



# Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

## Diálogo social para la generación de empleos productivos y trabajo decente en la agroindustria de la caña de azúcar, turismo y PYME

### Datos rápidos

**Países:** México

**Evaluación a mitad de periodo:** Final

**Fecha:** Septiembre-Noviembre 2013

**Tipo de evaluación:** Independiente

**Área técnica:** SAFEWORK, EMP/ENT, MULTISKILLS y SECTOR

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga – Oficial Regional de M&E

**Equipo de evaluación:** Teodoro Sanz

**Fecha de finalización del proyecto:** Septiembre 2013

**Código OIT:** MEX/12/01/RBS

**Donante y presupuesto:** Fondos RBSA US\$ 450 mil dólares

**Palabras claves:** Productividad, condiciones laborales, diálogo social (DS), trabajo decente (TD), medición, capacitación, seguridad y salud en el trabajo (SST).

### Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

#### Situación actual del proyecto

En la primera etapa el objetivo fue “promover, en la industria azucarera, el DS orientado a una gestión por competencias y a la generación de mejoras en materia de SST, y de bienestar social de los trabajadores y sus familias”. Los tres componentes que incluía el Proyecto para alcanzar este objetivo eran: (a) Formación en gestión por competencias y certificación, basado en la metodología SIMAPRO; (b) SST, vía asistencia técnica, a

partir de la metodología de SAFEWORK, para elaborar perfiles de riesgo y planes de acción en SST; y (c) Bienestar y compromiso social, vía asistencia técnica en el desarrollo de programas preventivos de trastornos psicosociales, a partir de la metodología SOLVE, desarrollada por SAFEWORK.

En la segunda etapa el Proyecto continúa con el sector azucarero, y se extiende a los de turismo y PYMES, siempre con el objetivo de mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en las empresas. En el caso del sector turismo, los componentes son los mismos que los del sector azúcar, con excepción del SOLVE, mientras que en el sector PYMES el único componente es el de SIMAPRO.

#### Propósito, alcance y clientes de la evaluación.

El objetivo de la evaluación es identificar la pertinencia y el peso estratégico del Proyecto, la validez y coherencia de su diseño, su eficacia, eficiencia, orientación hacia el impacto y la sostenibilidad de la intervención. El período de análisis abarca desde que el proyecto inició la segunda etapa (Mayo 2010) hasta Setiembre 2013; no obstante, cuando sea necesario se hará referencia a los principales resultados de la primera etapa. La evaluación abarca la intervención del proyecto en los diferentes Estados de México, así como en los distintos sectores de actividad.

Los principales interesados de la evaluación son: los diseñadores y colaboradores del proyecto dentro de la OIT; los donantes de los

fondos RBSA; los departamentos de PROGRAM, PARDEV y EVAL; los departamentos de SAFEWORK, EMP/ENT, MULTISKILLS y SECTOR; los mandantes nacionales de la OIT: el SNTIARM, la CNIAA, la STPS y el CONOCER; y los beneficiarios finales del proyecto, es decir, empleadores y trabajadores de la industria azucarera, particularmente de los ingenios azucareros participantes, PYMES, y sector turismo.

### **Metodología de la evaluación**

Se han utilizado fuentes secundarias y primarias. Las secundarias incluyen documentación acerca del diseño del Proyecto, gestión, ejecución, resultados, articulación con otros programas y metodologías de OIT. Las primarias fueron entrevistas realizadas en Setiembre del 2013 con diferentes actores involucrados en la ejecución del Proyecto, que representan al gobierno, las empresas, los trabajadores y la OIT.

### **Hallazgos y conclusiones principales**

Pertinencia y aptitud estratégica. El Proyecto es pertinente a las necesidades del país, tanto que se origina por una solicitud de apoyo de los mandantes para que la OIT contribuya a la puesta en práctica de un Acuerdo para la Modernización Integral de la Industria Azucarera en su aspecto laboral, y de esta manera a solucionar los problemas que atravesaba el sector azucarero el 2008 en materia de productividad y competitividad, alta conflictividad, precarias condiciones de trabajo, y trabajo infantil (TI) en el campo.

Para la segunda etapa, la incorporación del sector turismo y PYMES responde a sus potencialidades de implementar el Proyecto bajo el enfoque de cadena de valor, y a la existencia de DS efectivo entre sindicatos, empresarios y Estado, materializado en su compromiso de apoyar la intervención.

El Proyecto también es pertinente a la filosofía y objetivos de la OIT si se toma en cuenta que está basado en el diálogo social

(DS) y la gestión de recursos humanos (GRH) por competencias laborales, conceptos muy asociados con la esencia misma de la OIT.

Validez del diseño. SIMAPRO, el primer componente del Proyecto, se basa en una metodología que, antes del Proyecto, ya había probado su validez en empresas de diferentes sectores de más de 10 países industrializados, mientras en México antes del inicio del Proyecto unos 15,000 trabajadores ya habían participado en algún momento en SIMAPRO. La validez del segundo y tercer componente del Proyecto también se sustenta en que están basadas en metodologías ya existentes, generadas y probadas por la OIT: perfiles de riesgo y SOLVE, ambas de SAFEWORK.

Una prueba adicional de la validez del diseño del Proyecto es la gran cantidad de investigaciones que han estudiado las relaciones entre los diferentes componentes y TD y sobre todo entre los diferentes componentes y la productividad laboral.

### Eficacia del Proyecto.

Los resultados alcanzados por el Proyecto (empresas donde se implementó, trabajadores capacitados y certificados, estándares de competencias laborales) han contribuido al cumplimiento de los CPO MEX 102, 126 y 151 del PTD de México, y también de los resultados 2, 3, 6 y 16 del Programa y Presupuesto de la OIT.

Han sido factores claves para la eficacia del Proyecto la adaptación de su metodología a cada empresa; el DS efectivo entre sindicatos, empleadores y Estado, y dentro de las empresas entre directivos, mandos medios y trabajadores; y la generación e implementación de mejoras en la empresa.

El contexto político e institucional, en términos generales, también ha contribuido favorablemente a la consecución de los resultados. En el sector azúcar, el Contrato Ley, el Acuerdo de Modernización y el Plan

*Rector legitiman el Proyecto. También ha sido favorable para el Proyecto la existencia de leyes, programas y planes del Estado que impulsan la GRH por competencias en las organizaciones, como la Nueva Ley del Trabajo (2012), el Plan Nacional de Desarrollo 2012–2018, y el Programa Nacional de Educación 2012– 2018.*

*En cambio, la reticencia inicial de algunos directivos y/o trabajadores de las empresas, la incapacidad de algunos mandos medios de las empresas para gestionar recursos humanos, la capacitación brindada solo en competencias transversales, y que la duración de la intervención haya quedado corta en algunas PYMES fueron algunas dificultades del Proyecto durante su ejecución. Asimismo, en algunas empresas los indicadores de efectividad generados han sido demasiados, lo que hizo perder la perspectiva que esta herramienta es un medio para mejorar el proceso de toma de decisiones y no un fin.*

*Eficiencia en el uso de recursos. El Proyecto ha ejecutado prácticamente el 100% del presupuesto asignado (\$1.4 millones) y este nivel de ejecución se ha dado en cada bienio y fuente de financiamiento (RBSA, RBTC, XBTC). La modalidad de RBSA ha sido provechosa en términos de flexibilidad y sencillez en la asignación, utilización y rendición de fondos; mientras que el financiamiento RBTC y XBTC permitió tener más recursos disponibles, para profundizar lo avanzado en el sector azucarero y extender el Proyecto a otros sectores.*

*Eficacia en la estructura de gestión. El equipo técnico que lideró la ejecución del Proyecto ha tenido un rol clave en crear un espacio político favorable y abrir espacios institucionales con los mandantes, en brindar insumos técnicos y metodológicos para que consultores implementen SIMAPRO en las empresas, y en gestionar el Proyecto con eficiencia. Sin embargo, una de las principales limitaciones en la gestión del Proyecto ha sido la ausencia de un sistema de información que*

*permita recopilar y hacer seguimiento a los principales resultados del Proyecto, agregados a nivel de sectores, y sobre todo que incorpore indicadores de impacto.*

*Orientación hacia el impacto del Proyecto. El Proyecto habría generado un impacto en las competencias genéricas de los trabajadores (autoestima, confianza), lo cual, a nivel de empresa, ha redundado en una mayor comunicación entre áreas y en el desarrollo de una “cultura de medición”, indispensable para tomar mejores decisiones. En cuanto a productividad y eficiencia, hay numerosa evidencia a nivel empresa sobre los impactos generados por el Proyecto en reducción de costos (compras, producción, servicios básicos), tiempos (de producción, servicios), pérdidas / mermas; así como incremento de rendimientos por trabajador; y mayor eficiencia en compras, cobranza y ventas.*

*En el sector azucarero, a nivel de todos los ingenios que participaron en el Proyecto, entre la zafra 2007 / 2008 y la zafra 2012 / 2013 se incrementaron las toneladas de caña por hectárea (11%), los kilos de azúcar por hectárea (10%), la producción de azúcar total (20%), y se redujeron el porcentaje de tiempo perdido (22%), así como los litros de petróleo consumidos en fábrica por tonelada de caña (74%); pero el hecho que estos valores sean muy similares cuando se consideran los 58 ingenios que conforman el sector revela que estos impactos no pueden ser atribuibles únicamente a la intervención del Proyecto.*

*Para otros indicadores, la carencia de un grupo de control no permite estimar qué tanto de estos impactos son atribuibles específicamente a la intervención del Proyecto; no obstante, sí hay una relación directa entre las mejoras implementadas en la empresa (que sí es una acción atribuible al Proyecto) y la mayor productividad y eficiencia.*

*Respecto a las condiciones laborales, el Proyecto habría generado un impacto positivo*

en la reducción de la gravedad de los accidentes; en el clima laboral y en el incremento de los salarios, y en la reducción de los niveles de deserción y rotación laboral.

Todos estos impactos generados han contribuido a la alta rentabilidad de la inversión realizada: de acuerdo a estimaciones internas del Proyecto, ha sido en promedio 205% en las primeras 40 empresas PYMES y 255% en las siguientes 104 PYMES.

El Proyecto ha incidido en la gestión pública: diseño del SIGPROL de la STPS, generación de estándares de competencias laborales específicas reconocidos por CONOCER, el Protocolo de Inspección en seguridad e higiene para ingenios azucareros, y el Comité de Gestión por Competencias de la Productividad y el Trabajo Decente.

Orientación hacia la sostenibilidad del Proyecto. La transferencia de aprendizajes, metodologías y herramientas hacia las empresas y sus trabajadores, y el importante aporte de cofinanciamiento de las empresas, contribuyen a la sostenibilidad del Proyecto.

La red de aprendizaje institucional, así como la estrategia de “formación de formadores” han sido importantes en términos de cobertura, eficiencia y sostenibilidad del Proyecto porque se cuenta con una red amplia de más de 100 consultores para aplicar en las empresas las metodologías aprendidas. Sin embargo, esta situación también supone el riesgo de depender de un equipo de consultores, algunos de los cuales podría desvirtuar el modelo si es que añaden a su trabajo conceptos y herramientas que responden más a una motivación individual de ganar más dinero o más clientes que a una necesidad del Proyecto.

## Recomendaciones y lecciones aprendidas

### Principales recomendaciones y seguimiento

1. Identificar y difundir los principales indicadores de impacto del Proyecto, agregados a nivel de cada sector donde intervino, utilizando la información disponible generada por el Proyecto.

2. Implementar el Proyecto en sectores donde sea más viable trabajar bajo el enfoque de cadena de valor, donde los mandantes muestren mayor compromiso de apoyar la intervención, y, de preferencia, donde el mercado exija certificaciones de calidad y/o de SST para la compra de bienes y/o servicios.

3. Definidos los sectores de intervención, insertar el Proyecto en programas y/o proyectos sectoriales y/o regionales para incrementar la cobertura de la intervención, y poder generar impactos a nivel de todo un sector de actividad.

4. En el componente de medición, acotar la cantidad de indicadores a los que se va a hacer seguimiento y facilitar la difusión de los mismos entre los trabajadores. Y en cuanto a las mejoras generadas e implementadas, introducir algún filtro adicional que permita contabilizar solo a las más importantes.

5. Incluir, en empresas grandes, la capacitación a trabajadores en competencias técnicas (y no solo transversales); y en las PYMES introducir el componente de capacitación (en competencias transversales).

6. Introducir como estrategia del Proyecto a nivel de cada empresa la articulación con instituciones públicas (Trabajo, Economía, Agricultura), buscando que los efectos de la intervención puedan ser más sostenibles.

7. Introducir como un componente del Proyecto el seguimiento a la empresa durante 4 a 6 meses posteriores a la intervención directa. Este componente podría incluir asistencia técnica mensual, certificación de líderes SIMAPRO establecimiento de protocolos de intervención para continuar aplicando las herramientas del Proyecto.



8. *Asignar un rol más activo en el diseño, financiamiento, generación de demanda y gestión del Proyecto a las instituciones públicas (como la STPS) que han venido trabajando coordinadamente con el Proyecto las temáticas de GRH por competencias, productividad y condiciones laborales.*

### **Lecciones aprendidas importantes**

1. *Los factores sociales y culturales, asociados a la mentalidad y costumbres de las personas deben ser tomados en cuenta al definir los alcances de un Proyecto, las estrategias a seguir, y los indicadores.*

2. *Hay factores económicos y/o “de mercado” como los reducidos precios de venta o la inexistencia de experiencias de integración vertical que pueden limitar la consecución de los objetivos de un Proyecto.*

3. *Si un Proyecto busca que las empresas mejoren sus condiciones de SST, un factor de éxito es que se desarrolle en un sector en el que el mercado exija certificaciones en la materia.*

4. *La pertenencia de una empresa a un sector determinado puede facilitar el proceso de implementación del Proyecto, pero no es un factor que determine el éxito o no de la intervención.*

5. *El convencimiento de los dueños acerca de las ventajas del Proyecto para su empresa; el rol de los coordinadores y facilitadores SIMAPRO; y la función del consultor SIMAPRO son tres elementos necesarios para que el Proyecto tenga éxito en las empresas.*

### **Buenas prácticas**

1. *Definir que los componentes del Proyecto se basen en metodologías previamente probadas, validadas e inclusive evaluadas en diferentes países y sectores, ha contribuido a la validez del Proyecto.*

2. *Iniciar la intervención, en cada sector con una experiencia piloto ha permitido un uso más eficiente de los recursos, así como ajustar el diseño del Proyecto para que tenga más posibilidades de éxito al expandirse a un mayor número de empresas y de Estados.*

3. *El Proyecto se diseñó y gestionó exigiendo un importante componente de cofinanciamiento de las empresas (se estima en \$1.25 millones) lo cual ha contribuido a ampliar la cobertura de la intervención, a hacer más eficiente la inversión de los fondos RBSA, RBTC y XBTC, y a la sostenibilidad de la intervención en las empresas.*

4. *El Proyecto capitalizó el trabajo que ya venía realizando SIMAPRO en el sector azucarero (en productividad y competencias), SAFEWORK (en SST), IPEC (en TI) e instancias del gobierno como la STPS (en formación y SST) y CONOCER (en certificación). Esto ha contribuido a la pertinencia, eficacia y eficiencia del Proyecto.*

5. *El hecho que lo aprendido en las capacitaciones se podía plasmar inmediatamente en la generación de mejoras, así como los criterios de priorización para implementar estas mejoras (bajo costo, aplicabilidad inmediata y alto impacto) fueron claves para convencer a los directivos y trabajadores de la utilidad del Proyecto.*

6. *La estrategia de “formación de formadores” acompañada de una aplicación casi inmediata de lo aprendido ha permitido que los talleres de formación sean más efectivos y ha contribuido a que lo aprendido por los directivos y trabajadores de las empresas sea lo que realmente pretendría transmitir el Proyecto.*

7. *Ante los riesgos de un esquema de intervención en la que los consultores externos tienen un rol clave, ha sido importante que el Proyecto haya puesto en práctica diferentes mecanismos de “vigilancia social” al trabajo del consultor.*