

OIT – EVALUACIÓN

- **Título de proyecto:** Evaluación Interna Proyectos IDEQ Puebla y Ciudad de México
- **TC/Symbol:** MEX/14/03/MEX y MEX/15/01/MEX
- **Tipo de evaluación:** Interna
- **País(es):** México
- **Fecha de Evaluación:** Junio 2017
- **Nombre del evaluador:** Cybele Burga
- **Gestión de la evaluación:** Cybele Burga
- **Oficina Administrativa (OIT):** Oficina de la OIT para México y Cuba
- **ILO Technical Backstopping Office:** Enterprise
- **Fin de proyecto:** 2007-2014 y 2015-2017
- **Donante:** Trust funds (SEDESOL**Secretaria de desarrollo de los estados unidos mexicanos - USD 121,028 dollars) and Secretaria de Trabajo y Fomento al Empleo de Mexico*STYFE- USD 96,338 dollars), RBTC (USD 219,417.00 dólares)

- **Palabras claves:** Promoción de empresas sostenibles
- **Presupuesto de la evaluación:** USD 1500 (costo de mision de la Oficial Regional de Evaluación)

Esta evaluación se ha realizado siguiendo la política y los procedimientos de OIT. Este informe no ha sido editado.

Tabla de contenidos

Siglas	3
I. RESUMEN	4
II. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	6
<i>Criterios de evaluación</i>	6
<i>Preguntas de evaluación</i>	8
III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTERNA	10
IV. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE EVALUACIÓN	11
<i>Pertinencia</i>	11
<i>Validez del Diseño</i>	12
<i>Eficacia (logros)</i>	14
<i>Gestión de IDEQ</i>	26
<i>Aproximación hacia el impacto y sostenibilidad de IDEQ</i>	28
V. ANEXOS	30
Anexo 1. Lista de actores entrevistados.....	30
Anexo 2. Template de Lecciones Aprendidas.....	Error! Bookmark not defined.

Siglas

CAD	Comité de Ayuda para el Desarrollo
CPB	Complejo Productivo Binacional
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
ENTERPRISE	Departamento de Empresas de la OIT- Ginebra
EVAL	Oficina de Evaluación de la OIT
IDEQ	Innovación para el Desarrollo Equitativo
PROSPERA	Programa de Inclusión Social - México
RBTC	Regular Budget Technical Cooperation
STyFE	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SCP	Sociedad Cooperativa de Producción
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UISE	Unidad Interdisciplinaria de Servicios Empresariales
UAEH	Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

I. RESUMEN

1. En el presente Informe de evaluación se hace un análisis exhaustivo de la data proporcionada por la Oficina de la OIT para México y Cuba sobre de los proyectos IDEQ Puebla e IDEQ Ciudad de México, con la finalidad de hacer una valoración de la pertinencia, validez del diseño, logros alcanzados, eficacia de la gestión para alcanzar los objetivos propuestos, orientación hacia el impacto y la sostenibilidad de los resultados alcanzados.
2. Entre el 2007 y el 2014, la Oficina de México destinó aproximadamente USD \$ 219,417 dólares bajo la modalidad de financiamiento RBTC. En el 2015 se suscribieron dos Convenios, uno por un monto de USD \$ 121,028 dólares con el Programa PROSPERA y otro de USD \$ 96,338 con la STyFE.
3. Hasta junio 2017 se había ejecutado el 97% del total de los recursos a OIT en el marco del Convenio con PROSPERA (contrato que concluyó el 30 de abril del 2017) y 57% de los recursos del Convenio con STyFE (que tiene previsto concluir en Septiembre del 2017). Según la política de evaluación, considerando la magnitud de los fondos invertidos y el periodo de implementación de estos proyectos, se requería solo un ejercicio de auto-evaluación para determinar los logros, el por qué y el por qué no se había alcanzado lo previsto, así los efectos a los que había contribuido a alcanzar. No obstante, durante el año 2016 se realizó una auditoría a la Oficina de México que tenía como primera Recomendación (N°1) una evaluación interna de ambos proyectos. Este ejercicio se dio a cargo de la Oficial Regional de Evaluación, quien no ha tenido ninguna participación en el diseño e implementación de las actividades establecidas en el acuerdo de implementación de ambos Convenios.
4. En la sección 3 se presentan los criterios y preguntas de evaluación, en la sección 4 una breve descripción de la metodología de evaluación y en la quinta parte el análisis de cada criterio según las preguntas de evaluación. Bajo el criterio de **pertinencia** se encuentra que la metodología IDEQ estaba alineada con los objetivos de la ATD, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con la naturaleza y funciones de las instituciones que suscribieron los Convenios con OIT. En relación a la **validez** de la metodología IDEQ, ésta presenta algunas debilidades debido a: (1) no es una metodología oficial de OIT que haya sido aprobada o certificada por el Departamento Técnico de Empresas (ENTERPRISE) de la OIT o por Especialistas regionales competentes en la materia; (2) tampoco fue diseñada bajo un enfoque tripartito y participativo que promueva o tenga como fin el diálogo social (ni las organizaciones de trabajadores ni la de empleadores tienen algún rol); (3) involucra muchos actores con responsabilidades y funciones definidas en el papel pero sin posibilidad de cumplimiento por la falta de incentivos para ello; 4) contempla la formalización de la Sociedad Cooperativa de Producción pero no mecanismos eficaces para promover la formalidad de los trabajadores de la SCP, lo cual atenta contra el objetivo de promover el trabajo decente.

5. Para valorar los productos y **logros** es necesario distinguir dos periodos de análisis: entre el 2007 y el 2014, no se identificaron fuentes de verificación confiables para las actividades/productos y resultados alcanzados. La única fuente de información disponible fueron los informes del consultor, pero que carecía de constancias que acreditaran que efectivamente las actividades referidas se llevaron a cabo. En el periodo 2015-2017, se realizaron actividades de capacitación, tanto en técnicas de producción como en cooperativismo (en el caso de Ciudad de México) y se conformaron las sociedades cooperativas. En las entrevistas presenciales y encuestas virtuales se identifican aspectos positivos y negativos de la intervención, de voz de los actores clave. Productoras (Ciudad de México), funcionarios del STyFE y de Prospera señalaron como aspecto positivo la conformación de la Sociedad Cooperativa de Producción-SCP y los contenidos de la capacitación, sobre todo en Ciudad de México y, como aspectos negativos, la falta de diagnósticos serios para identificar las competencias y necesidades de las productoras, los tiempos muertos entre las actividades planificadas para el proyecto, la falta de vinculación con los mercados luego de haber concluido la etapa de producción (producción esporádica, de baja calidad, entre otros). Cabe rescatar, sin embargo que en este periodo, gracias al liderazgo que retomó la Oficina de México, se pudieron realizar las actividades comprometidas en el plan de implementación del Convenio de Ciudad de México y concretar ciertos productos, todas ellas documentadas.
6. En relación a la **gestión** de ambos proyectos, si bien hubo un marco formal de cooperación entre OIT y las instituciones del gobierno (los Convenios), no hubo un protocolo que facilite la adopción de esta metodología por parte de PROSPERA y/o la STyFE ni acciones continuadas de transferencia de capacidades técnicas sobre la metodología IDEQ a estas instituciones, lo que ocurrió principalmente por excesivo personalismo de la metodología IDEQ (en un consultor externo contratado por OIT en el periodo 2007-2016). Este enfoque limita seriamente la eficacia y sostenibilidad de cualquier intervención basada en ella. Tampoco hubo una supervisión adecuada por parte de OIT al trabajo del consultor, lo que aumentó el manejo discrecional de la intervención, ni un seguimiento continuo a las productoras y una comunicación formal, oficial y permanente de OIT que evitase el desgaste a causa de los tiempos muertos entre actividades y por lo tanto la deserción de las productoras. Los actores entrevistados, funcionarios de PROSPERA, STyFE, y productoras, así como los propios funcionarios de OIT, coincidieron en lo complicado y poco eficaz que fue trabajar con el consultor contratado por OIT debido no solamente al trato inadecuado y poco respetuoso que tuvo con varios colaboradores de la oficina, consultores y de las contrapartes de la OIT en el Proyecto, sino principalmente debido a su desinterés en trabajar de manera conjunta con las instituciones con las que OIT firmó el Convenio de Colaboración.
7. La implementación de una metodología que no ha tenido los controles de calidad de la OIT en sus máximas instancias (departamentos técnicos, especialistas regionales), limita la posibilidad de generar y sistematizar aprendizajes que se puedan tomar en cuenta en futuras intervenciones similares.

8. La metodología IDEQ, desde su diseño, demanda un modelo de gestión que implica que la OIT sea el coordinador técnico y desempeñe roles no necesariamente compatibles con su mandato.
9. Finalmente, es difícil identificar las posibilidades de **sostenibilidad** de una intervención de este tipo cuando aún no se han terminado de implementar todas las actividades. El análisis en profundidad de la documentación y herramientas de evaluación aplicadas permiten señalar que las productoras y universitarios/as aún no cuentan con las capacidades mínimas para conducir con éxito las SCP. Sí se puede destacar que tanto en IDEQ – Ciudad de México como en IDEQ – Puebla se tiene previsto continuar con determinadas actividades. En cuanto a IDEQ – Ciudad de México, la STyFE tiene previsto en su plan de trabajo del 2017 realizar nuevas capacitaciones a las productoras en cooperativismo y que la SCP Idea cuente con un protocolo de funcionamiento y pueda participar en el “Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México” que viene implementando la STyFE. En cuanto a la continuidad que le podría dar PROSPERA, se puede mencionar que el Programa buscará atender a las productoras que conformaron la SCP debido, principalmente, a que ellas son beneficiarias de otros de sus programas y no pueden afectar la continuidad de esa relación.

II. CRITERIOS Y PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

Crterios de evaluación

10. La OIT es miembro del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y se adhiere a las normas y estándares de evaluación del sistema de las Naciones Unidas que fueron desarrolladas por el UNEG, lo que queda reflejado en las Directrices de Política de la OIT para realizar evaluaciones basadas en los resultados (ILO Policy Guidelines for Results-Based Evaluation) y las normas técnicas y éticas.
11. La evaluación se llevará a cabo en el contexto de los criterios y enfoques de la ayuda internacional al desarrollo cómo se establece en las normas de calidad para la evaluación del desarrollo del CAD/OCDE. Las directrices normativas de la OIT para la evaluación basada en los resultados y las normas técnicas y éticas y el código de conducta para la evaluación en el Sistema de las Naciones Unidas están establecidos dentro de estos criterios y por lo tanto la evaluación debe adherirse a los mismos para garantizar la credibilidad internacional del proceso de evaluación.
12. Los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE para la evaluación de la asistencia al desarrollo son: relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, los que están alineados con los estándares internacionales de buenas prácticas. La OIT se adhiere a los criterios de las normas de calidad de evaluación de la OCDE/CAD y las utiliza como punto de referencia para el control de calidad de los procesos y productos de evaluación. Las preguntas de evaluación sugeridas son:

13. Los criterios de evaluación contemplados son los siguientes:

- ✓ Pertinencia: Grado en que los objetivos y alcance del Proyecto se adapta a las prioridades y/o necesidades del grupo objetivo, beneficiarios y donante.
- ✓ Validez: Grado en que la estrategia es lógica y consistente, criterios de selección de las áreas geográfica de intervención, niveles de gobierno que serán atendidos en el marco del Proyecto así como la coherencia entre el diseño técnico del Proyecto y el presupuesto asignado.
- ✓ Eficiencia: Medida en que los recursos/insumos se han convertido económicamente en resultados.
- ✓ Eficacia: Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos de la intervención para el desarrollo.
- ✓ Impacto: Se busca valorar si la orientación estratégica del Proyecto permite hacer contribuciones significativas a sus objetivos de largo plazo. Estas contribuciones pueden ser cambios positivos y negativos producidos por la intervención en cuestión ya sea directa o indirectamente, de manera intencional o no intencionada.
- ✓ Sostenibilidad: se ocupa de medir si es probable que los beneficios de una actividad continúen después de haber concluido el financiamiento de los donantes.

Preguntas de evaluación

Criterios de evaluación	Tipo de criterio	Preguntas de evaluación
Pertinencia		<p>¿Los objetivos y estrategias de IDEQ se encuentran alineados con los de OIT y los de las instituciones de México con las que se firmaron Convenios de Colaboración (SEDESOL - PROSPERA y STyFE)?</p>
Validez	Diseño	<p>¿El diseño de la metodología IDEQ ha sido aprobada o certificada por los estándares de la OIT?, ¿Reflejan aspectos esenciales de OIT como son el tripartismo, el diálogo social, el trabajo decente?</p> <p>¿El diseño de la metodología IDEQ ha sido aprobada o certificada por los estándares de la OIT?, ¿reflejan aspectos esenciales de OIT como son el tripartismo, el diálogo social, el trabajo decente?</p> <p>¿El diseño de la metodología IDEQ incluye acciones específicas para alentar la productividad de los talleres productivos y del Complejo Productivo Binacional, así como la formalización de los talleres productivos y sus trabajadores?</p> <p>¿Cómo se llevó a cabo el proceso de selección de las comunidades beneficiarias y la convocatoria a productoras?, ¿qué limitaciones hubo?</p>
Eficacia de la gestión	Proceso	<p>¿Quiénes participaron en la gestión de los proyectos IDEQ, en la implementación de los Convenios?, ¿cómo se organizó internamente la OIT para llevarlo a cabo?, ¿cómo se articuló con SEDESOL - PROSPERA y con la STyFE?</p> <p>¿Cuáles fueron los mecanismos de seguimiento y evaluación que se aplicaron para garantizar que las acciones y resultados previstos en los Convenios se iban consiguiendo o para detectar dificultades y procurar solucionarlas?</p>

<p>Logros</p>	<p>Resultado</p>	<p>¿Se llevaron a cabo todas las acciones previstas en los Convenios de Colaboración entre OIT y SEDESOL - PROSPERA y entre OIT y STyFE en cuanto al fortalecimiento comunitario y capacidad productiva y administrativa de las productoras, fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de las universitarias, fortalecimiento de la capacidad productiva y de promoción comercial?</p> <p>¿Cuáles fueron las principales acciones realizadas y los principales resultados que se han obtenido en lo que respecta a la capacitación a productoras, asociatividad de productoras, producción y ventas? ¿cuáles han sido las principales dificultades?, ¿qué acciones o resultados de los previstos no se han podido alcanzar y por qué?</p> <p>¿Cuál ha sido el rol efectivo de las universitarias, la UISE, las empresas u organizaciones empresariales, y las mexicanas en el exterior?, ¿esta participación ha sido la que se había previsto en el diseño?, en caso que no, ¿por qué?</p>
<p>Orientación hacia la sostenibilidad e impacto</p>		<p>¿Cuáles son los efectos atribuibles a la intervención de OIT? ¿En qué medida los resultados alcanzados son sostenibles sin el apoyo financiero y técnico de OIT?</p>

III. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN INTERNA

14. El ejercicio de evaluación se basó en la revisión exhaustiva de documentación proporcionada por la Oficina de México del periodo 2006-2017 relativa a los Convenios firmados con PROSPERA México en Puebla y con la STyFE de Ciudad de México. A continuación una revisión de las fuentes utilizadas.

Fuentes secundarias

- Documento que describe la metodología IDEQ
- Convenio de Colaboración entre Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y OIT sobre cooperación técnica para la utilización de metodología IDEQ y la implementación de la primera fase del proyecto IDEQ en municipios de Tehuacán y Juan N. Méndez del Estado de Puebla (marzo – diciembre 2015); y su respectiva Ampliación de Acuerdo (enero 2016 – diciembre 2016)
- Convenio de Colaboración entre Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE) y OIT sobre cooperación técnica para la administración de recursos económicos que permitirán la activación y ejecución de la iniciativa piloto del proyecto “IDEQ en el distrito federal” (mayo – noviembre 2015)
- Términos de referencia de los contratos de colaboración externa de Mario López e informes de avance y finales vinculados a estos contratos (2007 – 2016)
- Informe de instructores de Puebla y de Ciudad de México sobre los cursos de capacitación de bordado, bordado en telar, cestería, macramé, tejido de gancho, crochet, telar de cintura (2015 – 2017)

Fuentes primarias

Entrevistas presenciales y encuestas virtuales dirigidas a:

- Representantes de la STyFE
- Representantes de PROSPERA
- Representantes de la OIT de México
- Productoras, integrantes de la SCP

IV. RESULTADOS DEL EJERCICIO DE EVALUACIÓN

15. Esta sección describe los resultados bajo cada criterio de evaluación, respondiendo cada una de las preguntas planteadas.

Pertinencia

16. La OIT tiene como uno de sus objetivos impulsar la Agenda de Trabajo Decente que tiene en el centro de la globalización justa y la reducción de la pobreza, la generación de trabajo productivo y justamente remunerado. En este sentido, **la propuesta metodológica de IDEQ está alineada a estos objetivos ya que busca contribuir al desarrollo integral auto sostenible de población de bajos ingresos.**

17. Estos objetivos son a su vez pertinentes con el Plan Nacional de Desarrollo de México 2013-2018, específicamente con uno de sus objetivos que es incrementar la productividad del país y una de sus estrategias transversales que es democratizar la productividad.

18. También son pertinentes con los objetivos y estrategias de las instituciones con las que OIT firmó un convenio de colaboración para la utilización de la metodología IDEQ, específicamente la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE).

SEDESOL

19. SEDESOL articula y coordina la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas vinculadas al fomento productivo y generación de ingresos de la población en situación de pobreza extrema.

20. Uno de estos programas es el Programa de Inclusión Social PROSPERA¹, que es la parte interesada de SEDESOL en la firma del Convenio de colaboración con OIT. En el 2014 hay un cambio en la normatividad de PROSPERA que deriva en la inclusión de un nuevo rol como articuladores para lograr la inclusión productiva, laboral, social y financiera de las comunidades en las que se ubican los hogares beneficiarios del Programa, como un mecanismo para salir de la pobreza, complementario al rol tradicional de la transferencia monetaria condicionadas.

21. En esta nueva línea de intervención, PROSPERA busca establecer alianzas con diferentes actores relevantes para fomentar estos diferentes tipos de inclusión, y en el caso de la inclusión productiva y laboral una de estas alianzas se ha dado justamente con IDEQ.

STyFE

22. La STyFE tiene entre sus atribuciones promover acciones que generen ocupación productiva, ejecutar políticas y programas laborales tendientes a la protección y

¹ Ex Programa "Oportunidades"

mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, así como promover la productividad en el trabajo basada en capacitación de los factores productivos

23. Para alcanzar ello, la STyFE tiene una línea estratégica de fomento al cooperativismo, que es precisamente lo que impulsa IDEQ, y cuenta con un Programa Social de Apoyo a las Cooperativas en el que brindan asesoría, capacitación y apoyo económico a las cooperativas pequeñas, priorizando su atención (al igual que IDEQ) en grupos vulnerables, como son las mujeres jefes de hogar.
24. Sin embargo, una diferencia entre la STyFE y el IDEQ es que mientras el enfoque de STyFE es promover cooperativas como unidades de auto gestión, en IDEQ hay cierta dependencia de las sociedades cooperativas de producción (SCP) hacia las unidades interdisciplinarias de servicios empresariales (UISE) en lo que respecta a roles gerenciales, asesoría y provisión de servicios de gestión empresarial.

Validez del Diseño

25. La Oficina de Países para México y Cuba de la OIT apoyó el diseño de la metodología IDEQ por un consultor externo para promover y operar Complejos Productivos Binacionales (CPB), con el propósito de contribuir a proporcionar a las comunidades de menores ingresos del país una alternativa de proyectos productivos sostenibles, independientes y competitivos.
26. Sin embargo, un primer cuestionamiento de IDEQ (independientemente de si el diseño es adecuado o no o si su implementación ha sido exitosa o no) es que **no es una metodología oficial de OIT que haya sido aprobada o certificada por el Departamento Técnico de Empresas (ENTERPRISE) de la OIT** ni por especialistas competentes de la Oficina de San José.
27. Vinculado a lo anterior, cabe resaltar que **en la metodología IDEQ no se observa una presencia importante del tripartismo y diálogo social**, que son dos elementos que forman parte de la esencia del mandato de la OIT.
28. Si bien el diseño contempla la participación de muchos actores, es muy claro en señalar que “las únicas propietarias del proyecto y responsables directas de impulsarlo y operar el CPB son siempre las productoras, los/las universitarios/as y los/las mexicanos/as en el exterior participantes en la iniciativa”. Según el diseño, la participación del gobierno es básicamente como institución de respaldo (Gobierno Federal, Gobierno Estatal), mientras que la del sector empresarial es también como institución de respaldo (organizaciones empresariales locales, cadenas de tiendas comerciales), aunque con algunos roles más específicos que se mencionan más adelante en esta misma sección. En todo caso, el diseño IDEQ explicita que “en ningún momento deberá ser considerado por alguna de las instituciones de respaldo como un proyecto propio, por importante y significativo que sea su respaldo”.

29. En el **diseño IDEQ tampoco tienen un rol importante las organizaciones de trabajadores** y, por lo tanto, **no se contempla como un elemento clave el diálogo social entre estas organizaciones, las de los empleadores y el gobierno**. Este rol secundario de los representantes de empleadores y trabajadores también se ha reflejado en su escasa o nula participación en los Convenios de colaboración que ha firmado OIT con SEDESOL y con la STyFE para aplicar la metodología IDEQ y ejecutar iniciativas pilotos. Y se explica principalmente porque IDEQ representa un modelo de intervención dirigido a la comunidad, en el que no tienen mayor cabida las organizaciones de empleadores y trabajadores.
30. Uno de los pocos aspectos esenciales de OIT que **sí se incluye en IDEQ es que se promueve el trabajo decente**. IDEQ tiene entre sus propósitos principales el de “contribuir de manera efectiva a que las participantes puedan construirse una alternativa de trabajo decente y elevar el grado de satisfacción familiar de las necesidades esenciales”.
31. Otros aspectos del diseño de IDEQ que invitan a la reflexión tienen que ver con la **cantidad de actores e instancias que se incluyen**, y con el énfasis que se pone en el fomento a la productividad, competitividad y a la formalización de los talleres productivos (TP) y de la Sociedad Cooperativa de Producción (SCP). En cuanto a los actores involucrados, la metodología IDEQ incorpora a las productoras, los/las universitarios/as, los/las mexicanos/as en el exterior, el sector empresarial y, si bien identifica claramente los roles y responsabilidades de cada uno, y alude constantemente a “impulsar el esfuerzo común y la acción colectiva (sin desalentar la iniciativa individual), a estimular el sentido solidario y la actitud de colaboración respetuosa entre productoras y universitarias, y a una relación de beneficio recíproco con las jóvenes de origen mexicano establecidas en el exterior”, **faltan incentivos claros que favorezcan el cumplimiento de estos objetivos**.
32. Por ejemplo, el diseño contempla que las productoras delegan los roles gerenciales del Complejo Productivo Binacional (CPB) en grupos de universitarios/as², por lo general sin experiencia y sin nexos contractuales muy estables; ante eventuales (y naturales) diferencias entre la representación de la SCP (de las productoras) y la Unidad Interdisciplinaria de Servicios Empresariales (UISE) de los/las universitarios/as, no queda claro cómo se pueden resolver estas diferencias³.
33. Respecto a la productividad, si bien el diseño IDEQ señala que *“el éxito de la vinculación con el mercado consumidor dependerá exclusivamente de la capacidad de competencia del CPB”* y plantea la necesidad de *“acercar las productoras a los centros de comercialización y al mercado debido a que sus productos son competitivos y de óptima*

² El diseño IDEQ establece que las universitarias participarán en la administración financiera, en el diseño e implementación de estrategia de comercialización, y en la vinculación institucional para obtener el respaldo de dependencias e instituciones públicas, fundaciones nacionales, organismos multilaterales o bilaterales

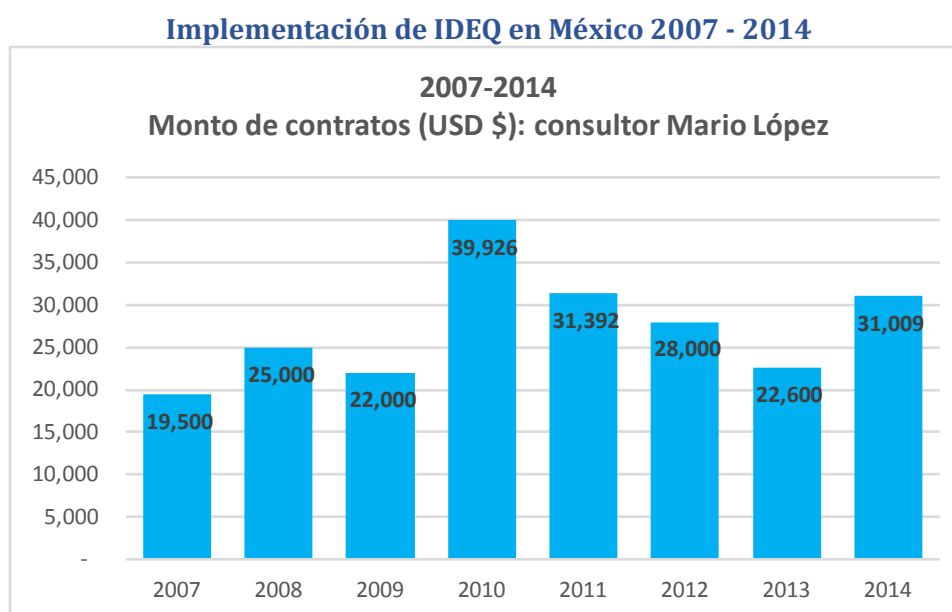
³ Solamente se menciona que *“Las productoras de la SCP y las universitarias de UISE concertarán una alianza de división del trabajo sobre la cual deberán operar el CPB y la plasmarán en un Acuerdo y luego en un convenio de prestación de servicios profesionales, en los que debe precisarse las tareas y responsabilidades de ambas partes y las condiciones y procedimientos a través de los cuales coparticiparán en los ingresos generados”*.

calidad”, no contempla estrategias ni acciones específicas para lograr ello o, en todo caso, las intervenciones enfocadas en incrementar la calidad, productividad, competitividad y, por lo tanto, ventas a empresas, parecen ser insuficientes. Se observa que el diseño IDEQ pone más énfasis en la estructura y organización del CPB⁴ que en la productividad de los TP que conforman este CPB.

34. En relación a la formalización, el diseño IDEQ contempla la formalización de la SCP, pero no mecanismos eficaces para promover la formalidad de los trabajadores de la SCP. Es decir, se prevé en el diseño que la actividad productiva se realiza y se organiza a través de TP, y que la SCP constituye la figura jurídica que permite a los TP y a las productoras participar en la economía formal. Pero si las productoras a su vez contratan trabajadores asalariados o familiares, estas personas podrían continuar en la informalidad, lo cual atenta contra el objetivo de promover el trabajo decente.

Eficacia (logros)

35. Esta sección se centra en el análisis de la eficacia de la implementación de IDEQ en México durante el período 2014 - 2017. No obstante, previamente se hará una breve referencia, a modo de antecedentes, a lo que se hizo durante el período 2007 – 2013, según los informes parciales y finales del colaborador externo que contrató OIT para la implementación de IDEQ en México⁵.



Fuente: Oficina de OIT para México y Cuba, Junio 2017

⁴ El diseño IDEQ explicita claramente principios básicos de operación del CPB (libertad de participación, liderazgo compartido, efectos individuales), requisitos o reglas de funcionamiento de los TP (número de integrantes, identificación de nombre, marca y logotipo, organigrama) y de la SCP (que sea administrada por la UISE, que existan Consejos de Administración, Vigilancia y Comité de Asesores Especiales), esquema funcional de la UISE (divisiones, equipos de fomento de desarrollo equitativo) y esquema financiero de implementación del Proyecto (orígenes y destinos de fondo revolvente de capital de trabajo, fondo de competitividad y desarrollo social, nuevos esquemas de financiamiento colectivo)

⁵ El colaborador externo es el economista Mario López.

Según la documentación proporcionada por la Oficina de México, específicamente según se registra en los productos del consultor contratado en este periodo:

36. En el 2007 la Dirección de Vinculación con el Sector Social y Productivo de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) del Estado de Hidalgo, generaron una propuesta para impulsar un complejo de auto-empleo productivo e inserción de mujeres y jóvenes al mercado de trabajo en una comunidad de bajos ingresos de la ciudad de Pachuca, Estado de Hidalgo. Si bien se menciona que hubo una solicitud formal de asistencia técnica de la OIT para operar la primera UISE, no se encontró en las carpetas de información el documento la carta o constancia formal de tal solicitud. Según se señala, desde el año siguiente (2008) OIT inició el respaldo al desarrollo de esta iniciativa piloto en el Estado de Hidalgo, y en años posteriores hizo lo mismo con otras iniciativas en los Estados de Zacatecas y Chiapas.
37. De acuerdo a los informes parciales y finales del colaborador externo que contrató OIT para la implementación del IDEQ, se realizaron actividades y se consiguieron algunos productos, sin embargo, en los informes entregados por el colaborador externo no se adjuntó: lista de participantes, constancias de creación de las UISE ni de las SCP ni de su funcionamiento. Debido a la naturaleza de este ejercicio, no se pudo constatar con contrapartes de este proceso la veracidad de la información proporcionada por el consultor. Los productos que se especifican en los escuetos informes de consultoría son:
 - a. Contitución de tres SCP y tres UISE en el Estado de Zacatecas. No se reporta funcionamiento, según menciona el colaborador externo, por un débil respaldo institucional
 - b. En Estados de Zacatecas y Chiapas, participación de 500 mujeres en la elaboración de productos artesanales, capacitación a productoras en bordado, confección y elaboración de dulces, y las primeras acciones de vinculación con organizaciones de mexicanas en el exterior. Asimismo, la facilitación al acceso a nuevos mercados, a través de acuerdos de comercialización, y un aumento del nivel de ventas e ingresos de las mujeres y sus familias.
 - c. Para el periodo 2011-2012 el consultor señala que las STyFE de los Gobiernos Estatales de Oaxaca y Querétaro solicitaron asistencia técnica a la OIT para instrumentar proyectos piloto similares en sus respectivos territorios, no obstante, estas afirmaciones no pudieron ser contrastadas con documentación física ni con la apreciación de los actores que estuvieron involucrados en la promoción de la metodología IDEQ en ese periodo.

En síntesis, para este periodo, cabe destacar que en la documentación revisada no se encontró evidencia alguna que sustente que efectivamente se generaron estos resultados positivos.

Implementación de IDEQ en México 2014 - 2017

38. Con el cambio de la Administración en México, el nuevo Gobierno Federal y el Gobierno de la Ciudad de México pusieron énfasis en complementar los programas

existentes de asistencia social con una perspectiva productiva más clara, que apunten a fortalecer las capacidades de las personas y sus iniciativas emprendedoras. Ello significó una oportunidad de implementar los proyectos IDEQ en nuevos Estados de México.

Objetivo del Convenio entre OIT y el Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Formalizar la autorización que otorga OIT para utilizar, disfrutar y replicar la metodología IDEQ en los proyectos productivos que promueve, siempre haciendo mención que las metodologías y otros recursos técnicos siguen siendo propiedad exclusiva de OIT • Implementar una experiencia piloto o primera fase de un proyecto IDEQ
Objetivo general de los proyectos IDEQ	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar acciones para impulsar la generación de empleo formal, desarrollo productivo y elevación de niveles de bienestar familiar de productoras y artesanas en México. • Asimismo, ser una alternativa de ejercicio profesional y promoción del desarrollo equitativo para egresadas universitarias y personas jóvenes de origen mexicano.
Objetivos específicos de los proyectos IDEQ	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la formación de un CPB, que incluye formar una SCP con las productoras y una UISE y Sociedad Cooperativa de Gestión Empresarial (SCGE) con las universitarias. • Fortalecer estas instancias, a través de capacitación, y conformar estructura de promoción comercial y competitividad • Lograr que las productoras organizadas en Talleres Productivos y en una SCP y los/las universitarios/as con una UISE y una SCGE concierten una alianza estratégica de división del trabajo, con los/las universitarios/as a cargo de las funciones de gestión empresarial, y las productoras en la elaboración de piezas de arte popular, que se comercializarán en condiciones más favorables que si lo hicieran las productoras por sí mismas.
Productos esperados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones de fortalecimiento comunitario, de la capacidad administrativa y productiva de las artesanas y productoras participantes en el Proyecto <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación administrativa (economía familiar, finanzas básicas, administración de proyectos, cooperativismo) • Capacitación productiva (diseño, proceso y materiales, homologación entre productoras y transferencia de habilidades) • Capacitación para el desarrollo equitativo (género pobreza, TI, TD, medio ambiente) • Estructura operativa (constitución de la SCP, integración del fondo revolvente) 2. Acciones de fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de universitarias <ul style="list-style-type: none"> • Capacitación administrativa (economía familiar, finanzas básicas, administración de proyectos, cooperativismo, metodología IDEQ) • Capacitación en gestión empresarial (desarrollo de productos, estrategias de comercialización, sistemas y procesos de manufactura, diseño y comunicación visual, planeación estratégica)

	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación para el desarrollo equitativo (género pobreza, TI, TD, medio ambiente) • Administración de recursos (administración de SCP y del fondo revolvente) • Vinculación con la comunidad productiva (promoción participativa, diagnóstico de la realidad socio económica y oferta productiva, concertación de planes de negocio con TP) • Estructura operativa (constitución de UISE, constitución de Sociedad Cooperativa de Gestión Empresarial) <p>3. Acciones vinculadas al fortalecimiento de la competitividad productiva y promoción comercial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de patronaje • Elaboración de prototipos y muestrarios • Material promocional inicial • Página web del CPB • Observatorios de inteligencia y promoción comercial • Displays para puntos de venta • Participación en ferias, exposiciones, eventos locales
--	--

39. Así, el Gobierno de la Ciudad de México, por conducto de la STyFE solicitó asistencia técnica de la OIT para desarrollar un proyecto piloto sustentado en la metodología IDEQ en la ciudad de México. Lo mismo ocurrió con la SEDESOL del Gobierno Federal por medio del Programa Nacional de Inclusión Social PROSPERA en los municipios de Tehuacán y Juan N. Méndez del Estado de Puebla.

40. **Con ambas instituciones (STyFE y SEDESOL a través de PROSPERA) OIT firmó acuerdos de colaboración con base en “trust funds” locales**, por medio de los cuales, OIT se comprometía a brindar asistencia técnica para que la STyFE y PROSPERA puedan asumir paulatinamente la gestión de este tipo de proyectos, en colaboración con universidades locales.

41. Con SEDESOL se firmó un Convenio de Colaboración sobre *“cooperación técnica para la utilización de metodología IDEQ y la implementación de la primera fase del proyecto IDEQ en municipios de Tehuacán y Juan N. Méndez del Estado de Puebla”*. Con la STyFE se firmó un Convenio de Colaboración *“sobre cooperación técnica para la administración de recursos económicos que permitirán la activación y ejecución de la iniciativa piloto del proyecto “IDEQ” en el distrito federal”*.

42. El siguiente cuadro resume el objetivo de estos convenios de colaboración, así como los del proyecto IDEQ que se buscó implementar como parte de estos convenios y sus principales productos esperados.

43. Ambos convenios de colaboración tienen estos mismos objetivos y productos esperados, las diferencias básicamente tienen que ver con las instituciones involucradas, el monto del convenio y la duración

	Con PROSPERA	Con STyFE
Institución que firma el Convenio con OIT	SEDESOL vía PROSPERA	STyFE (Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo)

Período de vigencia del Convenio	Marzo 2015 – Junio 2016 (incluye ampliación de convenio de Diciembre 2015 a Junio 2016)	Mayo 2015 – a la fecha (incluye ampliación a partir del 2016)
Aporte financiero de la Institución que firma el Convenio con OIT	2 millones de pesos (USD 121,028 dólares)	1.5 millones de pesos (USD 96,338 dólares)
Alcance geográfico de los productos y acciones contemplados en el Convenio	Municipios de Tehuacán y Juan N. Méndez del Estado de Puebla	México Distrito Federal, ahora Ciudad de México

44. A continuación se revisa cómo se ha dado el proceso de implementación del proyecto IDEQ y sus principales resultados, según los distintos componentes que incluía: selección de comunidades beneficiarias; convocatoria a productoras; capacitación a productoras; asociatividad de las productoras; producción y comercialización; participación de las universitarias, de las empresas y de las mexicanas en el exterior.

Selección de comunidades beneficiarias

45. En el caso del Proyecto IDEQ – Puebla se eligieron comunidades dispersas entre sí, muy alejadas de la capital (aproximadamente 6 horas). Además, en las comunidades beneficiarias hay dificultades para la comunicación con las beneficiarias, vía teléfono o correos electrónicos. De acuerdo a lo manifestado por las personas que fueron entrevistadas, en la selección de las comunidades (que estuvo a cargo de OIT y de PROSPERA) habrían primado básicamente dos razones: (a) apoyar a las comunidades más pobres, vulnerables, sin actividad comercial que solo se dedican al campo, y (b) elegir comunidades que no sean del partido de gobierno para evitar que se diga que ha sido por presión política.

46. La elección de estas comunidades limita la posibilidad de éxito de la intervención principalmente porque se encuentran muy lejos de la capital del Estado, que es donde se encuentran los insumos, materiales y los potenciales compradores de las piezas de arte popular que elaboran las productoras. Además, no se cumplió con lo establecido en la metodología IDEQ respecto a que las comunidades beneficiarias deben elegirse tomando en cuenta, entre otros criterios, que estén cercanas a la capital, que cuenten con un mínimo nivel de desarrollo, y con posibilidad de vincular la actividad productiva con otras en términos de proveeduría de insumos y mercados.

Convocatoria a productoras

47. En el caso del Proyecto IDEQ – Puebla se convoca a las productoras en el primer trimestre del 2015, utilizando la red institucional y de contactos del Instituto de la Mujer y de PROSPERA, con perifoneo en lugares públicos y con participación activa de los líderes locales. Esta convocatoria permitió que aproximadamente 600 a 800 productoras acudan a las primeras charlas y se inscribieron en el Proyecto.

48. En relación al Proyecto IDEQ – Ciudad de México en la convocatoria también participó el Instituto de la Mujer y fueron aproximadamente 200 a 250 las productoras que recibieron las primeras charlas y se inscribieron en el Proyecto.

49. Las charlas iniciales estuvieron a cargo del consultor externo contratado por la OIT, y en ellas se les explicó de manera general a las productoras el Proyecto y la metodología y se les dijo que debían asociarse y que si no producían se dedicasen a la gestión administrativa e integren las UISE.

Capacitación a productoras

50. Se aplicaron fichas de diagnóstico de la realidad productiva a las productoras, en las que se indagaba sobre los siguientes aspectos: (a) datos personales de la productora, (b) taller productivo (nombre del taller, integrantes), (c) productos que se elaboran (relación, tiempo que toma elaborarlos, materiales que utiliza), (d) trabajo realizado (principales actividades al día, horas que le dedica al trabajo productivo, principales dificultades para llevar a cabo las actividades productivas), (e) mercados (precios, clientes, como le pagan los compradores, si ha participado en ferias o exposiciones), (f) servicios recibidos previamente (capacitación, asesoría, nuevos mercados, crédito).

51. No se han encontrado los resultados de la sistematización de estas fichas por lo que no se puede decir que los cursos brindados han respondido a un diagnóstico previo de capacidades e intereses de las productoras, ni de la potencial demanda de mercado para determinados productos o servicios, aunque pareciera que no ha sido así tomando en cuenta que no todas las productoras completaron la ficha y que muchas de ellas no habían producido antes por lo que la mayoría de preguntas no aplicaban.

52. Otra razón es que la OIT al iniciar el Proyecto, llegaba a las comunidades con una oferta de cursos ya predeterminada, todos vinculados a la elaboración de piezas de arte popular y de estos cursos, a partir de las preferencias e intereses de las productoras, finalmente se brindaron algunos de ellos. A su vez, la elección de cursos de capacitación en elaboración de piezas de arte popular responde a lo establecido en la metodología IDEQ, que a su vez justifica ello mencionando que: (a) el desarrollo del arte popular permite operar fácilmente con esquemas de pequeñas unidades productivas, que es la única opción viable en comunidades pobres; (b) México tiene tradición en arte popular y en actividades textiles; (c) al desarrollo del arte popular con un enfoque empresarial, pueden actuar agregando gradualmente todas las principales actividades productivas de la localidad; y (d) el arte popular permite la posibilidad de que todos los productos sean diferentes entre sí, únicos, exclusivos (colores, motivos, diseños) lo que puede redundar en una mayor valoración por parte del comprador y, por lo tanto, en mejores precios.

53. Se brindaron cursos de capacitación en bordado, bordado en tela, cestería, macramé, tejido de gancho, tejido de gancho (crochet), telar de cintura. A partir de la revisión de los informes del consultor externo contratado por OIT y de los instructores en Puebla y en Ciudad de México, así como de la lista de asistencia de productoras a los cursos de capacitación, el siguiente cuadro muestra cuántos cursos se brindaron entre el 2015 y 2017 así como la cantidad promedio de participantes.

Proyecto	N° de cursos de capacitación	N° de productoras promedio por curso	Distribución de cursos según semestre en que se brindó	Distribución de cursos según temática
----------	------------------------------	--------------------------------------	--	---------------------------------------

IDEQ Ciudad de México	-	14	16	*Segundo semestre 2015: 4 *Primer semestre 2016: 5 *Segundo semestre 2016: 5	*Bordado en tela:2 *Cestería: 1 *Deshilado: 1 *Macrame: 3 *Tejido de gancho:2 *Tejido de gancho (crochet): 1 *Telar de cintura: 4
IDEQ Puebla	-	47	17	*Segundo semestre 2015: 19 *Primer semestre 2016: 5 *Segundo semestre 2016: 18 *Primer semestre 2017: 5	*Bordado: 3 *Bordado en tela: 2 *Cestería: 8 *Macrame: 6 *Tejido de gancho: 2 *Tejido de gancho (crochet): 10 *Telar de cintura: 16

54. Algunas características de estos cursos son las siguientes:

- 10 a 20 participantes por curso
- Estuvieron a cargo principalmente de la Escuela de Artesanías del Instituto Nacional de Bellas Artes, talleristas de la Escuela de Artesanías o inclusive algunos colaboradores externos contratados por OIT⁶
- Cada curso duraba entre 20 y 30 horas y se impartía durante una semana (4 a 6 horas diarias durante 5 días)
- Hay productoras que recibieron más de un curso. En total, en Ciudad de México aproximadamente 100 productoras recibieron al menos un curso y una cantidad similar en Puebla
- Durante el curso, el Proyecto también proporcionaba materiales e insumos para elaborar productos y para sus TP. No obstante, en los primeros cursos de capacitación, las productoras no podían llevar productos y materiales a su casa para seguir avanzando. Luego, esta situación cambió.

55. Algunas productoras también han recibido capacitación administrativa en economía familiar y finanzas básicas, a cargo de colaboradores externos contratados por OIT y de la UISE. Asimismo, en octubre del 2016, 30 productoras también recibieron un curso de cooperativismo, a cargo de STyFE; sin embargo, fue un curso acelerado, que duró una semana, cuando lo habitual es que se realice en 3 meses. No se encontró evidencia de la realización de los otros tipos de capacitaciones, que estaban contempladas en los Convenios de Colaboración, como la capacitación para el desarrollo equitativo o en homologación y transferencia de habilidades entre productoras

⁶ El IPN dio asesoría para el trámite de la Constitución de la Sociedad Cooperativa en la CDMX

56. De acuerdo a lo manifestado por las productoras que fueron entrevistadas y las que respondieron la encuesta virtual, los aspectos más destacados de la capacitación recibida han sido los siguientes:

- Valoración positiva de la capacitación productiva. Las productoras consideran que los instructores fueron muy calificados y los materiales también los apropiados, y que han aprendido bastante, y han adquirido nuevas habilidades y competencias⁷.
- El fortalecimiento de tejido social, se juntan entre productoras, aunque en la mayoría de los casos no sea formal, se dan trabajo entre ellas, aprenden a trabajar en equipo.
- Las productoras conocen sobre cooperativismo, sus lineamientos y principales ventajas. Inclusive, algunas productoras han seguido cursos más avanzados sobre el tema, a partir de la experiencia con el Proyecto.
- Algunas productoras se han especializado e inclusive ya enseñan a otras.

57. En relación a las limitaciones de la capacitación recibida, las productoras que fueron entrevistadas y las que respondieron la encuesta virtual, identificaron las siguientes:

- **La heterogeneidad de conocimientos de las productoras que participaban en un mismo curso, algunas sabían y otras nada.** En ello influyó que el Proyecto no recogía información inicial sobre nivel de preparación de las productoras
Sobre este punto, cabe resaltar que la intervención de OIT no tomó en cuenta las diferencias que hay entre productores según Estados. Por ejemplo, en Ciudad de México los productores tienen, respecto a Puebla, mayor nivel educativo y de formación, mayores ingresos, más capacidades para desarrollar empresas; todo esto hace que a priori exista una mayor posibilidad de que funcione un modelo de autogestión trabajando con este tipo de productores que con aquellos de menor nivel formativo, capacidades e ingresos.
- En aquellos cursos en los que la mayoría de participantes no tenía conocimientos previos y por lo tanto tenían más preguntas y el avance era más lento, **un solo instructor era insuficiente para 15 o 20 productoras.**
- **En algunos cursos faltó enseñar lo básico**, el paso inicial, por ejemplo en telar de cintura no enseñaban a hacer urdimbres⁸, es decir, prepara los hilos de tal forma que se pudiera iniciar el trabajo de telar de cintura.
- **Un determinado curso (por ejemplo, cestería) se daba varias veces, pero el contenido era el mismo**, las productoras hubieran querido que haya una continuidad y una

⁷ Este resultado es consistente con las evaluaciones que realizaban las productoras de los cursos que han recibido. Estas evaluaciones formaban parte de los informes que realizaban los instructores (en aproximadamente el 50% de los cursos brindados en Ciudad de México, los informes incluyen estas evaluaciones, mientras que en Puebla, este porcentaje es 20%).

⁸ Conjunto de hilos que se colocan en el telar longitudinal y paralelamente para formar un tejido:

especialización gradual, primero llevar un nivel básica, luego un nivel intermedio y finalmente uno más avanzado del mismo curso de cestería, para seguir con el ejemplo.

- Al finalizar los cursos, tal como se contempla en la metodología IDEQ, las productoras entregaban los productos que habían elaborado a lo/s las universitarios/as de la UISE y/o a los consultores que brindaban los cursos y/o al consultor externo contratado por la OIT, para que se iniciase el proceso de sondeo de mercado y promoción comercial. Sin embargo, **en algunos casos las productoras no supieron cuál fue el destino de estos productos, si se vendieron o no, y ello generó descontento entre las productoras.**
- **Entre cada curso, y en general entre las diferentes actividades del Proyecto, solía mediar mucho tiempo,** las productoras no sabían qué hacer, no hubo continuidad ni seguimiento sobre lo aprendido y tampoco se aprovechaba estos “tiempos muertos” para propiciar acercamiento de las productoras a los demás actores involucrados en la metodología IDEQ (universitarias, empresas, mexicanas en el exterior).

Consideración

Las dos limitaciones que se se acaban de mencionar contribuyen a explicar la alta deserción de las productoras, de las 600 a 800 que se inscribieron en Puebla continúan hasta la actualidad no más de 30, mientras que en Ciudad de México de las 200 a 250 que se inscribieron inicialmente, quienes han tenido una participación constante en el Proyecto tampoco superan las 30.

58. Y aunque no hace referencia únicamente a las capacitaciones, cabe destacar que algunas de las productoras que fueron entrevistadas y a quienes se aplicaron la encuesta virtual señalaron que **una de las principales limitaciones del Proyecto para ellas ha sido la disyuntiva entre dar prioridad a IDEQ pese que aún no genera un ingreso o dedicarse más a sus actividades económicas regulares que sí les reporta un ingreso.**

Asociatividad de productoras

59. Pese a que ya había transcurrido más de un año y medio desde el inicio de la intervención de IDEQ – Puebla e IDEQ – México, recién a partir del curso de cooperativismo brindado en octubre del 2016, se pone énfasis en la importancia de conformar una SCP como requisito indispensable para continuar con la implementación del Proyecto IDEQ. A las productoras se les dijo además que otra ventaja de la conformación de la SCP es que pueden acceder a proyectos de otras instituciones como STyFE que brindan capacitación, materiales, créditos, participación en eventos y ferias, entre otros.

60. Desde el último trimestre del 2016, se empiezan a conformar las SCP, con acompañamiento de la OIT y del Instituto Politécnico de México en el proceso de constitución e inscripción de las SCP⁹ De esta manera, 20 productoras se han asociado y

⁹ Ello incluyó entre otros trámites el Acta Constitutiva de la SCP; el registro de las productoras que conforman la SCP en el Sistema de Administración Tributaria para que una que inicien las operaciones de la SCP puedan recibir los pagos correspondientes a su participación en el trabajo; las gestiones para que la SCP tenga cuenta de cheques y código de barreras, para que tenga registros de ley para iniciar operaciones.

han conformado una SCP en Ciudad de México (IDEA Ciudad de México), que ya cuenta con nombre, logotipo y registro y se encuentra actualmente en proceso de formalización.

Resultado

Las productoras entrevistadas y las que respondieron la encuesta virtual consideran que la conformación de la SCP es uno de los resultados más positivos del Proyecto.

61. En Puebla, también se han conformado SCP en los municipios de Tehuacán y de Juan N. Méndez, integradas por 10 productoras cada una, pero en la práctica no han funcionado. Si bien ni en Ciudad de México ni en Puebla la SCP se encuentra funcionando en la actualidad bajo las condiciones que establece la metodología IDEQ, el agravante en el caso de Puebla es que las asociadas ni siquiera se reúnen periódicamente porque viven lejos.

Producción y ventas

62. **Las productoras y SCP no están vinculadas a centros empresariales ni a mercados**, debido a varias razones: (a) producen de manera limitada, esporádica; (b) la calidad de los productos no cumple con los requisitos exigidos por los mercados; (c) la SCP recién se ha formado hace algunos meses y ello era un requisito para llevar a cabo una comercialización formal; (d) las acciones de promoción comercial llevadas a cabo se limitan a participación esporádica en algunas ferias, bazares navideños, tianguis (mercados tradicionales) y exposiciones como la Expo Artesanal en IDEQ – México a finales del 2016, lo cual es insuficiente para poder acceder a mercados.
63. En cuanto a la calidad de la producción, las mismas productoras reconocen que a sus productos terminados aún les falta para cumplir con la calidad que exige el mercado (pese a que en artesanía no hay certificación de calidad de productos) para lo cual se requiere reforzar el tema de los acabados y control de calidad de las prendas y productos finales (“curadores”). También señala que para elaborar productos de calidad se requiere tener mucha práctica y muchas de ellas aún no la tienen.
64. En relación a las acciones de promoción comercial, de acuerdo a los informes del consultor externo contratado por OIT, hubo acercamientos con empresas como Walmart y sobre todo Liverpool¹⁰ pero finalmente no hubo resultados concretos en cuanto a ventas. En estos informes también se señala que se clasificaron, de acuerdo a su calidad, los productos elaborados por las productoras durante los cursos de capacitación y se entregaron a la UISE para que inicie el proceso de promoción comercial; que OIT contrató servicios profesionales de diseñadoras para que realicen investigación de tendencias de diseños, productos, colores y materiales; y que, en el caso de IDEQ – Puebla, la empresa Pyme & Web elaboró la página web www.ideqpuebla.org.mx.
65. No obstante, **no se ha encontrado ninguna evidencia sobre incremento en los niveles de producción y de ventas de las productoras** (algunas de ellas antes del Proyecto IDEQ ya vendían esporádicamente en ferias, exposiciones, plazas), por lo que podría afirmar no

¹⁰ El contacto con Liverpool se hizo en el Proyecto IDEQ – Puebla y consistió en seleccionar algunos productos de las productoras para presentar a Liverpool como prototipos a las diferentes áreas de compras (blancos, accesorios para damas, accesorios para el hogar, ropa de bebés).

solo que se han ejecutado pocas de las acciones de fortalecimiento de la promoción comercial establecidas en los Convenios de Colaboración entre OIT y SEDESOL y STyFE, sino que lo que se ha hecho no se ha plasmado en mayores ventas. Esto último ha sido corroborado por las propias productoras entrevistadas y que respondieron la encuesta virtual, quienes mencionaron que solamente elaboraban productos para muestras en exposiciones y ferias, o prototipos¹¹.

Si se quiere que las SCP compitan en el mercado formal con empresas privadas entonces hay que mejorar calidad de producción y la productividad, para que de esta manera se incremente la competitividad, el mercado valore más los productos y esté dispuesto a pagar más y de esta manera los negocios puedan llegar a ser rentables y sostenibles. O en todo caso si los niveles de exigencia de empresas grandes, sus parámetros de calidad están muy por encima de lo que las productoras pueden ofrecer, quizás valga la pena involucrar a empresas más locales, con mayor compromiso con la localidad, a quienes podrían iniciar vendiendo las productoras, con la condición de que cada entrega puedan ir mejorando la calidad de sus productos.

La participación de las universitarias y el rol de la UISE

66. Según los informes del consultor externo contratado por la OIT, en IDEQ – México se realizaron algunas acciones de capacitación a los/las universitarios/as, básicamente charlas iniciales a estudiantes de diferentes universidades (sobre todo en Puebla: Universidad Iberoamericana, Universidad de las Américas, Universidad Autónoma Metropolitana: Universidad BUAP) y formación en algunos temas como competitividad productiva, proyectos productivos de desarrollo local, estrategia de promoción comercial, estrategia para impulsar el desarrollo del arte popular como instrumento de combate de la pobreza, entre otros. De acuerdo a la misma fuente, habrían sido más de 300 los/las universitarios/as que recibieron las charlas iniciales, pero fueron menos los/las que recibieron formación en los temas mencionados, y sobre todo quienes se inscribieron en una UISE: inicialmente unas 75 personas pero quienes permanecieron durante algún tiempo no llegan a 20.
67. Estos mismos informes señalan que también se llevaron a cabo algunas acciones para favorecer la vinculación entre la comunidad universitaria y la comunidad productiva, básicamente encuentros iniciales, levantamiento de información de las productoras por parte de los universitarios en base a las Fichas de Diagnóstico de la Realidad Productiva, y trabajo conjunto entre productoras y universitarios para concertar los planes de negocio en algunos TP. Las productoras entrevistadas y encuestadas reconocen que las universitarias tuvieron participación en el diagnóstico inicial de la realidad de las productoras y en la organización de algunas ferias y exposiciones de productos.
68. Sin embargo, no se ha encontrado evidencias sobre la realización de estas acciones e inclusive aunque las hubiera, son muy pocas respecto a todo lo que se tenía previsto en el diseño de la metodología IDEQ que la UISE realice: vinculación institucional, competitividad productiva, promoción comercial, administración y finanzas, y diseño¹². Y

¹¹ Según informes de OIT, gracias a los cursos de capacitación del 2015 y 2016 se cuenta con más de 150 productos de diferentes tipos: prendas textiles elaboradas con tejido de gancho (chalin, capas, bufandas, cojines, tapetes, bolsas para bebé, entre otros), elaboradas con telar de cintura (rebozos, y lienzos para integrarse a otros productos), bordados en manteles y en cojines, tejidas en macramé (colgantes, bolsas, cinturones), piezas de cestería (canastos de diferentes tamaños y para diferentes usos, como paneras y hueveras)

¹² En vinculación institucional, se contemplaba realizar las gestiones necesarias para que el CPB pueda obtener el respaldo de dependencias e instituciones públicas, fundaciones nacionales, organismos multilaterales o

lo más importante es que **las acciones realizadas por las universitarias y la UISE no han tenido efectos importantes, a juzgar por lo recogido en las entrevistas y encuestas virtuales aplicadas, ni siquiera en lo que respecta a generar lazos de confianza entre universitarias y productoras.**

69. En IDEQ – Puebla se cambió 3 veces de UISE, las productoras no estaban satisfechas con el trabajo de los/las universitarios/as, por ejemplo, en el tema de la calidad de los diseños que sugerían. En ello puede haber influido la distancia geográfica entre la capital del Estado (donde solían vivir los/las universitarios/as) y las comunidades donde se intervino (lugar de las productoras) pero también la falta de experiencia laboral de las/los universitarios/as y su falta de motivación y compromiso.
70. En relación a lo último, la poca acogida de IDEQ – Puebla entre las universitarias puede explicarse, entre otras razones, por **la falta de respaldo institucional de las universidades de las que egresaron, como la BUAP, Las Américas, Iberoamericana, Interamericana para el Desarrollo.** A su vez esto puede explicarse porque no se promocionó debidamente con las universidades la existencia del Proyecto o también porque, de acuerdo al consultor externo contratado por OIT, las universidades no respaldan la formación de emprendedores ni consideran al autoempleo como alternativa de ejercicio profesional, sino que se enfocan a que sus egresados tengan un trabajo dependiente de grandes empresas.
71. El consultor externo también afirma que las universitarias, a diferencia de las productoras, suelen priorizar trabajar como dependientes en empresas grandes y tienen una expectativa de corto plazo respecto a IDEQ porque necesitan de los ingresos provenientes del Proyecto ya que no suelen contar con otra fuente de ingresos. Esto puede contribuir a explicar la poca cantidad de universitarios/as que ha participado activamente en el Proyecto.
72. **En IDEQ – México, la reducida participación de los universitarios/as quizás responda más a una estrategia premeditada de la STyFE, que apuesta más por cooperativas auto gestionadas, que no dependan de las universitarias.** Esta estrategia puede resultar en un Ciudad de México porque, por lo general, las productoras están más capacitadas y pueden asumir algunas funciones de la UISE. Sin embargo, las productoras que fueron entrevistadas y que respondieron la encuesta virtual mencionaron que las principales limitaciones del Proyecto ha sido la falta de experiencia de ellas mismas en gestión de la SCP y no contar con el apoyo de la UISE para ello.
73. Tomando en cuenta que las jóvenes egresadas universitarias no tienen mucha experiencia y suelen buscar ingresos rápidos y están menos dispuestas a esperar, cabe discutir las ventajas y desventajas de que los encargados de las UISE sean empresas de responsabilidad social, ya consolidadas, con recursos y conocimientos sobre mercados y otros temas relevantes para la metodología IDEQ.

[La participación de las empresas u organizaciones empresariales](#)

bilaterales. En competitividad productiva, respaldar a los TP en el diseño, formulación, ejecución y operación de sus Planes de Negocio; supervisar y acompañar el proceso productivo; capacitación; y negociar con proveedores de insumos. En promoción comercial, diseñar y aplicar estrategias y acciones de promoción y comercialización nacional e internacional. En administración y finanzas, administrar recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos. Y en diseño, respaldar la ejecución y operación del proyecto en materia de diseño: gráfico (imagen corporativa integral del proyecto) y de los productos (diseño industrial, textil, de modas, etc.)

74. **No se ha encontrado evidencia de participación de las empresas u organizaciones empresariales como instituciones de respaldo de IDEQ ni en Puebla ni en Ciudad de México en ninguna de las formas que contempla la metodología IDEQ:**

- Como proveedoras de insumos, maquinaria, equipo o herramientas con precios más bajos y/o con facilidades de pago y condiciones ventajosas de crédito.
- Brindando a productoras asesoría técnica productiva.
- Como comprador.
- Promoción de ventas de la oferta productiva de las productoras.
- Financiando costos de nuevos diseños de producto, así como la elaboración de modelos y prototipos.
- Brindando asesoría técnica empresarial a universitarias.
- Promoviendo el respaldo al Proyecto por parte de otras empresas.

La participación de las mexicanas en el exterior

75. **El componente “binacional” de la metodología IDEQ no se ha incorporado en la práctica:** no se ha encontrado evidencia de participación de las mexicanas ni en Puebla ni en Ciudad de México en ninguna de las formas que contempla la metodología IDEQ:

- A través de donaciones y/o créditos para llevar a cabo las acciones previstas en el Proyecto.
- Promoción de ventas y gestión comercial.
- Haciendo gestiones para obtener fondos de otras instituciones.

Acciones futuras de IDEQ – Puebla y de IDEQ – Ciudad de México

76. **En cuanto a IDEQ – Ciudad de México, la STyFE tiene previsto en su plan de trabajo del 2017 realizar nuevas capacitaciones a las productoras en cooperativismo y que la SCP Idea cuente con un protocolo de funcionamiento y pueda participar en el Programa de Ayuda a las Cooperativas que viene implementando la STyFE.** Adicionalmente, la STyFE piensa adaptar la metodología IDEQ y aplicarla en 5 cooperativas de personas con discapacidad.

77. En relación a IDEQ – Puebla, el Convenio de Colaboración entre OIT y SEDESOL – PROSPERA ya no está vigente, pero de todas maneras ambas instituciones (OIT y PROSPERA) **quieren continuar trabajando con las productoras para honrar el compromiso asumido con ellas de brindarles capacitación especializada y vincularlas al mercado**, aunque les falta definir de qué manera van a lograr ello. Además, deben hacer seguimiento para ubicar a las productoras ya que muchas de ellas ya se retiraron del Proyecto.

Gestión de IDEQ

78. **Pese a que los Convenios de Colaboración de la OIT con SEDESOL – PROSPERA y con la STyFE señalaba que la OIT “autoriza la utilización, disfrute y réplica sin restricción alguna de la metodología IDEQ” no hubo un protocolo que facilite la adopción de esta**

- metodología por parte de PROSPERA y/o la STyFE ni acciones continuadas de transferencia de capacidades técnicas sobre la metodología IDEQ a estas instituciones,** con excepción de unas pocas sesiones de capacitación con funcionarios y personal técnico de la Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo de la STyFE.
79. De acuerdo a lo manifestado por las personas que fueron entrevistadas, uno de los factores que explica ello es que prácticamente **no existió un equipo multidisciplinario que imparte la metodología IDEQ** y todo recaía en el consultor externo que contrató OIT durante el período 2007 – 2016. Este excesivo personalismo de la metodología IDEQ (y en realidad de cualquier otra de que involucra tantos actores y procesos) limita la eficacia y sostenibilidad de cualquier intervención basada en ella.
 80. Adicional a ello, **tampoco hubo una supervisión adecuada a la labor del consultor externo, lo que aumentaba el riesgo de manejo discrecional de la intervención.** No se ha encontrado evidencia de actas de seguimiento a las reuniones entre STyFE, PROSPERA, OIT y el consultor externo donde se registren las decisiones que se tomaban. Ello a pesar que en los Convenios de Colaboración firmados entre OIT y SEDESOL – PROSPERA y STyFE se especificaba que ambas partes establecerían mecanismos de comunicación interna y un flujo de generación de información, y designarían un representante que supervisaría y vigilaría las acciones vinculadas a los objetivos de los Convenios.
 81. También **faltó un seguimiento continuo a las productoras y una comunicación formal, oficial y permanente de OIT con ellas,** más aún considerando que las acciones de capacitación (que fueron básicamente las únicas que se llevaron a cabo durante el 2015 y parte del 2016) eran muy espaciadas, lo que generó varios “tiempos muertos” que explican la alta deserción de las productoras.
 82. El consultor externo contratado por la OIT señala en sus informes que estos “tiempos muertos” y el retraso de algunas actividades se explica principalmente por la falta de apoyo institucional de PROSPERA, de la gobernación del Estado del Puebla, y por los procedimientos y trámites inadecuados y lentos de OIT y de las áreas jurídicas de PROSPERA y SEDESOL del Gobierno Federal.
 83. En tanto, **las personas entrevistadas tanto de PROSPERA como de la STyFE y de OIT coinciden en que ha sido complicado trabajar con el consultor externo debido no solamente al trato inadecuado y poco respetuoso que tuvo con varios colaboradores de la oficina, consultores y de las contrapartes de la OIT en el Proyecto, sino principalmente debido a su desinterés en trabajar de manera conjunta con las instituciones con las que OIT firmó el Convenio de Colaboración;** a que sus informes parciales y finales eran muy descriptivos, sin mayor análisis ni identificación de los principales problemas que atentaban contra la efectividad de la intervención y de sus posibles soluciones; a que no entregaba (o lo hacía a destiempo) la información complementaria de los informes u otro de tipo de información que le solicitaba OIT, PROSPERA y/o la STyFE.
 84. El nivel de ejecución financiera del Convenio de Colaboración entre la OIT y SEDESOL, ha sido de 96% (1.92 millones de pesos de los 2 millones previstos en el Convenio). En cambio, con la STyFE hasta la fecha se ha ejecutado el 57% de los 1.5 millones de pesos previstos, sin embargo aún faltan 3 meses para expire la vigencia del Convenio y se espera que el nivel de ejecución se incremente.
 85. **La implementación de una metodología que no ha sido aprobada por el Departamento de Empresas de la OIT en Ginebra (ENTREPRISE) ni por especialistas de la Oficina de San José y que además no ha estado a cargo de un equipo multidisciplinario que guarde relación institucional con la OIT y/o sus mandantes, limita la posibilidad de genera y**

sistematizar aprendizajes que se puedan tomar en cuenta en futuras intervenciones similares.

86. La metodología IDEQ, desde su diseño, demanda un modelo de gestión que implica que la OIT sea el coordinador técnico y desempeñe roles no necesariamente compatibles con su mandato, como por ejemplo asumir la coordinación técnica para la formación y operación del CPB; apoyar la gestión de respaldo financiero y promocional al proyecto por parte de otras agencias y organismos de financiamiento, y administrar las aportaciones y donaciones de estas fuentes; y promover, acompañar y supervisar el proceso de vinculación con mexicanos en el exterior.

Aproximación hacia el impacto y sostenibilidad de IDEQ

87. Es complicado si quiera aproximar cuál podría ser el impacto de IDEQ cuando en realidad, como se ha mostrado en las dos secciones precedentes, ni siquiera se han podido llevar a cabo todas las actividades y, por lo tanto, tampoco alcanzar los productos, efectos y objetivos establecidos en los Convenios de Colaboración entre OIT y SEDESOL – PROSPERA y entre OIT y la STyFE, en términos de productoras y universitarias/as debidamente capacitados/asas, SCP conformadas, formalizadas y en funcionamiento, producción y ventas de los talleres productivos, participación de las empresas u organizaciones empresariales y mexicanas en el exterior.

88. Sí se puede destacar que tanto en IDEQ – Ciudad de México como en IDEQ – Puebla se tiene previsto continuar con determinadas actividades. En cuanto a IDEQ – Ciudad de México, la STyFE tiene previsto en su plan de trabajo del 2017 realizar nuevas capacitaciones a las productoras en cooperativismo y que la SCP IDEA cuente con un protocolo de funcionamiento y pueda participar en el “Programa de Apoyo para el Desarrollo de las Sociedades Cooperativas de la Ciudad de México” que viene implementando la STyFE. Adicionalmente, la STyFE piensa adaptar la metodología IDEQ y aplicarla en 5 cooperativas de personas con discapacidad.

89. En relación a IDEQ – Puebla, el Convenio de Colaboración entre OIT y SEDESOL – PROSPERA ya no está vigente, pero de todas maneras ambas instituciones (OIT y PROSPERA) quieren continuar trabajando con las productoras para honrar el compromiso asumido con ellas de brindarles capacitación especializada y vincularlas al mercado, aunque les falta definir de qué manera van a lograr ello. Además, deben hacer seguimiento para ubicar a las productoras ya que muchas de ellas ya se retiraron del Proyecto.

90. Respecto a la sostenibilidad de IDEQ, en el diseño de la metodología se explicita el carácter temporal del apoyo especial de las instituciones de respaldo: *“Es necesario reconocer que uno de los propósitos fundamentales del respaldo especial es el de irse retirando gradualmente, conforme los actores principales avanzan en su respectiva autosuficiencia”*. Sin embargo, actualmente no es posible si quiera imaginar un escenario en el que productoras y universitari/osas puedan conducir por sí mismas (sin necesidad de respaldo de instituciones como OIT, SEDESOL – PROSPERA o STyFE) la SCP, porque como se indicó en el primer párrafo de esta sección ni siquiera se ha logrado fortalecer del todo las capacidades mínimas de productoras y universitari/osas que se requieren para poder conducir con éxito la SCP.

I. Lecciones aprendidas

Lección aprendida 1. La implementación de una metodología que no ha tenido los controles de calidad de la OIT en sus máximas instancias (departamentos técnicos, especialistas regionales), que no ha sido diseñada bajo un enfoque tripartito y participativo que promueva el diálogo social y que involucra muchos actores con responsabilidades y funciones definidas en el papel pero sin posibilidad de cumplimiento por la falta de incentivos para ello, limita la posibilidad de generar y sistematizar aprendizajes que se puedan tomar en cuenta en futuras intervenciones similares.

Lección aprendida 2. La elección de comunidades beneficiarias sin tomar en cuenta las posibilidades de vincular sus actividades productivas con otras en términos de proveduría de insumos y mercados, la falta de diagnósticos serios para identificar las competencias y necesidades de las productoras y la heterogeneidad de conocimientos “iniciales” de los productores que participan en un mismo curso atenta contra la eficacia de cualquier acción de capacitación orientada a incrementar el nivel de producción y ventas de los productores.

Lección aprendida 3. La ausencia de un protocolo que facilite la adopción de una metodología de capacitación por parte de una determinada institución beneficiaria y la excesiva dependencia hacia un consultor externo (además, sin una adecuada supervisión a su trabajo) para la implementación de la metodología limita seriamente la eficacia y sostenibilidad de cualquier intervención basada en ella.

Lección aprendida 4. Si una intervención orientada a la formalización se orienta exclusivamente en las empresas y no contempla mecanismos eficaces para promover la formalidad e los trabajadores, es posible que éstos continúen en la informalidad, lo cual atenta contra el objetivo de promover el trabajo decente.

Lección aprendida 5. La mejora en la calidad de la producción y la productividad es indispensable para incrementar la competitividad y para que el mercado valore más los productos y esté dispuesto a pagar más y de esta manera los negocios puedan competir en el mercado formal y puedan llegar a ser rentables y sostenibles.

II. ANEXOS

Anexo 1. Lista de actores entrevistados

IDEQ CDMX

Secretaría del Trabajo y Fomento Cooperativo

Nombre	Cargo	área	Teléfono	e-mail
Amalia García	Secretaria del Trabajo	Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE)	Tel: 5709-1708	e-mail: agarciam@cdmx.gob.mx
Dr. Daniel Fajardo	Director General de Empleo	Capacitación y Fomento Cooperativo (STYFE)	Tel: 5709-3242 ext. 1045	e-mail: danielf.styfe@gmail.com danielestudiosurbanos@gmail.com
Lic. Rocío Reyes Hernández	Dirección de Promoción al Empleo	Área de Fomento Cooperativo (STyFE)	Tel: 57 09 33 42 Ext. 1070	e-mail: asesoriacooperativa231@gmail.com

Cooperativa IDEA

E-mail cooperativa: ideacdmxc@gmail.com

Nombre	Cargo	Institución	e-mail	teléfono
Maria Felix	Presidenta del Consejo de Administración	Cooperativa IDEA	E-mail: agatrast14@hotmail.com	
Bernarda Sánchez García	Secretaria del Consejo de Administración	Cooperativa IDEA	E-mail: coincidir.art.joy@gmail.com	Cel: 553505-1196
Claudia Morán Caballero	Tesorera del Consejo de Administración	Cooperativa IDEA	E-mail: ebimoran@hotmail.com	Cel: 556442-6394
Adriana Peña Cabrera		Cooperativa IDEA	e-mail: adr1anapeca@yahoo.com.mx	Cel: 552007-9366
Sofía Maldonado		Cooperativa IDEA	e-mail: sofiia.maldonado@gmail.com	Cel: 553675-6849

UISE

Nombre	Cargo	E-mail
Fidel Castellanos	integrante de la UISE	e-mail: pastilladuran@gmail.com
Heidam Reyes Jimenez	integrante de la UISE	e-mail: heimareji@gmail.com
Ivan Rodriguez González	integrante de la UISE	e-mail: raziel670@gmail.com

IDEQ Puebla

PROSPERA

Nombre	Cargo	Institución	Teléfono	e-mail
Marlenn Arellano García	Directora de Vinculación	PROSPERA	Tel: 5482-0700 ext. 0700 Cel: 554771-3885	e-mail: marlenn.arellano@prospera.gob.mx
Pablo Villaseñor	Director de Coordinación Sectorial	PROSPERA	Tel: 54820700 ext. 60689	e-mail: pablo.villasenor@prospera.gob.mx
Celestino Calderón	Director General de Coordinación y Vinculación	PROSPERA	Tel: 5482-0700, ext. 60617	e-mail: celestino.calderon@prospera.gob.mx

OIT

Nombre		
Helmut Schwazer	Oficial a cargo de la Oficina de OIT para México y Cuba	Especialista Principal en Protección Social y Desarrollo
Erika Flores	Oficial de Programación de la Oficina de OIT para México y Cuba	
Alvaro Ramirez Bogantes		Especialista Principal en Desarrollo Empresarial y Formación Profesional