



Resumen ejecutivo de evaluación



Oficina
Internacional
De Trabajo

Oficina
De Evaluación

Evaluación Final Independiente del proyecto “Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de la institucionalidad de las políticas públicas de empleo, formación y certificación laboral en el marco de una cultura del trabajo para el desarrollo”

Datos rápidos

Países: Uruguay

Periodo de la evaluación: Final

Fecha: Junio-Agosto 2018

Tipo de evaluación: Independiente

Área técnica: EMPLOYMENT

Gestión de la evaluación: Cybele Burga

Equipo de evaluación: Carmen Bruzzone

Fecha de finalización del proyecto: Julio 2018

Código OIT: URU/16/03/URY

Donante y presupuesto: Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional de Uruguay, US\$ 1,121,926

Palabras claves: Formación profesional, competencias sectoriales, marcos de competencias, certificación de competencias

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

Antecedentes y Contexto

El Proyecto URY/16/01/URY “Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de la

institucionalidad de las políticas públicas de empleo, formación y certificación laboral en el marco de una cultura del trabajo para el desarrollo” (CETFOR), se implementa en el marco de los acuerdos entre el Poder Ejecutivo y los actores sociales del mundo del trabajo (PIT-CNT y cámaras empresariales).

En este contexto, el MTSS y el INEFOP, reconocen la necesidad de optimizar los mecanismos de coordinación e interacción entre ambas instituciones, así como, el fortalecimiento de las capacidades de sus equipos técnicos y la modernización de las herramientas para la negociación colectiva.

Se reconoce la experiencia de trabajo de OIT/Cinterfor con el MTSS y los actores sociales, en los últimos años, en la transferencia de capacidades como en el diseño de diversas metodologías y herramientas para fortalecer procesos de diálogo social con base técnica como un aspecto constituyente en el diseño de CETFOR.

El período del proyecto fue de 24 meses que cubrieron los años 2016, 2017 y 2018.

La institución donante fue INEFOP y el monto del proyecto fue US\$ 1.121.926,00.

Propósito, alcance y clientes de la evaluación

La evaluación se propuso analizar la pertinencia y coherencia interna de la estrategia de intervención, la eficacia en términos de sus logros; los resultados, la apropiación del proceso por parte de los beneficiarios directos identificando lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones que contribuyan a dar sostenibilidad a los resultados.

Los *clientes externos* de la evaluación son: el MTSS (DINAE y DINATRA), el INEFOP, representantes de organizaciones de empleadores (cámaras y asociaciones) y representantes de organizaciones de trabajadores (PIT-CNT).

Entre los *clientes internos* se registran la Oficina Subregional de Santiago, OIT/Cinterfor, EVAL, PROGRAM y PARDEV.

Metodología de la Evaluación

La metodología de evaluación ha estado guiada por los criterios de la OCDE/CAD, específicamente por los criterios de pertinencia, validez del diseño, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad, a los cuales OIT adhiere. Incorpora, también, la teoría del cambio subyacente al proyecto en los procesos de desarrollo de capacidades institucionales de los actores del MTSS, INEFOP, cámaras empresariales y PIT-CNT. Tales capacidades se encuentran alineadas con las necesidades explicitadas por los actores; y se recogen en cada uno de los objetivos inmediatos, así como los productos logrados se encuentran detallados en el “Cuadro 1. Objetivos y Productos”.

Para el análisis de la ejecución del proyecto se combinó información secundaria (informes y documentos suministrados por la Unidad Ejecutora), y primaria a través de entrevistas individuales y colectivas a representantes de los actores involucrados durante todo el proceso .

Se destaca el apoyo del equipo técnico de CETFOR, así como, la receptividad y colaboración de los actores sociales e institucionales involucrados.

Hallazgos y conclusiones principales

Pertinencia

Alineación con prioridades nacionales

El Marco Estratégico de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay para el período 2016-2020 (MECNUD, previamente denominado UNDAF, por su sigla en inglés) describe los acuerdos establecidos entre el Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay para contribuir a las prioridades de desarrollo nacionales. En este marco el proyecto se alinea con el Área de Desarrollo sostenible con innovación a los efectos de 1.2. y 1.4.

El MTSS, por su parte, ha definido la promoción de una "Cultura del Trabajo para el Desarrollo" como uno de los ejes prioritarios para su gestión, durante el período 2015-2020. Una de sus prioridades es avanzar en la pertinencia y calidad de los conocimientos en los ámbitos de educación y capacitación y en aquellos propios del trabajo.

Alineación con prioridades de OIT/Cinterfor

El proyecto contribuye en esta perspectiva, al trabajo que ha venido realizando OIT/Cinterfor en los últimos años, en el diseño de diversas metodologías y herramientas que apuntan a fortalecer a los actores sociales y sus organizaciones para establecer procesos de diálogo social, con base técnica, en torno a diversos temas y en la transferencia de capacidades a los actores sociales. Entre los entrevistados hay unanimidad de opinión acerca que CETFOR y el rol de OIT/Cinterfor constituyen un aporte clave al consolidar y potenciar los procesos ya iniciados.

Validez

Los objetivos y resultados formulados en el diseño, si bien con cierta complejidad, se consideran realistas y dan respuesta a las necesidades detectadas. En este sentido, existe una opinión compartida entre los entrevistados acerca de “lo ambicioso del proyecto en su diseño”; no obstante, se reconoce coherencia lógica en su

formulación.

Desde la evaluación, se considera que la complejidad mencionada refiere a la diversidad de temas a abordar y a las diferentes modalidades de implementación, así como a los actores involucrados.

Respecto a la perspectiva de género, está presente en el diseño del proyecto en forma transversal e incorporada en los productos y en la caja de herramientas propuesta.

El seguimiento y monitoreo, otro aspecto constitutivo del diseño del proyecto, se evalúa como muy positivo. El conjunto de informes y documentos online, elaborados durante la marcha de la ejecución aporta un sistema de seguimiento y evaluación del proceso al alcance de todos.

Efectividad

Entre los aspectos más destacados se señala: (i) la generación de espacios de discusión y reflexión conjunta, lo que genera nuevas condiciones y formas de diálogo en base al aporte técnico, (ii) compartir conceptualizaciones y un lenguaje común sobre temáticas en las cuales se contaba con escaso conocimiento, (iii) sensibilización y desarrollo de una metodología para el análisis y elaboración de estructuras ocupacionales, así como, para la descripción y evaluación de cargos y recomendaciones de utilización en la formación y la negociación colectiva, (iv) socialización de información sobre experiencias existentes de certificación, por ejemplo, la experiencia piloto de certificación de competencias laborales de mozo, (v) capacitación y transferencia de conocimientos a técnicos, (vi) la aplicación de pilotos tanto para la descripción de perfiles ocupacionales en el sector turismo-hotelería y el piloto en certificación con el sector papelerero.

Eficiencia de la gestión

Según el análisis de documentos respecto a la estructura de gestión del proyecto, la articulación entre la unidad ejecutora y el Comité Coordinador, funcionó de acuerdo los mecanismos previstos para ello. También el soporte prestado por OIT/Cinterfor, donde se alojó el proyecto y se contó con el apoyo de las áreas de programación,

administración y finanzas.

Orientación al impacto y sostenibilidad

Impacto

El conjunto de los actores entrevistados coincide en señalar la contribución de CETFOR en la modernización de las herramientas para la negociación colectiva, en lo que atañe a la descripción y valoración de cargos en los sectores.

Sostenibilidad

Se ha instalado una ingeniería social, en la cual el MTSS a través de las dos unidades ejecutoras y el INEFOP, una vez realizado el ordenamiento de roles y funciones, mejoran los mecanismos de articulación y generan nuevos canales de comunicación para la concreción de futuros acuerdos.

En efecto, los impactos generados durante el proyecto, validado por los actores y en especial aquellos que se encuentran en los lugares claves en la toma de decisiones, constituyen las bases para la continuidad, la actualización y la profundización permanente de los procesos de trabajo desde la perspectiva del diálogo social. Estos resultados posibilitan la aplicación ulterior en forma sostenible.

Conclusiones

Pertinencia

El proyecto logró poner en la agenda del MTSS, el INEFOP y de los actores sociales un set de herramientas claves para el país, tales como una metodología de descripción y valoración de cargos para la negociación colectiva y la prescripción de un proceso y herramientas para la certificación de competencias.

Validez del diseño

El diseño del proyecto propuso tres objetivos “complejos” de alcanzar, una de estas complejidades fue el desafío de articular diferentes organizaciones en su implementación; a lo que sumó el plazo de ejecución del mismo y los

diferentes tiempos de los actores.

Efectividad

Se identificó la habilitación de espacios de construcción conjunta y el desarrollo de procesos como base del dialogo social. Si bien se concretaron los productos explicitados en el documento del proyecto, en algunos casos parcialmente, esto se debe a que aún no están las condiciones políticas institucionales para su apropiación e implementación.

Eficacia de la gestión

La gestión de OIT/Cinterfor como unidad ejecutora resultó clave para el logro de los resultados por el rol que jugó en la facilitación del dialogo social, por su experticia en los procesos de formación de certificación que ha permitido el diseño de una metodología y una caja de herramientas.

Impacto y sostenibilidad

La ejecución del proyecto ha contribuido a: (i) mejorar la coordinación de políticas y acciones de formación, (ii) desarrollar herramientas y capacidades para la valoración de tareas como insumo a la negociación colectiva y al desarrollo del talento humano y (III) elaborar procesos y herramientas para la certificación de competencias laborales.

Los productos alcanzados han logrado calificar a un conjunto de personas- directivos, referentes sectoriales y técnicos- de las diferentes instituciones involucradas en el proyecto, la adquisición de conceptos específicos en la temática del proyecto, un lenguaje común y la experiencia de trabajo conjunta construida a partir de distintas perspectivas institucionales, así como documentos de trabajo y guías prácticas. Uno de estos productos, el documento “Propuestas de articulación y herramientas de fortalecimiento del SNFP” constituye la fundamentación de la redacción final de un Decreto-Ley sobre la certificación de competencias laborales, en proceso de aprobación.

Recomendaciones, Lecciones aprendidas y buenas prácticas

Recomendaciones

Para: Mandantes tripartitos (empleadores, trabajadores y Gobierno) y OIT/Cinterfor. Prioridad: media. Plazo: dos años. Sin implicación presupuestaria

R1. Promover el dialogo tripartito entre - integrantes de las CBETs y responsables de la DINAE y/o INEFOP -, para profundizar sobre las necesidades de formación, así como diseñar acciones concretas de políticas de empleo y formación profesional en los sectores.

Para: OIT/Cinterfor. Prioridad: alta. Plazo: dos años. Sin implicación presupuestaria

R2. Definir los sectores a incorporar al proyecto, en las distintas intervenciones, en función de la existencia de una demanda consensuada y acordada por las partes y un compromiso de participación activa de empleadores y trabajadores en los procesos implicados.

Para: OIT/Cinterfor. Prioridad: alta. Plazo: dos años. Sin implicación presupuestaria

R3. En la definición de los sectores incluir la perspectiva de género, promoviendo este tipo de proyecto donde la mano de obra femenina es preponderante o no tradicional.

Para: OIT/Cinterfor. Prioridad: alta. Plazo: dos años. Sin implicación presupuestaria

R4. Incorporar la modalidad de formación por inmersión, con tutorías personalizadas, diseñadas de acuerdo a estrategias individuales que contemplen los perfiles de los participantes.

Para: Gobierno y OIT/Cinterfor. Prioridad: alta. Plazo: dos años. Sin implicación presupuestaria

R5. Incorporar a las sesiones de trabajo de la CBET a técnicos de los organismos -INEFOP, DINAE, DINATRA- como observadores participantes del proceso, para que puedan apropiarse de la metodología de trabajo en sus

respectivas funciones, en las instancias que los actores sectoriales consideren pertinentes.

Lecciones aprendidas

LA1. El proyecto requiere una gobernanza política-técnica con un liderazgo representativo de las instituciones involucradas, para facilitar la concreción de los acuerdos y el fortalecimiento interinstitucional.

LA2. Es necesario que existan ciertas condiciones y acuerdos previos entre los actores sectoriales - organizaciones de empleadores y trabajadores-, una demanda sectorial basada en acuerdos bipartitos.

LA3. Es necesario contar con una red de criterios de selección y que los mismos se cumplan, para lograr que el conjunto de los participantes alcance los resultados de aprendizaje previstos en los objetivos de la formación.

LA4. Implementar procesos de formación en períodos más acotados en el tiempo y con una modalidad de inmersión. Armonizar las experiencias piloto con la formación de manera de facilitar la aplicación en situación auténtica

LA5. Es necesario un compromiso explícito de cada una de las organizaciones intervinientes para asegurar el para qué y el cómo los participantes, una vez finalizada la formación, aplicarán las competencias que han incorporado.

Buenas prácticas

BP1. El diálogo social con una amplia participación de empresarios y trabajadores es un instrumento clave para diseñar e implementar propuestas con una visión compartida entre los actores sociales del sector a trabajar

BP2. El sistema de información online instrumentado por la unidad ejecutora constituye una herramienta de monitoreo y evaluación que ha permitido detectar dificultades y proponer alternativas, así como una comunicación oportuna con los actores involucrados.

BP3. Las guías prácticas elaboradas posibilitan replicar aprendizajes en forma individual, autoaprendizaje y/o como en el seguimiento de

nuevos cursos. También constituyen un apoyo técnico para la implementación de nuevos proyectos en las diferentes temáticas.