de 95% y un margen de error de 3.1% sobre la base del Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas del INEGI; mientras que para el estudio de determinantes de la formalización laboral, se buscó explicar el aumento de asegurados en el IMSS durante el periodo 2012-2015 en base a factores económicos e institucionales, para lo cual se utilizó información tipo panel para los 32 Estados del país para el período 2010-2015 así como el valor agregado por trabajador para 9 sectores económicos en cada Estado.
81. Respecto a los hallazgos más relevantes, algunos tienen que ver con las razones por las que son informales, su nivel de satisfacción y expectativas futuras, y su pertenencia a asociaciones; otros con la clasificación de los micro negocios según sus niveles de informalidad, su auto percepción de informalidad, y las necesidades de capacitación u otros servicios; un tercer grupo de hallazgos tiene que ver con los factores vinculados o determinantes a la formalidad empresarial; y finalmente están aquéllos asociados a los determinantes de la formalidad laboral³¹:

²⁹ Este estudio lo llevó a cabo la empresa Parametría en el primer semestre del 2017. El 15% de los micro negocios encuestados eran totalmente informales, el 38% medianamente informales, el 44% medianamente formales y el 3% totalmente formales. Asimismo, se hicieron 802 entrevistas al dueño de los locales (54% hombres y 46% mujeres) y 208 a trabajadores (56% hombres y 44% mujeres).

³⁰ En cuanto al estudio “Características del empleo con base a estadísticas oficiales de la ENOE”, sus principales resultados ya fueron mencionados en la sección “Pertinencia”, mientras que el de “Buenas prácticas de formalización en países de América Latina y análisis de programas existentes en México” se revisa más adelante, al momento de valorar las estrategias de formalización y la propuesta de políticas públicas elaboradas en el Proyecto.

³¹ En el Anexo 6h se presenta un mayor detalle de estos hallazgos.

- Según el estudio de Parametría la principal razón para no formalizarse es que no quieren pagar impuestos; casi el 80% de los dueños quiere continuar con su actividad actual en el mismo lugar, mientras que el 90% de los trabajadores se encuentra satisfecho con su actual situación laboral; y solo el 2% pertenece a alguna asociación empresarial, gremial, de comerciantes o sindical.
- El mismo estudio muestra que el 53% de las unidades económicas son total o medianamente informales, pero solo el 27% se auto percibe como tal; y que entre quienes consideran que su negocio es informal, solo el 48% está dispuesto a formalizarlo y sus principales demandas de apoyo son asesoría y financiamiento.
- De acuerdo al estudio, las unidades económicas formales tienen, en relación a las informales: (a) mayor tamaño, (b) mayor antigüedad, (c) mayor nivel educativo de los dueños y de los trabajadores, (d) mayor edad de los trabajadores, (e) mayores ingresos del negocio, (f) los ingresos de los dueños y de los trabajadores representan un mayor porcentaje del ingreso familiar.
- El estudio sobre determinantes de la formalidad laboral señala que el crecimiento de la economía y su composición sectorial son factores que explican el crecimiento de la formalidad laboral, en cambio no ocurre lo mismo con variables vinculadas al cambio institucional, como las inspecciones laborales y los incentivos tributarios.

Las estrategias de formalización en el sector comercio al por menor en CDMX y las propuestas de políticas públicas

82. En el proceso de elaboración de la estrategia general de formalización participaron diferentes expertos en el tema de la informalidad y en metodología de diseño de estrategias, quienes en primer lugar identificaron las causas de la informalidad de las empresas, de los trabajadores y del empleo como unidad productiva, y luego los objetivos, estrategias y principales acciones.

Cuadro 4. Principales causas de la informalidad identificadas durante el proceso de elaboración de la estrategia general de formalización en el sector comercio al por menor.

Tipo de informalidad	Principales causas de la informalidad
Informalidad de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos de registro de las empresas, que derivan de marcos regulatorios complejos (cada nivel de gobierno tiene diferentes procesos a seguir). • Regímenes fiscales inadecuados, que derivan de la existencia de marcos tributarios rígidos (no contemplan la diversidad de formas empresariales existentes). • Limitado acceso a financiamiento de las micro empresas del comercio al por menor y limitada oferta tecnológica para hacer más productivo su negocio. • Las unidades no quieren pagar impuestos porque les resta competitividad y porque los servicios que obtendrían con el cumplimiento de sus obligaciones son considerados poco valiosos (sobre todo seguro social).
Informalidad de los trabajadores	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción negativa del funcionamiento de los servicios de salud del IMSS asociados al empleo formal. • Incumplimiento de las cuotas patronales de seguridad social por parte de los empleadores, influido por el limitado alcance de inspecciones y la debilidad de la cultura de cumplimiento
Informalidad en el empleo como unidad productiva	<ul style="list-style-type: none"> • La falta de competencias en los trabajadores para insertarse en el sector formal, vinculado a la carencia de esquemas de capacitación continua que doten de habilidades específicas • La exclusión de grupos del mercado formal por su condición de género y edad. • La persistencia de esquemas de empleo de subsistencia y poco productivo, que sólo brinda la retribución mínima necesaria para sobrevivir.

Cuadro 5. Estrategia de formalización en el sector comercio al por menor de la Ciudad de México.

Objetivos	Estrategias	Acciones
1. Formalización de las empresas	1.1 Asesorar a las empresas para que se formalicen.	1.1.1 Brindar asesorías de formalización. 1.1.2 Facilitar el acceso a tecnologías como terminales puntos de venta y sistemas contables.
	1.2 Financiar a aquellas empresas formalizadas.	1.2.1 Brindar financiamiento a las empresas formalizadas. 1.2.2 Encadenamiento productivo de las unidades del comercio al por menor con el gobierno de CDMX.
	1.3 Generar sinergias con el gobierno federal para divulgar beneficios del RIF, SARE y PROSARE.	1.3.1 Acuerdos con gobierno federal para potenciar beneficios RIF, SARE y PROSARE. 1.3.2 Armonizar los marcos legales para permitir la existencia de esquemas flexibles de intercambio de multas.
2. Formalización de los trabajadores	2.1 Potenciar la inscripción de trabajadores a la seguridad social.	2.1.1 Brindar incentivos complementarios al RISS para la formalización de los trabajadores. 2.1.2 Acuerdos para generar sinergias con gobierno federal para potenciar beneficios del RISS. 2.1.3 Armonizar los marcos legales para permitir la existencia de esquemas flexibles de intercambio de multas.
	2.2 Fortalecer las inspecciones laborales.	2.2.1 Fortalecer al capital humano para inspecciones laborales. 2.2.2 Fortalecer el capital tecnológico para llevar a cabo las inspecciones.
	2.3 Fortalecimiento de la cultura previsional y de los beneficios de la seguridad social.	2.3.1 Brindar asesoría en materia de previsión social. 2.3.2 Sensibilizar a trabajadores y empleadores en materia de previsión social.
3. Formalización de los trabajadores por cuenta propia	3.1 Fortalecimiento de las capacidades en los trabajadores.	3.1.1 Ampliar el alcance y cobertura de los programas de capacitación. 3.1.2 Priorizar esquemas de capacitación continua a grupos usualmente excluidos del mercado laboral 3.1.3 Generar sinergias con el gobierno federal para fortalecer los programas de capacitación existentes.
	3.2 Fortalecimiento de las políticas afirmativas de inclusión al mercado laboral de grupos usualmente excluidos (mujeres, jóvenes, adultos mayores, trabajadores con empleo de subsistencia y cuenta propia).	3.2.1 Fortalecer las políticas afirmativas de inclusión al mercado laboral de grupos usualmente excluidos. 3.2.2 Diseñar nuevas políticas afirmativas de inclusión al mercado laboral de grupos usualmente excluidos. 3.2.3 Generar sinergias con el sector empresarial para la inclusión de grupos usualmente excluidos.

83. La estrategia también priorizó la población beneficiaria, estableció la duración estimada y el principal indicador de resultados, e identificó los principales actores para la implementación de la estrategia y los supuestos de la intervención.

- Los beneficiarios son los empleadores, trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia del sector comercio al por menor, principalmente tiendas de auto servicio y departamentales; de venta de artículos de papelerías y para el esparcimiento; y de venta de abarrotes, papelería, textiles, bisutería, calzado y ventas por internet y otros medios³².

³² En el caso de las dos primeras porque es más sencillo hacer que formalicen a sus trabajadores porque ya cumplen con otros requerimientos legales como lo es la inscripción al SAT. En cambio, las tiendas de venta de

- La duración estimada de la implementación de la estrategia es de 3 años y el indicador principal de resultado es la TIL.
- Los principales actores para la implementación de la estrategia son el gobierno de CDMX (la STyFE y la Secretaría de Desarrollo Económico), que deberá vincularse con el gobierno federal para aprovechar los programas existentes y experiencias de atención del ámbito federal (SAT, STPS e IMSS), y con las Cámaras empresariales para la inclusión de grupos usualmente excluidos del sector formal.
- Los supuestos de la intervención son la asignación de presupuesto y capital humano adecuado para accionar las estrategias y programas; que las empresas informales estén dispuestas a formalizar su negocio; la voluntad y compromiso de las autoridades y funcionarios locales; el trabajo coordinado entre IMSS y SAT el alcance suficiente de las inspecciones laborales; y la mejora en el funcionamiento del IMSS y de la seguridad social en general.

84. La evaluación considera que las causas identificadas, los objetivos, estrategias y acciones recogen acertadamente los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto, así como las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina, principalmente la importancia de la productividad, el enfoque integrado, tomar en cuenta el análisis costo beneficio que hacen los empresarios y trabajadores al momento de decidir si son formales o informales, y las diferencias para abordar la informalidad laboral y empresarial.

85. Además, se incluyen las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad: productividad, incentivos empresariales y para trabajadores, y fiscalización. Una fortaleza adicional es que la estrategia de formalización busca aprovechar la existencia de diferentes programas estatales (de agilización en el registro de empresas, de beneficios de regímenes tributarios existentes, de gradualidad y subsidio en los pagos de seguridad social vía el RISS, de incremento de capacidades para trabajadores del sector) para ser más eficiente en su intervención.

86. Sin embargo, se han identificado algunos espacios de mejora para la estrategia de formalización, específicamente faltó incluir los siguientes aspectos: (a) la adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos para crear y formalizar empresas, afiliar a la seguridad social, pagar obligaciones laborales; (b) el abordaje de las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y de cuidado de los miembros del hogar; y (c) el fomento a la asociatividad como un mecanismo adicional para que las empresas puedan mejorar su productividad y, como consecuencia, su nivel de formalización.

87. A partir de la elaboración de la estrategia general, los mandantes solicitaron el acompañamiento de la OIT en el diseño de sus propias estrategias de formalización, de modo que se llevaron a cabo talleres de elaboración, validación y socialización de estas estrategias y de rutas críticas para implementarlas, con la STPS a nivel federal, con la STyFE a nivel de gobierno de la CDMX, con organizaciones de empleadores (CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX), y con organizaciones de

abarrotos y otros tienen altos niveles de informalidad, por lo que se debe promover inscripción al SAT a través del RIF y de los empleadores y trabajadores a la seguridad social a través del RISS.

trabajadores (CTM, CROC, UNT). En estos talleres, la OIT brindaba los elementos teóricos y prácticos para el diseño de una estrategia de formalización, en base a la Recomendación 204. Al finalizar cada taller, se llegaban a acuerdos para la puesta en marcha de la estrategia de formalización.

88. Adicionalmente, las organizaciones de trabajadores CTM y UNT mostraron su interés en socializar las estrategias de formalización al interior de sus organizaciones. Ante ello, la OIT las apoyó a diseñar e impartir capacitaciones para sus afiliados³³.
89. Las propuestas de políticas públicas de formalización también se elaboraron de manera conjunta mediante seminarios y talleres con personal directivo y operativo de la STPS y de la Inspección Federal del Trabajo, así como con los empleadores. En el primer caso, se brindaron los elementos para el diseño de una política pública orientada a la formalización, y al finalizar el seminario, los participantes presentaron ejemplos de aplicación concreta en sus áreas de trabajo. En el segundo caso, se identificaron áreas prioritarias de trabajo conjunto entre empresarios y gobierno, principalmente el fortalecimiento de las acciones de mejora a la productividad y los incentivos a la formalización de las empresas.

El acompañamiento y la asesoría a 100 micro empresas del sector comercio al por menor

90. Las 100 micro empresas formaron parte de las 1,010 encuestadas en el diagnóstico de informalidad elaborado con el Proyecto. Los criterios de selección fueron principalmente que tengan interés en formalizarse y que tengan un nivel mínimo de formalidad (permiso de uso de suelo). Aproximadamente el 60% de los dueños de las empresas seleccionadas son hombres.
91. La asesoría a los micronegocios se centraba en tres aspectos: (a) cómo se formaliza un negocio, (b) beneficios de estar en la formalidad; y (c) programas estatales de apoyo a las empresas para su formalización³⁴. CONCANACO seleccionó a los asesores de los negocios y la OIT los capacitó previamente.
92. Las visitas de asesoría se realizaron entre febrero y abril del 2018 y los resultados no han sido satisfactorios (los datos y la información que a continuación se presentan han sido tomados del Informe de Visitas elaborado por el Proyecto)
 - Se hizo una primera visita a 87 de los 100 negocios seleccionados, ya que con los 13 restantes no se logró establecer contacto debido principalmente a la dificultad de acceso y ubicación de los negocios.
 - Solo 66 negocios aceptaron una segunda visita, mientras que los 21 restantes prefirieron que no se haga porque no contaban con el tiempo suficiente y/o porque tenían desconfianza hacia el asesor (lo ven como un posible denunciante de su

³³ Estas capacitaciones fueron más de 10, duraban aproximadamente un día, se dieron en diferentes estados del país, y a cada una asistieron en promedio entre 30 y 40 trabajadores (con participación similar de hombres y mujeres), de diferentes sectores (productivos, jornaleros agrícolas) y no solo del comercio al por menor, algunos informales y otros formales.

³⁴ El contenido de la asesoría se basó en el “Decálogo de la Tienda Altamente Productiva”, que previamente fue ajustado en el Proyecto ya que originalmente estaba muy orientado al desarrollo productivo de la empresa y casi no hacía referencia a formalización del empleo, calidad de empleo o trabajo decente.

situación de informalidad, que lo va a estafar, o creen que es parte de alguna campaña política para comprometer el voto después de la asesoría).

- Entre quienes recibieron la segunda visita, apenas 15 mostraron interés en seguir avanzando hacia la formalización.
- Hasta mayo del 2018 ninguno de los negocios visitados había completado su formalización producto de las asesorías recibidas.

93. Durante la evaluación se visitaron 5 de los 100 micro negocios, aunque solamente uno de ellos manifestó que sí lo habían visitado el año anterior, el resto dijo que no o que no se acordaba. Los resultados principales de estas visitas fueron los siguientes³⁵:

- Los negocios manifestaron que necesitan capacitación, pero muy específica (*“en trato al cliente porque en estrategia de mercadeo y organización no necesito, ya sé”; “en tecnología de recuperación solar y energética, ya sé laminación, quiero saber tecnología y hacer productos”; “en nuevas tendencias, hiedra sintética para decoración, cursos para enseñar a instalar a sus clientes”*). Otras necesidades mencionadas fueron abrir más locales o tener local propio y más grande, crédito, maquinaria, y mayor publicidad y propaganda para llegar a más clientes.
- Todos manifestaron que tienen permiso de uso de suelos y que están registrados en Hacienda pero solo uno tiene a sus trabajadores afiliados al IMSS. Las razones esgrimidas para ello son *“porque el negocio ha caído, cuando crezca nuevamente, nos volveremos a afiliar (..) además el servicio del IMSS es malo”; “antes sí estaba afiliada cuando mi esposo tenía trabajo estable”; “porque no sirve de nada, ya que si me afilio y me pasa algo igual iría al médico particular”; “es caro y no atienden bien, en caso de salud, voy al Seguro Popular”*.
- Los negocios no han recibido servicios de ningún tipo, ni del gobierno, ni del sector privado ni de organismos internacionales; salvo algunas excepciones como capacitaciones que brindan las asociaciones o cámaras a las que pertenecen o los proveedores, aunque son muy básicas; o un programa del gobierno que ofrece a los negocios trabajadores de manera gratuita por dos meses, y ya a partir del tercer mes el negocio debe asumir el salario.

El Proyecto “Mi Asesor, tu socio para elevar la productividad”

94. Durante el 2018 el BM ha implementado el proyecto “Mi asesor, tu socio para elevar la productividad” dirigido al sector comercio al por menor. El proyecto ha trabajado con 800 micro empresas beneficiarias en CDMX, aproximadamente el 15% con formalidad completa y el 40% con algún tipo de formalidad. Si bien estas proporciones son similares a las del proyecto de la OIT, la cantidad de micro empresas beneficiarias es 8 veces mayor. Existen otras diferencias importantes entre este proyecto y el de la OIT, en su objetivo, alcance, metodología, duración, el perfil de los asesores, la gestión interna y la evaluación de la intervención:

³⁵ Como se mencionó al finalizar la sección “metodología de la evaluación” del presente informe, se intentó tomar contacto con 30 micro negocios pero solo fue posible hacerlo con 5. Evidentemente lo reducido de esta cifra hace que los resultados de estas visitas no puedan ser generalizables al universo de micro negocios asesorados por el Proyecto, por lo que solamente se mencionan a manera de estudios de casos. En el [Anexo 6i](#) se presentan mayores detalles de las visitas realizadas.

- En el proyecto del BM se brinda entrenamiento en habilidades de negocios y blandas, para mejorar las ventas, ganancias, rentabilidad y gestión del negocio y, como consecuencia “natural”, formalizarse ante el SAT e IMSS.
 - El BM aplica un modelo de consultoría, in situ a empresas: lo que se enseña, se pone en práctica de manera conjunta con la empresa.
 - La asesoría se da en 12 sesiones: una de introducción; luego se trabaja el tema de la mejora de relación con los clientes y marketing y cómo mejorar la organización interna de la empresa (registro de compras, flujos de efectivo, manejo de logística e inventarios); y recién al finalizar la asesoría una sesión sobre procesos y requisitos de la formalización.
 - Los asesores son estudiantes de los últimos años de la universidad y participan desde el proceso de identificación y selección de los negocios.
 - La gestión interna del Proyecto supone dos niveles de monitoreo: supervisores senior (uno por cada 15 o 20 asesores) y supervisores del trabajo de los senior.
 - Además de las 800 empresas beneficiarias, también identificó desde un inicio 400 empresas controles, lo cual les permite hacer una evaluación de impacto.
95. La asesoría del proyecto del BM ocurrió entre abril y diciembre del 2018: según lo mencionado por el representante del BM que fue entrevistado durante la evaluación, el 87% de las empresas culminaron toda la asesoría y en promedio entre el 80% y 85% manifestó estar satisfecha o muy satisfecha con los servicios recibidos. El monitoreo realizado durante la intervención revela buenos resultados en prácticas de gestión, medida a través de un índice de buenas prácticas organizacionales. Los resultados de la evaluación de impacto (actualmente en ejecución) se compararán con los de la línea de base para poder medir los efectos en gestión, ventas, ganancias y formalización, y para identificar los principales factores críticos de éxito.

La informalidad en México y los programas públicos existentes para promover la formalidad

96. Si bien la valoración de la efectividad del Proyecto no está en función de la reducción o incremento de la informalidad empresarial o laboral (porque el propósito del Proyecto es que los mandantes avancen en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de empleo y de formalización del empleo), en esta sub sección se analiza brevemente la problemática de la informalidad en el país y los resultados de los programas públicos de formalización, con el ánimo de identificar aspectos relevantes que puedan ser tomados en cuenta en futuras intervenciones.
97. Según las personas que fueron entrevistadas durante la evaluación, incluyendo los dueños de micro negocios, existen diversos factores que explican la informalidad empresarial y laboral en México, que pueden agruparse en diferentes categorías: (a) factores institucionales (incapacidad para generar incentivos y sanciones, alta burocracia y deficiente funcionamiento), (b) factores económicos (la baja productividad de las empresas), y (c) socio culturales (motivaciones, creencias, expectativas respecto a la informalidad). Más específicamente, a todas las personas entrevistadas se les preguntó sobre las principales causas de la informalidad empresarial y laboral en el sector comercio al por menor, y éstas fueron las respuestas más frecuentes:

- *“La normatividad es engorrosa, existen muchos requisitos y permisos, en Hacienda, SAT, permisos de gobiernos, la tramitología a nivel federal, estatal y municipal”*. Altos costos (tiempo, dinero) en el proceso de formalización empresarial.
- *“El modelo de seguridad social en el país está basado en empleo formal”*. El marco regulatorio hace que la seguridad social dependa de tener un puesto de trabajo, cuando en realidad el énfasis debería estar puesto en el individuo.
- *“Mientras el IMSS no tenga niveles de eficiencia y calidad mínimo, de nada sirve formalizar, no hay incentivos para hacerlo”*. Cualquier intervención debería incluir la mejora de los servicios que ofrecen las instituciones como el IMSS para que los empresarios perciban que ser formales realmente trae beneficios.
- *“Al formalizarse se asumen costos muy altos que no tiene el informal, que obliga a cobrar más caro por lo que se vende y, de esta manera, se pierde competitividad”*. Al ser formal, el empresario debe pagar por cada trabajador IMSS mensual, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) trimestral, impuestos y a un contador, todo lo cual supone entre 30% y 40% adicional respecto a ser informal.
- *“Si para el empresario fuese rentable formalizarse, lo haría”*. Prefieren seguir como informales porque tienen mayor flexibilidad, pueden cambiar fácil de lugar físico y de giro de actividad, de un día a otro, y de esta manera se evitan la rigidez del empleo formal.
- *“El trabajador prefiere recibir más dinero como sueldo a tener que destinar una parte a pagar el seguro”*. El trabajador es consciente que siendo informales no pueden acceder a crédito para vivienda ni tener algún fondo para cubrir enfermedades ni para sus pensiones y lo asume porque sus ingresos mensuales netos pueden ser mayores si son informales. Además, considera que el servicio que ofrece el IMSS es deficiente y no compensa tener que pagar un monto mensual por ello.
- *“Al formalizarse, la empresa se hace visible y, por lo tanto, hay más autoridades (a nivel federal, estatal, municipal) que pueden solicitar coimas (“mordidas”)*. Desconfianza en la actuación administrativa de funcionarios y en su falta de ética.
- *“Hay una baja percepción del riesgo de ser identificados como informales”*. El sector trabajo no envía suficientes inspectores, la fiscalización es ineficiente, no hay sindicatos que vigilen.
- *“La informalidad como una forma de vida, un tema cultural, de idiosincracia”*. Esto ocurre en diferentes niveles, por ejemplo hay informalidad en sector público y empresas formales, inclusive hay inspectores del trabajo que son informales.

Los programas públicos en México para promover la formalidad

98. En un contexto en el que empezaba a dársele mayor importancia no solo a que haya empleo sino a la calidad del mismo, el Programa Nacional de Formalización (PNF) fue suscrito en el 2013 por los gobiernos estatales y del Distrito Federal con el Gobierno de la República, para promover la formalización de trabajadores asalariados no registrados a la seguridad social. El PNF no es un programa presupuestal sino agrupa un conjunto de programas, intervenciones e instrumentos que ya existían, entre ellos dos que el Proyecto difundió en la asesoría que hizo a una muestra de micro empresarios del sector comercio al por menor de la CDMX: el RIF y el RISS³⁶.

³⁶ El RIF es operado por el SAT y está dirigido a las personas físicas que realizan actividades empresariales con ingresos menores de dos millones de pesos anuales. El RIF permite acceder a la seguridad social, crédito para vivienda, apoyo para negocios, acceso a financiamiento para empresas y seguro de vida. También

99. Las personas entrevistadas durante la evaluación manifestaron que el PNF ha tenido varias limitaciones:

- El PNF tuvo éxito en formalizar empleo en aquellas instituciones grandes o medianas, para quienes era más sencillo hacerlo, pero no ha ocurrido lo mismo con las micro y pequeñas empresas o sí pero de manera transitoria, por ejemplo, se registran en el RIF porque el primer año no tienen que pagar impuestos pero luego cuando hay que empezar a pagar algo, vuelven a ser informales.
- La duplicidad de los programas, cada institución funciona y atiende en su propio ámbito (SAT para que la empresa se registre y pague impuestos, el IMSS para que la empresa afilie a trabajadores y pague cuotas), no hay un ente rector. Además, la yuxtaposición de procedimientos a nivel federal, estatal y municipal.
- No se ha puesto mucho énfasis a las estrategias coercitivas (por ejemplo con esquemas graduales de represalias a quienes incumplen) que complementen las de simplificación de trámites.
- El Estado invierte una significativa cantidad de recursos en el mercado informal a través de las pensiones no contributivas (por ejemplo en los Programas 65 y más o Progresá) o programas de compras del Estado que permite comprar a empresas informales. Esta situación desincentiva y encarece estar en el mercado formal.
- Otras limitaciones mencionadas son la gran cantidad de personas que hay en la informalidad lo que hace que a los gobiernos no les resulte políticamente correcto combatirla (pueden perder muchos votos), y que existen personas o instituciones a quienes les convenga que continúe la informalidad para obtener réditos económicos a cambio de otorgar permisos irregulares de operación.

100. En el estudio “Buenas prácticas de formalización en países de América Latina y análisis de programas existentes en México” elaborado en el marco del Proyecto, se identificaron 91 programas estatales enfocados en la formalización del sector comercio al por menor en México mediante mejoras en la productividad (36 programas), acceso a la seguridad social (22) y fiscalización a pequeñas empresas (18); en cambio, son menos frecuentes los programas que buscan hacerlos vía incentivos tributarios (11) y simplificación administrativa (4).

101. El estudio identifica que, en general, la principal fortaleza de los programas es su diseño interinstitucional e integral, que apuntan a la formalización empresarial y laboral, resaltando particularmente los casos del RIF y de la Estrategia de comercio al por menor³⁷. En cuanto a las principales debilidades, identifican que se

contempla una reducción del pago del Impuesto Sobre la Renta, que va desde el 100% durante el primer año (es decir, exención) e irá disminuyendo en un 10% cada año; y si los ingresos no exceden de 300,000 pesos, no se pagará Impuesto al Valor Agregado por operaciones con público en general.

El RISS, que es operado por el IMSS, busca que más personas pleno acceso a las prestaciones del régimen obligatorio del Seguro Social y al sistema de financiamiento que administra el INFONAVIT. Los beneficios del RISS son atención médica, hospitalaria, farmacéutica y rehabilitación para el trabajador y su familia, ahorro para el retiro, guardería para el cuidado de sus hijos, prestaciones sociales y pensiones en caso de invalidez o fallecimiento. Al igual que el RIF, ofrece descuentos durante 10 años en el pago de cuotas, desde 50% el año 1 hasta 10% el año 10.

³⁷ En el primer caso se promueven diversos beneficios de la formalización de los negocios, como incentivos tributarios, reducciones y gradualidad en el pago de la seguridad social y vivienda, acceso a créditos para inversión en tecnología y capital humano, capacitaciones. Y el segundo caso implica la colaboración de dependencias públicas, privadas, internacionales y de educación superior para el desarrollo de una estrategia específica para los negocios de este sector.

registran pocas experiencias de atención estatal y local o, si se dan, se limitan a replicar lo de los programas federales; que hay pocos programas enfocados en mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad; y la percepción negativa de la calidad de los servicios de salud puede mermar el proceso de formalización del trabajo. El estudio también muestra que casi no hay evaluaciones externas rigurosas sobre los efectos de estos programas.

La seguridad social y las inspecciones laborales en México

102. La seguridad social en México es proporcionada por diversas instituciones, siendo la que aglutina la mayor proporción de afiliaciones el IMSS, que regula relaciones privadas de trabajo entre particulares³⁸. Sin embargo, el IMSS no tiene suficiente capacidad de atención por lo que mucha gente prefiere ir a consultorios privados o al Seguro Popular³⁹. En ello influye que es una práctica común registrar en el IMSS al trabajador con un salario menor al que le pagan y de esta manera tienen que aportar menos, y entonces el IMSS debe atender a más afiliados casi con los mismos recursos. Además, estas prácticas perjudican al trabajador ya que generan un ahorro y una pensión de jubilación menor.
103. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2018)⁴⁰, la carencia por acceso a la seguridad social es la más alta entre las que considera la medición multidimensional de la pobreza en México. Para incrementar la cobertura de la protección social, la década anterior el Gobierno Federal y numerosos gobiernos estatales crearon programas sociales no contributivos⁴¹. Así, la protección social en México está conformada por un sistema de seguridad social contributiva y por estos programas sociales.
104. Como consecuencia, la población con acceso a programas sociales o a la seguridad social aumentó entre el 2011 y el 2016: los hogares beneficiarios del Programa PROSPERA pasaron de 5.8 a 6.8 millones, el Programa de Pensión para Adultos Mayores pasó de atender 2.1 a 5.4 millones de personas, el Seguro Popular de 51.8 a 54.9 millones, y el IMSS aumentó sus asegurados de 15.9 a 18.4 millones. Pese a estos avances, la cobertura de la protección social es limitada: al 2016 el 16% de la población no tiene acceso a salud y el 56% no tiene acceso a seguridad social.
105. Según CONEVAL, otras limitaciones de la protección social en México son las siguientes: (a) el nivel de acceso y calidad de los programas es desigual en términos horizontales (frente a riesgos similares, se entregan beneficios diferentes debido al área de residencia o condición laboral) y verticales (ante riesgos similares, obtienen beneficios más bajos quienes tienen menores ingresos); (b) la coordinación y complementariedad entre entidades y dependencias para entregar

³⁸ En segundo lugar está el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que regula relaciones de trabajo en instituciones estatales en el ámbito federal. Y existen además cientos instrumentos federales, estatales y municipales pequeños, dispersos e inconexos.

³⁹ El Seguro Popular es un programa social de salud no asociado al empleo, que financia a instituciones de salud que brindan atención a trabajadores no afiliados a la seguridad social. Tiene muchos más inscritos que el IMSS, de hecho aproximadamente el 50% de sus afiliados son derecho habientes del IMSS.

⁴⁰ "Evaluación estratégica de protección social en México, segunda edición".

⁴¹ Entre los más conocidos están el Programa de Apoyo al Empleo, el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, el Programa de Pensión para Adultos Mayores, y el Seguro de Vida de Jefas de Familia a nivel federal.

beneficios a la población vulnerable y en condición de pobreza son débiles; y (c) no existen instrumentos de protección dirigidos a la población vulnerable residente en áreas urbanas, que puedan activarse frente a crisis inesperadas.

106. En cuanto a las inspecciones, su principal limitación es su insuficiente cobertura, que además muestra una tendencia decreciente en los últimos años, en lo cual influye la insuficiente cantidad de inspectores y de recursos tecnológicos.

Cuadro 6. México: número de inspecciones para verificar la formalidad de los empleos, 2013-2017.

	2013	2014	2015	2016	2017
Número total de inspecciones	43,237	22,046	7,547	6,815	5,330
Número total de centros de trabajo	38,913	19,841	6,792	6,134	4,797
Número total de trabajadores afiliados	446,331	67,362	7,198	10,222	6,130
Número total de trabajadores no afiliados	4,562	1,365	0	0	0

Fuente: Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de México.

107. Adicional al problema de cobertura, los estudios revisados también identifican deficiencias en los procedimientos y estrategias de las inspecciones laborales⁴²; una baja capacidad de disuasión porque las sanciones son benévolas y/o no se aplican; una insuficiente formación y disposición de los inspectores a asesorar para elevar el nivel de cumplimiento; y una limitada participación de los actores en instancias tripartitas porque creen que solo es responsabilidad estatal.

El enfoque de igualdad de género en el Proyecto

108. La incorporación del enfoque de igualdad de género en el Proyecto se plasma en que los estudios elaborados hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor.

- Según la ENOE 2016, la participación de las mujeres en el sub sector comercio al por menor, supera a la de hombres, principalmente entre quienes laboran por cuenta propia y los no remunerados (ya que entre los trabajadores asalariados y empleadores hay más trabajadores hombres que mujeres). Esta situación contribuye a explicar que la situación de las mujeres sea más crítica que la de los hombres en cuanto a salarios más bajos, mayor proporción de subempleo por horas y menor proporción de acceso a seguridad social.
- Según la encuesta realizada en el marco del Proyecto a 1,010 micronegocios, la proporción de negocios que son la fuente principal del ingreso familiar es más alta cuando los dueños son hombres (73%) que cuando son mujeres (60%). Asimismo, cuando el dueño es mujer, la probabilidad de estar formalizado y de que los trabajadores tengan seguridad social es menor.

⁴² Por ejemplo la falta de un padrón confiable de empresas; avisar previamente a las empresas cuando van a ser fiscalizadas; la falta de reglamentos locales que ratifiquen el reglamento federal de inspección; la falta de procedimientos especiales para las pequeñas empresas; la superficialidad de las inspecciones y la imposibilidad de que el inspector decida el cierre de la empresa cuando detecte violaciones graves; y la falta de coordinación entre distintas dependencias a nivel federal, local y con el IMSS.

109. Los estudios elaborados así como las entrevistas realizadas durante la evaluación plantean algunas explicaciones a estos resultados:

- La alta participación de las mujeres en el sector comercio al por menor se explica porque poner un negocio les permite flexibilidad en el manejo de la jornada laboral y poder trabajar en sitios próximos al hogar, que a su vez les permite combinar trabajo doméstico y de cuidado de los hijos/hijas con trabajo fuera del hogar. Eso explica que, en general, le dediquen menos tiempo a sus negocios que los hombres y que su motivación para poner uno sea básicamente complementar los ingresos del hogar y no ser la principal fuente de ingresos.
- Lo anterior responde a que en el país en general se sigue considerando que el rol principal de las mujeres es el cuidado del hogar, inclusive a veces no van a trabajar teniendo oportunidades porque no tienen con quien dejar a sus hijos (lo cual es también una forma de vulnerabilidad en el mercado laboral). Esta lógica de división sexual del trabajo y de las tareas domésticas y de cuidado de miembros del hogar arraigada en muchos hogares del país por cuestiones culturales limita el empoderamiento económico, social y cultural de las mujeres.
- Otro factor que limita el empoderamiento de las mujeres es que no existen políticas públicas ni programas que promueven una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El servicio de guardería del IMSS solo cubre al 20% de sus afiliados, mientras que las guarderías estatales infantiles, subsidiadas parcialmente por el gobierno, no siempre armonizan los horarios de atención y los laborales ni están al alcance económico para las mujeres de escasos recursos.

110. En la estrategia de formalización del sector comercio al por menor o en la propuesta de políticas públicas no se aprecia la inclusión de alguna estrategia o acción para abordar las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y de cuidado de los miembros del hogar.

111. En cuanto a la incorporación formal de instancias o profesionales especialistas dentro de estructura orgánica de las instituciones que han participado en la ejecución del Proyecto, los resultados son diversos⁴³:

- La OIT no tiene especialista de género en la oficina de México.
- El gobierno cuenta con varias Secretarías a cargo de mujeres, existe paridad de género a nivel de Secretarías y también una ley de equidad en el Parlamento.
- Entre las centrales sindicales, la UNT es quien muestra mayores avances: cuenta con un Departamento de Mujeres, Vice Presidencia de Género, estructuras, lenguaje, lineamientos, agenda sindical con perspectiva de género. En tanto, la CTM cuenta con una Federación Obrera de Organizaciones Femeninas y también tienen sindicatos de trabajadoras volqueteras por ejemplo.
- En cuanto a las organizaciones de empleadores, CONCANACO tiene una Vice Presidencia de Mujeres Empresarias.

112. Durante la evaluación se recogieron algunas declaraciones que demostrarían que no todos identifican que hay problemas de inequidad de género

⁴³ Si bien la proporción de mujeres en cargos de adopción de decisiones es un indicador del mayor protagonismo de la mujer, más importante es, de cara al futuro, examinar los resultados reales de las decisiones de los órganos que las adoptan, así como sus efectos sobre la igualdad de género.

ni en qué consiste un enfoque de igualdad de género. Respecto a lo primero, una de las personas entrevistadas de una organización de trabajadores dijo *“en el país no hay inequidad, porque en las estrategias familiares se decide, con lógica económica, quien trabaja y quien se queda en casa en función de sus capacidades formativas y de generar ingresos, no por ser hombres o mujeres”*. En cuanto a lo segundo, el representante de una organización de empleadores manifestó *“en realidad en el país se le da igual prioridad a jóvenes que mujeres, porque en jóvenes se atiende por igual a hombres y mujeres”*.

El proyecto de OIT sobre formalización laboral de las trabajadoras del hogar

113. Si bien el proyecto de OIT sobre formalización laboral de las trabajadoras del hogar escapa al alcance de la evaluación, se presenta como un ejemplo de incorporación de la perspectiva de género en proyectos en sectores que tienen una amplia participación de las mujeres: en México, según la ENOE, el 95% de las 2.2 millones de personas en trabajo doméstico son mujeres⁴⁴.
114. El proyecto se diseña en el marco de las acciones que viene realizando OIT para que el país ratifique el Convenio 189. Es un acuerdo entre OIT y la institución Nacional Monte de Piedad, para contribuir a la inclusión laboral y social de las trabajadoras del hogar en México. El proyecto, que inició en setiembre del 2018 y tiene previsto finalizar en junio del 2019, busca posicionar el tema en la agenda principalmente a través de la elaboración y difusión de estudios⁴⁵, con el diseño de material informativo y con eventos de discusión con autoridades políticas.
115. Con el proyecto ya iniciado, en diciembre del 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un dictamen que exige que el IMSS en 6 meses implemente un Programa Piloto para formalizar a las trabajadoras domésticas y en 18 meses reforme la Ley de Seguridad Social para que sea obligatorio inscribir a las trabajadoras domésticas en la seguridad social, con acceso a todos los derechos y prestaciones de que disfrutaban los trabajadores en general.
116. Ante esta circunstancia, la OIT utilizó parte del presupuesto de su proyecto para apoyar en el diseño de implementación del Programa Piloto. Según las entrevistas realizadas durante la evaluación con representantes del IMSS, están muy satisfechos con el apoyo brindado por la OIT en la asistencia técnica para elaborar la estrategia de incorporación de las trabajadoras domésticas al régimen obligatorio de seguridad social; la difusión de los estudios del proyecto de formalización laboral de trabajadoras del hogar de OIT, que han servido para el diseño del Programa Piloto; y en su participación en talleres de discusión que el IMSS llevó a cabo en varios Estados como parte del diseño del Programa Piloto.

⁴⁴ El sector de trabajo doméstico históricamente no ha contado con un marco jurídico ni políticas públicas que permitan propiciar el acceso a los derechos laborales fundamentales. Por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo no establece jornada de trabajo para este sector sino que establece jornada de descanso mínimo de 12 horas (lo que significa una jornada laboral de hasta 12 horas, cuando en el resto de sectores es 8) y tampoco están protegidas por el salario mínimo. Asimismo, la Ley de Seguridad Social dice que en el sector de trabajo doméstico la afiliación a la seguridad social no es obligatoria sino voluntaria, que solo da derecho a atención médica y no a servicios como jubilación, pensiones por invalidez, guarderías.

⁴⁵ Son tres estudios: (a) perfil de trabajadoras, (b) perfil de empleadores y (c) buenas prácticas de formalización en América Latina. En el Anexo 6j se presentan los principales resultados de estos estudios.

La participación efectiva de los mandantes en la ejecución del Proyecto

117. Las personas entrevistadas de la OIT y los representantes de los mandantes valoran positivamente que todo lo que se hizo en el Proyecto (diagnósticos, estrategias de formalización, propuestas de política) fue trabajado, discutido y/o validado por los mandantes.
118. En el caso de los diagnósticos fueron elaborados por la OIT y socializados y validados en reuniones con los mandantes. En las estrategias de formalización, a partir de una propuesta general de la OIT, se validaron y ajustaron con cada uno de los mandantes, primero por separado con talleres y reuniones de discusión, y luego mediante mesas tripartitas. Y en cuanto a las propuestas de políticas públicas de formalización también se elaboraron de manera conjunta mediante seminarios y talleres con personal directivo y operativo de la STPS y de la Inspección Federal del Trabajo, así como con los empleadores.
119. Los funcionarios de la OIT en Costa Rica que fueron entrevistados, mencionaron ejemplos de buenas prácticas de ejercicio de tripartismo en la región, orientado a la formalización. En Costa Rica se ha formado una Comisión Tripartita para discutir la aplicación de la Recomendación 204 y han elaborado una estrategia de formalización que incluye dos programas piloto vinculados a la seguridad social, uno para vendedores ambulantes y otro para mujeres trabajadoras en la cadena productiva de la pesquería. Y aunque ya finalizó hace cuatro años, también se destacó un proyecto sub regional en El Salvador, Honduras y Costa Rica que buscó fomentar la formalización con enfoque local, en base al diálogo social, e implicó formar comisiones tripartitas en las municipalidades de Santa Tecla (El Salvador) y Tegucigalpa (Honduras) para formalizar a los vendedores de mercado y ambulantes respectivamente.

La contribución del Proyecto a la consecución de los resultados del Programa y Presupuesto de OIT

120. Tomando en cuenta lo desarrollado en esta sección “efectividad” y el contenido del Reporte de Implementación del Programa y Presupuesto 2016 – 2017, se considera que el Proyecto ha contribuido, aunque sea de manera muy incipiente, al logro de algunos indicadores del resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y 2018-2019 (este último aún en ejecución). En el siguiente cuadro se especifican cuáles son los indicadores del Programa y Presupuesto OIT para ambos bienios, en cuáles se considera que el Proyecto ha contribuido, y específicamente en qué criterio de cumplimiento.

Cuadro 7. Contribución del Proyecto a la consecución del resultado 6 “formalización de la economía informal” del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y 2018-2019.

Programa y Presupuesto OIT	¿Ha contribuido el Proyecto?	Criterio de cumplimiento del indicador
Programa y Presupuesto 2016-2017		

Indicador 6.1: Estados Miembros que han actualizado sus marcos jurídicos, de políticas o estrategias para facilitar la transición a la formalidad.	Sí	“El gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, desarrolla o revisa las estrategias o planes de acción nacionales de manera que se facilita la transición a la formalidad en toda la economía”
Indicador 6.2: Estados Miembros en los que los mandantes han fomentado actividades de sensibilización sobre la informalidad y mejorado la base de conocimientos en la materia a fin de promover y facilitar la transición a la formalidad.	Sí	“Los mandantes realizan campañas de información y sensibilización para promover la formalización”
Indicador 6.3: Estados Miembros en los que al menos uno de los mandantes ha adoptado medidas para promover la igualdad de género y atender las necesidades de los grupos vulnerables al facilitar la transición a la formalidad.	No	
Programa y Presupuesto 2018-2019 (en ejecución)		
Indicador 6.1: Estados Miembros en los que los mandantes han llegado a un entendimiento sobre una concepción común de la informalidad y sobre los principios de base para un seguimiento con la finalidad de propiciar avances hacia la formalización	Sí	“La concepción común se basa en un diagnóstico adecuado de la economía informal y su incidencia a escala nacional”
Indicador 6.2: Estados Miembros que han formulado o revisado políticas, leyes o mecanismos de control del cumplimiento de las normas integrados, a fin de facilitar la transición a la economía formal, en particular, de categorías específicas de trabajadores o unidades económicas	No	
Indicador 6.3: Numero de Estados Miembros en los que las organizaciones de empleadores o de trabajadores prestan apoyo a los trabajadores y a las unidades económicas de la economía informal para facilitar su transición a la economía formal	No	”

3.4. Efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto

121. El Proyecto ha contado con el apoyo de la Directora de la Oficina País, de la Oficial Nacional de Empleo así como de ACTRAV y ACTEMP para asegurar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las diferentes actividades ejecutadas. En cambio, no tuvo mayor articulación con otras intervenciones de la OIT vinculadas al Resultado 6 del Presupuesto y Programa 2016-2017 y tampoco ha tenido casi relación con instituciones como el Instituto Nacional de la Mujer (INM) o el BM. Pero la principal debilidad de la gestión del Proyecto ha sido no realizar seguimiento a las acciones realizadas.

Organización y gestión del Proyecto

122. El Proyecto estuvo liderado por una profesional con experiencia sobre todo en el sector académico y de investigación. Para realizar los productos y actividades previstas en el diseño, contó con la colaboración de consultores externos que, en su mayoría, también provenían del sector académico. Este perfil de profesionales se justifica porque los principales productos del Proyecto han sido diagnósticos que debían tener alta rigurosidad metodológica y valor académico para que puedan servir como insumos para el diseño de las estrategias de formalización y de las propuestas de políticas públicas.
123. El Proyecto ha tenido el apoyo de la Oficina de OIT en México, principalmente de la Directora motivando a los mandantes a continuar con lo avanzado, y de la Oficial Nacional de Empleo dando sus comentarios y opiniones al contenido de los estudios elaborados en el marco del Proyecto. En la ejecución del Proyecto también

ha colaborado la Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, principalmente a través de ACTRAV y ACTEMP, que tuvieron un importante rol en asegurar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las actividades ejecutadas y en hacer propuestas concretas para la articulación de todas las actividades y productos previstos con el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones respectivas. Asimismo, revisaron los estudios elaborados en el marco del Proyecto, participaron en la preparación de los talleres, y compartieron experiencias y buenas prácticas en otros países de la región.

124. El apoyo de otros departamentos de la OIT Ginebra a la ejecución del Proyecto ha sido más puntual: (a) el Departamento Técnico, con orientación sobre la delimitación de los objetivos y resultados esperados del Proyecto y sobre el contenido de los diagnósticos, y con la revisión del diseño de políticas de formalización en el sector comercio al por menor; (b) ENTERPRISE, con la documentación de la experiencia de aplicación de algunas herramientas de gestión empresarial; (c) GENDER, con el monitoreo de la aplicación del enfoque de género en el contenido de los estudios; y (d) el Outcome Coordination Team (OCT) para el Resultado 6 del Programa y Presupuesto de OIT 2016-2017, con el recojo de información, cada 6 meses, sobre los avances del Proyecto (particularmente indicadores y criterios de medición de productos y resultados) y sobre los obstáculos que debía enfrentar, y con la identificación de posibles líneas de acción para superar estos obstáculos⁴⁶.

125. El Proyecto no tuvo mayor articulación con otras intervenciones de la OIT vinculadas al Resultado 6 del Presupuesto y Programa OIT 2016-2017 que se ejecutaron durante los años 2016, 2017 o 2018⁴⁷. Tampoco ha tenido casi relación con el INM ni con el BM. En el caso del INM, hubiera podido ser un aliado importante para la implementación del enfoque de igualdad de género en el Proyecto, aunque una de las razones por las que no se dio es que el INM trabaja sobre todo temas de salud, reproducción, violencia, derechos políticos y no tanto de empleo. También hubiera sido importante una mayor vinculación con el BM ya que tanto el Proyecto como el BM han realizado en el 2018 asesoría y acompañamiento a micro negocios aunque con varias diferencias entre ambos en cuanto a objetivos, alcances, metodología, duración, gestión interna, entre otros.

126. Si bien fue la instancia que solicitó apoyo a OIT, en la práctica el Proyecto no ha tenido mayor relación con el CNP porque orientó su intervención a la formalización mientras que el CNP apunta a incrementar la productividad y solo como un efecto de ello, incidir en la formalización empresarial. Otra diferencia es que el CNP prioriza la intervención directa en las empresas mientras que el Proyecto trabaja principalmente con el gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores. Un factor adicional a considerar es que, según las entrevistas realizadas, el CNP ha tenido cambios continuos de

⁴⁶ La información más relevante recogida sobre el avance de este Proyecto se incluía en el Reporte de Implementación del Programa y Presupuesto 2016-2017 – Resultado 6.

⁴⁷ “Contribución para la inclusión laboral y social de las trabajadoras del hogar en México”, 2018-2019, con Nacional Monte de Piedad; “Estudio sobre empleo juvenil en México”, 2018, con el Instituto Mexicano de la Juventud; e “Innovación para el Desarrollo Equitativo en Puebla” 2015-2017, con la Secretaría de Desarrollo Social.

administración desde su creación en el 2013, lo que no les ha permitido tener continuidad en su intervención.

127. La principal debilidad de la gestión del Proyecto y en general de la Oficina País ha sido la ausencia de instrumentos o mecanismos que permitan realizar seguimiento a las acciones realizadas, lo cual puede explicarse, entre otras razones, por limitaciones presupuestales. Y tampoco existen mecanismos que permitan orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados y de esta manera generar un aprendizaje en las organizaciones.

Percepción de los mandantes sobre el trabajo conjunto realizado con la OIT

128. Según las entrevistas realizadas durante la evaluación a las organizaciones de empleadores (CONCANACO y CONCAMIN), las organizaciones de trabajadores (CTM y UNT) y las instituciones del gobierno (STPS e IMSS), los aspectos que más valoran de trabajar con la OIT son los siguientes:

- La calidad de sus investigaciones, estudios, diagnósticos, así como de la asistencia técnica y capacitaciones que brinda.
- Les permite estar informados sobre normatividad internacional.
- Su orientación a generar políticas públicas que promuevan el tránsito a la formalidad.
- Su búsqueda permanente del diálogo y participación tripartita, y en los eventos que organiza su rol de intermediario entre sindicatos y gobierno.
- Su participación en los eventos tripartitos eleva la calidad de los debates y discusión.
- Su experiencia y amplio conocimiento sobre informalidad en México y en general en América Latina, así como la calidad de sus especialistas y expertos.
- Su disposición a atender las necesidades y dudas de los mandantes.
- Dentro de las instituciones de las Naciones Unidas, si bien son varias las que trabajan temas laborales, la OIT es la especialista en la materia.

129. En las entrevistas también se identificaron algunos espacios de mejora en el trabajo que realiza la OIT:

- Que realice más estudios de casos en sectores y ámbitos geográficos específicos, así como lo hizo con el comercio al por menor en CDMX.
- Que asuma más protagonismo, por ejemplo en el tema de la reforma laboral aprobada recientemente, *“a la OIT se la ha escuchado poco durante el proceso”*.
- Que haga una mayor difusión de su rol, ya que *“algunos tienen confusión sobre el rol de la OIT, piensan que lo que diga tiene que quedar, cuando en realidad la OIT da ideas, convenios y recomendaciones, pero no obliga, no es ley”*.
- Que realice seguimiento a sus proyectos.
- Que se pueda acceder de manera virtual más fácilmente a sus estudios, diagnósticos y materiales de difusión.

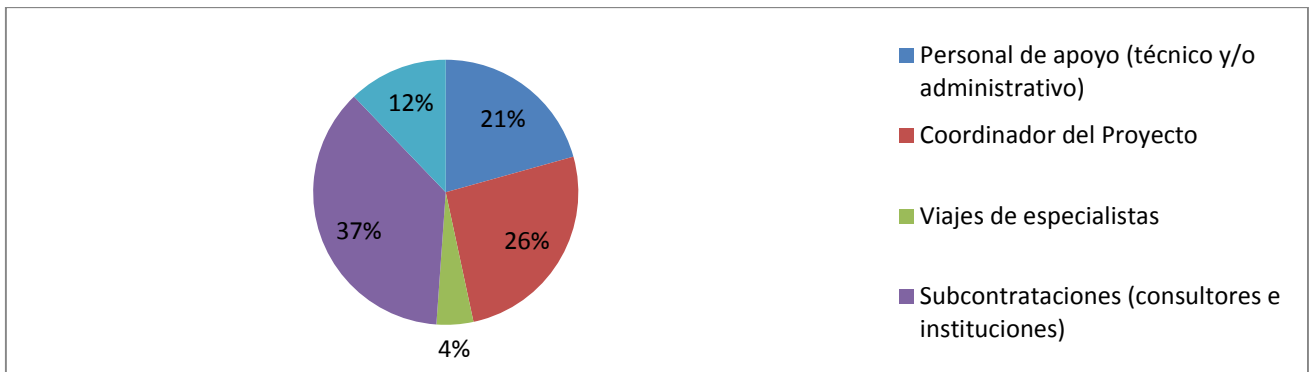
3.5. Eficiencia en el uso de recursos del Proyecto

130. El Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos financieros ya que ejecutó el 100% de lo presupuestado. En cambio, tuvo que utilizar 4 meses más de lo previsto en el diseño porque el avance fue muy lento durante el 2016 y porque los mandantes solicitaron asistencia técnica para actividades o productos no previstos inicialmente.

Eficiencia en el uso de recursos financieros

131. El Proyecto ha ejecutado \$368,333 de fondos RBSA, el 100% de lo presupuestado. Al desagregar este monto según rubros, se observa que el 26% corresponde a los honorarios de la coordinadora del Proyecto, el 21% al de personal de apoyo técnico y administrativo, el 37% a sub contrataciones (sobre todo de consultores externos), el 12% a seminarios y capacitaciones, y el 4% a viajes de los especialistas. Adicionalmente, utilizó \$20,000 de fondos RBTC.

Gráfico 3. Distribución porcentual del monto ejecutado en el Proyecto de fondos RBSA, según categoría de gasto.



Fuente: Reporte de OIT sobre ejecución financiera del Proyecto.

132. Una de las ventajas de la modalidad de RBSA es su flexibilidad para poder redistribuir los montos al interior del presupuesto y así contribuir a que se logren los productos y resultados previstos en el diseño. En el Proyecto hubo ajustes en la distribución del mismo: se invirtió menos de lo previsto en honorarios de la coordinadora del Proyecto (porque fue contratada cuando el Proyecto ya tenía varios meses de haber iniciado) y en sub contrataciones de terceros, y a cambio se pudo contar con personal de apoyo técnico y administrativo.

Cuadro 8. Ajustes presupuestarios en el Proyecto, según categoría de gasto.

Categoría de gastos	Presupuesto original (\$)	Presupuesto ajustado (\$)	Diferencia (\$)
Personal de apoyo (técnico y/o administrativo)	0	76,125	-76,125
Coordinador del Proyecto	134,000	95,661	38,339
Viajes de especialistas	20,000	16,534	3,466
Subcontrataciones (consultores e instituciones)	172,000	135,208	36,792
Seminarios, capacitaciones	42,000	44,805	-2,805
Total	368,333	368,333	0

Fuente: Reporte de OIT sobre ejecución financiera del Proyecto.

Eficiencia en el tiempo de duración del Proyecto

133. El tiempo contemplado para la ejecución del Proyecto fue 24 meses, desde mayo del 2016 hasta abril del 2018. No obstante, se extendió hasta agosto del 2018⁴⁸, para completar algunas actividades y productos, vinculados a la elaboración de la ruta crítica de la estrategia de formalización con organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a la realización de seminarios y talleres para capacitar a funcionarios de la STPS y representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración de propuestas de políticas públicas de formalización.

134. El avance de los productos y actividades del Proyecto fue bastante lento durante el 2016, lo cual a su vez se explica porque la coordinadora recién inició funciones en febrero de 2017 (9 meses después de iniciado el Proyecto). Esto también es uno de los factores que explica que el Proyecto se haya extendido en el tiempo un poco más de lo previsto.

3.6. Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del Proyecto

135. El Proyecto ha contribuido a que las organizaciones de empleadores, trabajadores y las instituciones del gobierno tomen conciencia sobre el problema de la informalidad y cómo se puede abordar, y a que mejoren sus capacidades para diseñar estrategias de formalización. En cambio, no hay evidencias de que las organizaciones de empleadores o de trabajadores hayan fortalecido estas capacidades entre sus afiliados o hayan incidido en sus niveles de formalización, y tampoco de que las instituciones del gobierno cuenten con mayores capacidades para elaborar propuestas de políticas públicas de formalización.

136. Si bien a nivel de gobierno y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen interés en implementar las estrategias y propuestas de políticas elaboradas en el marco del Proyecto, estas intenciones aproximadamente 9 meses después de haber culminado del Proyecto aún no se han concretado.

⁴⁸ Aunque financieramente cerró en octubre del 2018.

Efectos en las capacidades de los mandantes

137. Los representantes de las organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y de las instituciones del gobierno entrevistados durante la evaluación coinciden que el Proyecto ha contribuido a que tomen conciencia sobre los diferentes tipos (empresarial, laboral) y niveles de informalidad (total, parcial), y los diferentes mecanismos que se pueden utilizar para contribuir a su reducción. En lo primero habría influido sobre todo los eventos de socialización y discusión de los estudios hechos en el marco del Proyecto, mientras que en lo segundo los eventos de difusión de la Recomendación 204.
138. Los talleres de elaboración y validación de las estrategias de formalización y de rutas críticas para implementarlas han permitido que el gobierno (STPS a nivel federal, STyFE a nivel de gobierno de la CDMX), las organizaciones de empleadores y de trabajadores tengan su estrategia de formalización del comercio al por menor, lo cual puede ser un indicio de que han mejorado sus capacidades para diseñar estas estrategias.
139. Según las entrevistas realizadas, las capacitaciones brindadas por algunas organizaciones de trabajadores (CTM y UNT) con apoyo de OIT, para socializar estrategias de formalización a sus afiliados han contribuido a sensibilizarlos sobre la importancia que los trabajadores informales no afiliados (proveedores, clientes) pasen a la formalidad. Al respecto, el representante de ACTRAV entrevistado manifestó *“Las centrales sindicales ofrecen servicios a sus afiliados, pero no están enfocados en trabajadores informales, aunque ahora con el Proyecto al menos ya están presentes en la discusión sobre si ofrecer servicios a los informales, sobre todo a asociaciones de informales”*. Sin embargo, no hay evidencias de que las organizaciones de empleadores o de trabajadores hayan mejorado los servicios que brindan a sus afiliados u ofrezcan algún nuevo servicio a sus afiliados, a partir de su participación en el Proyecto.
140. Si bien las propuestas de políticas públicas de formalización se elaboraron de manera conjunta mediante seminarios y talleres con personal directivo y operativo de la STPS y de la Inspección Federal del Trabajo, así como con los empleadores, no existen evidencias sobre los efectos de estas capacitaciones porque no se aplicaron pruebas de entrada / salida para medir conocimientos de los participantes en los seminarios o talleres y porque no se hace seguimiento a los acuerdos que se tomaban al finalizar estos eventos.

La implementación efectiva de las estrategias de formalización y propuestas de políticas públicas

141. Durante la evaluación se constató que tanto a nivel de gobierno como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, hay interés en implementar las estrategias y propuestas de políticas elaboradas en el marco del Proyecto; sin embargo estas intenciones, aproximadamente 9 meses después de haber culminado del Proyecto, aún no se han concretado. En el caso de la STPS en el Estado de México y de la STyFE en CDMX el cambio de autoridades en el segundo semestre del 2018 fue uno de los factores que explica la no implementación, aunque hay perspectivas favorables de que esto cambie en esta última institución tomando en cuenta que quien la dirige actualmente es la persona que coordinó el Proyecto

de la OIT. En las organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores, el tema de la informalidad no ha sido incorporado como una estrategia integral en sus Programas o Planes Nacionales multianuales.

142. Esta situación se explica principalmente porque ni la OIT ni los mandantes han realizado seguimiento o han continuado con lo avanzado, una vez que culminó el Proyecto. El representante entrevistado de una de las centrales sindicales manifestó *“Lo avanzado quedo ahí, no se activó ni se ha hecho seguimiento”*. En tanto, uno de los colaboradores externos entrevistados dijo *“Luego de acabados los talleres con las centrales sindicales, ya no se ha movido el tema de la informalidad, quieren que regrese la OIT”*, lo cual es un reflejo de la percepción positiva sobre el trabajo de la OIT pero no es una señal tan buena de sostenibilidad ya que se sigue dependiendo de la OIT para seguir avanzando.

Efectos en los micro negocios que fueron asesorados por el Proyecto

143. En la sección “efectividad” se mostró que los resultados de la asesoría a los 100 micro negocios no han sido satisfactorios, lo cual puede explicarse principalmente por errores en el diseño de esta estrategia de intervención, identificados en la sección “diseño”. Pero quizás también pudo faltar una mayor empatía de los asesores con los micro negocios (en el informe del Proyecto mencionan que en algunas empresas hubo desconfianza hacia ellos), aunque ello no pudo ser corroborado durante las visitas que se hicieron a algunos negocios durante la evaluación porque las personas entrevistadas manifestaron que no habían recibido la visita de un asesor o que no lo recordaban.

El contexto actual en México en torno a la informalidad

144. Según la ENOE, a febrero del 2019 la TIL en México era de 57.7%, el nivel más alto desde agosto del 2016. Es decir, la incidencia de la informalidad laboral sigue siendo la misma que hace 3 años, cuando inició el Proyecto⁴⁹.
145. La mayoría de las personas entrevistadas consideran que el contexto político actual no es favorable para reducir la informalidad porque no es un tema prioritario para el gobierno actual, como sí lo son por ejemplo el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), la vinculación del desarrollo económico con estos países, la lucha contra la corrupción, la reforma educativa. Otros argumentos mencionados son: (a) el Estado invierte una significativa cantidad de recursos en el mercado informal a través de las pensiones no contributivas (Programa 65 y más, Progresá, y recientemente el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, que está en etapa de diseño) o programas que permiten que el Estado compre a empresas informales, lo cual desincentiva y encarece estar en el mercado formal; (b) se le está quitando peso a la inspección y fiscalización administrativa, mientras que en el caso de la inspección laboral no se le está dando mayores recursos, y (c) se les ha quitado el subsidio a las guarderías estatales, lo que va a originar que las madres que dejaban a sus hijos en dichas guarderías tengan que renunciar a sus trabajos para cuidarlos.

⁴⁹ En términos absolutos, la cantidad de personas en informalidad laboral es cada vez mayor: los resultados de la ENOE para el cuarto trimestre del 2018 revelan que 30.69 millones de personas estaban en esta situación, 1.8% más respecto al mismo período del 2017.

146. Sin embargo, se espera que el nuevo Programa de Trabajo Decente (PTDP) y el Marco de Cooperación para el Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDAF, por sus siglas en inglés), instrumentos ambos que se vienen gestionando en la actualidad, puedan contribuir a crear un contexto más favorable para combatir la informalidad⁵⁰.
147. Un tema de actualidad en México es la reforma laboral aprobada por el Senado en abril del 2019. Esta reforma busca principalmente garantizar la libertad sindical, fortalecer la justicia laboral y proteger la libertad de negociación colectiva, en el contexto del T-MEC; en cambio, no tiene mucho que ver con la formalización empresarial o laboral⁵¹. También en abril del 2019 el Senado aprobó el dictamen que reforma las leyes federales de Seguro Social, para regular el trabajo doméstico remunerado y reconocer los derechos de las personas que se dedican a esta labor; con ello, los empleadores están obligados a inscribirlas en el IMSS y pagar las cuotas correspondientes. Cabe destacar que en las discusiones previas a la aprobación del dictamen, se han citado a los diagnósticos elaborados por el proyecto de OIT sobre formalización laboral de las trabajadoras del hogar.

Un desafío futuro: las nuevas formas de relaciones laborales

148. De acuerdo a la OIT (2019)⁵², en América Latina y en general a nivel mundial es necesario regular las formas atípicas de empleo que cada vez son más frecuentes, abordar los derechos de los trabajadores en todas las formas de empleo y ajustar la inspección de trabajo para que también cubra a estos trabajadores. La misma fuente sostiene que es esencial que todos los cambios se lleven a cabo dentro del marco del diálogo social que incluya a las empresas transnacionales y los trabajadores no regulados o informales.
149. De manera más específica, la CEPAL y OIT (2019)⁵³ señalan que la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo establecida por la OIT ha destacado que las plataformas digitales crean nuevas oportunidades laborales tanto a nivel local como en mercados digitales globales, pero que en muchos casos estas nuevas formas de trabajo se desarrollan fuera de las regulaciones existentes, de manera que los trabajadores no gozan de los derechos laborales y sociales establecidos por la legislación correspondiente.
150. En estos casos, la CEPAL y OIT señalan que un elemento clave es dilucidar si estas nuevas formas de trabajo representan una nueva modalidad de empleo asalariado, si corresponden a un trabajo independiente o si deberían ajustarse el marco normativo, ya que ni las normas que se refieren al empleo asalariado ni las correspondientes al trabajo por cuenta propia reflejan adecuadamente las características de estos trabajos. La Comisión plantea una garantía laboral universal respecto de los derechos fundamentales del trabajo, independientemente del

⁵⁰ El PTDP es el marco principal de apoyo de la OIT a sus mandantes en el ámbito nacional. En el caso del PTDP de México, que incluye continuar el proceso de transición a la formalidad, ya se firmó un Memorándum de entendimiento. En tanto, el MANUD constituye la herramienta de programación común del Sistema de las Naciones Unidas con los gobiernos.

⁵¹ En el [Anexo 6j](#) se presentan los aspectos más saltantes de esta reforma laboral.

⁵² “The Future of Work We Want: a global dialogue”, OIT 2019.

⁵³ “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, Mayo 2019, #20.

acuerdo contractual o la situación laboral en que se desarrolle. También sugiere garantizar los derechos de los trabajadores a la libertad sindical y negociación colectiva, y establecer un sistema de gobernanza internacional de las plataformas digitales del trabajo que exija a estas plataformas que respeten determinados derechos y protecciones mínimas⁵⁴.

4. Conclusiones, lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Relevancia del Proyecto

1. Un primer factor que justifica la existencia del Proyecto es la alta incidencia de la informalidad en el sector comercio al por menor y las precarias condiciones laborales en que se encuentran los trabajadores de dicho sector.
2. El Proyecto está muy alineado a los objetivos y estrategias de instrumentos nacionales de política, como el PND 2013-2018, el PNF y el CNP. Además, responde a un pedido explícito de asistencia de los mandantes a la OIT para elaborar la “Matriz de Compromisos del Sector Comercio al por Menor” e implementar acciones contempladas en esta Matriz, en el marco de la “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor” en CDMX y Estado de México.
3. El Proyecto es concordante con una de las prioridades de la OIT, que es contribuir a la reducción de la informalidad. Esta priorización de la OIT se refleja en la Recomendación 204 del 2015, en el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y 2018-2019, en las áreas prioritarias establecidas para la OIT en la Región y en el Programa Regional FORLAC. Asimismo, se vincula a la meta 8.3 del ODS 8 de la Agenda 2030.

Validez del diseño del Proyecto

4. Los estudios sobre informalidad empresarial y laboral en el comercio al por menor y la elaboración de estrategias y propuestas de políticas públicas de formalización, que son los principales productos contemplados por el Proyecto, responden a solicitudes específicas de los mandantes, y son líneas acción respaldadas por la Recomendación 204 y por el Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017. Además, están interrelacionadas porque los estudios son insumos clave para elaborar las estrategias y propuestas políticas públicas de formalización.
5. El Proyecto contempla indicadores de cumplimiento a nivel de productos pero no a nivel de resultados, como porcentaje de negocios visitados que se formalizaron, si las estrategias elaboradas iniciaron su implementación, y sobre todo indicadores para medir que los mandantes han fortalecido su capacidad institucional.

⁵⁴ En el [Anexo 6k](#) se presentan ejemplos de regulación e inspección en el trabajo en la región que identificaron la CEPAL y OIT respecto a las plataformas virtuales de entrega de productos vinculados a las áreas de comercio y gastronomía, a través de repartidores motorizados; a los choferes que trabajan con las aplicaciones Uber y Cabify; entre otras formas atípicas de empleo.

6. En el diseño del Proyecto no se identificaron los riesgos de la intervención y tampoco se consideró realizar alianzas con organismos de las Naciones Unidas para promover el uso de la Recomendación 204, que son tipos de alianzas que sí se contemplan en el Resultado 6 del Programa y Presupuesto 2016-2017 OIT.
7. El documento de diseño del Proyecto hace alusión explícita al enfoque de género en su objetivo de intervención y en la articulación del Proyecto con otras unidades de la OIT. En cambio, no se explicitan metas desagregadas por género en algunos productos o líneas de acción como la formación a representantes del gobierno, organizaciones de empleadores u organizaciones de trabajadores; o el acompañamiento y asesoramiento a micro empresarios.
8. Los mandantes no tuvieron participación en el diseño del Proyecto, aunque reconocen que desde el inicio estuvieron interesados en participar en la ejecución del mismo, principalmente el gobierno (STPS, IMSS) porque el tema es parte fundamental de sus mandatos, y las organizaciones de los empleadores (CONCANACO) porque les conviene que hayan más empresas formales porque se amplía la cantidad potencial de afiliados.

Efectividad del Proyecto

9. El Proyecto llevó a cabo la mayoría de productos que contempló en su diseño: (a) estudios vinculados a la informalidad; (b) estrategias de formalización en el comercio al por menor con la STPS a nivel federal, con la STyFE a nivel de gobierno de la CDMX, y con organizaciones de empleadores y de trabajadores; (c) capacitación a representantes de los mandantes sobre la Recomendación 204 y en herramientas para la elaboración de una política pública y de acciones empresariales y sindicales para la formalización; y (d) acompañamiento y asesoría a 100 micro empresas del sector comercio al por menor.
10. Pero algunos productos no se llevaron a cabo: (a) sistema de monitoreo y evaluación de los resultados operado por el INADEM; (b) elaboración de estrategia de formalización en el sector de la floricultura, a pedido de la STPS para el Estado de México, y capacitación para el diseño de una propuesta de política pública para la formalización en el sector de costura y confección, a pedido de la STyFE en CDMX; y (c) plataforma de servicios sindicales reforzados, dirigida a la afiliación de los trabajadores de la economía informal. En la no realización de los dos primeros productos influyeron razones externas al Proyecto, como el debilitamiento del INADEM y el cambio de autoridades en la STPS y el STyFE.
11. La evaluación valora muy positivamente los estudios realizados, principalmente su rigurosidad metodológica y que hayan generado información que complementa la que ya estaba disponible en otras fuentes y que pueden ser muy relevantes para el diseño de estrategias y propuestas de políticas públicas, como las razones por las que los dueños de micro negocios son informales, su nivel de satisfacción y expectativas futuras, su pertenencia a asociaciones; su auto percepción de informalidad y las necesidades de capacitación u otros servicios; los factores determinantes de la formalidad empresarial y a la formalidad laboral.
12. La evaluación considera que los objetivos y acciones de la estrategia general de formalización recogen los principales resultados de los estudios realizados por el

Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina; incluyen las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad (productividad, incentivos empresariales y para trabajadores, y fiscalización); y busca aprovechar los diferentes programas estatales existentes.

13. Sin embargo, se han identificado algunos espacios de mejora para la estrategia de formalización, específicamente la inclusión de los siguientes aspectos: (a) la adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos para crear y formalizar empresas, afiliarse a la seguridad social, pagar obligaciones laborales; (b) el abordaje de las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y de cuidado de los miembros del hogar; y (c) el fomento a la asociatividad como un mecanismo adicional para que las empresas puedan mejorar su productividad.
14. Los resultados de la asesoría a los 100 micro negocios no han sido satisfactorios: solo el 66% recibió una segunda visita, apenas el 15% mostró interés en seguir avanzando en la formalización luego de la segunda visita, y ninguno había completado su formalización a mayo del 2018. Ello puede explicarse por deficiencias en el diseño de la estrategia (solo previó brindar información; apunta a la formalización sin tomar en cuenta los niveles de productividad; aplica la misma intervención a todas las microempresas, sin tomar en cuenta que tienen diferentes características, necesidades y motivaciones) y en su ejecución (falta de una mayor empatía de los asesores con los micro negocios, insuficientes acciones de seguimiento a las visitas realizadas).
15. Los estudios elaborados en el marco del Proyecto hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor, principalmente una mayor participación de las mujeres y una situación más crítica de las mujeres en las condiciones de trabajo (menores salarios, mayor subempleo por horas, menor acceso a seguridad social). En cambio, en la estrategia de formalización del comercio al por menor y en la propuesta de políticas públicas no se aprecia la inclusión de estrategias o acciones para abordar las restricciones que enfrentan las mujeres para participar en los negocios, sobre todo la de ser casi la única responsable de las tareas domésticas y cuidado de los miembros del hogar.
16. Lo anterior se vincula a que en el país en general se sigue considerando que el rol principal de las mujeres es el cuidado del hogar: esta lógica de división sexual del trabajo y de las tareas domésticas y de cuidado de miembros del hogar limita el empoderamiento económico, social y cultural de las mujeres. Otro factor que limita este empoderamiento es que no existen políticas públicas ni programas que promueven una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
17. Las personas entrevistadas de la OIT y los representantes de los mandantes valoran positivamente que los diagnósticos, las estrategias y las propuestas de políticas públicas de formalización fueron trabajadas, discutidas y/o validadas en reuniones, seminarios y talleres con instituciones de gobierno (STPS, Inspección Federal del Trabajo), organizaciones de empleadores y de trabajadores.
18. Los avances del Proyecto han contribuido, aunque sea de manera incipiente, al logro los siguientes criterios de cumplimiento de algunos indicadores del Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT: *“El gobierno, en consulta con los interlocutores*

sociales, desarrolla o revisa las estrategias o planes de acción nacionales de manera que se facilita la transición a la formalidad en toda la economía”; “Los mandantes realizan campañas de información y sensibilización para promover la formalización”; y “La concepción común se basa en un diagnóstico adecuado de la economía informal y su incidencia a escala nacional”.

Efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto

19. El Proyecto ha contado con el apoyo de la Directora de la Oficina País de OIT en México, principalmente motivando a los mandantes a continuar con lo avanzado, de la Oficial Nacional de Empleo en la revisión del contenido de los estudios, y de ACTRAV y ACTEMP para asegurar la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las diferentes actividades ejecutadas
20. El Proyecto no tuvo mayor articulación con otras intervenciones de la OIT en México llevadas a cabo durante el período 2016-2018 vinculadas al Resultado 6 del Programa y Presupuesto OIT 2016-2017 y tampoco ha tenido casi relación con el INM ni con el BM.
21. La principal debilidad de la gestión del Proyecto ha sido la ausencia de mecanismos para realizar seguimiento a las acciones realizadas y para orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados.
22. Los aspectos que más valoran los mandantes sobre trabajar con la OIT son los siguientes: (a) la calidad de sus estudios, así como de la asistencia técnica y capacitaciones que brindan sus especialistas y expertos, (b) les permite estar informados sobre normatividad internacional; (c) su orientación a generar políticas públicas que promuevan el tránsito a la formalidad; (d) su búsqueda permanente del diálogo y participación tripartita y su rol de intermediario entre sindicatos y gobierno; (e) su experiencia y amplio conocimiento sobre informalidad en México y en general en América Latina, y (f) dentro de los organismos de las Naciones Unidas, la OIT es la institución especialista en materia laboral y de formalidad.
23. Los mandantes también plantearon sugerencias para mejorar el trabajo de la OIT: (a) que realice más estudios de casos en sectores y ámbitos geográficos específicos; (b) que asuma más protagonismo en temas relevantes como la reforma laboral aprobada recientemente; (c) que haga una mayor difusión de su rol; (d) que realice seguimiento a sus proyectos; y (e) que se pueda acceder de manera virtual más fácilmente a sus estudios y materiales de difusión.

Eficiencia en el uso de recursos del Proyecto

24. El Proyecto ha sido eficiente en el uso de recursos financieros ya que ejecutó el 100% del monto presupuestado (\$368,333 de fondos RBSA y \$20,000 de fondos RBTC). La flexibilidad de modalidad de RBSA para poder redistribuir los montos al interior del presupuesto, sin que el monto global se altere, ha contribuido a que se logren los productos y resultados previstos.
25. En cambio, el Proyecto tuvo que utilizar 4 meses más de lo previsto en el diseño (se extendió de abril a agosto del 2018) porque el avance fue muy lento durante el 2016 (lo cual a su vez se explica porque la coordinadora recién inició funciones en febrero

del 2017) y porque los mandantes solicitaron asistencia técnica para actividades o productos no previstos inicialmente.

Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del Proyecto

26. Los representantes de las organizaciones de empleadores, organizaciones de trabajadores y de las instituciones del gobierno que fueron entrevistados durante la evaluación coinciden que el Proyecto ha contribuido (a través de los eventos de socialización y discusión de los estudios que desarrolló) a que tomen conciencia sobre los diferentes tipos y niveles de informalidad y también (a través de los eventos de difusión de la Recomendación 204) a que conozcan los diferentes mecanismos que se pueden utilizar para contribuir a su reducción.
27. Los talleres de elaboración y validación de las estrategias de formalización y rutas críticas para implementarlas, realizadas en el marco del Proyecto, han permitido que el gobierno (STPS a nivel federal, STyFE a nivel de gobierno de la CDMX), las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuenten con estrategias de formalización del comercio al por menor, lo cual puede ser un indicio de que han mejorado sus capacidades para diseñar estas estrategias.
28. En cambio, no hay evidencias de que las organizaciones de empleadores o de trabajadores hayan fortalecido estas capacidades de diseñar estrategias de formalización entre sus afiliados o hayan incidido en sus niveles de formalización, y tampoco de que las instituciones del gobierno cuenten con mayores capacidades para elaborar propuestas de políticas públicas de formalización.
29. Si bien a nivel de gobierno y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen interés en implementar las estrategias y propuestas de políticas elaboradas en el marco del Proyecto, estas intenciones aproximadamente 9 meses después de haber culminado del Proyecto aún no se han concretado.
30. La mayoría de las personas entrevistadas durante la evaluación consideran que el contexto político actual no es favorable para reducir la informalidad ya que no es un tema prioritario para el gobierno actual. Además, porque se le está quitando peso a la inspección y fiscalización administrativa y no se le está dando mayores recursos a la inspección laboral, y porque se les ha quitado el subsidio a las guarderías estatales, lo que va a originar que las madres tengan que renunciar a sus trabajos para dedicarse a cuidar a sus hijos o hijas.

4.2. Lecciones aprendidas

LL Element	Text
Brief description of lesson learned	1. La estrategia de acompañamiento y asesoría a los dueños y trabajadores de micro negocios en sectores como el del comercio al por menor puede ser más efectiva si se toman en cuenta los aprendizajes de experiencias de formalización en América Latina.
Context and any related preconditions	Los principales aprendizajes de las experiencias de formalización en América Latina son los siguientes: (a) cuando las experiencias han priorizado un solo aspecto del problema los resultados han sido limitados, mientras que cuando se ha utilizado un enfoque integrado los resultados han sido mejores, (b) la mejora en productividad suele preceder a la formalización de los trabajadores, (c) las características, necesidades y motivaciones de quienes están en la informalidad empresarial y/o laboral son diferentes y, por lo tanto, las soluciones también, (d) un elemento clave para la formalización es que los empresarios perciban que es beneficioso para ellos, y (e) la formalización comercial y la formalización laboral no siempre van emparejadas, y es un proceso gradual, reversible, cambiante.
Targeted users / Beneficiaries	OIT, STPS, STyFE
Challenges /negative lessons - Causal factors	<p>En el caso del Proyecto no se tomaron en cuenta estos aprendizajes ya que (a) solo previó brindar asesoría e información (es decir, consideraron apenas una de las causas de la informalidad) y además se contempló hacerlo apenas con dos visitas; (b) apunta a la formalización de las empresas y trabajadores sin tomar en cuenta los niveles de productividad; y (c) aplica la misma intervención a todas las microempresas, sin tomar en cuenta que tienen diferentes características, necesidades y motivaciones, que además ya habían sido identificadas, para cada uno de los 100 micro negocios, en el diagnóstico realizado por Parametría.</p> <p>Estas debilidades habrían contribuido a explicar que los resultados de la asesoría a los 100 micro negocios no hayan sido los esperados: solo el 66% recibió una segunda visita; apenas el 15% mostró interés, luego de la segunda visita, en seguir avanzando en la formalización; y ninguno había completado su formalización a mayo del 2018. Asimismo, durante la evaluación realizada en abril del 2019, solo uno de los cinco dueños de micro negocios con los que se logró conversar manifestó que la OIT lo había visitado el año anterior y el resto dijo que no o no se acordaba.</p>
Success / Positive Issues - Causal factors	
ILO Administrative Issues	

LL Element	Text
Brief description of lesson learned	2. Todo proyecto que tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los mandantes (para formalizar empresas y trabajadores, en el caso del proyecto evaluado), debe identificar desde su diseño cuáles son las capacidades que espera generar o fortalecer y cuáles son los mecanismos que se piensan utilizar para medir este resultado.
Context and any related preconditions	
Targeted users / Beneficiaries	OIT
Challenges /negative lessons - Causal factors	En el Proyecto no se identificaron ni las capacidades que se espera generar ni previeron mecanismos de medición, y por lo tanto, la evaluación no encontró evidencias de que las organizaciones de empleadores o las organizaciones de trabajadores hayan mejorado los servicios que brindan a sus afiliados u ofrezcan algún nuevo servicio a sus afiliados ni sus capacidades de elaboración de propuestas de políticas públicas de formalización.
Success / Positive Issues - Causal factors	
ILO Administrative Issues	

LL Element	Text
Brief description of lesson learned	3. La coordinación oportuna y el trabajo conjunto con otras instituciones puede contribuir a mejorar la efectividad de un Proyecto (mayores resultados e impactos) y también su eficiencia (inversión más eficiente de recursos).
Context and any related preconditions	Durante el 2018 el Banco Mundial ha implementado en México el proyecto "Mi asesor, tu socio para elevar la productividad" dirigido al sector comercio al por menor. El proyecto ha trabajado con 800 micro empresas beneficiarias en CDMX, cantidad 8 veces mayor a las 100 micro empresas que buscó asesorar el Proyecto de OIT
Targeted users / Beneficiaries	OIT
Challenges /negative lessons - Causal factors	<p>El Proyecto no tuvo mayor relación con el Instituto Nacional de la Mujer. Si bien esto puede explicarse porque el Instituto trabaja sobre todo temas de salud, reproducción, violencia, derechos políticos y no tanto de empleo, igual hubiera podido ser un aliado importante para la implementación del enfoque de igualdad de género en el Proyecto.</p> <p>El Proyecto tampoco ha tenido relación con el Banco Mundial. Hubiera sido importante una mayor vinculación del Proyecto con el Banco ya que ambos han realizado en el 2018 asesoría y acompañamiento a micro negocios del mismo sector de actividad (comercio a por menor) y en el mismo ámbito geográfico (CDMX).</p>
Success / Positive Issues - Causal factors	
ILO Administrative Issues	

4.3. Buenas prácticas

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	1. Los estudios elaborados en el marco del Proyecto tienen alta rigurosidad metodológica; han generado información que complementa la que ya estaba disponible de otras fuentes y que puede ser muy relevante en términos de diseño de estrategias y de propuestas de políticas públicas; hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor en cuanto a incidencia del problema y a las condiciones laborales; y son muy valorados por los mandantes.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	Los estudios elaborados en el marco del Proyecto han sido: (a) características del empleo con base a estadísticas oficiales de ENOE, (b) informalidad en los micro negocios del sector comercio al por menor en CDMX con base a una encuesta aplicada a 1,010 micro negocios, (c) identificación de retos y oportunidades para la formalización con base a entrevistas y grupos focales, (d) determinantes de la formalización laboral en México, y (e) buenas prácticas de formalización en América Latina y análisis de programas existentes en México.
Establish a clear cause-effect relationship	<p>En cuanto a la rigurosidad metodológica (a) en el estudio de informalidad en los micro negocios, se aplicó una encuesta 1,010 dueños o empleados de unidades económicas del comercio al por menor con 0 a 10 empleados en CDMX, seleccionadas aleatoriamente, con un nivel de confianza de 95% y margen de error de 3.1%, sobre la base del DENUÉ del INEGI, (b) en el estudio de identificación de retos y oportunidades para la formalización, se trabajó con grupos focales con dueños de comercio y empleados de comercio al por menor formales e informales, y (c) en el estudio de determinantes de la formalización laboral, se utilizó información panel para los 32 Estados del país de 2010 a 2015, y se tomó en cuenta el valor agregado por trabajador para 9 sectores económicos en cada Estado.</p> <p>La información “nueva” que han aportado estos estudios al debate son: a) razones por las que los dueños de los micro negocios son informales (principalmente que no quieren pagar impuestos), (b) su nivel de satisfacción y expectativas futuras (más del 80% se encuentran satisfechos con su actual situación laboral y quieren continuar con su actividad actual en el mismo lugar), (c) su pertenencia a asociaciones (solo el 2% pertenece a alguna); (d) la auto percepción de informalidad y disponibilidad para salir de esta situación (si bien más de la mitad de las unidades económicas son total o medianamente informales, solo el 27% se percibe como tal); (e) los factores vinculados a la formalidad empresarial (mayor tamaño y antigüedad de las unidades económicas, mayor nivel educativo de los dueños y de los trabajadores, mayor importancia significativa de los ingresos del negocio en el ingreso total familiar); y (f) los determinantes de la formalidad laboral (el crecimiento de la economía y su composición sectorial, en cambio las inspecciones laborales y los incentivos tributarios, no resultaron estadísticamente significativas como variables explicativas).</p>
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	Los estudios elaborados hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor: (a) la participación de las mujeres supera claramente a la de hombres (el ratio trabajadores hombres / trabajadores mujeres es 0.77), aunque en la CDMX esta diferencia se reduce (ratio 0.96); (b) entre los trabajadores asalariados y empleadores hay más trabajadores hombres que mujeres (ratio 1.13), (c) la situación de las mujeres en cuanto a los salarios y condiciones de trabajo en general es más crítica: la proporción de quienes están en situación de subempleo por horas es más alta entre las mujeres, el salario mensual promedio de los hombres es superior a la de las mujeres en 1,222 pesos (en CDMX la diferencia es 1,919 pesos); y la proporción de quienes cuentan con seguridad social es más alta entre hombres (57%) que entre mujeres (53%).
Potential for replication and by whom	Los estudios elaborados en el marco del Proyecto se están tomando como referencia, en cuanto a metodología y estructura del contenido, en un proyecto de formalización de comercio al por menor que la OIT está llevando a cabo en Guatemala, Honduras y El Salvador, en el que se va a hacer una encuesta a establecimientos informales así como otros estudios en base a fuentes secundarias
Upward links to higher ILO Goals	
Other documents or relevant comments	

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	2. Las causas identificadas, los objetivos, componentes y acciones de la estrategia general de formalización del sector comercio al por menor elaborada en el marco del Proyecto recogen acertadamente los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina. Además, la estrategia incluye las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; y, para ser más eficiente en su intervención, busca aprovechar la existencia de diferentes programas estatales que se implementan en México.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	<p>En el proceso de elaboración de la estrategia general de formalización participaron diferentes expertos en el tema de la informalidad y en metodología de diseño de estrategias, quienes en primer lugar identificaron las causas de la informalidad de las empresas, de los trabajadores y del empleo como unidad productiva. Habiendo definido las causas, se hizo lo mismo con los objetivos, estrategias y principales acciones para el proceso de formalización del comercio al por menor en la CDMX.</p> <p>La estrategia también priorizó la población beneficiaria, estableció la duración estimada y el principal indicador de resultados, e identificó los principales actores para la implementación de la estrategia y los supuestos de la intervención</p>
Establish a clear cause-effect relationship	<p>Las principales lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina que recoge la estrategia general de formalización del comercio al por menor principalmente la importancia de la productividad, el enfoque integrado, tomar en cuenta el análisis costo beneficio que hacen los empresarios y trabajadores al momento de decidir si son formales o informales, y las diferencias para abordar la informalidad laboral y empresarial.</p> <p>La estrategia general de formalización del comercio al por menor incluye las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad: productividad, incentivos empresariales y para trabajadores, y fiscalización.</p> <p>Para ser más eficiente en su intervención, la estrategia general de formalización del comercio al por menor busca aprovechar la existencia de diferentes programas estatales: de agilización en el registro de empresas, de beneficios de regímenes tributarios existentes, de gradualidad y subsidio en los pagos de seguridad social vía RISS, de incremento de capacidades para trabajadores del sector.</p>
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	
Potential for replication and by whom	
Upward links to higher ILO Goals	
Other documents or relevant comments	

GP Element	Text
Brief summary of the good practice	3. Los mandantes valoran positivamente que todo lo que se hizo en el Proyecto (diagnósticos, estrategias de formalización, propuestas de políticas públicas de formalización) fue trabajado, discutido y/o validado por los mandantes.
Relevant conditions and Context: limitations or advice in terms of applicability and replicability	Si bien el Proyecto se origina en una solicitud de apoyo de CNP, que es un órgano tripartito, los mandantes (según las entrevistas realizadas durante la evaluación) no tuvieron participación en el diseño del Proyecto. Sin embargo, reconocen que desde el inicio estuvieron interesados en participar en la ejecución del mismo, principalmente el gobierno (STPS, IMSS) y las organizaciones de los empleadores (CONCANACO, CONCAMIN); en el primer caso porque el tema es parte fundamental de sus mandatos y en el segundo porque les conviene que haya más empresas formales porque se amplía la cantidad potencial de afiliados y para que la competencia con sus afiliados (que son formales) sea más pareja
Establish a clear cause-effect relationship	<p>En el caso de los diagnósticos fueron elaborados por la OIT y socializados y validados en reuniones con los mandantes.</p> <p>En las estrategias de formalización, a partir de una propuesta general de la OIT, se validaron y ajustaron con cada uno de los mandantes, primero por separado con talleres y reuniones de discusión, y luego mediante mesas tripartitas.</p> <p>En cuanto a las propuestas de políticas públicas de formalización también se elaboraron de manera conjunta mediante seminarios y talleres con personal directivo y operativo de la STPS y de la Inspección Federal del Trabajo, así como con los empleadores.</p>
Indicate measurable impact and targeted beneficiaries	De acuerdo a las entrevistas realizadas durante la evaluación a las organizaciones de empleadores (CONCANACO y CONCAMIN), las organizaciones de trabajadores (CTM y UNT) y las instituciones del gobierno (STPS e IMSS), los aspectos que más valoran de trabajar con la OIT son los siguientes: (a) la calidad de sus investigaciones, estudios, diagnósticos, así como de la asistencia técnica y capacitaciones que brinda, (b) les permite estar informados sobre normatividad internacional, (c) su orientación a generar políticas públicas que promuevan el tránsito a la formalidad, (d) su búsqueda permanente del diálogo y participación tripartita y en los eventos que organiza, su rol de intermediario entre sindicatos y gobierno, (e) su experiencia y amplio conocimiento sobre informalidad en México y en general en América Latina, así como la calidad de sus especialistas y expertos, y (f) dentro de los organismos de las Naciones Unidas, si bien son varias las instituciones que trabajan en temas laborales, la OIT es la institución especialista en la materia.
Potential for replication and by whom	
Upward links to higher ILO Goals	
Other documents or relevant comments	

4.4. Recomendaciones

Recomendación	Lineamientos	¿A quién va dirigido?, nivel de priorización, plazo, nivel de implicación de recursos	Conclusión, lección aprendida o buena práctica a la que se vincula
<p>1. Identificar desde el diseño de un Proyecto cuáles son las capacidades técnicas y/o funcionales de los mandantes que se quieren generar o fortalecer con la intervención y los mecanismos e instrumentos para medir si estas capacidades efectivamente se han generado o fortalecido.</p>	<p>*Algunos ejemplos de capacidades que se pueden generar y/o fortalecer en proyectos sobre informalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Comprensión del problema de informalidad y de la normatividad. -Manejo de la información estadística y de las experiencias y buenas prácticas en otros países -Elaboración y seguimiento de estrategias y propuestas de políticas sobre formalización -Incorporación de la perspectiva de igualdad de género en las estrategias y políticas -Participación de calidad en espacios de diálogo social y consultas con gobierno sobre formulación y aplicación de políticas para la transición a la formalidad -Extensión de afiliación y prestación de servicios a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal -Capacidades funcionales de las instituciones: estructuras de gobernanza interna, sistemas de gestión, planificación estratégica, liderazgo, creación de alianzas y relaciones. <p>*La OIT en su documento “Estrategia de OIT para fomento de la capacidad institucional” (Consejo de Administración de OIT, febrero 2019) plantea que en las capacitaciones se promuevan enfoques innovadores de técnicas de aprendizaje, avances tecnológicos, nuevas perspectivas analíticas. Asimismo, pretende impulsar mejoras de la capacidad de los proveedores locales de formación para resolver las actuales restricciones de los mandantes para acceder a la formación y para incrementar la sostenibilidad de las iniciativas de fomento de la capacidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> √ A la OIT (Programación y PARDEV) √ A las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores √ Prioridad alta √ Corto plazo √ Implicación de recursos baja 	<p>Conclusión 5 y Lección Aprendida 2</p>
<p>2. Identificar desde el diseño de un Proyecto las potenciales alianzas con otras instituciones, especificando el tipo de complementariedad (temática, metodológica, público objetivo, ámbito geográfico, actores relevantes), la viabilidad y requisitos para la concreción de la alianza.</p>	<p>*Con un proyecto como el evaluado, la OIT podría vincularse con el BM para hacer estudios, encuestas, y para difundir sus resultados. También para proponer al Estado que lleve a cabo una expansión (en cuanto a número de beneficiarios, zonas geográficas) de la asesoría brindada a las micro empresas.</p> <p>*También podría vincularse con el Instituto Nacional de la Mujer (INM) para una mejor implementación del enfoque de igualdad de género en las intervenciones que la OIT efectúe, donde el INM podría aportar desde la parte estratégica, contacto con organizaciones de mujeres, trabajo de campo, y la OIT principalmente desde la parte temática.</p> <p>*Hay un contexto favorable para el establecimiento de alianzas con otras instituciones, tomando en cuenta que el Sistema de Naciones Unidas viene impulsando una mayor coordinación entre las instituciones que lo conforman, desde</p>	<ul style="list-style-type: none"> √ A la OIT (Programación y PARDEV) √ A las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores √ Prioridad media √ Corto plazo √ Implicación de recursos baja 	<p>Conclusiones 6 y 20, y Lección Aprendida 3</p>

	la planificación de las intervenciones. Asimismo, la Agenda 2030 concede mayor importancia a las alianzas de colaboración y a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular. Y la propia OIT, según su documento “Comisión Mundial sobre el futuro del trabajo. Trabajar para un futuro más prometedor” (2019), quiere impulsar el establecimiento de relaciones de colaboración más sistémicas entre OIT y la Organización Mundial del Comercio.		
3. Un proyecto que busque contribuir a reducir la informalidad empresarial y/o laboral debe identificar previamente cuáles son las principales causas del problema; plantear un enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; tomar en cuenta las evidencias empíricas sobre la efectividad de las intervenciones recientes de la región; y aprovechar la existencia de diferentes programas estatales, considerando las principales debilidades que tienen estos programas.	<p>*Las principales causas de la informalidad en México son: (a) la normatividad engorrosa, la tramitología; (b) el modelo de seguridad social está basado exclusivamente en empleo formal; (c) la percepción de baja calidad y eficiencia de los servicios del IMSS; (d) al formalizarse se asumen costos muy altos; (e) al empresario no le resulta rentable formalizarse; (f) el trabajador prefiere recibir más dinero como sueldo a tener que destinar una parte a pagar el seguro social; (g) al formalizarse, la empresa se hace visible y hay más autoridades que pueden solicitar coimas; (h) baja percepción del riesgo de ser identificados como informales; e (i) la informalidad como un tema cultural, de idiosincrasia.</p> <p>*El enfoque integrado debería incluir cuatro vías principales: productividad; normas, regulaciones y procedimientos; incentivos empresariales y para trabajadores; y fiscalización y capacidad administrativa para hacer cumplir las normas.</p> <p>*Las evidencias empíricas sobre la efectividad de las intervenciones en la región dan cuenta de los siguientes hallazgos: (a) los impactos del crecimiento sobre la formalización tienden a ser mayores que los de las intervenciones institucionales, (b) los mejores resultados provienen de experiencias que combinan crecimiento con intervenciones institucionales y de política integradas, (c) la evidencia sobre el impacto de los diversos programas o iniciativas institucionales hacia la formalización es escasa y además los pocos estudios no siempre encuentran impacto (sobre todo las que se orientan a la formalización empresarial), y cuando este existe, suele ser pequeño y de corta duración, y (d) la formalización toma tiempo.</p> <p>*Las principales debilidades de los programas públicos que buscan combatir la informalidad en México son: (a) la duplicidad de los programas, cada institución funciona y atiende en su propio ámbito, (b) no se ha puesto mucho énfasis a las estrategias coercitivas que complementen las de simplificación de trámites; (c) las iniciativas de atención estatal y local suelen replicar lo que hacen las intervenciones a nivel federal, sin tomar en cuenta las particularidades de cada zona; y (d) hay pocos programas enfocados en mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.</p>	<p>√ A la OIT (Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK)</p> <p>√ A las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores</p> <p>√ Prioridad alta</p> <p>√ Corto plazo</p> <p>√ Implicación de recursos baja</p>	Conclusiones 12 y 14 y Buena Práctica 2
4. Considerar desde el diseño de un Proyecto una estrategia de incidencia política	*Esta estrategia debería incluir principalmente espacios de diálogo y discusión de las propuestas técnicas con representantes del poder legislativo y ejecutivo de un país.	<p>√ A la OIT (Programación y PARDEV)</p> <p>√ Prioridad media</p>	Conclusión 23

<p>articulada con propuestas técnicas que incorporen los intereses de los mandantes y propicie el diálogo bilateral o tripartito.</p>	<p>*También puede incluir otras acciones como asistencia técnica para elaboración de propuestas o proyectos de ley; promoción de firma y ratificación de tratados y convenios internacionales; presencia en medios de comunicación y pronunciamientos sobre temas relevantes de coyuntura.</p>	<p>√ Corto plazo √ Implicación de recursos media</p>	
<p>5. Establecer mecanismos e instrumentos que permitan a la OIT realizar seguimiento a los proyectos, intervenciones y acciones que realiza, así como orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados y así se pueda generar un aprendizaje en las organizaciones.</p>	<p>*La implementación de esta estrategia empieza desde el diseño, identificando indicadores y metas globales y parciales para cada uno de los resultados y productos del Proyecto, así como un sistema sencillo de seguimiento del avance de estas metas, que incluya un protocolo de recojo periódico de información.</p> <p>*En el caso de los productos, este protocolo podría aplicarse cada 3 o 4 meses, mientras que en el caso de resultados cada 8 o 10 meses, y siempre tomando como parámetros las metas parciales que se habían previsto alcanzar en el diseño.</p> <p>*A nivel de productos este protocolo de recojo de información podría ser aplicado por el jefe o coordinador del Proyecto, mientras que a nivel de resultados se podría recurrir a los propios mandantes.</p>	<p>√ A la OIT (Programación, PARDEV y punto focal de monitoreo y evaluación) √ Prioridad alta √ Corto plazo √ Implicación de recursos media</p>	<p>Conclusión 21</p>
<p>6. La incorporación del enfoque de igualdad de género en un proyecto de informalidad debe considerar necesariamente la economía de cuidados del hogar, no solo en sus diagnósticos y estudios, sino principalmente en las estrategias y propuestas de políticas.</p>	<p>*Las estrategias y políticas deberían promover principalmente que se comparta la prestación de cuidados no remunerados en el hogar de manera más equitativa entre hombres y mujeres para generar igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo.</p> <p>*La incorporación de la economía de cuidados del hogar en los diagnósticos, estrategias y propuestas de políticas debe ser verificada a través de los mecanismos de seguimiento y evaluación del Proyecto</p>	<p>√ A la OIT (Programación, PARDEV, Especialista de género - ETD) √ A las instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores √ Prioridad alta √ Corto plazo √ Implicación de recursos media</p>	<p>Conclusiones 15 y 16</p>
<p>7. Los estudios que se realicen sobre informalidad deben incluir en su alcance el análisis de la cadena productiva Asimismo, se recomienda que la OIT difunda de manera virtual los estudios que elabore, haciendo uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones, de fácil entendimiento por los diversos actores.</p>	<p>*El análisis de la cadena productiva debería poner especial énfasis en los proveedores, que son quienes permiten a los informales comprar barato los insumos.</p>	<p>√ A la OIT Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK) √ Prioridad media √ Corto plazo √ Implicación de recursos media</p>	<p>Conclusión 23</p>