



Evaluation Summaries

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

Datos rápidos

Países: Uruguay

Evaluación a mitad de periodo: Diciembre 2008

Tipo de evaluación: Independiente final

Área técnica: Empleo

Gestión de la evaluación: SRO-Santiago

Equipo de evaluación: José Enrique Fernández

Código del proyecto: URU/03/01/ITA

Donante: Italia

Palabras claves: microempresa, desarrollo de la empresa, desarrollo económico local, creación de empleos, capacidad empresarial

Antecedentes y contexto

Resumen del propósito, lógica y estructura del proyecto

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.

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 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. 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.

Hallazgos y conclusiones principales

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.

O 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. 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).

O 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.

O 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.

O 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.

O 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 redefina 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.

Conclusiones

Principales recomendaciones y seguimiento

- 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 y lecciones aprendidas

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 DINA 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.