



Evaluation Summaries

Evaluación: Modernización Laboral de la Industria Azucarera en México

Datos rápidos

Países: México

Tipo de evaluación: Final independiente

Área técnica: Competencias laborales

Gestión de la evaluación: Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Equipo de evaluación: Javier Lasida

Inicio del proyecto: 1 de noviembre de 2008

Término del proyecto: 30 de abril de 2010

Código del proyecto: A.260.06.238.601

Donante: Países Bajos (USD 607,000)

Palabras claves: Diálogo social, Seguridad y salud en el trabajo, Competencias laborales, Productividad

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

El objetivo general del proyecto es “Consolidar, en la industria azucarera, el avance del diálogo social en la gestión por competencias, la seguridad y salud en el trabajo (SafeWork) y bienestar social (Prevención de adicciones / Programa “SOLVE”) y la incorporación sistemática del enfoque de género, profundizando y extendiendo las experiencias encaminadas hacia una mejora sostenible de la productividad y de las prácticas de trabajo decente.”

El Proyecto se gestionó de forma integrada con la Oficina de OIT de México. Se

conformó un equipo con el Coordinador Líder, Leonard Mertens, que asumió las funciones de dirigirlo en lo técnico y en lo estratégico, y de una Coordinadora Técnica y Administrativa, Mónica Falcon, que se responsabilizó de roles gerenciales, operativos, técnicos (propios de la intervención) y también administrativos. Políticamente, el proyecto ha sido respaldado y promovido por la Dirección de la Oficina y la Oficina Regional y en la parte de la gestión, contaba con el respaldo permanente de la Unidad de Programación de OIT México. La gestión del Proyecto posibilitó que la Oficina de OIT México contara para las formaciones (componente 1 “Formación y productividad”) con la participación del CIF/TURIN, de CINTERFOR, el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y su dependencia en el Estado de Veracruz (IVEA). Sus roles se complementaron con los de varios consultores con responsabilidades más específicas. En primer término, un equipo de cinco consultores externos mexicanos que trabajaron en el apoyo y seguimiento a los Ingenios y en la elaboración de Guías de Autoformación y Evaluación. En segundo término, se recurrió, especialmente para la capacitación, a varios equipos del CIF de Turín, de CINTERFOR y de otras áreas de OIT.

El Proyecto se implementó en el marco del “Plan Rector para la modernización integral de

la industria azucarera en su aspecto laboral”, acordado por el sindicato y la cámara empresarial. Promovió, apoyó el diálogo social en el sector y brindó soporte técnico a sus acuerdos, generando procesos de capacitación y mejora en 13 Ingenios, que involucran a los 10 grupos empresariales azucareros, propietarios de las más de 70 plantas del país. Entre sus principales intervenciones y resultados se registra la capacitación de 769 trabajadores, 250 facilitadores y 73 Coordinadores. Para ello se elaboró el Mapa Funcional y 17 Guías de Autoevaluación y Evaluación por Competencias, todo ello con la participación y a través de un intenso proceso de consultas con empresas y trabajadores.

Situación actual del proyecto

El proyecto ha concluido, habiendo cumplido con los objetivos y actividades previstas, tal como se concluye del análisis que se presenta a continuación.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación del proyecto se realizó con el propósito principal de documentar los avances logrados durante los primeros quince meses de su ejecución e identificar aquellas estrategias que, en una segunda etapa del proyecto, se deberían aplicar para consolidar los resultados y convertir la experiencia piloto en un modelo sostenible. Entre los aspectos claves analizados se destacan la contribución del proyecto a la gestión empresarial participativa, al diálogo social.

La evaluación toma en cuenta el total de las actividades desarrolladas por el proyecto durante sus quince meses de ejecución entre diciembre de 2008 y febrero de 2010, en el ámbito federal y local. Presta especial atención a la articulación entre las estrategias en estos ámbitos y a la vinculación de los mandantes de la OIT con otros actores.

Los principales interesados de la evaluación son:

- 1.
2. El diseño del proyecto, las estrategias y los objetivos resultaron muy efectivos,

Los diseñadores y colaboradores del proyecto dentro de la OIT, es decir, en la Oficina en México, la Oficina Regional, el CIF/TURIN, CINTERFOR, SECTOR y la Especialista Regional de Género.

Los donantes de los fondos RBSA en general y de este proyecto en específico.

Los departamentos de PROGRAM, PARDEV y EVAL, con vista al potencial, la viabilidad y pertinencia de proyectos RBSA.

Los mandantes nacionales de la OIT, es decir, el Sindicato Nacional (SNTIARM) y la Cámara Nacional de la Industria Azucarera (CNIAA), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), el Consejo de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER).

Los beneficiarios finales del proyecto, es decir, empleadores y trabajadores de la industria azucarera, particularmente de los 14 ingenios azucareros participantes.

Metodología de la evaluación

El método consistió en revisar y sistematizar la profusa documentación del Proyecto y realizar una serie de entrevistas y visitas con observaciones de campo. Se entrevistó en primer término a todo el equipo responsable del Proyecto y luego a representantes de los actores sociales en sus diversos niveles. Se visitaron cinco ingenios de distinto tipo y de diferentes grupos empresariales, ubicados en diferentes zonas, cuatro de ellos que participan como “integrados” al Proyecto y un quinto “asociado”. En cada ingenio se mantuvieron reuniones y entrevistas con Gerentes y con el Comité Local del Sindicato, con el Consejo Mixto Local de Modernización, con algunos de los coordinadores y facilitadores del Proyecto y también con algunos de los trabajadores participantes en la capacitación. Luego se visitó la planta, focalizándose en aquellas áreas modernizadas y que hubieran recibido inversiones recientemente.

Hallazgos y conclusiones principales

sustentados por el diálogo social y aporte técnico y metodológico de la OIT. La estrategia logró solidez basada en esos dos componentes y mostró una fuerte coherencia y retroalimentación entre ellos dos, como con el diseño general y los objetivos del Proyecto. El Proyecto ha constituido un esfuerzo intenso y articulado en la promoción del trabajo decente en un sector productivo prioritario para México, por su relevancia tanto económica como social.

3. En cuanto a los resultados e impactos alcanzados, se trabajó con 14 plantas, lo que supone más de una tercera parte de incremento respecto a la meta establecida. Ello contribuyó a un incremento muy significativo en los logros alcanzados respecto a los previstos, en tanto se capacitaron más personas que las que inicialmente se planificó y se elaboraron y publicaron más guías que las esperadas. Los tres Subcomponentes fueron cumplidos satisfactoriamente (a) “Formación y productividad”, (b) “Seguridad y salud en el trabajo” y (c) “Bienestar y Compromiso Social”.
4. A nivel de los Ingenios se destaca como impacto del proyecto el fortalecimiento de la capacitación y fundamentalmente, el cambio de actitud de los trabajadores que han participado. Éstos mejoraron la responsabilidad, la comunicación con sus pares y con los supervisores así como su autoestima como trabajadores y como personas.
5. El Proyecto ha apoyado y promovido el diálogo social en tres niveles. Un primer nivel es el constituido por las cúpulas sindical y empresarial, un segundo nivel es el correspondiente a cada actor, porque tanto la Cámara como el Sindicato han realizado una serie de actividades internas dirigidas a orientar e implementar el Plan Rector y el Proyecto entres sus organizaciones y el tercer nivel del diálogo social es en la base, apoyando la conformación de los Consejos Mixtos Locales de Modernización, como ámbito de conducción local del Proyecto

(desde estos Consejos, con el apoyo de Coordinadores y Facilitadores se logra llegar a todos los trabajadores de las plantas, a través de la capacitación y los procesos de mejora).

6. En cuanto a su gestión, los actores coinciden en la importancia que tuvo que el Proyecto estuviera a cargo de la OIT, lo que contribuyó a su legitimación en un que exigía un amplio reconocimiento de parte de los actores principales. La ejecución del proyecto fue adecuada en términos globales.
7. La pertinencia es una de las características distintivas del Proyecto. Desde su diseño se contó con un análisis de las necesidades de los diferentes actores y en cada una de sus etapas y componentes, el Proyecto definió objetivos, criterios y orientaciones a partir de las necesidades del sector, acordadas en el proceso de diálogo social. Un método potente para la construcción de la pertinencia fue la integración entre capacitación y mejoras efectivas a ser llevadas adelante por trabajadores y empresas.
8. El Proyecto fue muy eficiente en la utilización de los recursos, logrando con ellos más resultados de los previstos inicialmente. La estrategia utilizada fue especialmente efectiva y rigurosa en la exigencia de cofinanciación por parte de los actores. En este sentido, el alto porcentaje de recursos aportados por los diversos actores del Proyecto se considera una evidencia tanto de la eficiencia, como de la calidad y el compromiso logrados. Por otra parte, evidencia la sostenibilidad del Proyecto en los Ingenios.
9. También el Proyecto muestra amplia sostenibilidad a nivel de los en los Ingenios donde se implementó, a partir de los cambios generados en la salud y seguridad, en la producción y en la propia organización que pasan a formar parte de su cultura.

Recomendaciones y lecciones aprendidas

Principales recomendaciones y seguimiento

1. La extensión del Proyecto

Se recomienda la extensión del Proyecto, a partir de lo propuesto por los actores consultados, que expresaron por una parte un fuerte compromiso con la reformulación del Contrato Ley acordada y con su Plan Rector y por otra el reconocimiento que el Proyecto es un instrumento principal para que el Contrato Ley y el Plan se concreten con los consiguientes beneficios para empresas y trabajadores involucrados. Para los desafíos planteados por el sector se requiere una continuación del trabajo que consolide lo logrado y permita avanzar en otras áreas. Se recomienda que se ponga especial énfasis en las estrategias orientadas a la sostenibilidad dentro de la industria azucarera y a la progresiva transferencia (adaptación mediante) a otros sectores productivos.

2. El fortalecimiento institucional y de la gestión del nuevo proyecto

Los cambios en la estrategia del nuevo proyecto requieren de un agente institucional, externo a los actores sociales, que complemente el rol de la OIT y tenga la posibilidad de extender su acción en una perspectiva de largo plazo (aportando mayor flexibilidad a nivel administrativo).

La nueva institución debería en su misión referirse a finalidades como la capacitación y la mejora de la productividad. Se sugiere que sea una institución que apoyada y dirigida al sector azucarero, no se limite a él y se proponga aportar sus aprendizajes y a apoyar a otros sectores.

3. Recomendaciones para la extensión del Proyecto en la industria azucarera

Los actores requerirán que el apoyo al diálogo social en el sector continúe. También debería considerarse el apoyo a la sistematización y evaluación de lo realizado y la investigación y el desarrollo en formación, recursos humanos y productividad. La lógica de gestión del nuevo proyecto se sugiere que tenga una base

principal en acuerdos con los actores, por empresa y sindicato, por grupo empresarial y por ingenio (en dos escalones). Estos acuerdos deberían especificar derechos y obligaciones con más detalle que en este primer proyecto.

4. Recomendaciones para la extensión en otros sectores productivos

Esto además de ser una contribución en sí mismo para esos sectores y para el mejoramiento productivo y laboral mexicano, también representaría un fortalecimiento y contribuiría a la consolidación de los importantes avances registrados en el propio sector azucarero. La sostenibilidad y extensión del Proyecto sería conveniente que también contemplara el fortalecimiento de la capacidad técnica de la Secretaría de Trabajo en lo relativo a su política de negociación colectiva y conciliación.

Lecciones aprendidas importantes

1. El diálogo social como base de la transformación productiva y de la capacitación

La relevancia del diálogo social como base de la transformación productiva y de la capacitación de un sector muy importante socialmente, pero con su viabilidad amenazada inicialmente por pérdida de competitividad y con una situación conflictiva en la relación entre los actores. Para superarlo se generó un círculo virtuoso en que la voluntad política se reorientó con la rigurosidad y la innovación técnica.

2. Estrategia metodológica que combina estandarización con flexibilidad

Estrategia que logró compatibilizar los estándares nacionales con el "traje a la medida" de las necesidades de cada Ingenio. La arquitectura de competencias resultante es estandarizada y muy rigurosa en la identificación y certificación de la competencias, o sea en las referencias que la orientan y evalúan y a la vez es muy flexible

en el instrumento intermedio, o sea en la capacitación para lograrlas. Por una parte las normas de competencia y las certificaciones son nacionales y equiparables para todos. Pero en el medio de ambas herramientas, las GAECs se han adecuando a cada ingenio posibilitando su apropiación e identificación con ellas y en definitiva, incrementando su utilización.

3. El aporte y las sinergias con las políticas públicas en varios niveles y dimensiones.

Lo logrado en este sector puede tener un efecto demostrativo y en el futuro ser la referencia para desarrollar políticas similares en otros sectores productivos. También puede aportar al desarrollo y al fortalecimiento de la política de negociación colectiva a través del área de conciliación de la Secretaría de Trabajo. La lección en este sentido es que aún existiendo voluntad de empresarios y sindicatos, se necesita de un tercer actor que facilite el diálogo, que le de garantías a ambos y le proporcione soporte técnico. La Secretaría de Trabajo le dio un encuadre institucional al diálogo y se apoyó en la OIT para cumplir el resto de las funciones de apoyo técnico que requería el proceso de negociación. En el futuro ese papel de la Secretaría debería incrementarse, tanto para asegurar la sostenibilidad en el sector azucarero, como para poder promover procesos similares en otros sectores.

En segundo término existe un aporte a la política laboral, a través de la convergencia entre el Plan Rector y el Proyecto con el Programa de Apoyo a la Seguridad y Salud en el Trabajo de la Secretaría de Trabajo. Un tercer aporte a la política pública es la contribución del Proyecto a la reformulación de la metodología, los criterios y los procedimientos del CONOCER.

Finalmente se identificaron articulaciones y aportes relevantes con la política educativa y de formación profesional, que se registran a nivel local en los Ingenios. Se observaron, motivados y vinculados al Proyecto, acciones

de alfabetización, así como otras de colaboración con la educación técnica y la formación profesional.