

Presupuestos de México para la transición

Red de Solidaridad de la Maquila | diciembre de 2019



En este documento informativo sobre la reforma de la justicia laboral en México, la RSM examina cómo el gobierno mexicano intenta financiar su implementación, haciendo una revisión de las asignaciones presupuestarias para 2020. La financiación de la implementación es de particular importancia a la luz de la presión ejercida sobre México por el Congreso estadounidense para que muestre mayores compromisos con la reforma de la justicia laboral y su cumplimiento antes de cualquier ratificación del tratado comercial EE UU-México-Canadá (T-MEC). Al momento de finalizar este documento, se ha logrado un acuerdo entre México, los Estados Unidos y Canadá sobre compromisos adicionales relacionados con el cumplimiento y el monitoreo de la implementación de las reformas a la justicia laboral en México. Analizaremos ese acuerdo en un documento futuro.

Los costos de transformar el sistema de justicia laboral de México

Desde que la legislación secundaria para la reforma de la justicia laboral fuera aprobada por el congreso de México el 29 de abril de 2019, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) ha estado preparándose para implementar la reforma. Esto incluye establecer guías para los nuevos procedimientos (como el Protocolo para la legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes¹), y establecer nuevas instituciones laborales en los niveles federal y estatal. Como lo señalamos en el documento informativo de octubre, la legislación determina un cronograma en el cual se deberá concluir la transición al nuevo sistema de justicia laboral, y las fases a completar para asegurar que el sistema esté listo para el 1° de mayo de 2023.²

Según el cronograma, la implementación de la reforma debe ser completada en etapas, comenzando en octubre de 2020.³ Las tareas principales de la primera etapa son establecer el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y crear tribunales laborales federales y estatales. En la primera etapa se formarán centros locales de conciliación y tribunales laborales en 10 estados, y para 2023 se extenderán al resto de los estados.

Según la STPS, los 10 estados de la primera etapa son Baja California Sur, Chiapas, Durango, Mexico State, Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala and Zacatecas.⁴ La segunda etapa, que comienza en octubre de 2021, comprende a otros 11 estados. La tercera etapa, que comienza en mayo de 2022, incorporará a los 10 estados restantes.⁵

Presupuesto federal para la reforma laboral

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), fue presentado al Congreso para su revisión el 8 de septiembre de 2019 con informes de ingresos y otros asuntos económicos, siendo aprobado por el Congreso el 21 de noviembre de 2019.⁶

La implementación de la reforma, incluyendo pagar por la transición, se ha convertido en el obstáculo principal en el congreso estadounidense para avanzar en la ratificación del T-MEC. El 4 de noviembre, Richard Trumka, presidente de la AFL-CIO, se reunió con el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) para discutir los planes de México para hacer cumplir la nueva ley, lo que fue seguido una semana después por la visita del Presidente de la Comisión de la Cámara de Representantes de EE UU encargada del tema, Richard Neal.⁷ El punto central de discusión era la preocupación de los Demócratas de que la asignación de fondos original para la implementación en el presupuesto federal no era suficiente dada la magnitud de la transición. Los recortes al presupuesto operativo de la STPS, ampliamente informados en la prensa mexicana, causaron un gran debate sobre la capacidad de México de manejar la logística de la implementación.⁸

En respuesta a los Demócratas, AMLO puso por escrito las promesas hechas a Richard Neal en una carta del 14 de octubre.⁹ La carta detalla que el gobierno mexicano ha donado el edificio para albergar al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral y ha instruido a la Secretaría de Hacienda a aumentar el presupuesto, de manera que 1.300 millones de pesos estarán disponibles para el primer año de la implementación. Una comparación hecha por la RSM entre la carta de AMLO y el presupuesto muestra que la cifra final de dinero disponible para la implementación es en realidad mayor que las promesas hechas al Congresista Neal.

El presupuesto federal asigna 1.401,9 millones de pesos (US\$69.336.589) para implementar la reforma laboral el primer año.¹⁰ El presupuesto incluye 197,3 millones de pesos (US\$9.098.203) para la creación del Centro Federal, y el nombramiento de 320 nuevos especialistas en conciliación y 321 registradores. El presupuesto también asigna 375,3 millones de pesos (US\$18.765.000) para establecer tribunales laborales en el nivel federal.¹¹ Se reservan transferencias adicionales a los estados para establecer

nuevas instituciones en el nivel estatal: 356,9 millones de pesos (US\$17.980.875) para los centros de conciliación locales, mientras que los tribunales laborales locales tienen asignado 170,1 millones de pesos (US\$13.505.850). La STPS recibirá 199,7 millones de pesos (US\$9.986.661) en dinero adicional para capacitación, y para supervisar la legitimación de los contratos colectivos de trabajo existentes una vez que ese proceso esté en marcha. En total, el costo de la transformación plena del sistema de justicia laboral en el período de cuatro años está estimado en 2.223 millones de pesos (US\$119.348.461).¹²

Recortes presupuestarios a la STPS para 2020

Además de la reforma laboral, la STPS está administrando cinco importantes iniciativas programáticas de la administración actual, incluyendo un programa de aprendizaje para jóvenes (*Jóvenes Construyendo el Futuro – JCF*), cambios en las políticas de salario mínimo, la regulación de la subcontratación y la promoción de derechos laborales de trabajadoras domésticas y regulación de sus condiciones de trabajo.¹³ Las últimas tres son esencialmente esfuerzos legislativos, y el programa JCF ocupa gran parte del presupuesto operativo de la STPS.

Cuando la propuesta del presupuesto para 2020 fue publicada por primera vez, la STPS recibió un recorte de fondos importante con respecto al presupuesto de 2019, lo cual no era un buen augurio en cuanto a la financiación de la implementación de la reforma laboral.¹⁴ Sin embargo, el dinero para la implementación de la reforma laboral es un fondo separado que está dividido entre la STPS y otras entidades, incluyendo la rama judicial y los gobiernos estatales, y no está incluido en el presupuesto operativo de la STPS. Además, casi la totalidad del recorte presupuestario a la STPS es en la financiación del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, el cual otorga 3.600 pesos por mes a jóvenes por un máximo de un año para completar un programa de aprendizaje, en su mayor parte en el sector privado. Mientras que en 2019 el programa recibió 40.000 millones de pesos, en la propuesta de 2020, el programa recibiría 25.600 millones de pesos, una reducción del 38,2%. Parte de la justificación del recorte es que el programa había gastado sólo el 32% de los fondos asignados en los primeros seis meses del año, llevando al Ministerio de Hacienda a considerar reducciones presupuestarias.¹⁵

Aunque los recortes al JCF constituyen la mayor suma de dinero, también son significativos otros recortes a la STPS. Programas para conciliación entre trabajadoras(es) y empleadores tendrán una reducción de 123,9 millones de pesos, lo cual, aunque es menor que el recorte a JCF, representa una reducción del 73% de los fondos de esos programas.¹⁶ No está claro de la información disponible públicamente cuáles áreas de conciliación – y qué entidades dentro de la STPS encargadas de la conciliación – recibirán recortes, o si los recortes presupuestarios a los programas de conciliación serán compensados sea por reasignaciones de fondos de otros programas de la STPS, o por asignaciones del dinero programado para la reforma laboral. Y aunque recortes más pequeños a servicios generales, materiales, y personal de los programas pueden estar en línea con la insistencia de la nueva administración bajo la cual el gobierno federal debe “hacer más con menos”, los recortes en personal y a programas ponen en duda la capacidad de la STPS de administrar su ambicioso plan de 6 años.¹⁷

Queda por verse si el plan para la implementación, y el presupuesto aprobado en México, es suficiente para financiar lo que se está definiendo como un proceso muy complejo de implementación.

La cuestión de si se ha asignado suficiente dinero para la implementación de la reforma no trata plenamente con los temas planteados por el Congreso y el movimiento laboral estadounidenses sobre la existencia de mecanismos adecuados y una voluntad política suficiente para asegurar que las nuevas obligaciones legales de empleadores y sindicatos se harán cumplir en México. En un futuro informe examinaremos esta cuestión.

Asignaciones del presupuesto federal para la implementación de la reforma laboral



La gráfica ilustra la composición de las sumas asignadas para la implementación de la reforma laboral en el nivel federal y en 10 estados.

NOTAS

- ¹ <https://mexicanlaws.com/STPS/PROTOCOL.pdf>.
- ² Ver RSM, octubre de 2019, *Al Día con la Reforma Laboral: Nueva Era en las Relaciones Laborales en México*, https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/resource/Nueva_Era_en_las_Relaciones_Laborales_en_Mexico_Octubre-2019.pdf.
- ³ Ver RSM, octubre 2019, *Calendario de la Implementación de la Reforma Laboral en México*, <https://www.maquilasolidarity.org/es/calendario-de-la-implementacion-de-la-reforma-laboral-en-mexico>.
- ⁴ STPS. 2019. *Entidades Federativas*. <https://reformalaboral.stps.gob.mx/#Entidades>, revisado el 8 de diciembre de 2019.
- ⁵ Hay discrepancias entre la lista de los estados elegidos en el presupuesto federal como los primeros en implementar la reforma y la lista de estados elegidos por la STPS. Esto significa que no está claro exactamente cómo ha sido asignado el dinero para la reforma en el nivel estatal, o si hará falta ajustar el presupuesto federal para reasignar los fondos a los estados listados por la STPS.
- ⁶ Hacienda. 2019. *PPEF infografía*, disponible en: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/infografia_ppef2020
- ⁷ Zavala, Misael, y Alberto Morales. 2019. "AMLO se reúne con Richard Trumka para abordar situación del T-MEC." *El Universal*, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/amlo-se-reune-con-richard-trumka-para-abordar-situacion-del-t-mec>, revisado 4 de noviembre 2019.
- ⁸ Garza, Brenda. 2019. "Preocupa a IP recorte a Economía y Trabajo," *El Horizonte* (Monterrey, NL), 12 September 2019, <https://d.elhorizonte.mx/finanzas/preocupa-a-ip-recorte-a-economia-y-trabajo/2636003>, revisado 12 October 2019; y Rivero, Arturo. 2019. "Golpe a la política laboral, asignan 34.8% menos para 2020," *Pulso Laboral*, <https://tinyurl.com/y58ubb8s>, revisado 8 de octubre 2019.
- ⁹ Andrés Manuel López Obrador. 2019. "Honorable Richard Neal, Chairman, House Ways and Means, House of Representatives." 14 de octubre. <https://neal.house.gov/press-releases/neal-receives-letter-mexico-s-labor-reform-commitments-president-l-pezo-obrador>, revisado 22 de noviembre 2019.
- ¹⁰ Hacienda. 2019. *PPEF 2020, Anexos*.
- ¹¹ Hacienda. 2019. *Carta de Motivos, PPEF 2020*, https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/docs/exposicion/EM_Capitulo_1.pdf, revisado 14 de octubre 2019.
- ¹² Hernández, Gerardo. 2019. "Implementar la reforma laboral costará 2,223 millones de pesos," *El Economista*. <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/implementar-la-reforma-laboral-costara-2223-millones-de-pesos/2019/02>, revisado 10 de octubre 2019.
- ¹³ Hernández, Gerardo. 2019. "STPS define las cinco prioridades de la agenda laboral del gobierno," *El Economista*. <https://factorcapitalhumano.com/leyes-y-gobierno/stps-define-las-cinco-prioridades-de-la-agenda-laboral-del-gobierno/2019/09>, revisado 12 de octubre 2019.
- ¹⁴ La STPS recibió 28,756,371,575 pesos para 2020, 33.5% menos que en 2019, con 43,269,051,026 pesos presupuestados. Garza, Brenda. 2019. "Preocupa a IP recorte a Economía y Trabajo," *El Horizonte* (Monterrey, NL), 12 de septiembre 2019, <https://d.elhorizonte.mx/finanzas/preocupa-a-ip-recorte-a-economia-y-trabajo/2636003>, revisado 12 de octubre 2019 y Rivero, Arturo. 2019. "Golpe a la política laboral, asignan 34.8% menos para 2020," *Pulso Laboral*, <https://tinyurl.com/y58ubb8s>, revisado 8 de octubre 2019.
- ¹⁵ Deydén, Andrea. 2019. "Por qué Jóvenes Construyendo el Futuro tendrá menos dinero en 2020," <https://elceo.com/politica/por-que-jovenes-construyendo-el-futuro-tendra-menos-dinero-en-2020>, revisado 14 de octubre 2019.
- ¹⁶ Cámara de Diputados, Comisión de Trabajo y Previsión Social. 2019. *Opinión de la Comisión de Trabajo y Previsión Social Respecto al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020*, 24 de octubre.
- ¹⁷ Garza, Brenda. 2019. "Preocupa a IP recorte a Economía y Trabajo," *El Horizonte* (Monterrey, NL), 13 de septiembre. <https://d.elhorizonte.mx/finanzas/preocupa-a-ip-recorte-a-economia-y-trabajo/2636003>, revisado 12 de octubre.

RSM presenta periódicamente novedades sobre temas relevantes y desarrollos centrales en el proceso de implementación de la reforma laboral en México. Las consecuencias e impactos de este proceso sobre el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva y la transparencia de las relaciones laborales son cruciales para que las trabajadoras(es) tengan justicia en México.

EQUIPO EDITORIAL: Bruno Dobrusin, Kim Nolan García, Bob Jeffcott, Rodrigo Olvera Briseño, Caren Weisbart, and Lynda Yanz. TRADUCCIÓN: Aníbal Viton. DISEÑO: Andrea Carter, berthlark.com

