



# Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina  
Internacional  
De Trabajo

Oficina  
De Evaluación

## Soporte técnico en formalización en México - Evaluación final independiente

### Datos rápidos

**Países:** México

**Fecha:** Abril-Mayo 2019

**Tipo de evaluación:** Final Independiente

**Área técnica:** WORKQUALITY/INWORK

**Gestión de la evaluación:** Cybele Burga

**Equipo de evaluación:** Teodoro Sanz

**Fechas de finalización del proyecto:** Octubre 2018

**Códigos OIT:** MEX/16/01/RBSA

**Donante y presupuesto:** USD \$368,000 dólares  
MEX/16/01/RBS + USD RBTC 20,000

**Palabras claves:** informalidad laboral, economía informal

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

En el 2013 el gobierno de México creó el Comité Nacional de Productividad (CNP), instancia que formuló una “Estrategia para el Sector del Comercio al por Menor” en Ciudad de México (CDMX) y Estado de México e inició la implementación de la Estrategia con un proyecto piloto en tiendas de abarrotes de la CDMX y del

Estado de México. En este contexto solicitó asistencia de la OIT para elaborar una “Matriz de Compromisos del Sector Comercio al por Menor” e implementar algunas acciones de la Matriz.

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

### Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación cubre todo del período de ejecución del Proyecto (2016-2018) y se ha enfocado en valorar, de manera sistemática y objetiva los siguientes criterios vinculados al Proyecto: relevancia del Proyecto; validez del diseño;

efectividad; efectividad de la estructura y arreglos de gestión del Proyecto; eficiencia en el uso de recursos del Proyecto; orientación hacia el impacto y la sostenibilidad del Proyecto.

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

## Hallazgos y conclusiones principales

### Relevancia

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

### Validez del diseño

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

insumos clave para elaborar las estrategias y propuestas políticas públicas de formalización.

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

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

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

### Efectividad

El Proyecto llevó a cabo la mayoría de productos que contempló en su diseño.

La evaluación valora muy positivamente los estudios realizados, principalmente su rigurosidad metodológica y que hayan generado información que complementa la que ya estaba disponible en otras fuentes y que pueden ser muy relevantes para el diseño de estrategias y políticas públicas, como las razones por las que los dueños de micro negocios son informales, su nivel de satisfacción y expectativas futuras, su pertenencia a asociaciones; su auto percepción de informalidad y las necesidades de capacitación u otros servicios; los factores determinantes de la formalidad empresarial y laboral.

También considera que los objetivos y acciones de la estrategia general de formalización recogen los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina; incluyen las principales vías del enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a

la transición a la formalidad; y buscan aprovechar los diferentes programas estatales existentes. Sin embargo, se pudo haber incluido algunos aspectos adicionales como la adecuación o simplificación de regulaciones o procedimientos (para crear y formalizar empresas y afiliarse a la seguridad social) y el fomento a la asociatividad para que las empresas puedan mejorar su productividad.

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

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

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

### **Efectividad de la estructura y arreglos de gestión**

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

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

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

Los aspectos que más valoran los mandantes sobre trabajar con la OIT son: (a) la calidad de sus estudios y de la asistencia técnica y capacitaciones que brindan sus especialistas y expertos, (b) les permite estar informados sobre normatividad internacional; (c) su orientación a generar políticas públicas que promuevan el tránsito a la formalidad; (d) su búsqueda permanente del diálogo y participación tripartita y su rol de intermediario entre sindicatos y gobierno; (e) su experiencia y amplio conocimiento sobre

informalidad en México y en general en América Latina, y (f) dentro de los organismos de las Naciones Unidas, la OIT es la institución especialista en materia laboral y de formalidad.

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

### **Eficiencia**

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

### **Orientación hacia el impacto y la sostenibilidad**

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

Los talleres de elaboración y validación de las estrategias de formalización y rutas críticas para implementarlas, realizadas en el marco del Proyecto, han permitido que el gobierno (STPS a nivel federal, STyFE a nivel de gobierno de la CDMX), las organizaciones de empleadores y de trabajadores cuenten con estrategias de formalización del comercio al por menor, lo cual puede ser un indicio de que han mejorado sus capacidades para diseñar estas estrategias. Sin

embargo, 9 meses después de haber culminado el Proyecto aún no se implementaron las estrategias.

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

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

## **Recomendaciones, buenas prácticas y lecciones aprendidas**

### **Recomendaciones**

**R1.** Identificar desde el diseño de un Proyecto cuáles son las capacidades de los mandantes que se quieren generar o fortalecer con la intervención y los mecanismos e instrumentos para medir si estas capacidades efectivamente se han generado o fortalecido. *A la OIT (Programación y PARDEV), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos baja.*

**R2.** Identificar desde el diseño de un Proyecto las potenciales alianzas con otras instituciones, especificando el tipo de complementariedad, la viabilidad y requisitos para la concreción de la alianza. *A la OIT (Programación PARDEV), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos baja.*

**R3.** Un proyecto que busque contribuir a reducir la informalidad empresarial y/o laboral debe identificar previamente cuáles son las principales causas del problema; plantear un enfoque integrado de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; tomar en cuenta las evidencias empíricas sobre la efectividad de las



intervenciones recientes de la región; y aprovechar la existencia de diferentes programas estatales, considerando las principales debilidades que tienen estos programas *A la OIT (Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos baja.*

**R4.** Considerar desde el diseño de un Proyecto una estrategia de incidencia política articulada con propuestas técnicas que incorporen los intereses de los mandantes y propicie el diálogo bilateral o tripartito *A la OIT (Programación y PARDEV) / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos media.*

**R5.** Establecer mecanismos e instrumentos que permitan a la OIT realizar seguimiento a los proyectos, intervenciones y acciones que realiza, así como orientar a las contrapartes a que ellos mismos hagan seguimiento a los resultados. *A la OIT (Programación, PARDEV y punto focal de monitoreo y evaluación) / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos media.*

**R6.** La incorporación del enfoque de igualdad de género en un proyecto de informalidad debe considerar necesariamente la economía de cuidados del hogar, no solo en sus diagnósticos y estudios, sino principalmente en las estrategias y propuestas de políticas *A la OIT (Programación, PARDEV, Especialista de Género - ETD), instituciones del gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores / Prioridad alta / Corto plazo / Implicación de recursos media.*

**R7.** Los estudios que se realicen sobre informalidad deben incluir en su alcance el análisis de la cadena productiva. Asimismo, se recomienda que la OIT difunda de manera virtual los estudios que elabore, haciendo uso intensivo de tecnologías de información y comunicaciones, de fácil entendimiento por los diversos actores. *A la OIT (Programación, PARDEV, Departamentos Técnicos WORKQUALITY, INWORK) / Prioridad media / Corto plazo / Implicación de recursos media.*

## Lecciones aprendidas

**LA1.** La estrategia de acompañamiento y asesoría a los dueños y trabajadores de micro negocios puede ser más efectiva si se toman en cuenta los aprendizajes de experiencias de formalización en América Latina.

**LA2.** Todo proyecto que tiene como objetivo principal el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los mandantes, debe identificar desde su diseño cuáles son las capacidades que espera generar o fortalecer y los mecanismos que se piensan utilizar para medir este resultado.

**LA3.** La coordinación oportuna y el trabajo conjunto con otras instituciones pueden contribuir a mejorar la efectividad de un Proyecto (mayores resultados e impactos) y también su eficiencia (inversión más eficiente de recursos).

## Buenas prácticas

**BP1.** Los estudios elaborados tienen alta rigurosidad metodológica; han generado información que complementa la que ya estaba disponible de otras fuentes; hacen explícitas las diferencias de género en el sector comercio al por menor; y son muy valorados por los mandantes.

**BP2.** Las causas identificadas, los objetivos, componentes y acciones de la estrategia general de formalización del sector comercio al por menor elaborada en el marco del Proyecto recogen los principales resultados de los estudios realizados por el Proyecto y las lecciones aprendidas de las experiencias de formalización en países de América Latina. Además, la estrategia incluye las principales vías del enfoque integrado de las experiencias de políticas públicas de apoyo a la transición a la formalidad; y busca aprovechar la existencia de diferentes programas estatales que se implementan en México.

**BP3.** Los mandantes valoran positivamente que todo lo que se hizo en el Proyecto (diagnósticos, estrategias de formalización, propuestas de políticas públicas de formalización) fue trabajado, discutido y/o validado por los mandantes.