

**Oficina Internacional del Trabajo  
OIT**

**Evaluación final del proyecto “Recuperación del  
empleo a través de apoyo a la creación y  
consolidación de micro y medianas empresas en el  
marco de estrategias de desarrollo económico local”  
– REDEL-**

**Informe Final**

**Consultor externo: José Enrique Fernández**

**Diciembre de 2008**

## Indice

1	Introducción .....	3
2	Resumen Ejecutivo.....	3
3	Características de la evaluación .....	10
4	Contexto en que se desarrolla el proyecto.....	12
4.1	Contexto socioeconómico .....	12
5	Hallazgos analíticos preliminares sobre los aspectos evaluados.....	18
5.1	Validez del diseño del proyecto .....	18
5.2	Pertinencia del proyecto .....	21
5.3	Eficacia del proyecto en lograr resultados .....	24
5.3.1	El proceso de reestructura de la DINAE .....	24
5.3.2	El desarrollo de los CEPE .....	25
5.3.3	El desarrollo de los SAE .....	27
5.3.4	El apoyo al Observatorio de Empleo.....	30
5.3.5	Los procesos de capacitación – formación.....	30
5.3.6	Las acciones conjuntas con otros organismos públicos, paraestatales, y organismos internacionales .....	31
5.4	La eficiencia en el uso de recursos.....	31
5.5	Efectividad de la gestión del proyecto .....	32
5.6	Sostenibilidad y transferibilidad.....	32
6	Conclusiones .....	33
7	Recomendaciones.....	34
8	Listado de entrevistados .....	35
9	Fuentes documentales .....	36

# **1 Introducción**

A continuación presentaremos el documento de informe final correspondiente a la Evaluación Final del proyecto de Recuperación del Empleo a Través de Apoyo a la Creación y Consolidación de Micro y Pequeñas Empresas en el Marco de Estrategias de Desarrollo Económico Local (Proyecto Redel Uruguay)

Se ha optado por seguir el orden de exposición empleado en la evaluación intermedia para facilitar la lectura comparativa de los contenidos.

Se ha obviado la realización de una exposición descriptiva de las características generales del proyecto porque ya están desarrolladas en el documento de Evaluación Intermedia y se entiende que no se justifica repetir un texto que seguramente sería similar al anterior.

## **2 Resumen Ejecutivo**

### **a) Contexto socioeconómico**

Ha existido un cambio sustantivo de escenario entre el inicio y la finalización del proceso. Se parte de un marco de crisis económica y recesión con altos índices de desempleo y se termina en un escenario de crecimiento sostenido con una baja significativa del desempleo que lleva al índice a valores mínimos históricos. La generación de 150.000 puestos de trabajo en este período no estaba presente en los cálculos más optimistas, y ha generado un impacto socioeconómico sustantivo. Por otra parte, la tasa de desempleo ha alcanzado un mínimo histórico del 7,6% a abril de 2008, lo focaliza el tema en el desempleo estructural vinculado a la población con índices de vulnerabilidad más alto, perteneciente a hogares de muy baja dotación de capital físico, social, educativo y humano.

Este elemento indica la necesidad de desarrollar políticas activas que den cuenta de las necesidades de este sector que no ha conseguido acceder a los activos que en materia de empleo han estado disponibles en la estructura de oportunidades en este período, específicamente en el mercado de empleo.

### **b) Hallazgos analíticos sobre los aspectos evaluados**

#### **▪ Validez del diseño del proyecto**

En principio se manifiesta acuerdo con los elementos planteados en el documento de Evaluación Intermedia sobre este ítem.

La teoría del proyecto identifica claramente un problema central: el desempleo, y un problema ubicado en el contexto de herramientas políticas para afrontarlo: la falta de políticas de empleo.

La consistencia entre los problemas identificados, las soluciones esperadas por el proyecto, y los indicadores de éxito planteados es formalmente correcta en el contexto coyuntural en que fue diseñado.

Sin embargo, el cambio en el escenario socioeconómico modificó sustancialmente el problema central al que refiere el proyecto, no así el problema asociado (la falta de políticas de empleo), por lo que esto significó un desafío fuerte que tensa la estructura del proyecto. Del análisis de los documentos del proyecto y de las entrevistas a informantes claves surge que el proyecto acompañó a estos cambios con flexibilidad en la ponderación de las herramientas de back y front office a aplicar, y sobre todo a partir del cambio del ATP del proyecto se visualiza una estrategia de implementación iterativa que potencia sustancialmente la ejecución.

Es claro que para el diseño de una segunda fase de este proyecto es necesario introducir cambios significativos en la teoría del proyecto, dando cuenta por una parte del cambio de contexto, y por otra de los aprendizajes realizados con respecto al complejo juego de actores que dan sostenibilidad a la propuesta.

#### ▪ **Pertinencia del proyecto**

Los actores de la DINA E y los Gobiernos Departamentales se han apropiado del proyecto, generando inclusive acciones que exceden el marco previsto por el mismo y aseguran su continuidad.

No sucede lo mismo con los actores sociales, pero hay un cambio sustantivo en relación con lo observado en la Evaluación Intermedia. En este momento los actores sociales están en un proceso creciente de participación y valoran el esfuerzo del nuevo ATP para incorporarlos a espacios de definición y ejecución.

El proyecto, a partir de su flexibilidad e iteratividad, logró mantenerse alineado con los planes de desarrollo nacional, reducción de la pobreza y los planes de trabajo decente, en un contexto de cambio político e institucional.

#### ▪ **Eficacia del proyecto en lograr resultados**

Los resultados comprometidos están debidamente informados en los diferentes informes semestrales y en el marco de esta evaluación se ha verificado su cumplimiento a partir de la información disponible.

##### ○ **El proceso de reestructura de la DINA E**

De acuerdo a lo analizado en el marco de esta evaluación se concluye que la reestructura de la DINA E no se habría podido desarrollar sin el concurso activo de REDEL.

Existe un proceso de acompañamiento que posibilita la reestructura, a partir de un proceso de capacitación de actores internos del MTSS que tiene como eje vertebrador la definición de la Estrategia Nacional de Empleo (ENE) y la implementación del Servicios Públicos de Empleo (SPE).

En este proceso se definen y ponen en funcionamiento tres áreas: Servicios Públicos de Empleo, Emprendimientos productivos y Formación Profesional. Aparte de estas áreas, se instalan también una serie de servicios de apoyo: el Observatorio de Empleo, y las Asesorías en Desarrollo Local, en Género y en Migraciones Laborales.

De todas estas áreas y servicios, la que ha tenido un desarrollo diferenciado es la de Servicios Públicos de Empleo, ya que es la que ha recibido un mayor apoyo de REDEL y está coordinando a nivel nacional el desarrollo de los CEPE. Aquí se da el mayor grado de apropiación de la propuesta. Se partió de tres CEPE en las áreas definidas por REDEL, y a esta fecha se cuenta con CEPE en 13 departamentos, teniendo Montevideo cinco centros abiertos y operativos.

El formato final de esta reestructura va a depender en parte de la capacidad propia de la DINAE para desarrollar su propuesta, y del nivel de articulación que logre con el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) para definir competencias, áreas de intervención, y uso de los fondos del Fondo de Reconversión Laboral (FRL).

- **El desarrollo de los CEPE**

Los CEPE probablemente sean el único ejemplo de descentralización de programas de la administración central en el territorio.

Un proceso de descentralización se puede descomponer analíticamente en una dimensión administrativa, una fiscal y una política. De la combinación virtuosa de las tres dimensiones depende la efectividad del proceso y la continuidad de las experiencias.

En el caso de los CEPE hay claramente una descentralización administrativa. Los CEPE son administrados directamente por los Gobiernos Locales, con funcionarios propios. Se han realizado procesos de capacitación, pero la formación de los funcionarios sigue siendo una debilidad de la propuesta, sobre todo en un contexto de expansión como el que se está procesando.

- **El desarrollo de los Servicios de Apoyo Empresarial (SAE)**

La estrategia SAE es valorada por los actores locales más involucrados en su implementación y es, por otro lado, cuestionada por otros actores que no han ejecutado ese componente.

Al no tener apoyo a nivel nacional, los SAE se ejecutaron mediante acuerdos a nivel micro – local, quedando encapsulados en estos dos contextos. Si bien no se extendieron más allá de los contextos referidos, existe evidencia suficiente para afirmar que son una estrategia apta para abordar las situaciones locales a partir de un proceso inductivo metodológico común, que es muy permeable a la incorporación de las restricciones micro sociales y productivas locales.

En la experiencia de Paysandú, se recabó una alta valoración por parte de la Intendencia Municipal y de la Agencia de Desarrollo (unidad ejecutora SAE). Se plantea en ambos casos que esta estrategia logró cristalizar esfuerzos anteriores y generar, sobre todo en las localidades pequeñas, un foco de desarrollo local que valoran como exitoso. En Paysandú no existen consensos sobre la posible evolución de esta estrategia a futuro, sobre todo en sus dimensiones institucionales. Se registra una competencia entre actores por la definición de los SAE como servicio Gubernamental y No Gubernamental.

En el caso de Treinta y Tres el impacto SAE es notorio, y se ha incorporado casi totalmente a la estructura de la Intendencia Municipal, en un marco de acuerdo con los actores sociales. El

equipo base SAE ha sido fortalecido con técnicos especializados contratados por la Intendencia.

Es probable que se pueda extraer un aprendizaje concreto de la experiencia SAE, sobre todo a nivel de las pequeñas localidades, ya que el by pass que se realizó desde REDEL a las instancias intermedias de representación de actores, parece haber producido resultados a nivel micro. Esto implica que una línea de acción que se apartó de los objetivos de REDEL a nivel nacional y se recostó en los actores locales, logró un resultado a nivel micro que no se había logrado anteriormente desde múltiples operaciones macro. Podemos afirmar que esta estrategia muestra claramente la necesidad de que los procesos de descentralización se construyan con el concurso activo del territorio, desde las etapas de diseño.

- **El apoyo al Observatorio de Empleo**

El observatorio de empleo es una propuesta estratégica dentro del proceso de reforma del Estado, y tiene por objetivo el generar una base de información mediante el relevamiento de indicadores que permitan realizar una gestión pública por resultados. El proceso está siendo apoyado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y REDEL en un esfuerzo conjunto para generar insumos claves para la toma de decisiones. Uno de los elementos claves, y un desafío para REDEL, es lograr generar un marco de interoperabilidad entre la plataforma de los CEPE y el Observatorio de Empleo. Este elemento tendría que estar claramente definido en una segunda fase del proyecto, ya que significa la aplicación de recursos humanos y equipamiento.

- **Los procesos de capacitación – formación**

En el marco de REDEL existen procesos de capacitación desarrollados por Italia Lavoro y procesos desarrollados por OIT. Se reconoce por los actores diferencias metodológicas, pero se valoran positivamente ambas intervenciones. Se ha verificado a este respecto el cumplimiento de las metas planteadas.

Con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), se ha implementado un proceso virtuoso que tiene proyección nacional y significa un salto cualitativo y cuantitativo significativo en las estrategias de llegada de la educación de nivel secundario a la población adolescente. La UTU ha logrado un nivel de apropiación importante del proyecto y ha logrado combinarlo en forma interesante con las actividades curriculares.

Desde la DINAE y desde los actores sociales, se evalúan positivamente las instancias de capacitación realizadas en el exterior.

- **Las acciones conjuntas con otros organismos públicos, paraestatales, y organismos internacionales**

REDEL ha intensificado sus coordinaciones con los organismos que operan sobre el mismo objeto de intervención. En el año 2008 están llegando a una etapa de ejecución plena una serie de proyectos generados para llevar adelante los lineamientos estratégicos del actual gobierno, lo que permite mejorar la sinergia entre iniciativas que se aplican sobre el mismo tema y el mismo territorio.

También se destaca el inicio de tareas conjuntas del Programa de Desarrollo Local ART Uruguay ejecutado dentro del Sistema de Naciones Unidas. Este proyecto comparte con REDEL el interés por el Desarrollo Local y, a juicio de su director, puede generar importantes sinergias.

Ya se han iniciado acciones conjuntas, y se estima que en una segunda fase de REDEL sería importante prever un componente transversal que aborde el Desarrollo Económico Local desde ambos proyectos, y eventualmente redefinir la estrategia SAE desde una base más elaborada.

#### ▪ **La eficiencia en el uso de recursos**

Se estima desde esta evaluación que los resultados específicos del proyecto justifican y exceden los recursos utilizados.

Se ha logrado desarrollar productos y servicios con aportes de contrapartes y también se ha logrado compensar los problemas emergentes a partir del enlentecimiento del flujo de fondos, elemento ya discutido en la Evaluación Intermedia.

Los productos de front office entregados por el proyecto han logrado interesantes contrapartes locales, y los productos back office son extremadamente valiosos y, en algunos casos, significan una acumulación de activos en información y conocimiento que se valorizarán a futuro, cuando se consoliden los procesos iniciados.

#### ▪ **Efectividad de la gestión del proyecto**

Los mecanismos de gestión han sido suficientes para lograr los resultados alcanzados. De todas formas, se podría haber mejorado sustancialmente la gestión si en el diseño original se hubiera incluido un componente de evaluación y monitoreo con recursos humanos y económicos asignados específicamente a esa tarea. Se entiende que el volumen de la operación lo justifica plenamente.

Existe consenso entre los actores consultados sobre la calidad de la gestión del actual ATP del proyecto. La evidencia que surge de la documentación analizada refuerza esta percepción.

#### ▪ **Sostenibilidad y transferibilidad**

Se considera que el proyecto tiene un margen muy importante de sostenibilidad y transferibilidad asegurada en la etapa actual, que se puede reasegurar mediante la implementación de una segunda fase que redefine la dirección del proyecto en función del cambio de contexto y los aprendizajes realizados.

REDEL se está convirtiendo en su última etapa en un factor de equilibrio y en un facilitador en la concreción del proceso de institucionalización de una Estrategia Nacional de Empleo que va a consolidarse a partir de las dos estructuras generadas: la DINAE y el INEFOP.

La sostenibilidad y transferibilidad de los productos entregados por el proyecto va a depender en parte del resultado final de este proceso que es extremadamente complejo.

## c) Conclusiones

- El proyecto REDEL ha completado su ciclo de ejecución cumpliendo razonablemente con los objetivos, productos y actividades comprometidas.
- Los desvíos del marco lógico que se registran en la ejecución están completamente fundamentados por el cambio radical en el contexto de ejecución, en términos institucionales, políticos y socio económicos, y fueron correctamente justificados y reprogramados en los diferentes POA e informes semestrales.
- Si bien no se puede atribuir impacto de REDEL sobre los indicadores macro que propuso el diseño original, la presente evaluación registra un conjunto de resultados de alto valor que son atribuibles en un alto porcentaje a la ejecución del proyecto:
  - Construcción institucional: la reestructura de la DINAE no habría sido posible sin el aporte realizado por REDEL.
  - Construcción organizacional: se desarrolló el modelo CEPE y SAE diseñando estructuras de ejecución, modelos de gestión, capacitación de técnicos, e incorporación de una Plataforma Informática específica para los CEPE.
  - Construcción de Back Office: se generó un importante background de estudios sectoriales y generales, bases de datos, y se generó el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Empleo.
  - Capacitación: se implementaron múltiples instancias de capacitación, que han generado sinergias con los diferentes actores que operan en el área. Se destaca el fuerte impacto que ha tenido REDEL en su acción conjunta con UTU, generando un proceso que probablemente sea fundacional de un nuevo modelo de educación técnica formal en Uruguay
- El proyecto REDEL ha logrado una gestión adecuada a un contexto de cambio que sometió a fuertes tensiones a la dirección del proyecto. Por otra parte, el proyecto, en su rol de inducción y acompañamiento de un proceso de cambio (cuasi-reforma) en el campo de las políticas de empleo, tensionó fuertemente a las estructuras públicas y privadas que fueron contraparte en el proceso. El balance de este proceso es positivo, ya que se lograron inducir los cambios con un bajo costo de conflictividad. El cambio de ATP a mitad de la ejecución colaboró con el proceso, ya que se compensó el desgaste que había sufrido el ATP en la primera etapa de implementación. El actual ATP tiene un perfil negociador e integrador adecuado a la actual coyuntura.
- La ejecución económico-financiera del proyecto logró superar la discontinuidad del flujo de fondos con la negociación e integración de contrapartes locales en un nivel que está claramente por encima de lo esperado en Uruguay para un proyecto de estas características.
- Si bien la sostenibilidad de los productos generados por REDEL está garantizada en su actual grado de desarrollo por el nivel de apropiación que existe en los diferentes actores que operaron como contraparte, se estima que existe la oportunidad de potenciar y capitalizar estos resultados. En este sentido, desde la presente evaluación, se entiende que el proyecto REDEL puede ser un actor que acompañe y facilite una segunda etapa de consolidación del proceso de cambio.

## Recomendaciones

1. En principio se recomienda la aprobación de una segunda fase del proyecto que permita potenciar los logros institucionales y organizacionales alcanzados en la primera fase

2. En lo institucional, es importante que REDEL opere como facilitador y eventualmente coordinador del proceso de delimitación de competencias, áreas de intervención, definición de modelos de intervención a nivel nacional y local, de las dos nuevas estructuras creadas: la DINAE y el INEFOP.
3. Concomitantemente, se entiende que es necesario el apoyo de REDEL al proceso de consolidación de estas nuevas estructuras, ya que los pasos iniciales en este proceso son claves para que se pueda actuar en forma eficiente y eficaz en el futuro.
4. Es necesario que REDEL colabore en la sistematización y difusión de la experiencia SAE en las dos modalidades emergentes de las experiencias piloto, con el objetivo de incorporarlas en forma sistémica al resto de herramientas de intervención que ejecutan tanto la DINAE como la OPP y otros organismos. Hay que pensar en un diseño integral que incorpore a los CEPE, SAE, programas de Microfinanzas y programas de desarrollo en general en una estructura matricial sobre el territorio.
5. Pensando en el nuevo contexto socio-económico, es imprescindible desarrollar una estrategia de inclusión en el mercado laboral de los desocupados con perfil de desempleo estructural que no logran adaptarse al encuadre tradicional de un empleo formal.
6. Se recomienda que los procesos de construcción institucional a nivel local, en donde se deberán discutir competencias DINAE e INEFOP, se procesen en forma conjunta con una discusión y diseño de una estrategia de desarrollo local que incluya la identificación de nichos de desarrollo a corto y mediano plazo con sus consiguientes requerimientos de calificaciones laborales, mapeo de actores y proyectos, y estimación de las capacidades organizacionales locales para afrontar y promover estos procesos.
7. En una segunda fase del proyecto es importante consolidar las estructuras de ejecución de los SAE y CEPE. Se recomienda partir de las experiencias piloto y definir las estructuras centrales y permanentes de gestión en un modelo que asegure la capacitación y permanencia de los recursos humanos mediante procesos de formación permanente y financiamiento sostenido en el tiempo. Tanto en los casos en que se opte por un modelo de ejecución público o mixto, es necesario que se prevean los fondos suficientes para garantizar la continuidad del servicio sin perder la acumulación de experiencia.
8. Por último, más allá de las acciones de promoción de la capacitación con las diferentes entidades que operan en el mercado interno, y con los capacitadores internacionales, se recomienda profundizar las acciones de coordinación con la UTU, ya que este organismo es un espacio privilegiado para llegar al sector más desprotegido de la población, en un contexto en el que el crecimiento económico no ha logrado revertir la desigual distribución generacional del bienestar y el riesgo.
9. Desde el punto de vista metodológico, se recomienda que una nueva fase del proyecto incluya un componente de monitoreo y evaluación, que implique la realización de una línea de base al inicio del proyecto, una evaluación intermedia, y una evaluación de impacto al finalizar la operación.

### 3 Características de la evaluación

La presente es una Evaluación Final realizada por un consultor independiente contratado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

Esta evaluación tiene como antecedente directo a la Evaluación Intermedia realizada por dos consultores independientes en mayo de 2007 (REDEL, 2008c). De acuerdo a los términos de referencia del presente contrato, se justifica la realización de una evaluación final: “... tomando en consideración las observaciones formuladas en el informe de dicha evaluación intermedia, los esfuerzos realizados en orden de subsanar las falencias entonces señaladas, así como los cambios que ha sido necesario introducir en algunas de las líneas de actuación del proyecto, se ha entendido conveniente la realización de una evaluación final ... esta evaluación deberá permitir constatar el grado de cumplimiento de los ajustes recomendados hace más de un año, así como extraer los principales hallazgos y lecciones aprendidas a lo largo de todo el proyecto”

De acuerdo a los TDR citados, el propósito de esta evaluación es: “proporcionar una visión analítica e independiente sobre el logro de los objetivos y resultados previstos en el diseño del programa REDEL y específicamente de cada una de las cinco líneas de trabajo que se llevaron a cabo en las experiencias piloto en las regiones seleccionadas”.

El objetivo de la evaluación es: “...aportar elementos y servir de base para disponer de una mejor percepción en relación a cómo diseñar, implementar, monitorear y evaluar proyectos para la “recuperación del empleo a partir de utilizar estrategias de Desarrollo Económico Local en el marco del Trabajo Decente”, con base en las lecciones aprendidas y en la detección de buenas prácticas en beneficio de nuevas acciones que puedan ser emprendidas por la OIT, otras agencias de cooperación, y las propias instituciones nacionales”.

#### Principales categorías de análisis y preguntas que organizan la evaluación

1. La validez del diseño: ¿Es la intervención lógica y realista? ¿Los productos generados son coherentes con los objetivos inmediatos del proyecto (resultados) y su objetivo de desarrollo?
2. La pertinencia del proyecto: ¿El proyecto tomó en cuenta las necesidades de los diferentes actores involucrados? ¿Dichos actores se han apropiado del proyecto? ¿Está el proyecto alineado a los planes de desarrollo nacional, reducción de la pobreza y los planes de trabajo decente? ¿Ha incorporado el proyecto la visión de género en su desempeño?
3. La eficacia del proyecto en lograr resultados: ¿El proyecto logró los resultados esperados? ¿Estos resultados están documentados y pueden ser verificados?
4. La eficiencia en el uso de recursos: ¿Los resultados específicos justifican los recursos utilizados?, ¿Es consistente el nivel de productos/ resultados con los aportes utilizados?
5. La efectividad de la gestión del proyecto: ¿Los mecanismos de gestión han sido suficientes para lograr los resultados del proyecto?
6. La sostenibilidad y transferibilidad de los logros del proyecto: ¿La estrategia general desarrollada por el proyecto ha contribuido a generar cambios sostenibles? ¿Qué

probabilidad hay de que los resultados del proyecto sean sostenibles, se mantengan y sean replicables por los interlocutores del proyecto una vez finalizada la asistencia dada por el proyecto?

### **Estrategia de evaluación**

Dadas las características de diseño del proyecto, la presente evaluación seguirá una estrategia cualitativa-comprensiva, en base a análisis de entrevistas en profundidad a informantes claves, análisis documental, y visitas en campo de experiencias concretas.

El análisis de la información se realizará a partir de la triangulación de información de diversos actores y fuentes, con técnicas de análisis del discurso oral y textual.

Se ha realizado un análisis documental de todos los materiales relevantes generados en el marco de la implementación de REDEL que fueron proporcionados por la Secretaría del proyecto y se encuentran referidos en el capítulo: fuentes documentales.

Se ha realizado un programa de entrevistas en profundidad a informantes claves relacionados con la ejecución del proyecto, según el listado presentado en el capítulo: Listado de entrevistados.

Se realizaron visitas en campo a las tres experiencias territoriales.

En la medida en que existe un abundante corpus documental generado por el proyecto, y un informe de evaluación intermedia, se tomará el criterio de no reproducir análisis ya realizados y registrados en documentos, que esta evaluación considere validados por la información analizada en esta oportunidad. En esos casos, se consignará que esos análisis están validados y no se redundará reproduciéndolos nuevamente. El objetivo de esto es concentrarse en los aspectos que puedan aportar nuevos elementos a la comprensión del proceso que estamos evaluando.

## 4 Contexto en que se desarrolla el proyecto

### 4.1 Contexto socioeconómico

En la medida en que la presente evaluación se propone como criterio metodológico no repetir información presentada y registrada en los documentos generados en el marco del proyecto REDEL, en este capítulo realizaremos una síntesis de los indicadores de contexto del proyecto, con el objetivo de validar desde la función de evaluación los análisis presentados previamente.

En principio hay que señalar que asistimos a un cambio sustantivo de escenario entre el inicio y la finalización del proceso. Se parte de un marco de crisis económica y recesión con altos índices de desempleo y se termina en un escenario de crecimiento sostenido con una baja significativa del desempleo que lleva al índice a valores mínimos históricos.

Este cambio de escenario fue abordado en 2007 en el documento de la Evaluación Intermedia (*REDEL, 2008c*) en forma sumaria, dando cuenta de las tendencias en algunos de los indicadores claves.

En junio de 2008, desde el documento de Perfil de Proyecto (*REDEL, 2008q*) se realiza un análisis de contexto comparando  $t^0$  (*situación al inicio*) con  $t^1$  (*situación al final*). En este análisis se caracteriza en forma precisa el proceso socioeconómico del período con abundante evidencia cuantitativa, que son consistentes con las conclusiones planteadas.

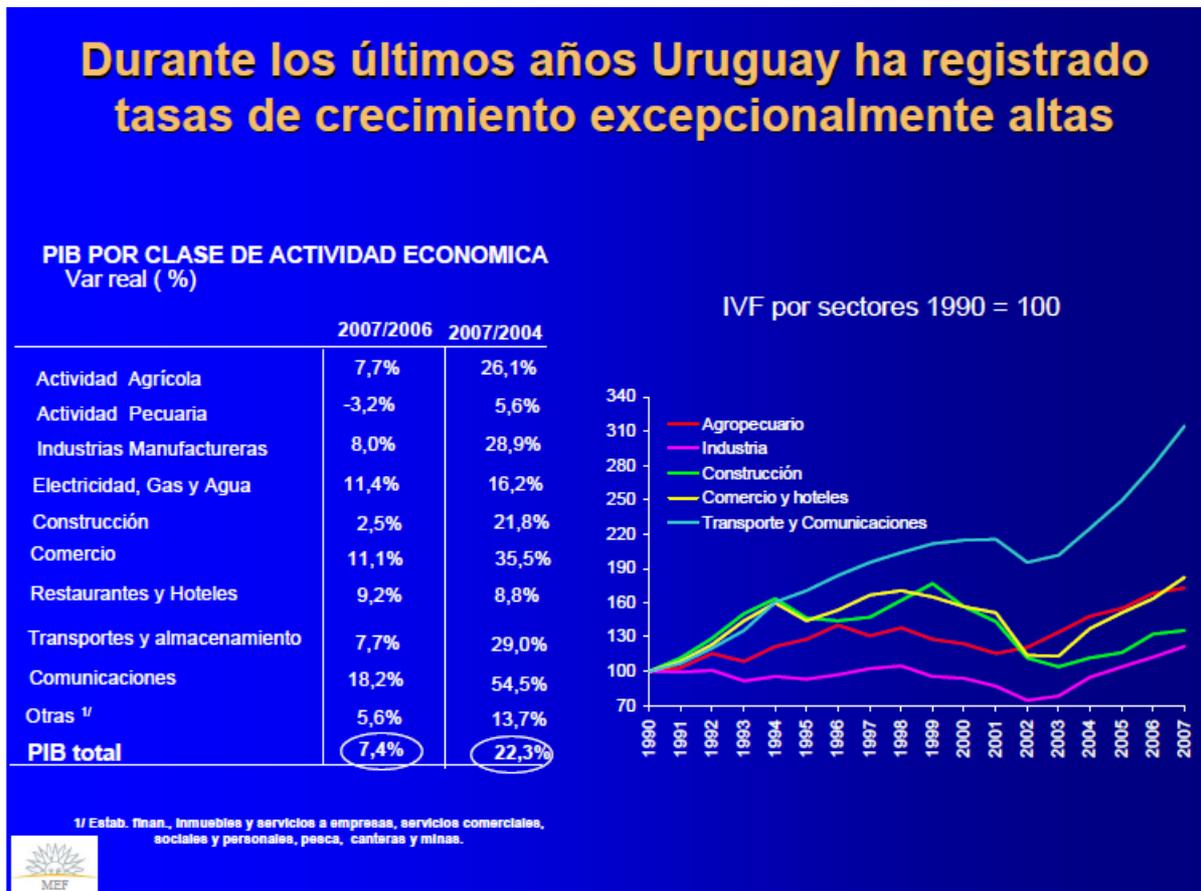
Desde la presente evaluación se validan los dos análisis referidos, y se entiende pertinente aportar como elemento de síntesis la lectura de indicadores que realizó el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para fundamentar el proyecto de ley de Rendición de Cuentas 2007, recientemente aprobado por el Parlamento. (*MEF, 2008*)

El primer elemento que hay que destacar es el nivel de crecimiento que ha experimentado Uruguay en el período 2004 – 2007. Queda claramente expresado en la siguiente figura tanto la evolución del PBI por clase de actividad económica, como en la evolución del Índice de Volumen Físico.

La dinámica de crecimiento en el sector Industria, Transporte y Comunicaciones, Agrícola, y Comercio – Hoteles, da cuenta de un proceso de reactivación que aprovecha un contexto internacional de suba de precio de los commodities con un emergente de fuerte reestructuración en el sector agroindustrial, y un crecimiento importante en el sector turístico.

A partir de la crisis financiera global registrada en el último semestre de 2008, se genera cierta incertidumbre sobre la evolución de los indicadores, aunque desde el MEF se argumenta que la solidez del proceso realizado en Uruguay puede atenuar los efectos de una recesión global. De todas formas, es claro que el proceso de crecimiento se puede enlentecer.

Figura 1 Indicadores de Crecimiento por sectores



Fuente: MEF, 2008.

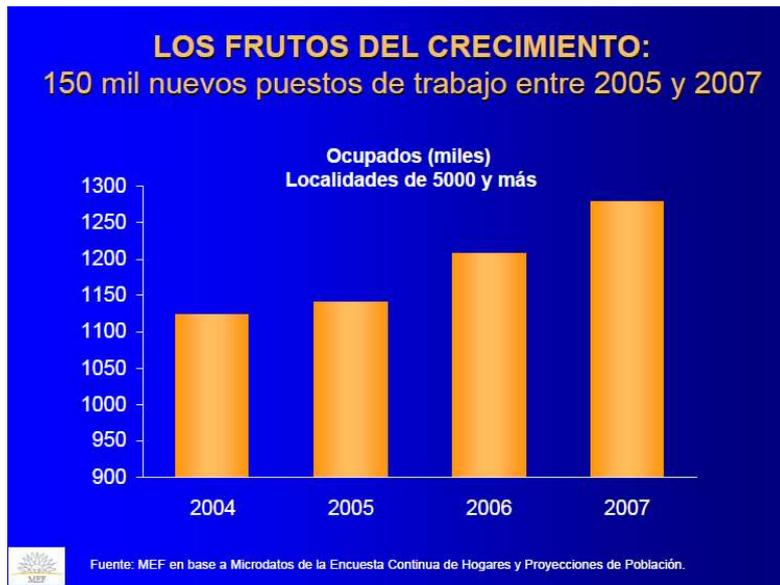
El contexto de crecimiento ha tenido un fuerte impacto en los indicadores de empleo. Aunque se mantienen inequidades de corte generacional y de género referidas en el documento Perfil de Proyecto (*REDEL, 2008q*) ya citado.

La generación de 150.000 puestos de trabajo en este período no estaba presente en los cálculos más optimistas, y ha generado un impacto socioeconómico sustantivo. Si bien se puede establecer una relación de causalidad entre este indicador y los indicadores de crecimiento a nivel macro, no existe evidencia por el momento para inferir causalidad a nivel micro, esto es, no se puede estimar con el nivel de conocimiento existente el efecto de micro procesos, por ejemplo, el impacto del proyecto REDEL, u otras políticas activas o pasivas de empleo en estos resultados.

Por otra parte, la tasa de desempleo ha alcanzado un mínimo histórico del 7,6% a abril de 2008, lo que focaliza el tema en el desempleo estructural vinculado a la población con índices de vulnerabilidad más alto, perteneciente a hogares de muy baja dotación de capital físico, social, educativo y humano.

Este elemento indica la necesidad de desarrollar políticas activas que dé cuenta de las necesidades de este sector que no ha conseguido acceder a los activos que en materia de empleo han estado disponibles en la estructura de oportunidades en este período, específicamente en el mercado de empleo.

**Figura 2 Evolución de puestos de trabajo 2005-2007**



Fuente: MEF, 2008.

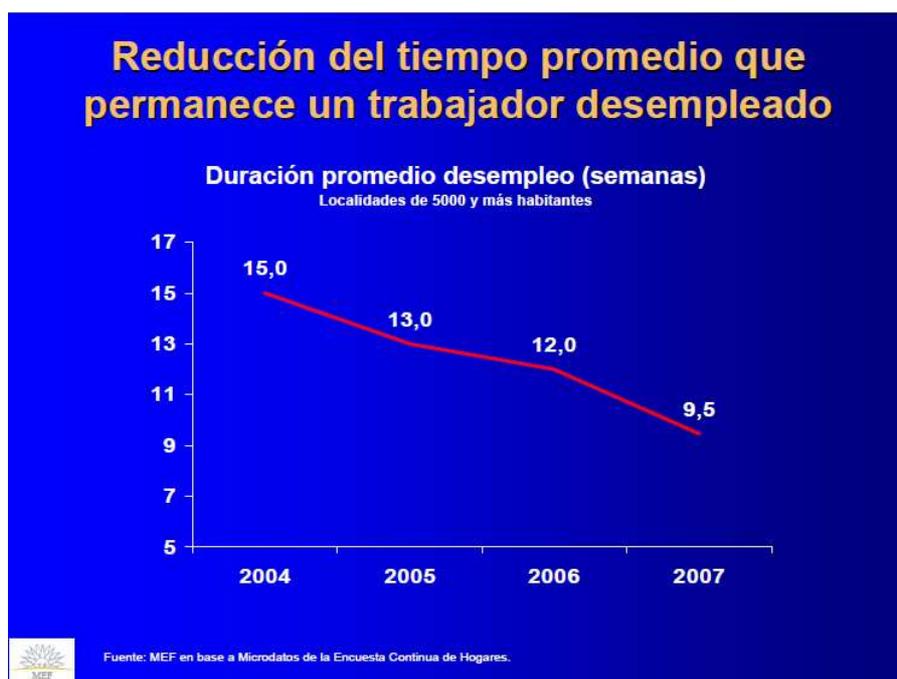
**Figura 3 Evolución de la tasa de desempleo**



Fuente: MEF, 2008.

Un elemento que da cuenta de la dinámica del mercado de empleo es el tiempo en que un trabajador está desocupado antes de conseguir un nuevo empleo. El dato fuerte es que en este período la duración promedio del desempleo bajó en un 37%

**Figura 4 Duración promedio del desempleo**



Fuente: MEF, 2008.

A pesar de que se siguen manteniendo inequidades que son estructurales (generacional y de género), se observa en el período una significativa mejora en la calidad del empleo.

**Figura 5 Evolución de ocupados por categoría**

### Significativas mejoras en la calidad del empleo

**Evolución de ocupados localidades de 5000 y más habitantes**

Categoría	Variación 2007/2006	Variación 2007/2004	Incidencia 2007/2004
Asalariado privado	7,5%	20,5%	10,8%
Asalariado público	0,0%	0,3%	0,0%
Miembro coop. prod.	41,3%	2,2%	0,0%
Patrón	8,1%	42,1%	1,5%
Cuenta propia s/local	-19,1%	-36,3%	-3,3%
Cuenta propia c/local	16,3%	31,0%	4,7%
Miembro hogar no rem.	4,4%	-0,9%	0,0%
Prog. público de empleo	36,6%	--	--
<b>Total</b>	<b>5,9%</b>	<b>13,9%</b>	<b>13,9%</b>

Fuente: MEF en base a microdatos de la Encuesta Continua de Hogares, INE.

Fuente: MEF, 2008.

La incidencia mayor en este indicador está dada por el aumento de la ocupación en asalariados privados, y en cuentapropistas con local. Es de destacar la nula incidencia en el aumento de asalariados públicos, y la reducción significativa de cuentapropistas sin local.

Estos datos indican un aumento de ocupación en sectores con mayores garantías de calidad de empleo.

A esto se suma un avance en la formalización de puestos de trabajo, medido a partir del aumento de cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS). En este caso tenemos que destacar dos elementos:

- El incremento de cotizantes supera a la cantidad de nuevos puestos de trabajo
- Se presentan incrementos de cotizantes en las tres categorías laborales con peor calidad de trabajo (construcción, servicio doméstico y trabajadores rurales)

**Figura 6 Incremento de cotizantes en el BPS**

**Fuerte incremento de los puestos de trabajo cotizantes en el BPS**

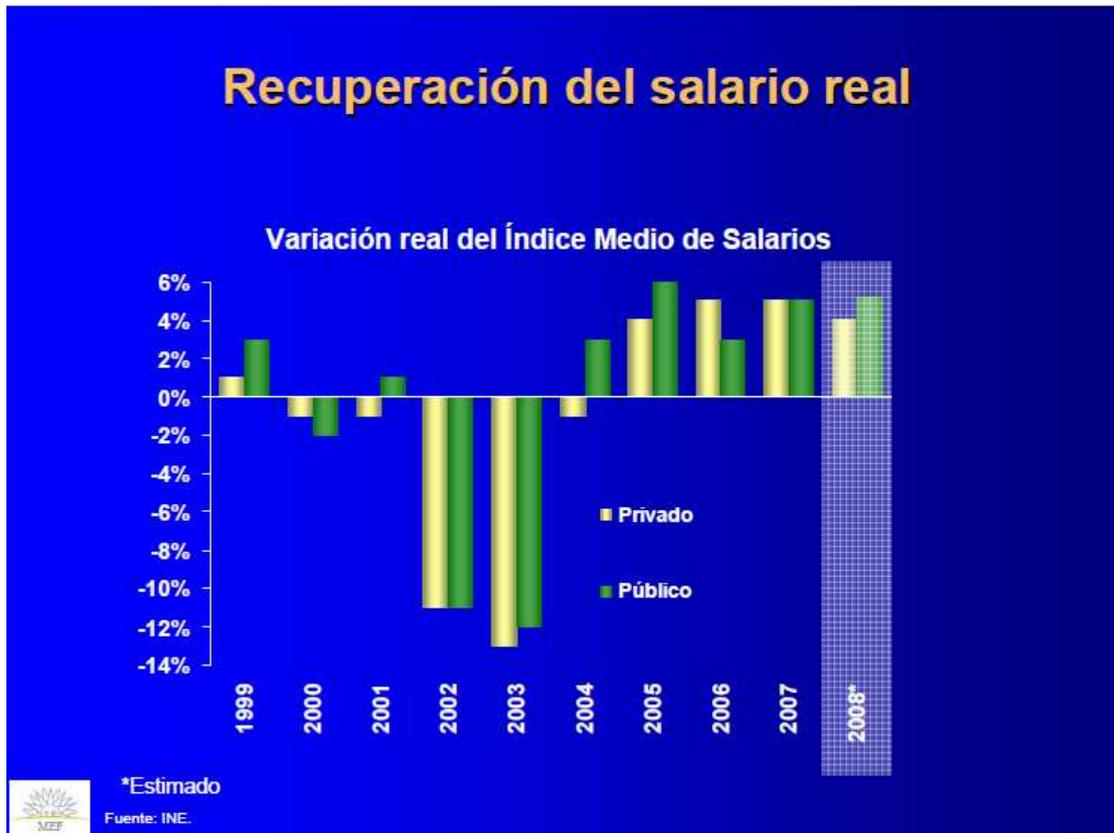
	2005	2006	2007	Incremento acumulado 2004-2007	
				En %	En número
<b>Total privados</b>	9,0%	7,3%	6,7%	24,8%	200.585
Industria y Comercio	9,7%	7,4%	7,0%	26,0%	151.425
Construcción	28,6%	23,0%	12,9%	78,7%	21.624
Servicio Doméstico	6,6%	10,2%	7,2%	25,8%	9.986
Rural	3,8%	2,9%	3,8%	10,9%	17.550

 Fuente: Banco de Previsión Social.

Fuente: MEF, 2008

Otro elemento que hace a la calidad del empleo es el incremento en el nivel de las remuneraciones. En el período referido ha habido un significativo aumento en la recuperación del salario real, cerrando el año 2007 con niveles similares de recuperación en el sector público y privado, y proyectándose un aumento de la recuperación del sector público superior al privado en el 2008.

Figura 7 Evolución de la recuperación del salario real



Fuente: MEF, 2008.

Esta recuperación es atribuible en gran parte al énfasis en propiciar e institucionalizar instancias de negociación por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), *vis a vis* una fuerte presencia del movimiento sindical con un nivel de reclamos de alta intensidad.

Una de las instancias privilegiadas de negociación, que se ha convertido en la principal estrategia política del MTSS, son los Consejos de Salarios. De acuerdo a lo planteado por el MEF, esta estrategia ha logrado conciliar varios objetivos estratégicos para la actual gestión:

- Bajos niveles de inflación
- Adecuados niveles de competitividad
- Fuerte aumento del empleo
- Aumento de la formalización

La tendencia indica que aumentan la cantidad de convenios a nivel de rama, bajando los que se logran por consenso.

**Figura 8 Evolución de acuerdos en Consejos de Salarios**



Fuente: MEF, 2008

## **5 Hallazgos analíticos preliminares sobre los aspectos evaluados**

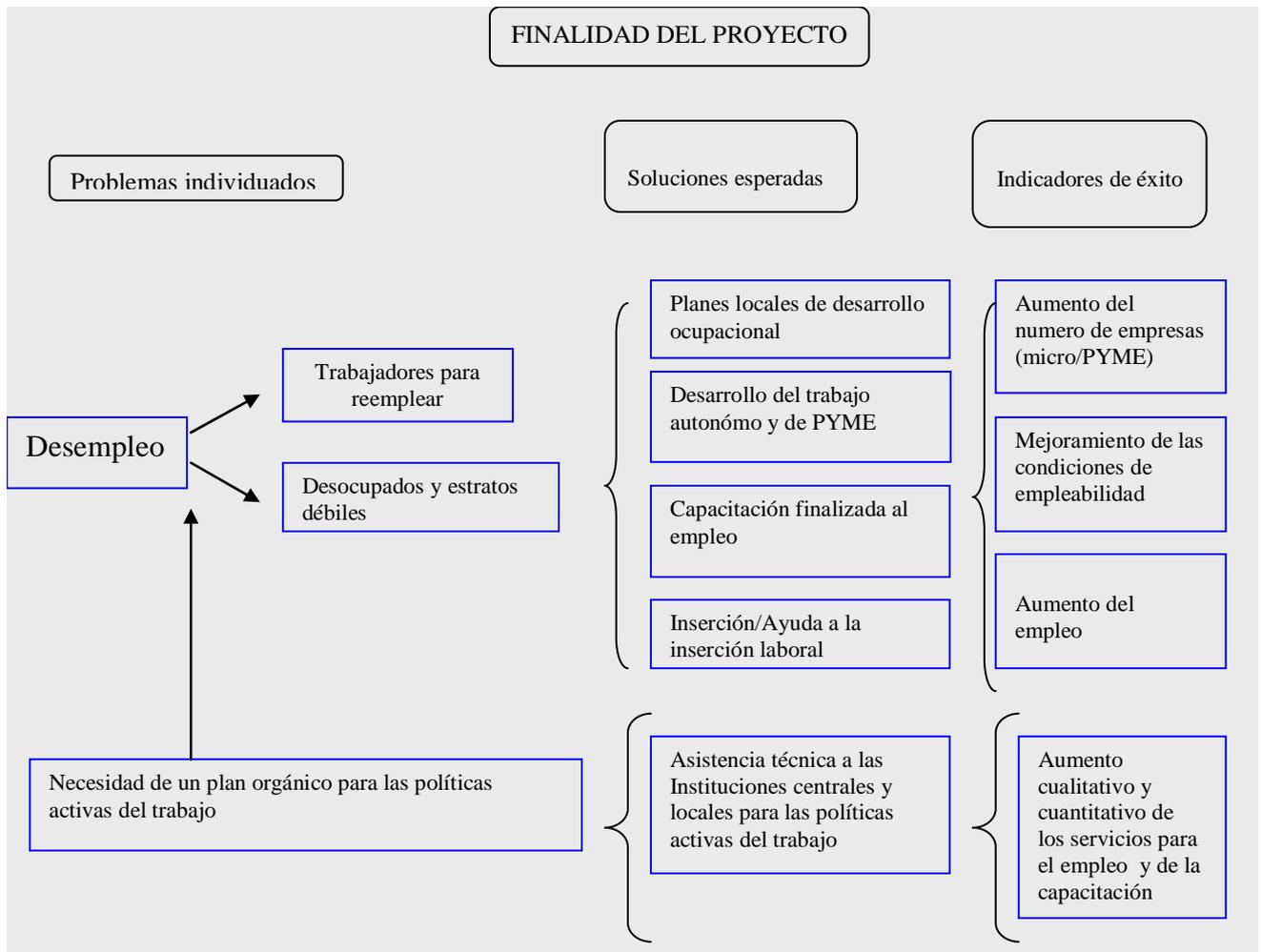
### **5.1 Validez del diseño del proyecto**

En principio se manifiesta acuerdo con los elementos planteados en el documento de Evaluación Intermedia sobre este ítem.

La teoría del proyecto identifica claramente un problema central: el desempleo, y un problema ubicado en el contexto de herramientas políticas para afrontarlo: la falta de políticas de empleo.

La consistencia entre los problemas identificados, las soluciones esperadas por el proyecto, y los indicadores de éxito planteados, es formalmente correcta en el contexto coyuntural en que fue diseñado.

**Figura 9 Teoría del proyecto**



Fuente: OIT 2004. Documento del Proyecto

En el Documento del Proyecto (OIT, 2004) se dan cuenta de los factores de riesgo y sostenibilidad que afronta el proyecto. Si bien la identificación de factores es acertada, se estima que hay un insuficiente desarrollo del análisis de la sostenibilidad social y política, elementos claves en Uruguay para desarrollar un proyecto que implica una *cuasi* reforma en las políticas de empleo, dado que es un área con una compleja arena de negociación política y social.

En este sentido, se entiende que en ese momento había elementos suficientes como para realizar un análisis más profundo de la “economía política” del proceso de reforma de las políticas de empleo, ya que se estaba ante la eventualidad de un cambio en el gobierno, dado que el Encuentro Progresista tenía serias posibilidades de ganar las elecciones nacionales y eventualmente algunas departamentales.

En cuanto a los indicadores de éxito, si bien son formalmente correctos, no se plantean claramente los medios de verificación de los mismos. Al no haber un diagnóstico sobre los sistemas de información vinculados al objeto de intervención del proyecto, se plantean

indicadores que en algunos casos no podían ser verificables a no ser que se incluyera en el diseño del propio proyecto un componente de evaluación y monitoreo.

En este sentido el proyecto puede verificar los indicadores de resultados, básicamente la concreción de las actividades y productos consignados en la teoría del proyecto como “soluciones esperadas”. Estos indicadores se han presentado en los diferentes informes semestrales, que fueron aprobados por el Organo Superior de Dirección (OSD). A partir del análisis de la documentación existente y de las entrevistas a los actores, se puede afirmar que las actividades y productos comprometidos en los diferentes POA han sido razonablemente ejecutadas.

Lo que no es posible hacer es medir impacto, esto es, dar cuenta del peso específico que han tenido en la mejora de los indicadores de éxito la acción concreta del proyecto. Dado el nivel de disponibilidad a nivel desagregado de datos en Uruguay, para realizar una evaluación de impacto se tendría que haber realizado una medición de línea de base en  $t^0$  (*situación al inicio*) en las áreas territoriales seleccionadas, y una evaluación de línea de impacto en  $t^1$  (*situación al final*). De hecho, los indicadores de éxito mejoraron sustancialmente entre ambos momentos, pero no es posible atribuir impacto.

En el análisis de factores de riesgo y sostenibilidad, el proyecto se plantea la necesidad de manejarse con flexibilidad ante un contexto que puede presentar cambios sustanciales. Si se analiza la trayectoria del proyecto durante todo el período se registran elementos de flexibilidad en la gestión, registrados en los diferentes POA. De todas formas, en muchos casos esta flexibilidad fue solamente instrumental, y no tomó en cuenta uno de los principios declarados en el Documento del Proyecto: mantener la sostenibilidad social. De las entrevistas a los actores surge que en algunas etapas se priorizó la sostenibilidad política en detrimento de la sostenibilidad social. Esto no implica realizar un juicio negativo sobre esta estrategia, ya que no existen evidencias que indiquen que una estrategia alternativa hubiera alcanzado mejores resultados. Este punto se analizará con mayor profundidad en el siguiente ítem.

Un elemento que no fue percibido como un riesgo, y que afectó a la implementación del proyecto, fue el hecho de que las dos instituciones coejecutoras, OIT e Italia Lavoro, no tenían antecedentes de ejecución conjunta de proyectos, y en la práctica presentaron problemas de coordinación en la ejecución económico financiera, y en la implementación de una metodología de intervención única. Esto devino en una implementación fraccionada de los diferentes componentes que presentó problemas a nivel de la unidad ejecutora del proyecto y a nivel de la Dirección Nacional de Empleo. Estas dificultades comenzaron a atenuarse a partir de mediados de 2007, y los actores valoran que se ha avanzado positivamente en la integración de ambas instituciones.

Por último, el cambio en el escenario socioeconómico discutido en el capítulo de contexto modificó sustancialmente el problema central al que refiere el proyecto, no así el problema asociado (la falta de políticas de empleo), por lo que esto significó un desafío fuerte que tensa la estructura del proyecto. Del análisis de los documentos del proyecto y de las entrevistas a informantes claves, surge que el proyecto acompañó a estos cambios con flexibilidad en la ponderación de las herramientas de back y front office a aplicar, y sobre todo a partir del cambio del ATP del proyecto se visualiza una estrategia de implementación iterativa que potencia sustancialmente la ejecución.

Es claro que para el diseño de una segunda fase de este proyecto es necesario introducir cambios significativos en la teoría del proyecto, dando cuenta por una parte del cambio de contexto, y por otra de los aprendizajes realizados con respecto al complejo juego de actores que dan sostenibilidad a la propuesta.

## **5.2 Pertinencia del proyecto**

El proyecto originalmente fue diseñado para apoyar al MTSS en la elaboración de una estrategia de Política Activa de Empleo con un fuerte contenido de descentralización con perfil de Desarrollo Económico Local.

El contexto institucional original presentaba a una DINAE que se creó en forma conjunta con la Junta Nacional de Empleo (JUNAE), organismo tripartito encargado de administrar el Fondo de Reconversión Laboral.

A juicio de los actores relevados, la DINAE tuvo un desarrollo “raqúitico” y atípico en relación con otras Direcciones Nacionales de incisos de la Administración Central. Más que una unidad ejecutora de políticas ministeriales, fue en su primer etapa una unidad ejecutora de las decisiones tomadas en la JUNAE. Esta situación generó una correlación de fuerzas que favorecía claramente a los actores sociales en la relación tripartita con los actores gubernamentales. La JUNAE llega al momento en que se diseña el proyecto REDEL en una situación que tiene dos lecturas diferentes: los actores gubernamentales cuestionan la eficiencia y efectividad de las políticas y acciones definidas por la JUNAE, y los actores sociales reivindican este accionar defendiendo los resultados alcanzados.

Es claro que, en este contexto, cualquier estrategia que pretenda fortalecer a la DINAE y reestructurarla afecta a la correlación de fuerzas con la JUNAE, y presenta potencialmente una situación conflictiva que no se puede obviar.

Las primeras negociaciones con el Estado para implementar el proyecto REDEL también admiten dos lecturas. Desde los actores sociales se afirma que, en principio, la Cooperación Italiana negoció con la JUNAE un proyecto que iba a tener una administración tripartita y que inclusive iba a ser cofinanciado por la JUNAE con fondos propios, y que a la hora de implementarlo, les comunicaron que la contraparte del proyecto era la DINAE y que, por lo tanto, no iba a tener un carácter tripartito.

De acuerdo a las afirmaciones de los actores sociales, a partir de esta situación se sintieron desligados del proyecto, y no apoyaron casi ninguna de sus acciones, hasta mediados del 2007, donde a partir del cambio del ATP y de modificaciones en la estrategia del MTSS se comenzó con una etapa de acercamiento y coordinación.

Desde los actores gubernamentales, básicamente desde técnicos que participaron en el diseño inicial en la DINAE, se tiene una lectura diferente. Se afirma que el proyecto siempre se pensó como apoyo a la DINAE, y que es probable que la JUNAE haya elaborado su percepción en base a la situación de poder que tenía dentro del MTSS. De todas formas, uno de los principales técnicos que participó en este proceso en el anterior gobierno evalúa que fue un error no negociar la inclusión de la JUNAE, ya que la tradición tripartita es muy fuerte en Uruguay y es complejo e ineficiente implementar un proyecto sin tomarla en cuenta, y por

otra parte, el presupuesto para políticas de empleo depende de la JUNAE, ya que la restricción fiscal del MTSS para esta área es muy baja.

A partir de la asunción del nuevo gobierno, el MTSS alinea la ejecución del proyecto REDEL con su estrategia de desarrollo de la DINAE como unidad ejecutora independiente de la JUNAE.

Es claro que el proceso de reestructura que llevó adelante la DINAE se pudo realizar a partir del apoyo del proyecto REDEL. Este trabajo de construcción institucional tiene como elemento instituyente la discusión, elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional de Empleo (ENE), y la herramienta privilegiada de intervención territorial construida con apoyo de REDEL es el Servicio Público de Empleo (SPE) con una estrategia de descentralización que se cristaliza en los Centros Públicos de Empleo (CEPE).

Los actores sociales no acompañaron la propuesta de los CEPE y los consideran una competencia en el territorio con los Comités Departamentales de Empleo de la JUNAE. Desde los actores locales se considera por otra parte, que los CEPE están dando una respuesta concreta que nunca dieron los Comités de la JUNAE.

Con la misma fuerza que la DINAE incorporó la propuesta de los Servicios Públicos de Empleo, descartó y no apoyó la propuesta de los Servicios de Apoyo a la Empresa (SAE). Desde la DINAE se plantea que esta propuesta no fue validada internamente. Tampoco recibió apoyo de los actores sociales que integran la JUNAE a nivel nacional.

A pesar de esta situación, la dirección del proyecto REDEL resolvió implementarla en las dos zonas seleccionadas del interior del país, en acuerdo con los Gobiernos Departamentales y empresarios locales. A juicio de un actor técnico que integró la DINAE y ha seguido todo el proceso, el primer ATP de REDEL privilegió lo instrumental a los objetivos del proyecto, y llevó adelante la experiencia dejando de lado los supuestos básicos de intervención a nivel nacional.

Es claro que la estrategia SAE tiene en Uruguay mayores obstáculos de implementación que la estrategia SPE. Es poco probable que sumando más negociación el MTSS hubiera adherido a la estrategia y, seguramente, de haberse logrado consensos con los actores sociales, la estrategia tendría que haber tenido cambios sustantivos.

Desde la presente evaluación se puede afirmar que la estrategia SAE se aplicó en el territorio desde el punto de vista instrumental de acuerdo a lo diseñado en el proyecto. Esto llevó a que quede encapsulada en los contextos locales en los que se realizaron las experiencias piloto. De todas formas, este by pass a los actores sociales nacionales, permitió que la propuesta se adaptara con mayor flexibilidad a los contextos locales, logrando un nivel de aplicabilidad inédito en relación a iniciativas anteriores.

Tanto los actores sociales como la DINAE coinciden en que las estrategias de autoempleo y emprendedurismo chocan contra varios obstáculos:

- Se percibe que los desocupados, sobre todo el 7% de desocupación estructural, no son emprendedores.
- En el horizonte del trabajador desocupado está la imagen del trabajador formal en relación de dependencia.

- El autoempleo y los pequeños emprendimientos productivos no logran superar el costo de oportunidad de la informalidad, y son reacios a participar en programas que implican formalización.
- Existe mucha dispersión de esfuerzos en esta temática. Hay muchas “ventanillas” abiertas y los diferentes programas no logran una sinergia ajustada a las necesidades de cada territorio.

En 2008 se llega a un escenario en donde la DINAE ha definido una reestructura, tiene una ENE, y está implementando servicios en el territorio.

Por otra parte, los actores sociales plantean que no existe una estrategia clara de la DINAE y que la reestructura realizada no es pertinente para los objetivos de la JUNAE.

Un elemento que se suma a este escenario es la creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Esta era una demanda clave para el movimiento sindical, y claramente es un “ganador” en este proceso de creación institucional. A diferencia del sector sindical, el sector empresarial se considera “perdedor” en este proceso, ya que han perdido poder de decisión con la nueva conformación del directorio y la definición de mayorías para la toma de decisiones.

Aún no están claramente definidas las áreas de competencia de la DINAE y del INEFOP, aunque se plantea que la DINAE va ser un organismo de definición de políticas y el INEFOP un organismos ejecutor que operará dentro del derecho privado. Esto plantea una situación compleja, ya que el movimiento sindical pretendía que los CEPE pasaran a la órbita del INEFOP como organismo ejecutor. Por otra parte, el FRL queda en el INEFOP, por lo que el Instituto va a tener la llave del financiamiento de políticas de empleo.

Desde la DINAE se plantea que los CEPE van a quedar dentro de la estructura de la DINAE, por lo que queda por definir cuál va a ser el relacionamiento entre ambas esferas institucionales a nivel central y en el territorio.

Esta situación puede devenir en tres escenarios posibles:

- La DINAE y el INEFOP siguen caminos paralelos, lo que significaría fragmentar las acciones en el territorio, y superponer servicios en forma ineficiente
- La DINAE y el INEFOP compiten en el territorio con SPE propios, lo que agregaría una situación conflictiva al escenario anterior.
- La DINAE y el INEFOP se dividen las esferas de acción y actúan con sinergia a nivel nacional y local.

El tercer escenario es el más interesante pero el menos factible de acuerdo a la percepción de los actores sociales. De todas formas, estiman que el proyecto REDEL podría tender puentes para generar en forma racional esta nueva institucionalidad, ya que el nuevo ATP de REDEL ha demostrado capacidad negociadora y de hecho ya ha iniciado un proceso de acercamiento de las partes.

A partir de lo expresado, concluimos en que los actores de la DINAE y los Gobiernos Departamentales se han apropiado del proyecto, generando inclusive acciones que exceden el marco previsto por el mismo y aseguran su continuidad.

No sucede lo mismo con los actores sociales, pero hay un cambio sustantivo en relación con lo observado en la Evaluación Intermedia. En este momento, los actores sociales están en un proceso creciente de participación y valoran el esfuerzo del nuevo ATP para incorporarlos a espacios de definición y ejecución.

Existe una lectura de los actores sociales que carga, a nuestro criterio excesivamente, la responsabilidad del cambio en el ATP. Esto también se manifiesta desde la DINAE.

Desde la presente evaluación se plantea que el perfil negociador del ATP es un elemento que se combina “virtuosamente” con una postura más flexible por parte del MTSS y de los actores sociales. En la medida en que en esta coyuntura decantaron dos procesos conflictivos, la reestructura de la DINAE y la creación del INEFOP, los actores tienen bases más seguras de negociación que habilitan el inicio de procesos que implican niveles mayores de participación.

Entendemos que el proyecto, a partir de su flexibilidad e iteratividad, logró mantenerse alineado con los planes de desarrollo nacional, reducción de la pobreza y los planes de trabajo decente, en un contexto de cambio político e institucional.

### **5.3 Eficacia del proyecto en lograr resultados**

En principio, cabe consignar que los resultados comprometidos están debidamente informados en los diferentes informes semestrales y, en el marco de esta evaluación, se ha verificado su cumplimiento a partir de la información disponible.

Para no ser redundantes, esta evaluación se va a concentrar en el análisis de los aspectos más significativos de los resultados más relevantes.

#### **5.3.1 El proceso de reestructura de la DINAE**

De acuerdo a lo analizado en el marco de esta evaluación, se concluye que la reestructura de la DINAE no se habría podido desarrollar sin el concurso activo de REDEL.

En este caso no podemos hablar de un proceso de inducción, porque se parte de una voluntad explícita del MTSS de reestructura la DINAE. Entendemos que existe un proceso de acompañamiento que posibilita la reestructura, a partir de un proceso de capacitación de actores internos del MTSS que tiene como eje vertebrador la definición de la ENE y la implementación del SPE.

En este proceso se definen y ponen en funcionamiento tres áreas: Servicios Públicos de Empleo, Emprendimientos productivos y Formación Profesional. Aparte de estas áreas, se instalan también una serie de servicios de apoyo: el Observatorio de Empleo, y las Asesorías en Desarrollo Local, en Género y en Migraciones Laborales.

De todas estas áreas y servicios, la que ha tenido un desarrollo diferenciado es la de Servicios Públicos de Empleo, ya que es la que ha recibido un mayor apoyo de REDEL y está coordinando a nivel nacional el desarrollo de los CEPE. Aquí se da el mayor grado de apropiación de la propuesta. Se partió de tres CEPE en las áreas definidas por REDEL y, a

esta fecha, se cuenta con CEPE en 13 departamentos, teniendo Montevideo cinco centros abiertos y operativos.

Desde el Servicio Público de Empleo (SPE) se destaca la formación y el acompañamiento realizado por Italia Lavoro al proceso de diseño y creación, y se reclaman acciones similares para las restantes áreas y asesorías. Desde las restantes áreas, se percibe con preocupación el desequilibrio existente al interior de la DINAE en relación a la estructura y formación, inquietud que ha tomado REDEL generando en este momento acciones de capacitación específicas con las áreas de Formación Profesional y Emprendimientos Productivos.

Este proceso de reestructura está inconcluso por varios motivos.

En primer lugar, el MTSS ha definido como prioridad la negociación salarial, y en segundo lugar el fortalecimiento del rol inspectivo. La DINAE sigue estando relegada desde el punto de vista presupuestal. La actual reestructura tiene que ser validada al interior del MTSS y por los organismos transversales: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSS) y MEF. Esta reestructura no fue tenida en cuenta en la rendición de cuentas de 2007, por lo que la próxima oportunidad para incluirla en el presupuesto quinquenal del MTSS es en el año 2010. Esto implica que, si se quiere llegar a esa instancia con posibilidades de negociar un espacio en la restricción fiscal del MTSS, hay que comenzar de inmediato un proceso de negociación complejo que involucra a múltiples actores.

El formato final de esta reestructura va a depender en parte de la capacidad propia de la DINAE para desarrollar su propuesta, y del nivel de articulación que logre con el INEFOP para definir competencias, áreas de intervención, y uso de los fondos del FRL.

### **5.3.2 El desarrollo de los CEPE**

Los CEPE probablemente sean el único ejemplo de descentralización de programas de la administración central en el territorio.

Un proceso de descentralización se puede descomponer analíticamente en una dimensión administrativa, una fiscal y una política. De la combinación virtuosa de las tres dimensiones depende la efectividad del proceso y la continuidad de las experiencias.

En el caso de los CEPE hay claramente una descentralización administrativa. Los CEPE son administrados directamente por los Gobiernos Locales, con funcionarios propios. Se han realizado procesos de capacitación, pero la formación de los funcionarios sigue siendo una debilidad de la propuesta, sobre todo en un contexto de expansión como el que se está procesando.

Originalmente, estos centros se implementaron en tres departamentos, cuyos gobiernos son del mismo partido político que el gobierno nacional. Esta situación no era previsible al diseñar el proyecto, lo que restaba méritos al efecto de demostración de las experiencias piloto, ya que deja fuera de la experiencia a una dimensión clave, la política. En la medida en que se abrieron centros en departamentos gobernados por el Partido Nacional, es posible medir en este momento la incidencia de esa dimensión. De acuerdo a la visión de la DINAE,

no se han presentado diferencias significativas en los procesos que sean imputables al partido político que gobierna el departamento.

Una de las herramientas que desarrolló REDEL, específicamente Italia Lavoro, para facilitar e intentar homogeneizar la gestión de los CEPE, es un Manual de Gestión, que es un elemento novedoso en la gestión pública municipal y presenta, a nuestro criterio, un potencial importante. Este manual se encuentra en un proceso de validación dentro de la DINAE. En principio ha despertado cierta resistencia en técnicos y funcionarios, pero las autoridades confían en que el proceso de validación iniciado propicie una apropiación de la herramienta.

Otra herramienta de gestión que tiene mucho potencial es la plataforma informática de gestión de la oferta y la demanda, aportada por Italia Lavoro. Esta plataforma está instalada, pero todavía presenta problemas de operabilidad. Se espera que cuando alcance su fase operativa a pleno, aparte de ser la columna vertebral del sistema de gestión, aporte datos de monitoreo que permitan medir resultados y eventualmente impactos de los CEPE.

En cuanto a la dimensión fiscal, existe una transferencia precaria de recursos hacia los gobiernos municipales. Desde REDEL se ha proporcionado capacitación, asesorías, equipamiento, y la plataforma informática. Desde el MTSS se ha apoyado con algunos recursos humanos, pero no hay presupuesto específico para estas acciones.

El grueso de los fondos para desarrollar estos servicios proviene de los gobiernos municipales.

Desde la perspectiva de esta evaluación se debe indicar que para la consolidación y continuidad de estos servicios es necesario definir claramente la descentralización fiscal, definiendo una restricción presupuestal específica para los CEPE. Estas decisiones van a depender de la forma en que se procese la relación entre la DINAE y el INEFOP, ya que este último tiene la llave del financiamiento.

La descentralización política pasa por el hecho de que se definan políticas de empleo en el territorio. El INEFOP tiene previsto un redimensionamiento de los Comités Departamentales de Empleo y, eventualmente, estos podrían ser un ámbito de discusión tripartita que definan políticas y financien a los CEPE. Esta situación no está definida, y los actores consultados confían en que REDEL podría operar como facilitador en esta negociación.

Por último, desde el área de SPE se plantea que los CEPE actuales están funcionando en una sola de las dimensiones previstas. En el diseño se plantea trabajar facilitando la relación entre la oferta y la demanda de empleo. En esta dimensión se está trabajando activamente. Aparte de esto se plantean objetivos de capacitación, que se están empezando a desarrollar, y apoyo a microemprendimientos en un marco de desarrollo económico local. Este último componente es el más rezagado, y desde el SPE se plantea la necesidad de potenciarlo.

Esta demanda de potenciar el componente de desarrollo económico local abre una ventana de oportunidad para recolocar el componente SAE en acuerdo con la DINAE.

En el caso de las dos regiones del interior que forman parte de la experiencia piloto REDEL, los CEPE funcionan en forma coordinada con los SAE. Esto ocurre sobre todo a nivel horizontal, lo que es muy relevante si se toma en cuenta el funcionamiento histórico del Estado compartimentando servicios.

El intercambio entre funcionarios de CEPE y SAE es intenso en ambos departamentos.

A nivel de las experiencias visitadas se rescatan algunos aspectos que implican aprendizajes importantes.

En algunas zonas, los CEPE se han convertido en una referencia para las empresas que buscan recursos humanos.

En el caso de Montevideo se ha logrado generar en algunas zonas bases de datos de trabajadores con una heterogeneidad interesante en calificaciones, lo que ha impulsado la demanda de empresas para reclutar mediante este servicio.

En el caso de Treinta y Tres, por las dimensiones del mercado, las empresas reclutaban personal mediante redes informales personales. Luego de la consolidación del CEPE, varias empresas han dejado de tomar personal en forma directa y refieren la demanda hacia estos servicios. Es el caso de las empresas Mineras, Arroceras, y Agroindustriales.

En Paysandú existe una presencia empresarial importante, con un fuerte perfil industrial. Al principio existieron demandas concretas que el CEPE no pudo atender porque sus bases de datos estaban integradas por desocupados con perfil de desempleo estructural. Esta población en situación de riesgo no tiene un perfil que le permita ingresar de inmediato a los puestos de trabajo demandados. En algunos casos fueron seleccionados y ni siquiera concurren a trabajar.

Los diferentes CEPE destacan la importancia clave de la plataforma informática y reconocen que sin este insumo sería imposible llevar adelante el trabajo. En este sentido (y como aprendizaje) plantean que no sería razonable abrir un nuevo CEPE sin tener previamente la plataforma instalada y funcionarios capacitados en su operación.

El otro elemento que se considera clave como insumo previo a la apertura del CEPE, es contar con un estudio regional del mercado de trabajo. Este es un insumo que opera como base para la definición de una política de capacitación.

Por último, los CEPE reclaman la necesidad de tener un interlocutor único nacional o regional a nivel de la DINAE, ya que las líneas funcionales de trabajo que surgen de la nueva estructura de la DINAE no están operando en forma coordinada en el territorio, lo que reproduce interlocutores. En definitiva se reclama que se opere en el territorio con una estructura matricial, esto es, cada área de la DINAE define su estrategia nacional, pero en el territorio las mismas se ejecutan integradas. Es necesario tener a un actor nacional o regional que sea el referente de este accionar integrado.

### **5.3.3 El desarrollo de los SAE**

Claramente la estrategia SAE es el aspecto más cuestionado por los diferentes actores que no han ejecutado ese componente.

Al no tener apoyo a nivel nacional, los SAE se ejecutaron mediante acuerdos a nivel micro – local, quedando encapsulados en estos dos contextos. Si bien no se extendieron más allá de los contextos referidos, existe evidencia suficiente para afirmar que son una estrategia apta

para abordar las situaciones locales a partir de un proceso inductivo metodológico común, que es muy permeable a la incorporación de las restricciones micro sociales y productivas locales.

En la experiencia de Paysandú, se recabó una alta valoración por parte de la Intendencia Municipal y de la Agencia de Desarrollo (unidad ejecutora SAE). Se plantea en ambos casos que esta estrategia logró cristalizar esfuerzos anteriores y generar, sobre todo en las localidades pequeñas, un foco de desarrollo local que valoran como exitoso. En Paysandú no existen consensos sobre la posible evolución de esta estrategia a futuro, sobre todo en sus dimensiones institucionales. Se registra una competencia entre actores por la definición de los SAE como servicio Gubernamental y No Gubernamental.

En el caso de Treinta y Tres el impacto SAE es notorio, y se ha incorporado casi totalmente a la estructura de la Intendencia Municipal, en un marco de acuerdo con los actores sociales. El equipo base SAE ha sido fortalecido con técnicos especializados contratados por la Intendencia.

Es probable que se pueda extraer un aprendizaje concreto de la experiencia SAE, sobre todo a nivel de las pequeñas localidades, ya que el by pass que se realizó desde REDEL a las instancias intermedias de representación de actores, parece haber producido resultados a nivel micro. Esto implica que una línea de acción que se apartó de los objetivos de REDEL a nivel nacional y se recostó en los actores locales, logró un resultado a nivel micro que no se había logrado anteriormente desde múltiples operaciones macro. Podemos afirmar que esta estrategia muestra claramente la necesidad de que los procesos de descentralización se construyan con el concurso activo del territorio, desde las etapas de diseño.

Un elemento clave de la propuesta SAE es el modelo de capacitación de Técnicos SAE aportado por REDEL. Estos técnicos generalistas han operado como asesores y facilitadores en diferentes contextos.

Desde ambas regiones, se plantea que existe un desafío de sostenibilidad de la propuesta vinculado a la necesidad de retener a los técnicos formados en un marco organizacional que tiene problemas para garantizar buenos salarios, estabilidad, y regularidad en los pagos. De hecho, ya se han perdido recursos humanos que se formaron en el marco del proyecto.

Por otra parte, se plantea la necesidad de fortalecer la acción de los técnicos generalistas con el aporte de técnicos especializados (contadores, economistas, asistentes sociales, entre otros) que apuntalen la intervención en el territorio. En este caso hay experiencias diferentes. En Paysandú se ha contado con horas de recursos humanos de la Agencia de Desarrollo.

En Treinta y Tres, el SAE está integrado al área de Desarrollo Local de la Intendencia Municipal. Se ha puesto a cargo de la estrategia a una economista que opera como Gerente Financiero Contable, quien ha reforzado a la estructura SAE con dos Contadores y una Asistente Social. En este caso, los Técnicos SAE generalistas están financiados directamente por la Intendencia mediante contrato de obra y dependen funcionalmente de la misma.

En ambos contextos se valora la necesidad de generar una masa crítica de recursos humanos locales, ya que son quienes tienen una mayor capacidad de comprensión de las características del medio en el que se interviene.

Mencionamos que en ambos contextos existe una sinergia entre los SAE y los CEPE. Se valora la necesidad de alinear a la estrategia SAE con las otras herramientas disponibles que operan sobre la empleabilidad y el desarrollo. La tendencia en ambas regiones apunta a la integración, pero esto se da en contextos diferentes en términos de desarrollo institucional, económico y político.

En Treinta y Tres, se desarrolló la propuesta sin una institucionalidad previa que condicionara el proceso. Si bien en un principio el proyecto se definió con una fuerte participación del Centro Comercial e Industrial, paulatinamente la Intendencia tomó protagonismo y se apropió de la ejecución.

Desde el Centro Comercial e Industrial este proceso se ve con naturalidad. Se entiende que para que el SAE fuera gerenciado desde el Centro, se tendría que haber contado con un financiamiento específico para la estructura central: *“si no hay financiamiento para el Centro, no hay posibilidades de gerenciamiento”*. Como el 100% del financiamiento proviene de la Intendencia o es canalizado por la misma, se ve con naturalidad que sea ésta la que gestione el SAE, más allá que las oficinas estén en el Centro Comercial e Industrial.

En Treinta y Tres, la Intendencia ha logrado articular una “bolsa de financiamiento” que incluye a las diferentes fuentes disponibles a nivel local y nacional. Es así que alinea el SAE con el programa de Microfinanzas, con distintos fondos nacionales, y proyectos de diferentes organismos de desarrollo. Esto ha conformado un paquete de recursos humanos y de herramientas de intervención “virtuoso”, ya que al ejecutarse desde una “gerencia socio económica especializada”, asegura integralidad en la intervención.

En Paysandú el proceso ha sido más complejo, porque se montó sobre una estructura pre existente que combina una agencia de desarrollo que opera en el derecho privado, con la Intendencia Municipal. La estructura central ha sido financiada desde la Agencia, y esto ha significado un riesgo, ya que no existe un flujo de fondos constante que asegure continuidad y regularidad. Por otra parte, la relación entre ambos actores implica una negociación permanente, que tiene dificultades para consolidar una gerencia única e integrada, como se da en el caso de Treinta y Tres.

De todas formas sería impensable la reproducción de la experiencia de Treinta y Tres en Paysandú. De hecho podemos afirmar que de la experiencia piloto surgen dos modelos de implementación del SAE. Uno que emerge de un contexto sin institucionalidad previa, que es fuertemente gubernamental y centralizado en el gerenciamiento, y uno que emerge en un contexto fuertemente institucionalizado, que opera en el marco de la ejecución mixta entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Un desafío para REDEL en el futuro es la elaboración de una propuesta de organización y financiamiento de la estructura central del SAE que dé cuenta de los aprendizajes de las experiencias piloto.

Probablemente, para el caso de departamentos con pocos antecedentes de institucionalidad público – privada, el modelo construido en Treinta y Tres sea una referencia ineludible.

Para los otros casos, es necesario resolver un problema que no se ha resuelto en Paysandú: ¿cómo se consolida una estructura organizacional mixta con un financiamiento estable y un

perfil técnico que interactúe con los cargos políticos municipales sin que se generen “ruidos” en la relación?

Por último, en ambos contextos se visualiza la necesidad de difundir la experiencia SAE en dos niveles:

- A nivel local y regional, para aumentar la demanda de servicios, que es de por sí alta pero se estima que podría crecer sustancialmente
- A nivel nacional, pues se estima que es una experiencia exitosa, que a nivel local es acompañada por los Centros Comerciales e Industriales y el PIT–CNT, pero a nivel nacional es prácticamente desconocida por los mismos actores. Se entiende que de esta difusión a nivel nacional pueden surgir los apoyos necesarios para consolidar y, sobre todo, financiar las experiencias.

#### **5.3.4 El apoyo al Observatorio de Empleo**

El observatorio de empleo es una propuesta estratégica dentro del proceso de reforma del Estado, y tiene por objetivo el generar una base de información mediante el relevamiento de indicadores que permitan realizar una gestión pública por resultados. El proceso está siendo apoyado por OPP y REDEL en un esfuerzo conjunto para generar insumos claves para la toma de decisiones. Uno de los elementos clave y un desafío para REDEL, es lograr generar un marco de interoperabilidad entre la plataforma de los CEPE y el Observatorio de Empleo. Este elemento tendría que estar claramente definido en una segunda fase del proyecto, ya que significa la aplicación de recursos humanos y equipamiento.

#### **5.3.5 Los procesos de capacitación – formación**

Estos procesos han sido ampliamente informados en los documentos del proyecto. La información relevada valida lo expresado en estos documentos.

Existen procesos de capacitación desarrollados por Italia Lavoro y procesos desarrollados por REDEL–OIT. Se reconoce por los actores diferencias metodológicas, pero se valoran positivamente ambas intervenciones. Se han analizado las planillas de asistencia y becas y convenios otorgadas por ambos coejecutores donde se puede verificar el cumplimiento de las metas planteadas

En el caso específico del convenio con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), se ha implementado un proceso virtuoso que tiene proyección nacional y significa un salto cualitativo y cuantitativo significativo en las estrategias de llegada de la educación de nivel secundario a la población adolescente. La UTU ha logrado un nivel de apropiación importante del proyecto y ha logrado combinarlo en forma interesante con las actividades curriculares.

Desde la DINAE y desde los actores sociales se evalúan positivamente las instancias de capacitación realizadas en el exterior.

Desde todos los actores se plantea la necesidad de realizar un estudio de las perspectivas de desarrollo económico de cada región, de donde surjan elementos para definir políticas de capacitación. Esto se ve como un pre-requisito para alinear la oferta de capacitación con la demanda de calificaciones.

A modo de ejemplo, en Treinta y Tres se estima que va a existir en el corto plazo un incremento de la demanda de torneros, mecánicos y soldadores, debido a las perspectivas de desarrollo agro-industrial (arroceras, soja), minero, forestal, y a la construcción del puerto de La Charqueada. Al día de hoy no existe oferta departamental de mano de obra con estas calificaciones, por lo que se han iniciado contactos con UTU para pensar una estrategia en conjunto.

Por otra parte, desde la dirección de la UTU se plantea que los estudios regionales deberían de estar complementados por un mapeo de actores y proyectos que operan sobre el territorio referidos al Desarrollo Local y Empleo. Para la UTU, esta información es clave a la hora de planificar su estrategia de intervención.

### **5.3.6 Las acciones conjuntas con otros organismos públicos, paraestatales, y organismos internacionales**

REDEL ha intensificado sus coordinaciones con los organismos que operan sobre el mismo objeto de intervención. En el año 2008 están llegando a una etapa de ejecución plena una serie de proyectos generados para llevar adelante los lineamientos estratégicos del actual gobierno, lo que permite mejorar (si bien siguen existiendo niveles de fraccionamiento) la sinergia entre iniciativas que se aplican sobre el mismo tema y el mismo territorio.

Aparte de las coordinaciones referidas en informes del proyecto, y las comentadas en capítulos anteriores, hay que destacar el inicio de tareas conjuntas con el proyecto ART ejecutado dentro del Sistema de Naciones Unidas. Este proyecto comparte con REDEL el interés por el Desarrollo Local y, a juicio de su director, puede generar importantes sinergias.

Ya se han iniciado acciones conjuntas, y se estima que en una segunda fase de REDEL sería importante prever un componente transversal que aborde el Desarrollo Económico Local desde ambos proyectos y, eventualmente, redefine la estrategia SAE desde una base más elaborada.

## **5.4 La eficiencia en el uso de recursos**

Se estima desde esta evaluación que los resultados específicos del proyecto justifican y exceden los recursos utilizados.

Se ha logrado desarrollar productos y servicios con aportes de contrapartes, y también se ha logrado compensar los problemas emergentes a partir del elentecimiento del flujo de fondos, elemento ya discutido en la Evaluación Intermedia.

Los productos de front office entregados por el proyecto han logrado interesantes contrapartes locales, y los productos back office son extremadamente valiosos, y en algunos casos significan una acumulación de activos en información y conocimiento que se valorizarán a futuro, cuando se consoliden los procesos iniciados.

## **5.5 Efectividad de la gestión del proyecto**

Los mecanismos de gestión han sido suficientes para lograr los resultados alcanzados. De todas formas se podría haber mejorado sustancialmente la gestión si en el diseño original se hubiera incluido un componente de evaluación y monitoreo con recursos humanos y económicos asignados específicamente a esa tarea. Se entiende que el volumen de la operación lo justifica plenamente.

Existe consenso entre los actores consultados sobre la calidad de la gestión del actual ATP del proyecto. La evidencia que surge de la documentación analizada refuerza esta percepción.

No existe consenso sobre la gestión del primer ATP. Existe una opinión crítica de su gestión en los actores sociales a nivel nacional y en algunos actores de la DINAE. No sucede lo mismo con los actores que trabajaron en los componentes de capacitación y los SAE. Se estima que estas percepciones están sesgadas por el posicionamiento de los actores en una etapa sumamente conflictiva en la que se tomaron decisiones cruciales de donde surgieron ganadores y perdedores. Hay que considerar que la decisión de ejecutar los SAE sin apoyo de la DINAE y de los actores sociales, y la relación de coordinación conflictiva con Italia Lavoro, produjeron “ruidos” en el entorno del proyecto que repercuten sobre la figura del ATP.

Más allá de estos elementos, hay que considerar que se condujo el proyecto en ambas etapas en un marco de gran incertidumbre, y se logró concretar productos significativos tensando al máximo las estructuras de un Estado reactivo a los cambios de cualquier tipo.

## **5.6 Sostenibilidad y transferibilidad**

Este aspecto ha sido ampliamente discutido en los ítems anteriores.

Se considera que el proyecto tiene un margen muy importante de sostenibilidad y transferibilidad asegurada en la etapa actual, que se puede reasegurar mediante la implementación de una segunda fase que redefine la dirección del proyecto en función del cambio de contexto y los aprendizajes realizados.

REDEL se está convirtiendo en su última etapa en un factor de equilibrio y en un facilitador en la concreción del proceso de institucionalización de una Estrategia Nacional de Empleo que va a consolidarse a partir de las dos estructuras generadas: la DINAE y el INEFOP.

La sostenibilidad y transferibilidad de los productos entregados por el proyecto va a depender en parte del resultado final de este proceso que es extremadamente complejo.

## 6 Conclusiones

Si bien se han adelantado conclusiones y recomendaciones en el curso del documento de evaluación, presentaremos una síntesis de las más relevantes:

- El proyecto REDEL ha completado su ciclo de ejecución cumpliendo razonablemente con los objetivos, productos y actividades comprometidas.
- Los desvíos del marco lógico que se registran en la ejecución están completamente fundamentados por el cambio radical en el contexto de ejecución, en términos institucionales, políticos y socio económicos, y fueron correctamente justificados y reprogramados en los diferentes POAs e informes semestrales.
- Si bien no se puede atribuir impacto de REDEL sobre los indicadores macro que propuso el diseño original, la presente evaluación registra un conjunto de resultados de alto valor que son atribuibles en un alto porcentaje a la ejecución del proyecto:
  - Construcción institucional: la reestructura de la DINAE no habría sido posible sin el aporte realizado por REDEL.
  - Construcción organizacional: se desarrolló el modelo CEPE y SAE diseñando estructuras de ejecución, modelos de gestión, capacitación de técnicos, e incorporación de una Plataforma Informática específica para los CEPE.
  - Construcción de Back Office: se generó un importante background de estudios sectoriales y generales, bases de datos, y se generó el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Empleo.
  - Capacitación: se implementaron múltiples instancias de capacitación, que han generado sinergias con los diferentes actores que operan en el área. Se destaca el fuerte impacto que ha tenido REDEL en su acción conjunta con UTU, generando un proceso que probablemente sea fundacional de un nuevo modelo de educación técnica formal en Uruguay
- El proyecto REDEL ha logrado una gestión adecuada a un contexto de cambio que sometió a fuertes tensiones a la dirección del proyecto. Por otra parte, el proyecto, en su rol de inducción y acompañamiento de un proceso de cambio (cuasi-reforma) en el campo de las políticas de empleo, tensionó fuertemente a las estructuras públicas y privadas que fueron contraparte en el proceso. El balance de este proceso es positivo, ya que se lograron inducir los cambios con un bajo costo de conflictividad. El cambio de ATP a mitad de la ejecución colaboró con el proceso, ya que se compensó el desgaste que había sufrido el ATP en la primera etapa de implementación. El actual ATP tiene un perfil negociador e integrador adecuado a la actual coyuntura.
- La ejecución económico-financiera del proyecto logró superar la discontinuidad del flujo de fondos con la negociación e integración de contrapartes locales en un nivel que está claramente por encima de lo esperado en Uruguay para un proyecto de estas características.
- Si bien la sostenibilidad de los productos generados por REDEL está garantizada en su actual grado de desarrollo por el nivel de apropiación que existe en los diferentes actores que operaron como contraparte, se estima que existe la oportunidad de potenciar y capitalizar estos resultados. En este sentido, desde la presente evaluación, se entiende que el proyecto REDEL puede ser un actor que acompañe y facilite una segunda etapa de consolidación del proceso de cambio. En función de esto, vamos a incluir a continuación un capítulo de recomendaciones para una segunda fase del proyecto.

## 7 Recomendaciones

1. En principio se recomienda la aprobación de una segunda fase del proyecto que permita potenciar los logros institucionales y organizacionales alcanzados en la primera fase
2. En lo institucional, es importante que REDEL opere como facilitador y eventualmente coordinador del proceso de delimitación de competencias, áreas de intervención, definición de modelos de intervención a nivel nacional y local, de las dos nuevas estructuras creadas: la DINAE y el INEFOP.
3. Concomitantemente, se entiende que es necesario el apoyo de REDEL al proceso de consolidación de estas nuevas estructuras, ya que los pasos iniciales en este proceso son claves para que se pueda actuar en forma eficiente y eficaz en el futuro.
4. Es necesario que REDEL colabore en la sistematización y difusión de la experiencia SAE en las dos modalidades emergentes de las experiencias piloto, con el objetivo de incorporarlas en forma sistémica al resto de herramientas de intervención que ejecutan tanto la DINAE como la OPP y otros organismos. Hay que pensar en un diseño integral que incorpore a los CEPE, SAE, programas de Microfinanzas y programas de desarrollo en general en una estructura matricial sobre el territorio.
5. Pensando en el nuevo contexto socio-económico, es imprescindible desarrollar una estrategia de inclusión en el mercado laboral de los desocupados con perfil de desempleo estructural que no logran adaptarse al encuadre tradicional de un empleo formal.
6. Se recomienda que los procesos de construcción institucional a nivel local, en donde se deberá discutir competencias DINAE e INEFOP, se procesen en forma conjunta con una discusión y diseño de una estrategia de desarrollo local que incluya la identificación de nichos de desarrollo a corto y mediano plazo con sus consiguientes requerimientos de calificaciones laborales, mapeo de actores y proyectos, y estimación de las capacidades organizacionales locales para afrontar y promover estos procesos.
7. En una segunda fase del proyecto es importante consolidar las estructuras de ejecución de los SAE y CEPE. Se recomienda partir de las experiencias piloto y definir las estructuras centrales y permanentes de gestión en un modelo que asegure la capacitación y permanencia de los recursos humanos mediante procesos de formación permanente y financiamiento sostenido en el tiempo. Tanto en los casos en que se opte por un modelo de ejecución público o mixto, es necesario que se prevean los fondos suficientes para garantizar la continuidad del servicio sin perder la acumulación de experiencia.
8. Por último, más allá de las acciones de promoción de la capacitación con las diferentes entidades que operan en el mercado interno, y con los capacitadores internacionales, se recomienda profundizar las acciones de coordinación con la UTU, ya que este organismo es un espacio privilegiado para llegar al sector más desprotegido de la población, en un contexto en el que el crecimiento económico no ha logrado revertir la desigual distribución generacional del bienestar y el riesgo.
9. Desde el punto de vista metodológico, se recomienda que una nueva fase del proyecto incluya un componente de monitoreo y evaluación, que implique la realización de una línea de base al inicio del proyecto, una evaluación intermedia, y una evaluación de impacto al finalizar la operación.

## **8 Listado de entrevistados**

Sara Payssé, Directora DINAE

Martha Pereyra. DINAE. Area Servicios Públicos de Empleo

Ricardo Moreira. PIT/CNT - JUNAE

Héctor Masseilot. PIT/CNT - JUNAE

Juan Mailhos. Representante Cámara de Comercio ante JUNAE

María Menéndez. DINAE. Area de Formación Profesional

Gabriela Rodríguez. DINAE. Asesoría en Desarrollo Económico Local

Juan Ramón Rossi, Coordinador CEPEs Montevideo

Nicola Carbone. Agregado Comercial. Primer Secretario

Enrique Gallicchio – Coordinador Programa ART Uruguay. PNUD

Wilson Netto, Director CETP/UTU

Amaro Uriarte. Responsable de la Unidad de Apoyo al Estudiante y Egresado. UTU

Gabriela Machado. Técnica SAE Treinta y Tres

Alvaro Alvarez. Director de Desarrollo Económico y Social de Treinta y Tres.

Cecilia Ois. Economista, Desarrollo Económico y Social de Treinta y Tres.

Aroldo Pimienta. Director SAE Treinta y Tres.

Orosmán Quinela. Tesorero Centro Comercial e Industrial de Treinta y Tres

Roberto Villamil. Gerente Gral. Cámara de Industrias

Jorge Dighiero, Director General de Promoción y Desarrollo. Intendencia Municipal de Paysandú

Nidia Silva. Técnica SAE Paysandú.

Jorge Ledesma. Presidente Agencia de Desarrollo Paysandú

Alejandro Pauletti. Gerente General Agencia de Desarrollo Paysandú

Enrique Montero. Director CEPE Paysandú

Fernando Casanova. ATP REDEL

Roberto Ricco. Italia Lavoro

## 9 Fuentes documentales

Italia Lavoro, 2007. *Sistema informativo de trabajo y bolsa nacional uruguaya. Proyecto ejecutivo para la activación de la red de servicios*. Montevideo: Italia Lavoro.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), 2008. *Presentación ante Comisión de Presupuesto de Proyecto de Rendición de Cuentas 2007*. (PDF). Montevideo: MEF.

OIT, 2004. *Recuperación del empleo a través de apoyo a la creación y consolidación de micro y pequeñas empresas (individuales, asociativas y cooperativas) en el marco de estrategias de desarrollo económico local*. REDEL. Documento de Proyecto. Uruguay: MTSS - OIT, Oficina sub-regional de la OIT en Santiago y Programa Focal de respuesta a crisis y reconstrucción – Italia Lavoro.

REDEL, 2007a. Documentos objetivo I. *Sistematización Metodológica – Emprendedurismo y DEL en el ámbito educativo*. Segundo semestre 2006. *Documento de análisis – Etapa 2 final revisada*. Graciela Pintos (IDEL – UCUDAL); Martín Rivero (ICP – FCS, UDELAR) Setiembre de 2006. *Algunos factores a tener en cuenta para la participación de la micro y pequeña empresa en el Desarrollo Económico Local y la generación de Empleo Decente*. Fernando Antía; Daniel Sureda; Verónica Amarante; Rodrigo Arim; José Arocena. Agosto de 2005. *Documentos Técnicos. Informe Final Seminarios DEL. Informe viaje Estudio de Casos*. 2005. *Sistematización Metodológica – Propuesta de intervención de DINAE*. Gabriela Rodríguez; Rosana Corbo. Diciembre 2006. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2007b. Documentos objetivo II. *Centro Público de Empleo (CEPE) – Modelo Operativo*. Francesco M. Chiodi. Junio de 2006. *Servicios para el empleo en Uruguay. Modelo de Organización*. Jonathan Eskinazi. Octubre de 2006. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2007c. Documentos objetivo III. *Análisis funcional del sistema de capacitación DINAE/ JUNAE y el sistema educativo en Uruguay*. Francesco M. Chiodi. Octubre 2006. *Plan departamental de acciones formativas*. Diciembre 2006. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2007d. Documentos de Gestión. *Informes de avance semestrales*.: 1 - 31/3/2005; 2 - 30/9/2005; 3 - 31/3/2006; 4 - 30/9/2006; 5 - 31/3/2007. *Plan Operativo III*. 2006. *Informe General de Avance. Resumen 2004 – 2006*. Diciembre 2006. *Resumen del 2005*. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2007e. Documentos objetivo VI. *Sistematización de metodologías: Criterio para la selección de las instituciones contraparte en cada región. Criterios para la elección de regiones. Señalética SAE. Presentación de SAE. Presentación proceso SDE. Presentación proceso completo SAE*. Documentos Técnicos: *Proyecto de fortalecimiento a los SAE, CEPE y DEL de Treinta y Tres con fondos FDI. Proyecto Actividades productivas en pequeñas localidades del interior con fondos FOMIN*. Documentos de análisis: *Diálogo social y desarrollo económico local en el marco de la agenda hemisférica de trabajo decente*.

*Experiencia del programa REDEL. Uruguay. Juan José Bertero; Fernando Casanova. Noviembre de 2006. Expectativas en la recuperación del empleo en micro, pequeñas y medianas empresas a partir de mejoras a introducir con servicios de desarrollo empresarial. Informe piloto de Paysandú. Octubre 2006. Conclusiones con base al avance en el proceso de organización de los SAE a febrero de 2006. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2007f. Documentos objetivo V. *Políticas de empleo y formación profesional en Uruguay. 1992 – 2005. Francesco María Chiodi. Italia Lavoro. Setiembre de 2005. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2007g. Acuerdo firmados. *Actas de constitución de las comisiones ad hoc en los SAE. 2006. Acuerdo con LATU. Acuerdo con Treinta y Tres. Acuerdo con Payzandú. Convenios de organización de los CEPE: Acuerdo Cerro Largo. Acuerdo Paysandú. Convenio Montevideo. Convenio Treinta y Tres. Acuerdos con otras cooperaciones: Acuerdo con proyecto Inserción de Parques Industriales (AECI – OPP). Acuerdo marco institucional para realizar actividades piloto en tres escuelas de formación técnica sobre “emprendedurismo y desarrollo local en el ámbito educativo” (CETP – UTU). Acuerdo sobre el Plan Nacional de Trabajo Decente (OIT – OSR) Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2007h. Documentos institucionales. Actas y documentos aprobados por el Organo Superior de Dirección. *Reunión 1 10/12/2004. Reunión 2 10/3/2005. Reunión 3. 10/11/2005. Reunión 4. 15/3/2006. Reunión 5. 15/11/2006. Reuniones del Comité de Gestión: Acta 1. 31/01/2005. Acta 2. 22/02/2005. Acta 3. 11/03/2005. Acta 4. 1/04/2005. Acta 5. 8/07/2005. Acta 6. 22/07/2005. Acta 8. 2/06/2006. Documentos de Referencia para evaluación independiente de término medio. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2008a. *Sistematización de la experiencia. Análisis de procesos impulsados por REDEL en materia de Desarrollo Económico Local en el marco de la reflexión actual en este campo y la experiencia comparada internacional. Informe de Consultor Externo: Fernando Pintos. Términos de referencia 156-08. (Word) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2008b. *Informe de avance del proyecto REDEL: enero – julio de 2008 Montevideo: REDEL. (PDF) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2008c. *Evaluación intermedia del proyecto REDEL. Informe de evaluadores independientes: Marcos Lorenzelli; Giuseppe Querenghi. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2008d. *Acta VI reunión OSD. 28 de febrero de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.*

REDEL, 2008e. *Acta VI reunión OSD. Anexo 1. Resumen de actividades realizadas octubre 2006 – enero 2008*. 28 de febrero de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008f. *Acta VI reunión OSD. Anexo 2. Líneas de acción previstas para el año 2008*. 28 de febrero de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008g. *Acta VI reunión OSD. Anexo 3. Agenda*. 28 de febrero de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008h. *Acta VII reunión OSD*. 30 de setiembre de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008i. *Acta VII reunión OSD. Anexo 1. Resumen de actividades realizadas febrero – setiembre 2008*. 30 de setiembre de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008j. *Acta VII reunión OSD. Anexo 2. Resumen de actividades planeadas setiembre – diciembre de 2008*. 30 de setiembre de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008k. *Acta VII reunión OSD. Anexo 3. Agenda*. 30 de setiembre de 2008. Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008l. *Informe final ATP del proyecto REDEL*. 30/11/2007. Montevideo: REDEL. (Word) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008ll. *Estrategia Nacional de Empleo. Estructura organizativa de la DINA E*. Setiembre de 2006. (PDF) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008m. *Uruguay 2005. Hacia una política para el empleo. Gino Fantozzi. Italia Lavoro*. Junio de 2005 (PDF) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008n. *Centros Públicos de Empleo. Servicios Públicos de Empleo. Manual de Gestión*. 2008. (Word) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

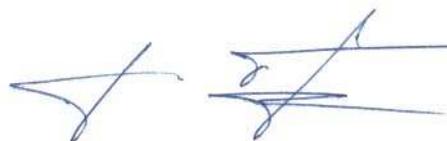
REDEL, 2008ñ. *Servicios Públicos de Empleo en Uruguay. Modelo de Organización. Jonathan Ezkinazi. Italia Lavoro*. (PDF) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008o. *Planilla de control de actividades de Italia Lavoro 2005 – 2008*. (EXCEL) Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

REDEL, 2008p. *Planilla de acuerdos de colaboración y becas 2007 – 2008*. (EXCEL).  
Documentos de Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL

REDEL, 2008q. *Documento perfil de proyecto – junio 2008*. (Word). Documentos de  
Referencia para evaluación independiente final. Montevideo: REDEL.

Montevideo, 1 de diciembre de 2008.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, connected strokes. The signature is positioned above the printed name of the consultant.

Mag. José Enrique Fernández  
Consultor externo.