

# PROYECTO DE FORTALECIMIENTO DE LA DINAE- MTSS

marzo 10  
2013

---

Consultor: Fernando Pintos, con la colaboración de  
la Socióloga y Asistente Social Cecilia Rado

**Evaluación  
externa**

## **INDICE**

- 1. PRESENTACIÓN, 2**
- 2. INTRODUCCIÓN, 3**
- 3. METODOLOGÍA, 9**
  - 3.1 Premisas, 9**
  - 3.2 Secuencia de actividades, 11**
  - 3.3 Tratamiento de la información, 14**
- 4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN, 18**
  - 4.1 Principales actividades y productos, 18**
  - 4.2 Gestión financiera, 25**
  - 4.3 Las representaciones de los actores, 28**
  - 4.4 Síntesis de los resultados, 49**
- 5. RECOMENDACIONES, 51**
- 6. CONCLUSIONES, 54**

## 1. PRESENTACIÓN

Este informe plantea las principales conclusiones de la evaluación externa del *Programa de Fortalecimiento Institucional de la Dirección Nacional de Empleo (DINAЕ) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social* de la República Oriental del Uruguay. Incluye una síntesis de la información generada por el propio proyecto, la metodología de la evaluación, la descripción de las actividades desarrolladas, el análisis financiero, el estudio de las fortalezas y debilidades así como de las oportunidades aprovechadas y dejadas pasar por la intervención. Además realiza un estudio de los cambios a nivel de las representaciones de los actores y realiza recomendaciones para mejorar las posibilidades de que los resultados puedan consolidarse a nivel de efectos e impactos.

Además, se anexan las guías de las entrevistas y de la encuesta correspondiente a la primera parte de los grupos focales. Así como un resumen ejecutivo en un formato comunicacionalmente más adecuado para una lectura rápida y abierta a diversos públicos.

El proceso de esta evaluación (ajuste de diseño, relevamiento y análisis) fue realizado por el consultor, conjuntamente con la Asistente Social y Socióloga Cecilia Rado, y la metodología de FODA sistémica aplicada en los grupos focales contó con el asesoramiento y la participación de las Licenciadas en Psicología Andrea Martínez y la Antropóloga Laura Pastorini.

## 2. INTRODUCCIÓN

Este proyecto fue una iniciativa de las agencias del gobierno uruguayo vinculadas a las políticas de empleo: Dirección Nacional del Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Contó con la contribución económica de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID) y el apoyo en la gestión de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) y la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). A partir de una formulación inicial realizada en diciembre de 2008, se ejecutó a partir de junio de 2009 y se reformuló en 2010 por parte de la Unidad de Gestión del Programa, con la participación de un equipo de trabajo interno de la DINAE que implementó sus líneas de acción.

La ejecución del programa se extendió hasta el **31 de diciembre 2012**, a partir de tres Planes Operativos Anuales (POAs), habiéndose ya en el primero instrumentado la redefinición acordada entre las partes cooperantes en 2010. Esta evaluación tiene como fecha de cierre de la información el **31 de julio de 2012**.

En el proceso de ejecución de este proyecto se crea la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, por lo cual el mismo constituyó una de las primeras experiencias de unificación y coordinación de la cooperación centralizada.

El proyecto tuvo dos grandes dimensiones de intervención: *la institucional*, orientada al fortalecimiento de las capacidades de planificación estratégica de las instancias gubernamentales que están involucradas en el sector trabajo, y una dimensión *territorial*, en la mejora de las condiciones de funcionamiento de los Centros Públicos de Empleo (CePEs).

Los problemas originalmente detectados en relación a las políticas de empleo, a partir de cuya identificación se genera esta iniciativa, fueron los siguientes:

a) *La falta de consolidación de determinadas áreas en la Dirección Nacional de Empleo y de su presencia en el territorio*, a través de una red de oficinas de empleo (Centros Públicos de

Empleo, CePEs) que desarrollen las labores de intermediación laboral, orientación profesional a las personas que demandan empleo y de divulgación de los programas de empleo existentes. Como resultado el Servicio Nacional de Empleo (SNE) no responde a las expectativas del mercado laboral y ello tiene sus causas en:

- Carencia de recursos humanos capacitados en gestión de empleo, orientación laboral y acceso de los empleadores en la red de CEPEs y su continua movilidad.
- Debilidad de la red de CEPEs para la intermediación laboral tanto en sus funciones y como su estructura.
- Falta de equipos y recursos materiales de las Intendencias para la inserción laboral.
- Debilidad de los recursos humanos, materiales y de presencia institucional del Observatorio de Mercado de Trabajo.
- Falta de la perspectiva de género en el accionar de la DINAЕ.
- Carencia de indicadores de evaluación con los que contrastar el desarrollo e implementación de programas y sus resultados,
- Escasez de coordinación interinstitucional e intrainstitucional.

b) Una *oferta de capacitación laboral insuficiente e inadecuada* para las personas que se encuentran en situación de desempleo y, en especial, aquellas pertenecientes a grupos vulnerables o en riesgo de exclusión social, debido a:

- Insuficiente articulación y comunicación interinstitucional para facilitar la inserción laboral de la población.
- No pertinencia y debilidad de la formación profesional, en relación a la demanda del mercado y de los territorios.
- Carencia de programas de capacitación laboral adecuados y coincidentes con las necesidades del mercado laboral, tanto en sus diseños como en sus objetivos y población destinataria.
- Desajuste importante entre la capacitación recibida y lo que las empresas demandan para desarrollar un trabajo

c) El proceso aún en desarrollo de la *definición de la estructura, modelo funcional y organizativo del INEFOP*, que implica focalizar el rol MTSS en el diseño de políticas públicas de empleo y formación profesional.

Esos problemas fueron abordados por el proyecto a partir de una batería de soluciones.

***Fortalecimiento de la DINAЕ y la red de CePEs, lo que suponía:***

a) Apoyar al fortalecimiento de la DINAЕ en su rol de rectoría de las políticas públicas de empleo y formación profesional, promoviendo la generación de insumos para la toma de decisiones en la materia.

b) Fortalecer especialmente las capacidades de la DINAЕ para cumplir con sus funciones de formulación de políticas de formación profesional, así como el desarrollo de los marcos necesarios que le den sostén, a través de la dotación de personal calificado y capacitado.

c) Dotar de personal calificado y capacitado en gestión de empleo, orientación profesional y acceso a las empresas para el desarrollo de las acciones que se requieran a la red de CePEs.

d) Proveer de equipos e infraestructuras adecuadas a la DINAЕ, sus áreas seleccionadas y los CePEs de los Departamentos preseleccionados.

e) Apoyar el desarrollo de la red a nivel nacional, de oficinas para la gestión de empleo como fórmula para acercar el empleo a las personas desempleadas en los ejes territoriales seleccionados.

f) Seleccionar y orientar a las personas que han de ser capacitadas en las especialidades necesarias para las empresas en los diferentes territorios.

g) Fortalecer los mecanismos para la investigación permanente del mercado de trabajo y con enfoque de género, concretamente el Observatorio de Mercado de Trabajo.

h) Incorporar la perspectiva de género en las diferentes actuaciones de la DINAЕ.

i) Apoyar la clarificación del rol y la consolidación de los Comités Departamentales de Empleo y Formación Profesional, mejorando la capacidad de aporte de la representación de la

DINAE y las Intendencias en los mismos.

Todo esto suponía que la primera línea de trabajo se integrara con los siguientes componentes:

- El Observatorio del Mercado de Trabajo investigando, coordinado con otras áreas e instituciones y elaborando productos con enfoque de género, como insumos relevantes para la toma de decisiones en materia de empleo y formación profesional a nivel nacional.
- El Área de Servicios Públicos de Empleo reforzada en capacidad de coordinación de la red de CePEs, y abordando características poblacionales diferentes. Un ejemplo de esto es la población de frontera.
- La Sub Área de Orientación Laboral de la DINAE fortalecida técnica y metodológicamente.
- La Sub Área de Intermediación Laboral de la DINAE fortalecida técnica y metodológicamente.
- Indicadores de evaluación de las actuaciones del SPE diseñado y funcionando.
- Mesa técnica de coordinación entre donantes e instituciones apoyadas.

***Fortalecimiento de los Centros Públicos de Empleo y otros Espacios Locales en coordinación con los Comités Departamentales de Empleo.***

Componentes:

- Los recursos materiales, equipos e instalaciones mejorados.
- El personal de los CePEs capacitado en las funciones de orientación laboral e intermediación laboral y con enfoque de género.
- Estudios de necesidades de capacitación y del mercado de trabajo con enfoque de género de los cuatro departamentos realizado, en colaboración con el Observatorio del Mercado de Trabajo, el Área de Formación Profesional y el INEFOP.
- La selección de participantes para las acciones de capacitación programadas en cada Departamento realizada y con enfoque de género.

***Mejora de las capacidades de Formación Profesional de la DINAE funcionando con calidad y equidad, y en coordinación con INEFOP.***

Componentes

a- En cuanto a sus funciones centrales de formulación de políticas:

-Personal capacitado para el impulso al desarrollo de Normas Técnicas de Competencia Laboral (NTCL) y Diseño Curricular, y con enfoque de género.

-Marco de NTCL determinado y de Diseño Curricular impulsado.

-Elaboración de NTCL y diseños curriculares de las ocupaciones objeto de acciones formativas planificadas a nivel territorial o sectorial apoyada.

-Normas Técnicas de Competencia Laboral y Desarrollos Curriculares realizados, publicados.

-Procesos de formación y certificación ocupacional en marcha en al menos 2 sectores de actividad.

-Comités Sectoriales de Empleo y Formación Profesional de los sectores priorizados, impulsados.

b- En lo referente al apoyo a la red de CePEs:

-Detección de necesidades de capacitación por departamentos realizada en coordinación con el OMT de la DINAE y la red de CePEs y con enfoque de género.

-Ocupaciones y Familias Profesionales, resultantes de los estudios de necesidades de capacitación desarrollados, priorizadas territorialmente por Departamento.

-Desarrollo curricular de las acciones formativas priorizadas realizado y perfiles de acceso elaborados, con enfoque de género.

-Programación de acciones formativas propuesta a INEFOP, realizada y difundida.

-Ejecución de las acciones formativas programadas en los cuatro departamentos apoyada.

-Evaluación de las acciones formativas realizadas, efectuada.

Así, el proyecto delineó los siguientes resultados esperados de su intervención:

*a) Dirección Nacional de Empleo fortalecida en su función rectora en políticas públicas de empleo y formación profesional planificación estratégica.*

*b) Red de Centros Públicos de Empleo fortalecida y articulada con nuevos Espacios Locales*

*en territorios sin CePEs.*

*c) Área Formación Profesional de la DINAЕ fortalecida y funcionando con calidad y equidad, en coordinación con otras instituciones vinculadas al empleo y la formación profesional, especialmente el INEFOP.*

Como *transversalidad* se planteó la integración de la *perspectiva de género* en el sector trabajo y empleo, específicamente en el diseño y ejecución de políticas, así como en la prestación de servicios de apoyo al empleo y la formación profesional.

### 3. METODOLOGÍA

#### 3.1. Premisas del abordaje metodológico

##### Doble mirada a la evaluación de proyectos

Entendemos los proyectos en su doble aspecto: como *sistemas que organizan la acción para controlarla* en relación a una intencionalidad pre-existente (fines), y también, y fundamentalmente, como *sistemas de aprendizaje con vocación transformadora*, que permiten ir concatenando acción y pensamiento con orientación al movimiento/cambio de los procesos en que se insertan y con los que dialogan.

En esta concepción los proyectos pueden ser vistos como un conjunto de acciones que permiten **conocer y controlar el alcance y uso de los recursos** volcados en la intervención; al mismo tiempo que permiten encontrar en su accionar **nuevas pistas y nuevas oportunidades**, que no podrían ser identificadas en la línea de base del análisis, ya que constituyen productos emergentes de la puesta en práctica de la acción y que pueden re-orientarla.

En particular, los proyectos de *fortalecimiento institucional* constituyen instrumentos de cambio en el marco de procesos de mejora de las políticas públicas para el desarrollo.

En este sentido los proyectos constituyen **inputs** que realizan sus contribuciones a procesos reales institucionales, políticos y sociales, que están antes y continúan existiendo después de ellos y que tienen características de integralidad sistémica.

Desde esta perspectiva la mirada de *monitoreo y seguimiento* requiere revisar los productos y resultados, con tanta profundidad como los efectos- hallazgos (**outputs**) que den cuenta de la pertinencia (no solo en relación a las condiciones previas, sino a las capacidades de absorción institucional, a la complementariedad con otros actores durante el proceso), así como la evaluación de la sostenibilidad (continuidad, perdurabilidad y apropiación de resultados, apoyos a la política y repercusiones de la misma).

El doble énfasis de esta mirada sigue desafiando hoy la batería metodológica existente, en tanto requiere no sólo revisar con un parámetro externo el proyecto, sino entender **cómo se mira y se valora** desde los parámetros o posiciones internas al sistema/proyecto que se evalúa.

Las dos dimensiones mencionadas anteriormente se conjugaron en la estrategia metodológica. Para ello revisamos las señales/indicadores tangibles de fortalecimiento institucional, como parámetros de la eficacia y eficiencia del proyecto. Estos nos permitieron calibrar la envergadura y énfasis de las acciones y el uso de recursos que se dio.

Para revisar la pertinencia y sostenibilidad acudimos a los intangibles, analizando -mediante indicadores de percepción, valoración e imágenes colectivas- el proyecto en su relación con la trama del liderazgo y la estructura de poder interno, los flujos comunicación (sub-sistemas de hecho), la relación /intercambio con el sistema mayor del que forma parte (actores de la política pública de empleo),etc.

Los aspectos más vinculados a tangibles, *eficacia y eficiencia*, se recogieron a través de la revisión documental y la sistematización de información en conjunto con el equipo de gestión

Los aspectos más intangibles, vinculados a la *pertinencia y sostenibilidad*, fueron revisados con estrategias cualitativas: entrevistas a informantes calificados y simulaciones sistémicas con configuraciones organizacionales (FODA Sistémico).

La dimensión cualitativo-experiencial de la estrategia de evaluación que se incorporó en los talleres permitió, al mismo tiempo que el relevamiento, la activación de la reflexión colectiva (de personas y grupos consultados), generando interés por el aprendizaje organizacional del proceso.

Desde esta perspectiva, el trabajo de *evaluación* en clave investigación orientada a la acción se piensa a sí mismo como apalancador del proceso de fortalecimiento y gestión del conocimiento organizacional. La evaluación no sólo ve, dimensiona y valora externamente, sino que además moviliza el conocimiento implícito de los actores implicados, orientándolo al movimiento.

### 3.2 Secuencia de actividades:

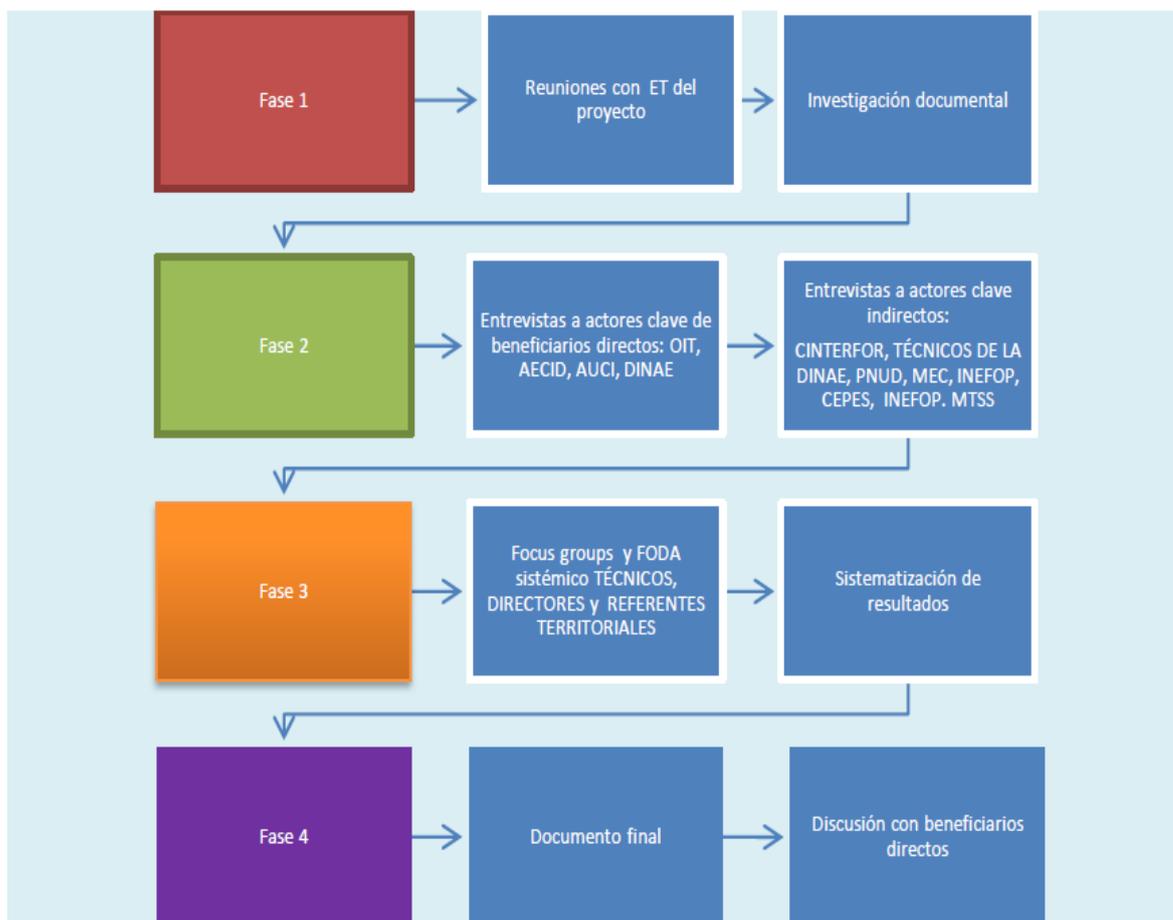
La secuencia de actividades fue la prevista en la propuesta metodológica de la evaluación, con cuatro fases encadenadas lógicamente, antes que temporalmente.

**La Fase 1** se ejecutó a partir de reuniones con los principales *responsables* técnicos y *referentes institucionales vinculados al proyecto*. Asimismo se llevó a cabo una lectura exhaustiva de documentos generados por la iniciativa, organizando los datos según la metodología de marco lógico.

En **la Fase 2**, a partir de entrevistas a actores clave (beneficiarios directos e indirectos) se pudo aumentar el lente, observando al interior de cada una de las dimensiones de la evaluación.

En **la Fase 3** se instrumentaron 3 grupos focales (técnicos, referentes territoriales y directores), en los que a partir de un FODA sistémico se trabajaron las dimensiones subjetivas la valoración del proyecto por parte de los beneficiarios directos e indirectos.

Luego de entregado este informe, en **la Fase 4** se presentaron estas primeras conclusiones a actores participantes de la fase 1, para su retroalimentación con el equipo técnico del proyecto. Como resultado final se entrega este documento y un documento de síntesis que permita su socialización con el resto de los beneficiarios y la fácil comprensión de sus conclusiones y recomendaciones



Secuencia de las actividades de la evaluación

### 3.3 Tratamiento de la información

La información proporcionada por el proyecto fue reorganizada a partir de una secuencia lógica y posteriormente tratada de manera que pudiera brindar elementos para una descripción de los efectos del proyecto sobre el sistema de políticas de empleo (DINAE y su entorno significativo) en términos de *capitales* con los que las instituciones del ámbito del trabajo pueden fortalecer sus intervenciones y mejorar los resultados: humano, estructural, social, simbólico.

El capital humano: es la totalidad de conocimientos tácitos o explícitos que las personas poseen y que las organizaciones o los territorios utilizan mientras ellas los integren.

El capital estructural: el conjunto de conocimientos y saberes de los que depende la eficacia y eficiencia interna de la organización, y que éstos consiguen explicitar, sistematizar e internalizar (los sistemas de información, la tecnología disponible, los procesos de trabajo, los sistemas de gestión, etc.). A nivel del territorio se especifica en saberes socialmente legitimados que operan como activos de relacionamiento y que facilitan el diálogo entre actores.

EL capital social es el entramado de vínculos que las organizaciones como sistemas tienen con sus ambientes y el conocimiento que de los mismos obtienen.

El capital simbólico es la red de representaciones con las que el sistema de empleo se define a sí mismo, pauta sus relaciones con el entorno y conforma su identidad.

Incorporamos al final la lectura de los capitales en función de cuatro niveles de intervención, en el adelanto de algunas conclusiones que serán expuestas en el informe final.

a. nivel meta (los valores): la capacidad de concertación estratégica de los actores en función de referencias axiológicas que los identifican.

b. nivel macro (el sistema): el conjunto de potencialidades de las organizaciones para fomentar un entorno innovador y de buenas prácticas, asociadas a los objetivos del proyecto.

c. nivel meso (las interrelaciones): capacidades de retroalimentación entre las instituciones y los agentes implicados cambiando las reglas de juego de relacionamiento de este tipo de actores, desde la competencia a la cooperación.

d. nivel micro (los vínculos): aprendizajes de los técnicos, operadores políticos, agentes de la cooperación internacional y trabajadores para formar parte de la experiencia.

### 3.3.1 Investigación documental

Las bases de datos para esta sistematización se construyeron en siete reuniones de trabajo con la coordinación adjunta de Proyecto, contabilizando aproximadamente 25 horas de relevamiento. Estas bases de datos se adjuntan a este informe.

Fueron insumos relevantes

- Los distintos informes POAs del equipo de Gestión del proyecto.
- Los informes periódicos de actividades de Proyecto.
- Productos específicos y Términos de referencia del Proyecto

En este aspecto la consultoría propuso un reordenamiento de la información como forma de identificar el peso de los recursos financieros destinados al proyecto en cada uno de los *resultados*, con base en el formato final del proyecto reformulado.

Ello supuso realizar correcciones en el Plan Operativo Anual (POA1), en el cual figuraban productos afectados a la línea de Resultado 2 y 3 (según la versión previa a la reformulación y que fue base para los informes de monitoreo del POA 1), pero que efectivamente contribuyeron a la línea de Resultado 1 de la versión final reformulada.

Como **resultado** obtuvimos un panorama de las **discrepancias** y **coincidencias** entre la planificación original y el desarrollo del proyecto, **y una serie de hallazgos/ pistas** a seguir. Ello permitió construir un instrumento de organización de la información del Proyecto en clave de fortalecimiento institucional y realizar recomendaciones para que el sistema de monitoreo y evaluación de iniciativas similares constituya un aporte a la gestión del conocimiento y aprendizaje organizacional (futuras evaluaciones ex ante, sistematizar información conjunta de efectos del proyecto, etc.) Esta información fue insumo para el análisis de la **eficacia-eficiencia** del proyecto.

### 3.3.2 Entrevistas y talleres

Fueron realizadas 16 entrevistas a informantes calificados pertenecientes a los siguientes organismos: DINAЕ, CINTERFOR, OIT, PNUD, AECID, AUCI, MTSS, INEFOP y MEC. Además se llevaron a cabo tres talleres con grupos focales (directores, referentes territoriales y técnicos de la DINAЕ), con el objetivo de reconstruir las representaciones de los actores que han participado del proyecto en algunas de sus instancias, sobre su proceso, resultados e impacto a mediano plazo sobre las capacidades del organismo para producir y dirigir políticas activas de empleo.

Las entrevistas reconstruyeron las valoraciones de los actores involucrados en términos de la lógica FODA en el proceso, el diseño y los resultados, en las dimensiones de adecuación a las necesidades de la DINAЕ, las capacidades dejadas en materia de negociación, comunicación, gestión de recursos y sostenibilidad de los logros alcanzados.

El relevamiento de opiniones y valoraciones de los directores de área, de los técnicos participantes del proyecto y de referentes operativos de relevancia en la estrategia CEPES<sup>1</sup>, se realizó mediante *trabajo en talleres*.

Los mismos tuvieron lugar en tres jornadas diferentes, de tres horas de duración cada una.

En éstas se hizo uso de dos herramientas de recolección de información:

a) Un cuestionario<sup>1</sup>, completado individualmente al inicio del taller, que posteriormente fue colectivizado en plenario y sentó las bases para la construcción de un FODA Sistémico. En el cuestionario se recogió información sobre las valoraciones de 3 públicos implicados en términos de lógica FODA, haciendo énfasis en el proceso y los resultados en la perspectiva específica de cada perfil de participantes en los talleres.

b) Ejercicio FODA sistémico<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se adjunta en el anexo.

<sup>2</sup> Configuración o Constelación de Proyecto, que utiliza el formato FODA para ordenar la información. La constelación sistémica es un método de representación escénica vinculada con los métodos del aprovechamiento

Tomando como referencia los elementos aportados por los sub-grupos en el ejercicio anterior, así como también algunos elementos relevantes destacados en las entrevistas realizadas a informantes clave, esta consultoría definió los elementos a posicionar en el ejercicio FODA sistémico.

Los elementos representados fueron:

- Proyecto (P)
- Dirección de la DINAE (DD)
- AECID (A)
- Objetivo (O)
- Resultados (R)
- Tiempos y procedimientos (TP)
- Población objetivo (PO)
- Equipo de gestión (EG)
- Direcciones de Área (DA)
- Técnicos contratados (consultorías, TC)
- CePEs (C)
- Intendencias (ID)
- INEFOP (IN)
- Otras instituciones contrapartes (OI)

El ejercicio consistió en realizar una representación espacial de estos elementos en una matriz que se dibujó en el piso en el espacio de taller, trabajando con las personas participantes. El espacio se diagramó de la siguiente forma definiendo 4 grandes cuadrantes/escenarios donde se posicionaron los elementos mencionados.

---

de la inteligencia colectiva. Utiliza, por una parte, un colectivo de personas, que “representan” un tema específico, y, al mismo tiempo, crea un espacio (de comunicación) “social” en el cual se manifiesta otro tipo de conocimiento: el conocimiento de la experiencia, conocimiento tácito por excelencia. Ver. [www.focosistemico.uy](http://www.focosistemico.uy)



#### Cuadro de FODA sistémico

Como resultado, en cada taller se chequeó el posicionamiento FODA de cada grupo: fortalezas, dificultades, oportunidades y amenazas identificadas; y al mismo tiempo se produjo una imagen/representación colectiva del proyecto y del sistema de vínculos con la DINAE y con actores de relevancia en la perspectiva de los consultados.

Además, la herramienta permitió identificar los principales ejes de movimientos propuestos por cada grupo (a nivel sistémico y operativo), condiciones para que los resultados del proyecto se hubieran acercado más a sus representaciones.

A partir de la relectura de la información obtenida en talleres y entrevistas se reconstruyeron los aportes del proyecto en términos de capitales en los diferentes niveles de intervención.

En el capítulo final se dará cuenta de esta relectura, profundizando en aquellos aspectos que sirvan a las recomendaciones para el sostenimiento de los resultados del proyecto.

## 4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

### 4.1 Principales actividades y productos desde la perspectiva del fortalecimiento institucional

En este apartado se presenta la información y el análisis sobre los principales productos y acciones del proyecto y su contribución a algunas variables claves de fortalecimiento institucional. A saber en:

- Recursos humanos
- Estructura y procesos
- Coordinación Interna
- Comunicación externa
- Articulación externa (acuerdos con actores, contrapartidas)

Para el análisis global del proyecto<sup>3</sup>, las agruparemos dando cuenta las 3 primeras de los recursos/soportes/vínculos internos generados (dimensión estructural, y de proceso de la Política al interior de la DINAE); mientras que las 2 últimas dan cuenta del sistema de relaciones/comunicabilidad externa de la política (dimensión de proceso y legitimidad externa).

En este informe se presentan los procesamientos de la base de datos global construida por esta consultoría, que también se adjunta como Producto entregable de esta evaluación.

En primer lugar se muestran los procesamientos globales analizados y luego el detalle diferenciado en las 3 líneas de Resultado.

En **tres años de ejecución**, el proyecto ha llevado a cabo un total de **72 productos/actividades principales**, para lo cual realizó 22 contratos de consultoría, 13 por producto y 9 asistencias técnicas. Estas últimas se han incorporado como recursos de la DINAE.

---

<sup>3</sup> Tomando como base el esquema clásico de análisis de políticas: dimensión de los *contenidos* (orientación), dimensión del *proceso* (legitimidad, viabilidad interna y externa), dimensión de los *soportes/recursos* (sustentabilidad).

Asimismo, realizó **32 actividades** de formación/capacitación, llegando a una cobertura total de **707** personas.

Las consultorías generaron **42 propuestas/documentos/insumos** nuevos para la política especialmente herramientas de mejora de gestión como el proceso de planificación institucional estratégica y operativa, el sistema de información, e insumos para la evaluación de la política. En este marco también se destacan los diseños metodológicos de orientación laboral, intermediación laboral y de formación profesional.

El proyecto realizó contribuciones sustantivas para la construcción de 3 estructuras nuevas a la interna de la DINAЕ: la *plataforma informática*, la *Unidad de Empleo Juvenil* y la *Unidad de Fortalecimiento CePEs*. En estas actividades hubo una participación de al menos un área de la DINAЕ (60%) y en el 40 % de los casos de 2 ó más áreas.

Finalmente cabe observar que el proyecto realizó contribuciones destacables en la construcción de mayor interinstitucionalidad de la política, con especial destaque de los espacios y procesos apalancados con el Diálogo Nacional por el Empleo, entre los que se encuentra **la Mesa Interinstitucional** para el diseño de Sistema Nacional de Formación Profesional como un espacio potencial para avanzar en este rumbo.

SOPORTES/ RECURSOS /LEGITIMIDAD INTERNA APORTADOS POR EL PROYECTO A LA POLÍTICA											
Línea de Resultado	Actividad / Productos Principales	Año de ejecución	Recursos humanos: Capacitación o contratación				Estructura: nuevos dispositivos institucionales (estructuras/áreas )		Procesos: Nuevos insumos para diseño de políticas	Direcciones o niveles internos involucrados	
			Capacitaciones	Contratos	Continuidad	Número de capacitados	Si	Cuáles	Si	Unidad Fortalecida y una más	Unidad. Fortalecida . y al menos 2 más
1,2 y 3	72	2010 a 2012	32	22	8	707	3	Plataforma informática, unidad de empleo juvenil y unidad de fortalecimiento de CEPES	42	34	22

Presentación global de Principales actividades y productos del proyecto según su aporte a los soportes / recursos / procesos internos de la política de la DINAE

Como vemos, los aportes del proyecto han sido relevantes en varias de las formas de capital descritas: la DINAЕ se vio fortalecida en su **estructura** al integrar nuevos saberes sobre el territorio y sobre grupos específicos (UFC y UEJ, respectivamente) y **procesos** (especialmente generando diseños metodológicos e instrumentos de planificación y gestión estratégica), en su *capital humano* (resultado de la integración de técnicos a su plantilla permanente, en su *entramado de relaciones* (que la legitiman como generador de agenda pública, particularmente a partir de las acciones generadas por el Diálogo por el empleo) y en su *marca de identidad* (la imagen que otras instituciones van teniendo de ella como interlocutor principal de las políticas de empleo).

El siguiente cuadro muestra globalmente las principales actividades y productos del Proyecto según su aporte a la comunicabilidad y el sistema de relaciones de la Política, lo que evidencia la apertura del sistema del que forma parte la DINAЕ para articular interna y externamente.

SISTEMA DE RELACIONES Y /COMUNICABILIDAD EXTERNA DEL PROYECTO				
Instancias y medios de difusión de resultados (interna y externa)		Instancias/acuerdos/ espacios multi –actorales generados	Articulación con otros actores nacionales, departamentales o regionales e intercambios	Contrapartida
Si	No. Participantes	Si	Si	Si
28	2227	13	32	40

**Los 72 productos/actividades realizados**, generaron **28 instancias de difusión pública** con un impacto directo en **2227 participantes**. En esta estrategia casi la mitad de los productos (32) supusieron articulación con otros actores y se lograron **13 acuerdos inter/actorales**, en un marco de altísima contrapartida (más del 50 % de actividades la tuvieron). Es de destacar en este sentido la conformación de la Mesa Interinstitucional para el diseño de Sistema Nacional de Formación Profesional como espacio multi actoral promisorio en temática de la Formación profesional

**Los 72 productos/actividades realizados**, generaron **28 instancias de difusión pública** con un impacto directo en **2227 participantes**. En esta estrategia casi la mitad de los productos (32) supusieron articulación con otros actores y se lograron **13 acuerdos inter/actorales**, en un marco de altísima contrapartida (más del 50 % de actividades la tuvieron). Es de destacar en este sentido la conformación de la Mesa Interinstitucional para el diseño de Sistema Nacional de Formación Profesional como espacio multi actoral promisorio en temática de la Formación profesional

SOPORTES/ RECURSOS APORTADOS POR EL PROYECTO A LA POLÍTICA POR LINEA DE RESULTADO										
Línea de Resultado	Actividades/ Productos Principales	Año de ejecución	Recursos humanos: Capacitación o contratación				Estructura y Procesos	Nuevos insumos para diseño de políticas	Direcciones o niveles internos involucrados	
			Capacitaciones	Contratos	Continuidad	No. capacitados			Si	Si
1,2,3	72	2010/2012	32	22	8	707	3	42	34	32
1	43	2010/2012	12	18	7	173	3	35	19	21
2	19	2009/2012	7	2	0	510	0	3	8	8
3	10	2009/2011	13	2	1	24	0	4	7	3

Presentación diferenciada de la estrategia a nivel de cada Línea de Resultado

SISTEMA DE RELACIONES Y /COMUNICABILIDAD DEL PROYECTO POR LINEA DE RESULTADO

TRANSFERIBILIDAD/COMUNIDABILIDAD		VIABILIDAD / LEGITIMIDAD		
Instancias y medios de difusión de resultados		Instancias/acuerdos/ espacios multi actorales generados	Articulación con otros actores nacionales, departamentales o regionales. Intercambios	Contrapartida
Si	No. Participantes	Si	Si	Si
28	222	13	32	40
22	1742	9	16	24
4	404	2	9	11
2	81	2	7	5

Estos logros han reforzado la **imagen del MTSS** en términos de su adscripción al eje axiológico de intervención (nivel meta, equidad, justicia social, inclusión y cohesión social: *“...corresponde al MTSS actuar en la generación políticas sociales y relaciones laborales, garantizando el acceso integral a las prestaciones que correspondan, asegurar y mejorar la calidad de vida de los habitantes, brindar soluciones a sus demandas de trabajo, empleo y políticas sociales, asegurando en todos los ámbitos el tripartismo a nivel nacional.”*<sup>4</sup>

La **interinstitucionalidad** (*nivel meso*) de las políticas públicas (tanto en el diseño como en la ejecución) ha sido reforzada por el proyecto, lo que potencia las definiciones acordadas a nivel *macro*, poniendo a *“la DINAЕ como una referencia insustituible en materia de información y análisis del mercado de trabajo, aportando elementos decisivos para la permanencia o cambios de las políticas de empleo implementadas.”*

Estos logros muestran la eficacia del proyecto, a pesar de los cambios que debió sufrir en materia de diseño y de proceso de ejecución. **Las acciones previstas no se corresponden in totum con las desarrolladas, pero eso no debe considerarse como una debilidad estratégica sino como capacidad de aprendizaje, flexibilidad y adaptación a las condiciones cambiantes del entorno, para el logro de los resultados.**

#### 4.2 Gestión financiera

Los cuadros que se presentan a continuación muestran la evolución de la ejecución financiera del proyecto a lo largo de los tres períodos de ejecución (definidos según los POA), en cada una de las líneas de Resultado.<sup>5</sup> Este relevamiento fue realizado antes de la finalización de la ejecución, en el mes de agosto de 2012. El momento previsto por la extensión del proyecto para la finalización de la ejecución es Diciembre de 2012.

---

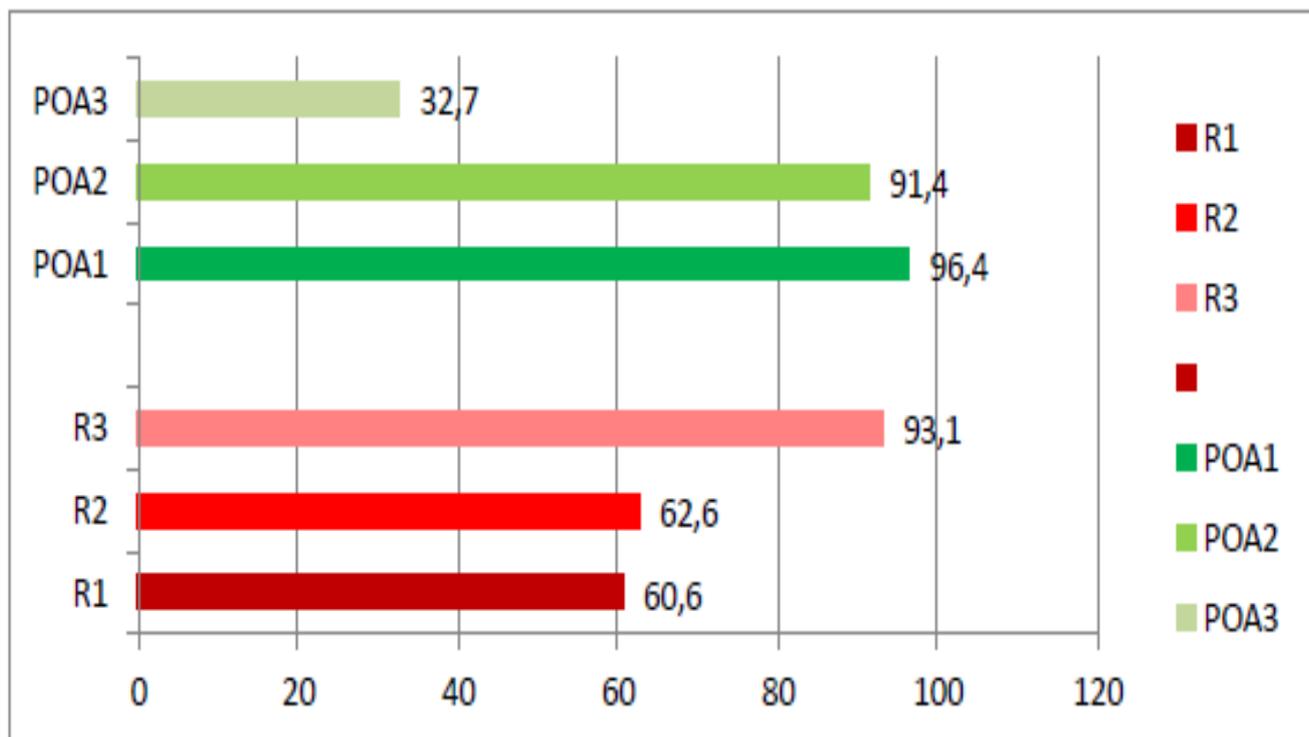
<sup>4</sup> MTSS-AECID Planificación estratégica 2010-2015, Montevideo, Tradinco, 2010, p.11

<sup>5</sup> Esta sistematización fue realizada tomando como insumo principal las bases de datos utilizadas en los informes de monitoreo y seguimiento del proyecto.

EVOLUCION DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROYECTO SEGÚN LAS BASES DE DATOS UTILIZADAS PARA INFORMES DE MONITOREO						
Período	1° de junio de 2009 al 30 de setiembre de 2010		1 de octubre de 2010 al 30 de setiembre de 2011		1 de octubre de 2011 al 31 de mayo de 2012	
	POA 1 asignado	POA 1 ejecutado	POA 2 asignado	POA 2 ejecutado	POA 3 asignado	POA 3 ejecutado
R 1	1.192.280	1.149.655	1.575.516	1.374.974	3.136.031	1.050.474
R 2	790.427	791.901	274.114	264.229	1.394.220	482.894
R 3	1.060.294	1.078.022	401.810	423.016	150.000	0
Gastos de administración (CND 5%)	174.000	165.733	0	0		
Imprevistos	0	0	5.000	0	5.000	
<b>Total</b>	<b>3.217.001</b>	<b>3.185.311</b>	<b>2.256.440</b>	<b>2.062.219</b>	<b>4.685.251</b>	<b>1.533.368</b>

Ejecución financiera del proyecto

Los porcentajes de ejecución por POA y por R se expresan en el siguiente gráfico:

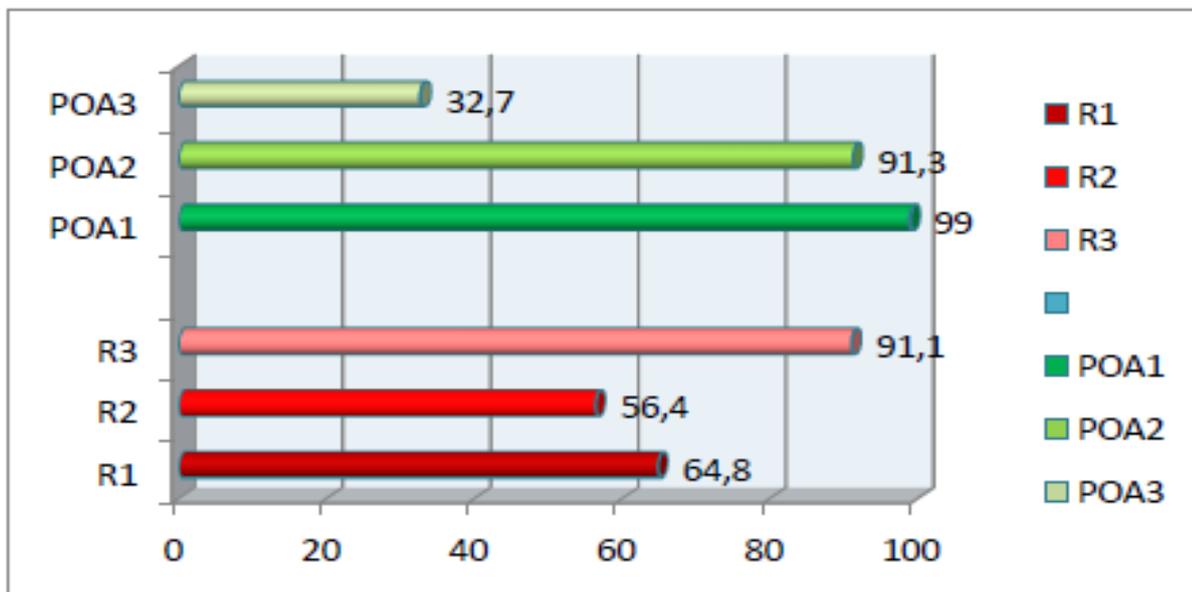


Porcentajes de ejecución por POA y R

EVOLUCION DE LA EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROYECTO CORREGIDA SEGÚN PROYECTO REFORMULADO						
Período	1° de junio de 2009 al 30 de setiembre de 2010		1 de octubre de 2010 al 30 de setiembre de 2011		1 de octubre de 2011 al 31 de mayo de 2012	
	POA 1 asignado	POA 1 ejecutado	POA 2 asignado	POA 2 ejecutado	POA 3 asignado	POA 3 ejecutado
R 1	1.900.993	1.858.368	1.575.516	1.374.974	3.136.031	1.050.474
R 2	441.832	443.306	274.114	264.229	1.394.220	482.894
R 3	700.176	717.904	401.810	423.016	150.000	0
gastos de administración (CND 5%)	174.000	165.733	0	0		
imprevistos	0	0	5.000	0	5.000	
<b>Total</b>	<b>3.217.001</b>	<b>3.185.311</b>	<b>2.256.440</b>	<b>2.062.219</b>	<b>4.685.251</b>	<b>1.533.368</b>

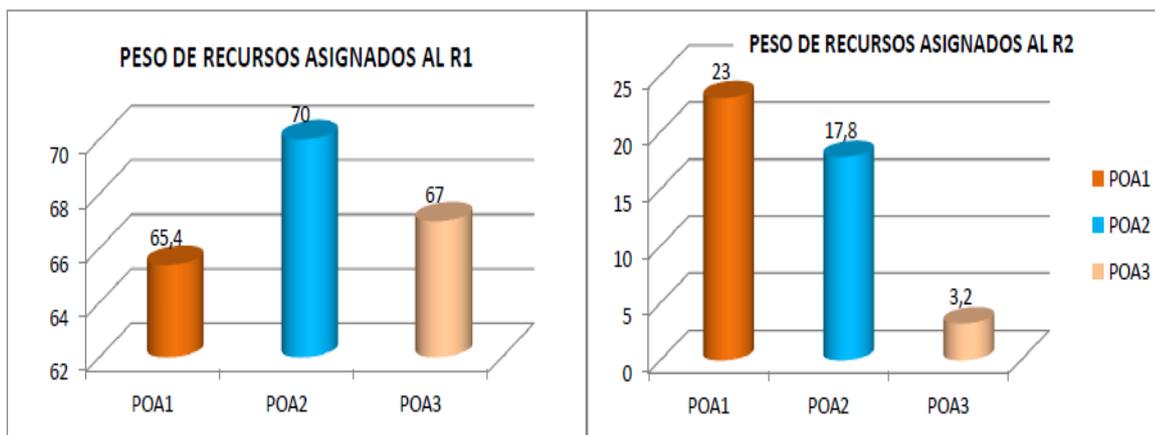
Ejecución financiera corregida

El porcentaje de ejecución corregido tras la reformulación del proyecto en 2010 es el siguiente, por POA y por R:



Porcentajes de ejecución por POA y R tras la reformulación

Si consideramos la asignación por resultado, veremos la preeminencia otorgada al R1, consonante con el perfil del proyecto luego de su reformulación. A la inversa, el R3 presenta asignaciones decrecientes y niveles de ejecución bajos en el POA3.



Peso comparado de R1 y R3 según asignación presupuestal

**En síntesis**, los indicadores muestran un proyecto **eficiente y eficaz**, que vuelca recursos e insumos en las capacidades estratégicas de la DINAE (R1), que impacta en toda la interna institucional. Brinda a todas las áreas insumos para generar estas capacidades, en una estrategia mayoritaria de intervenciones “de a una”, aunque en muchos casos con intervenciones más transversales (de 2 o más). Ha logrado un alto impacto en construcción de capital *estructural y humano* (capacitación a nivel central/formación a nivel territorial) y tiene un impulso importante de sostenibilidad, manteniendo las asistencias técnicas contratadas, generando impacto en la estructura con la formación de 3 sub-áreas nuevas hasta el momento del relevamiento y realizando aportes a la interinstitucionalidad de la política.

### 4.3 Las representaciones de los actores

#### 4.3.1 Los acuerdos generales

Hemos identificado un cierto relato predominante que señala al proyecto como un caso exitoso de intervención en un proceso institucional. Se destaca que ha habido impactos significativos a nivel de recursos humanos, definición de estrategia, diseño de protocolos y formación, así como en la gestión de la información.

A nivel del *capital estructural* se observa un cierto consenso en torno a que la DINAE ha podido integrar un equipo técnico con las diferentes áreas para poder pensar estratégicamente, y que ello hubiera sido difícil de lograr tan sólo unos años atrás. Ello fue posible por el aporte del proyecto en tiempo de trabajo y en *capital humano*. Estos dos elementos pusieron a disposición *conocimientos* sobre la lógica de la propia institución y sobre la dinámica de las políticas de empleo. La conjunción de estos tres capitales en el fortalecimiento del rol directriz en la materia al interior del MTSS ha fortalecido a la propia DINAE en las *relaciones* con organismos del Estado y con agentes privados. Ha puesto sus temas en la agenda común y la ha posicionado como agente competente y confiable para emprendimientos inter actorales. El *Diálogo por el Empleo* marcó un hito en la materia, reconocido por todos los entrevistados, que ha podido expresarse en logros posteriores en materia de empleo rural y juvenil.

En materia de asuntos pendientes se reconoce la dificultad para traducir ese aumento de las capacidades en mayor incidencia en los territorios a través de los CePEs y de la estructura generada tras la creación del INEFOP. Sea que las causas se ubiquen en MTSS o en el INEFOP, existe un relato predominante de que el diseño institucional que separó generación de políticas de empleo y ejecución de las mismas, constituye un obstáculo al buen resultado de las mismas.

Asimismo se observa reiteradamente como debilidad la frágil articulación del proyecto con las Áreas, que expresa y reproduce una situación de importante fragmentación interna. Ello se relaciona con ciertos déficits de comunicación global de información del proyecto (de objetivos, de resultados, financiera, etc.) a la interna de la DINAE.

		DISEÑO	PROCESO	RESULTADOS
FORTALEZAS	Adecuación a necesidades de la DINAE (problemas)	<p>Amplia adecuación del rediseño que se ajustó a las necesidades sentidas de la DINAE.</p> <p><i>Ajuste permitió un salto cualitativo adecuado a la etapa institucional en la que se encontraba la DINAE.</i></p>	<p>Ha puesto en la agenda pública los temas de la DINAE.</p> <p><i>Aportó tiempo para pensar estratégicamente: logros como El Diálogo por el Empleo no hubieran sido posibles sin el proyecto.</i></p>	<p>Fortaleció el posicionamiento de la DINAE a la interna del MTSS en relación a su rol rector en materia de políticas de empleo.</p> <p><i>A la externa favoreció la conformación de la agenda consensuada internamente y la legitimó ante otros actores.</i></p> <p>El proyecto favoreció la clarificación del rol de la DINAE rector en el momento justo y la reperfiló en la relación entre Lo técnico y lo político institucional, desde una perspectiva profesional.</p>

	<p><b>Negociación</b></p>	<p>Existe la percepción de que la coordinación fue inicialmente externa aunque finalmente hubo acuerdo en hacerla desde el Ministerio, y ello se valora positivamente.</p> <p><i>Fue un proyecto bien negociado a la interna, venciendo resistencias y generando legitimidad externa, lo que permitió sumar a todos los niveles de la DINAE a la</i></p>	<p>La lógica del proyecto en su proceso fue lo que permitió superar resistencias originales en el personal estable de la DINAE: la incorporación paulatina de aliados internos y externos fue su principal fortaleza.</p>	<p>Apropiación colectiva de conocimiento sobre planificación y nuevas capacidades instaladas, haciendo de la planificación una práctica.</p> <p><i>Logró reunir a diferentes agentes estatales para generar productos como la ley de empleo juvenil, iniciativas de empleo rural, yo estudio y trabajo, capacitación por BPS para el sistema de cuidados.</i></p>
	<p><b>Comunicación</b></p>	<p>Hubo una buena comunicación sobre qué se quería aunque haya habido dudas de la posibilidad de la implementación del proyecto.</p>	<p>En todo el proceso la comunicación con otros organismos y con la cooperación ha legitimado al proyecto y reposicionado a la DINAE.</p> <p><i>La presencia de autoridades del MTSS en todas las instancias de exposición de avances comunicó liderazgo, lo que favoreció a que las áreas se sintieran integradas a un proceso de trabajo común.</i></p>	<p>Se tiene claro hacia dónde se va en líneas generales. Se avanza en orientación laboral, aunque pendientes en intermediación.</p>

	<p><b>Gestión de Recursos</b></p>	<p>La gestión “desde dentro” hizo que el proyecto tuviera más posibilidades de ser apropiado por la institución</p> <p><i>El proyecto financió exitosamente recursos humanos para el diseño de políticas.</i></p>	<p>El liderazgo del equipo de gestión (EG) fue clave: se constituyó en pivot sobre el que se fue organizando un trabajo potente.</p> <p><i>Se desarrolló capacidad para sumar esfuerzos y fondos de distintas fuentes: ONGs españolas, fondos españoles a través de OIT, especialistas aportados por el MT españoles a través de la embajada, programa Jóvenes Cooperantes, Cooperación. Descentralizada y Bilateral.</i></p> <p>Cambió parcialmente la cultura organizacional: el trabajo en una lógica de proyectos eficientiza la gestión.</p>	<p>Es una experiencia a ser replicada en otros países, pues se hizo uso óptimo de los recursos que tenía disponibles.</p> <p><i>La cultura de gestión se introdujo en un organismo que se pensaba básicamente en términos de ejecución.</i></p> <p>El EG es el más eficiente de la DINAЕ, lo que da soporte a la tarea del resto (sistematizar, enlazar interna y externamente).</p> <p><i>La forma de trabajo y la forma de relacionamiento interno y externo, combinado con el “status funcional” de la coordinación hizo que la opinión del proyecto se respetara.</i></p>
--	-----------------------------------	---	---	---

	<p><b>Sostenibilidad de resultados</b></p>	<p>Se generó una nueva lógica de gestión de cooperación y de diseñar estrategias de empleo.</p>	<p>No hay riesgo de volver atrás, si se produce tendrá lugar con muchos costos internos y externos, porque los resultados fueron una conquista paulatina y colectiva.</p> <p><i>Se incorporaron técnicos a la plantilla, lo que facilita la presión para expandir el modelo de trabajo.</i></p>	<p>Se han sostenido los resultados a través de la permanencia de los equipos, recursos humanos fortalecidos.</p> <p><i>Se ha logrado una mayor interacción entre lo técnico y lo político</i></p> <p>Quedan metodologías que han tenido fuerte impacto en pensar la DINAE</p> <p><i>Los CePEs están asistidos a través de la unidad de apoyo a los mismos, dentro de las limitaciones del diseño institucional.</i></p>
--	--	---	---	---

<b>DEBILIDADES</b>	<b>Adecuación a necesidades de la DINAE (problemas)</b>	<i>Existe aún fragmentación de procesos transversales</i>	<p>Hay actores que perciben que no ha sido fácil la gestión, y que como consecuencia ha habido sub ejecución y la parálisis, hasta que la maquinaria se aceptó, pero ello llevó mucho tiempo. La presencia de esta visión es concomitante con resistencias al cambio en la organización.</p> <p><i>Se observa competencia en el territorio con los Comités Departamentales por gestionar servicios, con INEFOP por controlar procesos administrativos, y una lógica transaccional que impide darle operatividad a las directrices en</i></p>	<p>Quedan pendientes acciones de fortalecimiento de los CePEs en materia de diseño institucional como de gestión de la demanda.</p> <p><i>Observatorio podría sumar a su perfil de monitoreo informar sobre ciclos económicos</i></p>
	<b>Negociación</b>	<p>El diseño de las políticas activas de empleo está dificultado por la separación DINAE-INEFOP. El diseño institucional podría mejorarse.</p> <p><i>La visión hacia el INEFOP como centro de un diseño institucional que favorece la dispersión y la falta de eficacia, dificulta la gobernanza del sistema.</i></p>	<p>En los territorios se observa una desconfianza de los actores corporativos hacia el MTSS que debilita la estructura local, pues los arreglos institucionales de los CePEs son débiles aún.</p>	<p>No se ha logrado resolver la competencia entre prestadoras de servicios de formación (públicos y privados) lo que no sintoniza el rol rector de la DINAE.</p>

	<b>Comunicación</b>	Débil visualización de los CEPES en el territorio no fue resuelto por el diseño del proyecto ni por los resultados del mismo	Cuesta comunicar procesos intangibles e internos, lo que hace necesario reforzar más la comunicación como herramienta de acumulación.	No se percibe que el mejoramiento de la gestión sea un valor político a difundir.
	<b>Gestión de Recursos</b>	<p>Inicialmente, el aporte bloqueó las capacidades de gestión de la DINAE. A lo estratégico debían sumarse lo diario y no había capacidades para ello.</p> <p><i>Las interrelaciones entre las agencias involucradas estuvo marcado por debilidad de capacidades de la AUCI</i></p>	<p>Los procedimientos fueron duplicados y la debilidad institucional de socios nacionales no aportó a la gestión del proyecto.</p> <p><i>Las reuniones de los directores de área de la DINAE no se traducen en resultados significativos en materia de coordinación.</i></p> <p>Visualización pública de los CePEs es problemática pues está asociada solamente la intermediación laboral.</p> <p><i>La geometría de acuerdos territoriales con centro en las Intendencias no es la mejor en todos los casos, pero las decisiones políticas al respecto rigidizan el modelo de actualización territorial</i></p>	<p>Los resultados pudieron verse antes si no se hubiese apurado a una estructura y unas capacidades inexistentes</p> <p><i>Se ha generalizado una visión de que el problema central de gestión de la gobernanza es el INEFOP y que la salida para por hacer un by pass al diseño generado.</i></p>
	<b>Sostenibilidad de resultados</b>	No había condiciones para incorporar a los CePEs, por eso más que fracaso en los objetivos quedan	Se está tomando el área de formación profesional para fortalecerla, sin sopesar suficientemente los impactos en la gobernanza del	En cuanto al observatorio se hace necesario territorializar datos para ser útiles localmente.

		<p>asignaturas pendientes para potenciarlos.</p> <p><i>El diseño del proceso de trabajo a nivel local es aún demasiado artesanal y dejado a veces a merced de relaciones particularistas</i></p>	<p>sistema de empleo de esta solución.</p>	<p><i>No tienen certezas dónde va a quedar la funcionalidad nueva que se generó: un espacio transversal de enlace con mirada amplia y estratégica y capacidad de captar recursos.</i></p> <p>La institucionalidad de apoyo al liderazgo en materia de políticas activas de empleo aún está desanclada, no hay recursos presupuestales para ello.</p>
--	--	--	--	--

#### Fortalezas y debilidades del proyecto

La adscripción institucional de los actores condiciona el posicionamiento respecto a este relato predominante. Las diferencias de percepciones y los lugares institucionales desde los que se formulan sus relatos explican las diferencias que puedan expresarse en la siguiente tabla resumen de Fortalezas y Debilidades señaladas por los cuatro tipos de actores: político institucionales (representantes de nivel de decisión de los organismos participantes del proyecto), mandos medios de la DINAE (directores de áreas), técnicos (vinculados al proyecto desde el centro) y referentes territoriales. Las mismas serán presentadas en relación a diseño, proceso y resultados del proyecto, en función de su aporte o la falta de él al desarrollo de capacidades de gestión de recursos, negociación, comunicación y sostenibilidad de los resultados, así como a la adecuación de la iniciativa a las necesidades de la DINAE.

#### 4.3.2 Las miradas diferentes a la interna de la DINAE

El discurso de consenso muestra ciertas variantes si la mirada está atenta a encontrar “subsistemas de relación de hecho” en donde se identifican los lugares de “fuerza” y de “malestar” en relación al sistema mayor (institucionalidad de la que forma parte o con la que se relaciona).

En los tres tipos de actores (técnicos, directores, referentes territoriales) que conviven al interior de la DINAЕ la **gestión del Proyecto, alineada a la dirección institucional y orientadas a la concreción de los productos/ resultados**, constituye el eje principal de fortaleza del proyecto.

Sin embargo, el proyecto encuentra sus dificultades cuando se lo mira en el marco del sistema<sup>6</sup> interno y mayor en que impacta: *la institucionalidad de las políticas de empleo*. Algunas dinámicas de dificultad son reiteradas en más de un grupo.

Algunos de los emergentes comunes en los tres tipos de actores señalan las dificultades del proyecto para contribuir a la resolución de los problemas que tiene la gobernanza de las políticas de empleo.

a. *La relación con el INEFOP*, constituye el aspecto de mayor amenaza para los y en su perspectiva, la inclusión y articulación del INEFOP en la estrategia va de la mano con la orientación a resultados.

b. *La posición de las Direcciones* de áreas en relación al proyecto constituye un aspecto de debilidad en la perspectiva de los grupos consultados. Problematisa la alianza de la estructura interna de liderazgos de la organización con el proyecto y con la dirección político institucional.

c. Otro tema que se muestra en las dinámicas es la *relación con las Intendencias*, un elemento de mucha debilidad en la perspectiva de los técnicos, sin mucha relevancia (parecido a las otras instituciones) en la perspectiva de los Directores y cuyo movimiento sólo parece ser relevante para el grupo de la Unidad de fortalecimiento CePEs.

La tabla siguiente expone las identificaciones que los actores realizan en materia de fortalezas y debilidades, lo que no significa asumir como válidas ni ciertas sus apreciaciones. Sin embargo son las representaciones de algunos actores y como tal los orientan a la hora de evaluar al programa.

Las **Fortalezas y debilidades** son procesadas de manera diferente por los tres colectivos,

---

<sup>6</sup> Fueron 3 los ejes sistémicos analizados: inclusión/exclusión en el sistema; ordenamiento interno y articulación jerárquica; y sistema de intercambios externos.

poniéndose énfasis diferenciales. A pesar de ello, algunas opiniones exhiben cierto grado de generalidad.

TIPO DE ACTOR	FORTALEZAS	DEBILIDADES
<b>DIRECTORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte adecuación a las necesidades de la dirección institucional de la DINAE, especialmente de planificación estratégica. (Orientación - Dirección política)</li> <li>• Facilidad de ejecución. (Gestión)</li> <li>• Capacidad de gestión del proyecto (Gestión) Planificación del trabajo (Gestión)</li> <li>• Posibilidad de aporte de recursos humanos calificados, metodologías y fondos para realización de actividades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sub-óptima articulación entre las áreas y el funcionamiento del proyecto en términos generales (Articulación interna, especialmente con Áreas)</li> <li>• No participación en la distribución global de recursos (ídem)</li> <li>• Algunos problemas para la gestión global de la información y de llegada a las direcciones.</li> <li>• Algunas consultorías de cooperantes no fueron adecuadas en tiempo, y perfil (Productos-resultados )</li> </ul>
<b>TÉCNICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buena disposición, receptividad y calidez humana del equipo de gestión (Gestión)</li> <li>• Buena gestión. (Gestión)</li> <li>• Ejecutividad, rapidez y capacidad de acción (Gestión)). Capacitación de los CePEs (Resultados)</li> <li>• Fortalecimiento de los técnicos. (Resultados)</li> <li>• Articulación de los programas con los objetivos de la DINAE. (Objetivos. dirección política)</li> <li>• Apertura a la discusión. (Gestión)</li> <li>• El hecho de no integrar las áreas de la DINAE. (Gestión)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación de objetivos no fue siempre la más clara</li> <li>• Visión demasiado global, abstracta y poco “a tierra” al inicio del proyecto (Objetivos)</li> <li>• Fragmentación en el “aterrizaje”. (Articulación interna)</li> <li>• Contratos acotados en el tiempo. (Tiempos y procedimientos)</li> <li>• Lentitud de procesos (Tiempos)</li> <li>• Tiempos y resistencias institucionales (Tiempos y procedimientos)</li> </ul>

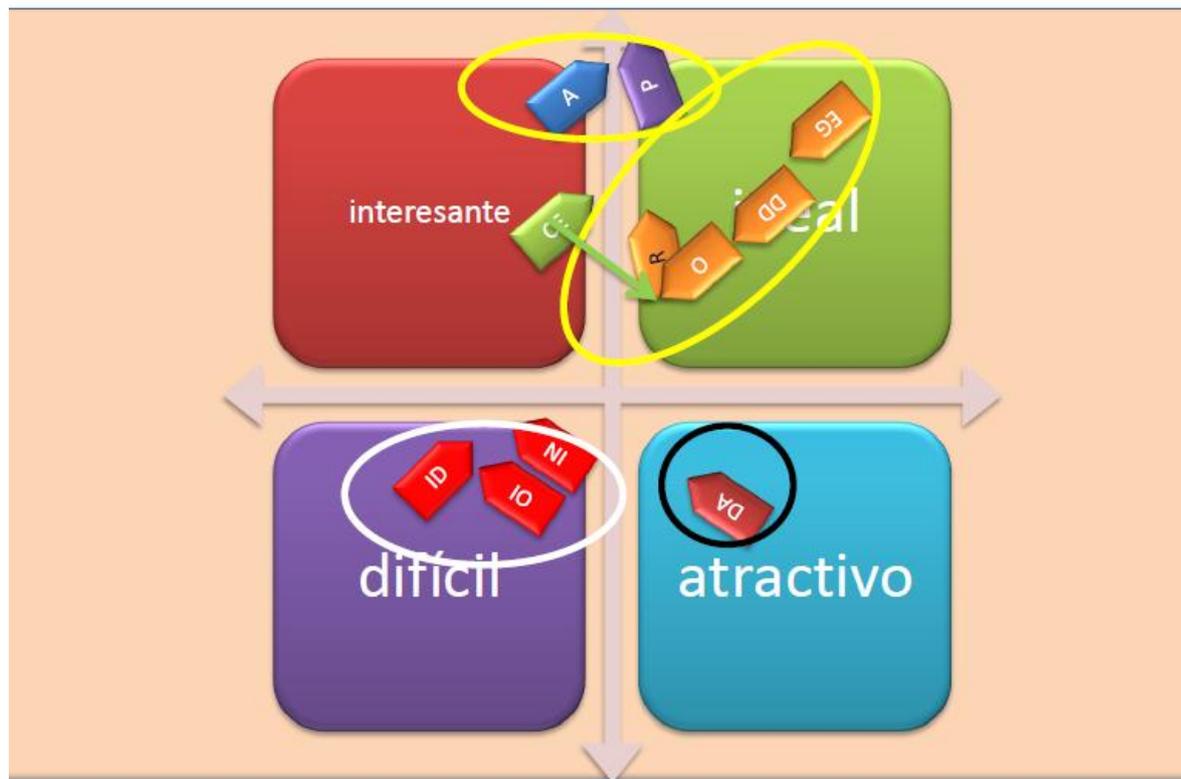
<p><b>REFERENTES CePEs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilidad, rapidez, agilidad para capacitaciones (Gestión</li> <li>• Calidad de recursos humanos y experiencia pertinente de cooperantes (Productos, resultados /técnicos contratados)</li> <li>• Producción de materiales manualizados para procesos de formación y homogeneización CePEs (Productos, resultados /técnicos contratados)</li> <li>• Nuevos recursos humanos para la DINAЕ, que se mantuvieron (Productos, resultados /técnicos contratados)</li> <li>• Sistematización del trabajo de CePEs (prod./resultados técnicos contratados)</li> <li>• Normalización de herramientas, planes de trabajo que permitieron ir más allá de los lineamientos (ídem)</li> <li>• Buenos contenidos de las propuestas para la toma de decisiones en política pública (ídem)</li> <li>• Mayor acercamiento con otras áreas a partir de las propuestas metodológicas (Artic. entre áreas)</li> <li>• Sistematización del trabajo de los CePEs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilidad del anclaje territorial del proyecto (CePEs)</li> <li>• Empuje inicial en algunos temas que luego se pierde: ejemplo en género y discapacidad se comenzó y no se profundizó (Profundización en resultados)</li> <li>• Debilidad en la comunicación global sobre qué están haciendo, alcance global del proyecto (Gestión comunicación)</li> <li>• Articulación uno a uno, fragmentada: falta articulación con todas las áreas, transversalidad (Artic. con Áreas).</li> </ul>
--------------------------------	---	--

Al considerar las amenazas a la sustentabilidad y las oportunidades no aprovechadas, la síntesis resultante es la siguiente:

TIPO DE ACTOR	OPORTUNIDADES NO APROVECHADAS	AMENAZAS
<b>DIRECTORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor empoderamiento de las áreas en la gestión y toma de decisiones globales (Áreas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustentabilidad: capacidad de retener los recursos humanos aportados por el proyecto (Sostenibilidad resultados)</li> <li>Dificultades de coordinación con otras cooperaciones simultáneas (articulación con otros recursos/financ.)</li> </ul>
<b>TÉCNICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posibilidad de contratar recursos humanos con recursos específicos. (Resultados)</li> <li>Nuevas financiaciones, a partir de la evaluación del programa. (Recursos/ financiadores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discontinuidad de la financiación, que dificultad continuidad de la intervención en el proceso (Financiación)</li> <li>Estructura de la DINAЕ, percibida como fragmentada, jerárquica y rígida (Estructura interna)</li> </ul>
<b>REFERENTES CePEs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sub aprovechamiento de algunos recursos, que no se capitalizaron para todos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Articulación fragmentada adentro y afuera no permite capitalizar resultados (Articulación interna)</li> </ul>

Estos matices y en algunos casos diferencias sustantivas se explican por el posicionamiento que cada grupo ha tenido en relación a sus propias posibilidades de aprovechar al proyecto como una oportunidad o neutralizarlo como amenaza. En los talleres de FODA Sistémico ello se expresó en los mapas resultantes (actores, posiciones y relaciones) que cada uno de ellos terminó configurando, sea en el diagnóstico como en la propuesta de mejora. En ninguno de los casos se planteó dudas sobre la transparencia en la gestión del proyecto, sino en las dificultades para que todas las áreas estuvieran informadas en todos sus niveles sobre el desarrollo de la intervención.

Este reclamo está asociado a una cierta horizontalidad que no necesariamente es la mayor a la hora de gestionar un proyecto de este tipo. Se corresponde con una lógica de iguales a nivel de instituciones académicas, o entre niveles similares de una estructura jerárquica organizacional, pero no resulta la más adecuada para el caso de una iniciativa con tiempos acotados y procedimientos estandarizados de rendición de cuentas ante las fuentes de financiamiento y contrapartes nacionales. Igualmente, es un factor a considerar para el diseño de las estrategias de comunicación en una posible segunda fase, dejándose claro qué corresponde realizar a cada parte.



FODA Sistémico Directores de Áreas



**Directores: movimientos de mejora**

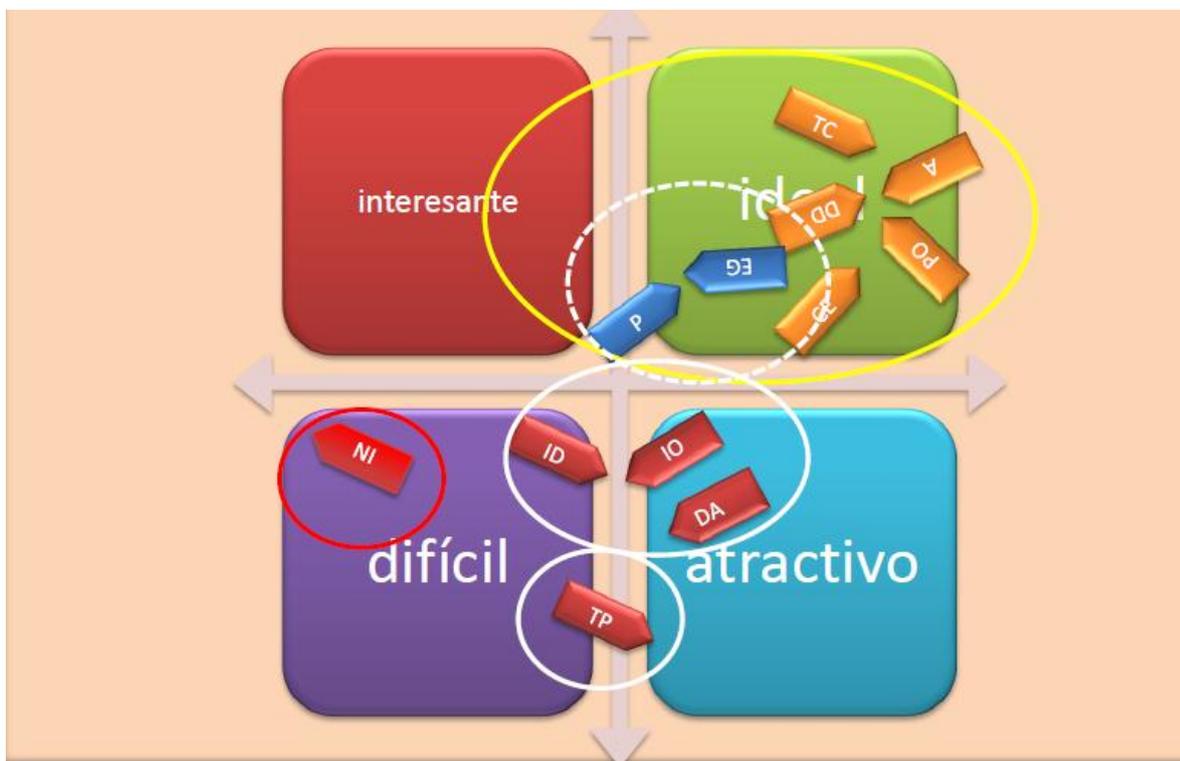
En la mirada de los Directores de Área, en la figura inicial el proyecto “incómodo y despegado” (mira para arriba) al lado de AECID, y su concreción (objetivos/resultados) parece “alinearse más a objetivos” que impulsan a la dirección político institucional y el equipo de gestión. Esta mirada muestra que la población objetivo y la institucionalidad están apartadas (áreas por un lado / Intendencias, INEFOP y otras instituciones, por otro). Los CePEs plantean “no poder avanzar” y miran hacia resultados.

En los *movimientos de mejora* propuestos por cada grupo, los sub sistemas originales se revisan y redefinen buscando lograr un “mejor lugar” para todos en el conjunto mayor.

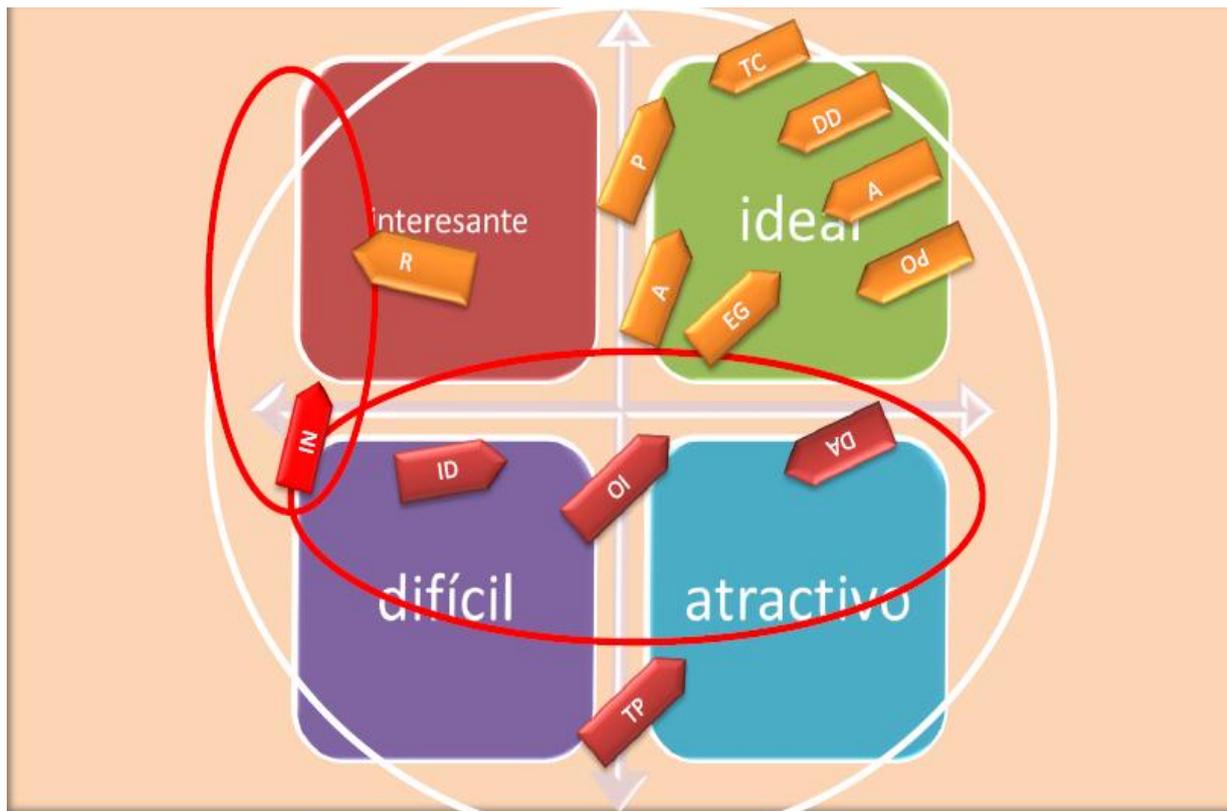
En el caso de los *Directores* los ejes de mejora son la mayor apertura del sistema (se conforman dos subsistemas), mayor interrelación entre los elementos y la mirada a la Población Objetivo.

En la mirada de los técnicos, el proyecto y equipo de gestión son centrales, tienen objetivos y resultados potentes, alineadores y aglutinadores de muchos elementos (técnicos/políticos/población objetivo, CePEs), con excepción de la institucionalidad dura (áreas, intendencias, otras instituciones) y con un elemento “amenazante” y atractivo al mismo tiempo: el INEFOP. Por su parte la principal debilidad para la mirada técnica son los “tiempos y procedimientos.”

Los ejes de mejora son la apertura, descompresión e inclusión de los elementos que están por fuera, especialmente INEFOP.



FODA Sistémico de los técnicos: imagen inicial

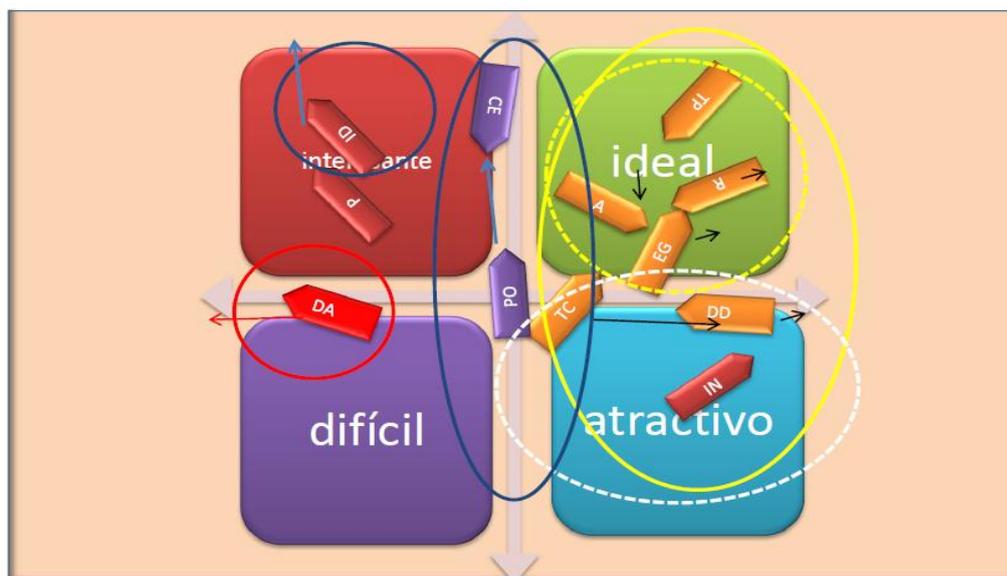


Movimiento de mejora de técnicos

Finalmente, en el caso de los referentes territoriales se observa un sistema que mira para afuera (ver flechas), conformado por dos sub-sistemas centrales de orientación similar (flechas negras) e inter-relacionados ubicados en el escenario de valor “ideal”, en el que se encuentra la gestión, dirección y resultados del proyecto.

Por otra parte hay, otros sub-sistemas y elementos desconectados del resto que llaman la atención, especialmente las Direcciones de Áreas por su cercanía a amenazas y su ubicación en el escenario de “difícil”. Desde la mirada de los referentes de la Unidad de fortalecimiento de CePEs, se trata de un proyecto con resultados y gestión dinámica asociados fuertemente a la cooperación, alineados en el mismo sentido de la Dirección político institucional de la DINAЕ, pero con la institucionalidad (Áreas por un lado, intendencias por otro, CePEs por otro) orientadas en diferentes direcciones.

Los ejes de mejora se orientan hacia reposicionamiento e integración de las direcciones de Áreas y del INEFOP como recurso que se suma al sistema mayor. Interrelación de la dirección político institucional y de las intendencias con el adentro del sistema



FODA Sistémico de Referentes territoriales: imagen inicial

En síntesis, desde una perspectiva orientada a resultados en los tres tipos de actores, el INEFOP aparece como institución y la formación profesional como misión es parte insoslayable de sistema y socio clave en los territorios. En sus representaciones ideales las direcciones de área requieren estar más alineadas a la dirección político institucional de la DINAE, para ser parte de la cadena en la consecución de resultados. Por su parte, las intendencias parecen ser un socio muy débil y de acotada relevancia en el esquema de intercambio propuesto.

Las *jugadas* de valor desde la perspectiva de estos grupos son:

- la mayor interrelación entre todos (énfasis de directores y técnicos)
- la mirada a la población objetivo (énfasis de todos los grupos)
- la integración del INEFOP (énfasis de técnicos y referentes CePEs)
- la re-ubicación de las Direcciones de áreas en la estrategia y su relación con la Dirección de la DINAE.

En términos de análisis retrospectivo, los actores plantean que los resultados podrían haber sido mejores si en el proceso se hubieran dado algunas condiciones: mejorar canales de comunicación, fortalecer la presencia en territorio, coordinar entre áreas, estimular la formalización de procedimientos, reperfilear los contratos técnicos

<p><b>DIRECTORES</b></p>	<p>¿Qué se podría haber hecho mejor?</p>	<p>Mayor comunicación en cuanto a los objetivos priorizados y los recursos asignados a cada objetivos del proyecto (no se presentaba así la información de ejecución)</p> <p>Exposición suficiente de los criterios de asignación de los recursos a la interna de la DINAЕ</p> <p>Mejorar la planificación de actividades en conjunto. Ajustar el perfil de algunos consultores y el momento de la consultoría</p> <p>Articulación con otras instituciones y mejorar la comunicación interna</p> <p>Se podría haber comunicado los resultados más eficazmente</p> <p>Gestión del proyecto por funcionarios de la institución</p>
<p><b>REF CEPES</b></p>		<p>Ampliar alcance de asistencias técnicas y formación a los funcionarios que trabajan en los CePEs</p> <p>Mayor contacto con los CePEs</p> <p>Formar recursos humanos en los territorios</p> <p>Incluir al socio territorial en instancias de trasmisión y solicitud de datos para la gestión integral</p>

<p><b>TÉCNICOS</b></p>		<p>Precisión de objetivos y tareas de las personas a contratar</p> <p>Reformular requisitos formales: carga horaria</p> <p>Coordinar entre las partes del proyecto: áreas de DINAЕ Agilizar procesos de contratación</p> <p>Ajustar la fechas de pago</p> <p>Circulación del a información de roles del equipo de programa de proyecto</p> <p>Consultorías de mayor duración</p> <p>Instancias de evaluación durante el proceso</p> <p>Evaluación intermedia</p> <p>Flexibilizar canales de comunicación</p> <p>Mejorar el trabajo inter/áreas</p>
<p><b>DIRECTORES</b></p>	<p>¿Qué queda por hacer?</p>	<p>Empoderamiento de las áreas a fortalecer en la ejecución del proyectos, rol que sí ha asumido la dirección pero no las áreas homogéneamente</p> <p>Validar con el equipo de dirección las asignaciones de técnicos y recursos de actividades</p> <p>Afianzar algunos procedimientos y mantener y mejorar lo realizado</p>

<p><b>TÉCNICOS</b></p>		<p>Mantener un área de referencia de los asuntos en que trabaja el programa</p> <p>Trabajar con todos los CePEs del país</p> <p>Culminar los procesos que se inician con la asistencia técnica</p> <p>Fortalecer la llegada a territorio</p> <p>Coordinar las partes de DINAЕ</p> <p>Aprovechar los insumos y aprendizajes de este proceso y realizar una segunda fase</p>
<p><b>REF CEPES</b></p>		<p>Implicar al resto de los CePEs en el trabajo</p> <p>A partir de los planes de trabajo de los CePEs, y el monitoreo, devolución de resultados y propuestas de mejora.</p> <p>Mucha capacitación y técnicos para los CePEs</p> <p>Evaluación de los planes de trabajo en conjunto con los técnicos y desde el territorio para cada CePE</p>

#### 4.4 Síntesis de los resultados

*Desde la mirada centrada en resultados podemos concluir que el proyecto amplió el espectro de gobernanza en el sistema de empleo. Articuló esfuerzos con organismos nacionales, departamentales y de cooperación internacional y fue legitimando internamente esa estrategia paso a paso, hasta poner en sintonía a toda la DINAЕ en la necesidad de reforzar estratégicamente las acciones centrales y territoriales en materia de formación profesional, intermediación y orientación laboral.*

Este proyecto operó con parámetros destacados de *eficacia* (cumplimiento de POAs) y *eficiencia* (con utilización muy satisfactoria de los recursos propios, en activa captación y articulación con otros fondos y contrapartes)

En cuanto a la especificación por **resultados**, el proyecto ha tenido alta productividad, focalizada en el R1: *apuntalar el rol y la estrategia de la DINAЕ*. En ese sentido, desplegó muchas y variadas líneas de acción, con destaque de la *Planificación Estratégica* a la interna y del *Diálogo por el Empleo* a la externa<sup>9</sup>. *Al interior de la cooperación generó un esfuerzo de cooperación de fondos de diferentes programas sin precedentes.*

En los funcionarios hay hoy una mayor aceptación de una mirada estratégica de la institución, pero además se encaminaron las acciones del proyecto en el plan estratégico 2010-15 y se incorporaron recursos humanos con presupuesto nacional.

La planificación y organización obligó a la transversalidad: sin el proyecto hubiera sido difícil hacerlo. Las personas involucradas aprendieron de gestión y se avanzó en generar una cultura de ese tipo, en un organismo en el que predomina la cultura de ejecución a corto plazo. *Es una isla de profesionalidad en el mar del MTSS, fogueado en la práctica*, es una frase reiterada en las entrevistas y talleres.

*En relación a los CePEs se fortaleció la visión de que contar con ellos a nivel territorial puede ser ganancia política, por eso es conveniente en los territorios acordar con la DINAЕ.*

En la *gestión de los recursos*, tuvo un desempeño destacado que generó un espacio/dispositivo que operó transversalmente en la institución, brindando insumos (recursos e ideas) de forma sinérgica a las distintas áreas, en efectiva alineación con la política institucional. Aunque con necesidades de mejora en el sistema de monitoreo y seguimiento (instrumentos propios de seguimiento de la ejecución y de estructuración de las acciones y productos), la gestión realizada tuvo una exitosa selección de las consultorías contratadas, nutriendo de capacidades técnicas a la DINAE. A pesar de ello la gestión de los fondos debió pagar los peajes de un diseño barroco de procedimientos multi institucionales. El entramado de relaciones multi institucionales que lo genera aporta legitimidad aunque también enlentece el proceso de consulta entre las partes y la definición de cuestiones operativas se ve afectada por ello.

En fin, fue un proyecto *pertinente* en su re-adequación a las necesidades de la política institucional de la DINAE, en el contexto de la entrante administración, con gestión eficiente y eficaz, que despertó la conciencia de ciertas debilidades de las políticas de empleo en el Uruguay: he ahí su principal aporte y desafío de futuro.

Del lado de las *cuestiones por resolver*, podemos señalar que es una iniciativa con condicionada sostenibilidad interna, debido a los *déficits de alineación y liderazgo* de las áreas como estructura sostenedora.

Es un proyecto de *difícil autofinanciamiento*, debido a la rigidez presupuestal ministerial, por lo cual deberá procurar nuevas fuentes externas para sostener la estructura adicional que consolide los logros alcanzados. Además ha sido un proyecto que interpela y podría ser interpelado por el sistema de políticas de empleo: en el *nivel central*, porque activa un diseño no saldado que da lugar a la “competencia” por atribuciones, especialmente en relación con el INEFOP. En el *nivel territorial*, porque evidencia los altos requerimientos y desafíos de “inversión” pública central para una estrategia territorial efectiva.

Concluyendo, no ha habido grandes debilidades del proyecto, son más bien las cuestiones pendientes en la DINAE en su conjunto y en el MTSS, así como en relación al INEFOP, las principales amenazas a la sostenibilidad de los logros y los principales generadores de consecuencias no buscadas a nivel de *efecto y de impacto*.

## 5. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones principales se orientan en la lógica del acrecentamiento de los capitales, planteada al inicio de este informe.

**Capital Social (condiciones para la gobernanza):** si bien desde los resultados el proyecto es muy bien evaluado, cuando la mirada se amplía hacia los efectos globales y hacia el impacto en materia de la capacidad del Estado para definir políticas públicas de empleo, la evaluación debe advertir sobre ciertos riesgos.

El proyecto ayudó a la DINAE a reposicionarse ampliando el espectro de instituciones que participan de la agenda pública en materia de empleo. Ampliación de actores que no necesariamente debe expresarse a mediano y largo plazo en una nueva mejora de la gobernanza, ni a nivel territorial ni central.

Al contrario, puede consolidar sin quererlo emergentes negativos en las representaciones mutuas que ambos organismos tienen del otro, y de los demás sobre ellos. Por esta razón se ponen en riesgo los propios resultados a corto plazo, ya que encontrarán un freno a su desarrollo en la debilidad de las condiciones generales de gobernanza, lo que no debería resolverse solamente con una recuperación de la estructura de formación profesional de la DINAE, como espacio de ejecución de políticas.<sup>77</sup>

En relación con estos temas las sugerencias se centran en la necesidad de llegar a acuerdos operativos que, sin resolver necesariamente el problema de diseño, favorezcan una gobernanza mínima del sistema de políticas de empleo: MTSS, INEFOP, ANEP, MIDES, MEF. El rol directriz implica marcar la agenda en materia de orientación, intermediación y formación profesional. En otras áreas conviene que sea observador (obra pública, inversiones, innovación). Según el ciclo de la economía la DINAE debería aportar los mejores instrumentos, escalando programas que produzcan más empleo. A nivel territorial es

---

<sup>77</sup> Posibilidad manejada en las entrevistas a actores internos y externos de la DINAE.

recomendable empezar a repensar el lugar de los CePEs en el entramado institucional, con un perfil más técnico y menos funcional (oficina administrativa).

Una posibilidad es fortalecer el carácter de dependencias territoriales de la DINAE<sup>8</sup>.

Otra posibilidad es ser parte del propio INEFOP, pero en el marco de un reperfilamiento gerencial de éste.

Sea cual fuere la solución institucional, estos centros deberían ser fortalecidos en sus capacidades para producir información sobre el territorio, como en orientar e intermediar en materia laboral. Ello supone trasladar al territorio .recursos humanos con los que nuestros departamentos no cuentan por su escala o la ausencia de formación específica en la materia.

**Capital estructural (saberes + Institucionalidad):** la DINAE tiene por delante el desafío de aprender que los proyectos que se inician en base a recursos externos, necesitan sostener sus logros con conquistas de autonomía en la gestión y ampliación de las redes de *apoyo a la innovación*, dentro del mar de rutinas que suelen ser las organizaciones ministeriales.

Por tanto es recomendable hacer jugadas arriesgadas en materia de ubicación de la estructura que el proyecto generó dentro del entramado jerárquico del organismo, para seguir cumpliendo su rol de impulso a la profesionalización, tanto a nivel central como territorial.

La maduración de la DINAE en materia de competencias para pensar estratégicamente su rol debería expresarse en el 2013 para varios entrevistados en cambios internos y externos. En relación a los primeros, una de las recomendaciones que hacemos es fortalecer la dimensión técnica de las definiciones en materia de políticas de empleo, lo que lleva a tomar definiciones sobre las competencias a nivel de las direcciones del propio organismo. En consonancia con ello, una reestructura que favorezca la transversalidad de la

---

<sup>8</sup> Que no admiten dobles lealtades por parte de sus funcionarios (al MTSS y al territorio).

organización y una arquitectura de puentes (formales e informales) entre el Director y las direcciones y de ellas entre sí para relacionarse con el territorio y con la institucionalidad en materia de empleo.

**Capital humano:** las debilidades mayores en la materia se encuentran en los territorios, por lo cual un nuevo período de ejecución del proyecto debería poner el acento en mejorar las capacidades de los mismos para analizar, formar e intermediar en materia laboral. La estrategia de formar recursos locales es necesaria, pero no resuelve las dificultades de la escala, para la provisión de técnicos competentes. Es recomendable desarrollar una política de estímulos para el asentamiento o la presencia continua de profesionales en el interior del país, que asuma los costos de oportunidad y del desarraigo y premie significativamente el compromiso de los técnicos (locales o externos) con la mejora de las competencias territoriales.

**Capital simbólico:** así como se han desarrollado estrategias profesionales de gestión de recursos, una nueva fase del proyecto podría poner énfasis en los procesos comunicacionales que pueden reforzar los resultados ya alcanzados. No ha de entenderse comunicación solamente con información sobre logros o actividades, sino como una manera de gestionar la producción de significado: *a la interna*, facilitando la articulación entre áreas; *a la externa*, produciendo imagen institucional que ponga a la DINAE en una posición de mayor destaque al actual en la agenda de empleo de la próxima década (especialmente a nivel territorial, donde la asociación pública con los CePEs y de éstos con las políticas nacionales en materia de trabajo es, en el mejor de los casos, difusa).

## CONCLUSIONES

Podemos presentar como resumen final que el proyecto ha constituido una experiencia de intervención **eficiente y eficaz**, que ha dispuesto recursos e insumos en las capacidades estratégicas de la DINA E e impactado en toda la interna institucional. Ha aportado a todas las áreas insumos para generar estas capacidades, aunque de manera diferencial según las líneas de resultado.

Ha logrado un alto impacto en construcción de capital *estructural y humano* (capacitación a nivel central/formación a nivel territorial) y tiene un impulso importante de sostenibilidad, manteniendo más de la tercera parte de las consultorías contratadas y generando impacto en la estructura con la formación de tres sub-áreas nuevas hasta el momento del relevamiento.

Estos logros han reforzado la **imagen del MTSS** en términos de su adscripción al eje axiológico de intervención (nivel meta, equidad, justicia social, inclusión y cohesión social: “... *corresponde al MTSS actuar en la generación políticas sociales y relaciones laborales, garantizando el acceso integral a las prestaciones que correspondan, asegurar y mejorar la calidad de vida de los habitantes, brindar soluciones a sus demandas de trabajo, empleo y políticas sociales, asegurando en todos los ámbitos el tripartismo a nivel nacional.*” (Plan Estratégico 2010-2015)

La **interinstitucionalidad** de las políticas públicas ha sido reforzada por el proyecto, lo que potencia las definiciones acordadas a nivel *macro*, poniendo a “*la DINA E como una referencia insustituible en materia de información y análisis del mercado de trabajo, aportando elementos decisivos para la permanencia o cambios de las políticas de empleo implementadas.*” (Idem.) Estos logros muestran la eficacia del proyecto, a pesar de los cambios que debió sufrir en materia de diseño y de proceso de ejecución.

Las acciones previstas no se correspondieron *in totum con* las desarrolladas, lo que no debe considerarse como una debilidad estratégica sino ha de ser percibida como capacidad de aprendizaje, flexibilidad y adaptación a las condiciones cambiantes del entorno.

El proyecto encuentra sus dificultades cuando se lo mira en el marco del sistema interno y mayor en que impacta: *la institucionalidad de las políticas de empleo como sistema más complejo*, que aquel sobre el que intervino el proyecto.

Ha tenido dificultades del proyecto para contribuir a la resolución de los problemas que tiene la gobernanza de las políticas de empleo: coordinación interna, relación con el INEFOP y arreglos territoriales, pero debe consignarse que más que debilidades del proyecto son del propio modelo de gobernanza que el país ha decidido dares.

Fortalecer la inserción territorial, redefinir las geometrías locales, estimular la presencia en el interior del país de técnicos que la escala de los departamentos no puede generar, introducir cambios en la lógica de relacionamiento que ha predominado con el INEFOP, y mejorar la coordinación interna son desafíos que podrán permitir a la DINAЕ capitalizar a mediano plazo los logros alcanzados en el corto tiempo de intervención del proyecto.

## ANEXOS

### I ABREVIATURAS

**AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**ANEP:** Administración Nacional de Educación Pública

**AUCI:** Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

**CINTERFOR:** Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional

**EG:** Equipo de Gestión del Proyecto

**DINAE:** Dirección Nacional de Empleo

**INEFOP:** Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional

**MEC:** Ministerio de Educación y Cultura

**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas

**MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

## II ENTREVISTAS

Blanca Martínez, AECID

Martín Fittipaldi, AECID

Elaine Godoy, AUCI

Mariela Solari, AUCI

Sara Silveira, CINTERFOR

Silvia Sarazola, CINTERFOR

Gabriela Rodríguez, DINAE

Ana Berriel, DINAE

Rosana Corbo, DINAE

Eduardo Pereira, Director de la DINAE

Juan Manuel Rodríguez, INEFOP

Jorge Camons, MEC

Fernando Casanova, OIT

Virginia Varela, PNUD

Elcira Berrutti, PNUD

Eduardo Brenta, Ministro de Trabajo y Seguridad Social