

**Ministerio de Desarrollo Social
División de evaluación y monitoreo**

Informe final de evaluación del programa

Construyendo Rutas de Salida

Resumen ejecutivo

Contenidos

Introducción	3
Las OSC y el Mides	3
Organización y relación del programa con los participantes.....	4
Inclusión social y ciudadanía	5
Capacidades.....	7
Salidas.....	8
Expectativas y cambios en la subjetividad	9
Conclusiones	10

Introducción

En este documento se resumen los principales resultados de la evaluación del componente Construyendo Rutas de Salida del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). La evaluación se realizó mediante la combinación de una estrategia cuantitativa (aplicación de formularios de encuesta a los participantes, en el momento del ingreso y a la salida del programa) y cualitativa (entrevistas a participantes y técnicos de las OSC que implementaron el programa).

Una primera evaluación se había presentado en noviembre de 2007, con los resultados obtenidos para los dos primeros llamados del programa.

El total de casos para los que se dispone de formulario de ingreso y de salida, sobre los que se realizó el análisis cuantitativo, son 4694. Como se observa en el siguiente cuadro, en su gran mayoría son mujeres.

Tabla I: Cantidad de casos, según sexo y llamado

Nº de llamado	Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
1	210	20,1	833	79,9	1043	100,0
2	117	15,4	644	84,6	761	100,0
3	242	13,8	1507	86,2	1749	100,0
4	117	10,3	1024	89,7	1141	100,0

Los resultados obtenidos ahora –cuando se dispone de la información completa– coinciden a grandes rasgos con los ya obtenidos en 2007.

Las OSC y el Mides

Las OSC que participaron en el programa han sido más pequeñas, con menos experiencia y más conformadas “para la ocasión” que las que lo hicieron en Trabajo por Uruguay. Las propias organizaciones perciben que su trabajo en ocasiones se dificultó por las condiciones en que tuvieron que contactar y motivar a los participantes. Además, se perciben brechas entre los intereses de los participantes y los contenidos y modalidades

de las actividades, que en ocasiones fue grande. Especialmente, costó que los participantes *conectaran* con las actividades más lúdicas.

La voz de equipos técnicos y directivos de las OSC puede servir para conocer cómo se percibió la relación entre las organizaciones y el MIDES. La interacción en términos generales fue percibida como buena, pero algunos puntos se señalaron como aspectos a mejorar por parte de ciertas OSC. Uno de ellos, la necesidad de mayor acercamiento del MIDES a lo que sucede en el Interior del país. Otro, la necesidad de un mayor ajuste del Ministerio a la cotidianeidad de la ejecución del programa. Finalmente, las OSC preferirían tener una mayor participación en las instancias de diseño del programa, para acercar sus posibilidades a los requerimientos del Ministerio.

Organización y relación del programa con los participantes

La división sexual del trabajo en los hogares es un elemento importante para evaluar el programa. Por un lado, CRS no parece haber conseguido fomentar relaciones de género más equitativas en los hogares participantes. Por otro, la división tradicional del trabajo (la mujer en el ámbito doméstico a cargo de tareas reproductivas, el hombre a cargo de lo económico), generó una relación diferencial de hombres y mujeres con el programa. Las mujeres no pudieron compatibilizar fácilmente las tareas domésticas (en especial el cuidado de los hijos) con la permanencia en el programa, mientras que los problemas de los hombres para asistir a CRS tuvieron relación con su necesidad de trabajar en empleos transitorios e informales (*changas*). En el caso de los hogares monoparentales de jefatura femenina, que constituyen un alto porcentaje de los hogares participantes de CRS, la *doble jornada* a la que se ven expuestas las mujeres, dedicadas a lo doméstico y laboral al mismo tiempo, constituyó un traba importante a su asistencia al programa.

En referencia a la conformación de los grupos de CRS, es interesante observar que los participantes valoran especialmente que se contemplen las heterogeneidades y diferencias existentes, ya en términos de dificultades como de potencialidades, así como en cuanto a los intereses y necesidades de los participantes.

Como es lógico, uno de los puntos claves de CRS es trabajar con el costo de oportunidad de asistir al programa, tal como lo entienden los participantes. La *sensación de inutilidad*

que algunos sintieron con ciertas dinámicas colectivas no ayuda a que elijan CRS con respecto a otras formas de ocupar el tiempo y de ese modo combatir las deserciones. Dado que este costo de oportunidad es distinto según roles de género, podría atenderse, por ejemplo, lo que sucede con la crianza de los hijos, apelando a soluciones colectivas que permitan a las mujeres conciliar su participación en el programa con el cuidado de los menores a cargo.

Inclusión social y ciudadanía

Los participantes reconocen un cambio favorable en sus vidas en términos de inclusión social primaria. Particularmente en el acceso a prestaciones sociales fundamentales, tales como servicios de salud (dentro de los cuales se destaca la atención odontológica como el servicio de más valor sanitario y simbólico para los participantes), que comenzaron a utilizar a partir de CRS, manteniendo esa práctica luego de finalizado el programa.

En los siguientes cuadros se observa un índice que suma las respuestas positivas a tres preguntas sobre cuidados de salud en mujeres. Las mujeres de Montevideo tienden a tener un nivel algo mayor que respecto al interior.

Tabla II: Índice de cuidados de salud en mujeres mayores de 14 años, según región

	Región			Total
	Montevideo	Interior	Sin datos	
0	245	676	12	933
Porcentaje	18,6	25,8	21,4	23,4
1	240	507	8	755
Porcentaje	18,3	19,4	14,3	18,9
2	457	815	18	1290
Porcentaje	34,8	31,1	32,1	32,3
3	373	620	18	1011
Porcentaje	28,4	23,7	32,1	25,3
Total	1315	2618	56	3989
Porcentaje	100	100	100	100

Y se observa que el mayor nivel de cuidados, y la ausencia de cuidados, coinciden en la franja de mujeres mayores de 47 años. En cambio, las mujeres jóvenes predominan en los niveles medios de cuidados.

Tabla 1: Índice de cuidados de salud en mujeres mayores de 14 años, según cuartiles de edad

	Edad en cuartiles				Total
	Hasta 30 años	31- 38 años	39- 46 años	Más de 47 años	
0	242	234	190	267	933
	22,4	20,0	20,9	32,2	23,4
1	251	220	159	125	755
	23,3	18,8	17,5	15,1	18,9
2	432	432	276	150	1290
	40,0	37,0	30,3	18,1	32,3
3	154	283	286	288	1011
	14,3	24,2	31,4	34,7	25,3
total	1079	1169	911	830	3989
	100	100	100	100	100

En términos de inclusión social secundaria, los participantes también han evaluado positivamente su mayor participación en redes sociales vinculadas al programa, lo que ha permitido a muchos de ellos superar problemas de aislamiento. Sin embargo, estas redes se restringen a un ámbito cercano geográfica y socialmente, lo que impide que estos vínculos provean a los participantes de nuevos recursos. Y se mantienen por un tiempo muy acotado, quedando reducidas a una mínima expresión cuando finaliza el programa. Por todo esto, puede suponerse que el impacto de estas mejoras en términos de inclusión social probablemente no será muy determinante ni duradero.

Uno de los aspectos centrales desde la perspectiva de los participantes, ha sido el contacto con ciertos derechos que desconocían. Particularmente, derechos laborales y vinculados a la problemática de violencia doméstica. Los participantes destacan con énfasis este aspecto, por lo que es posible que fuera una demanda implícita en parte de la población del PANES. La incorporación de una perspectiva de derechos en relación a la violencia doméstica fue el elemento más resaltado; incluso en la medida en que generó cierta capacidad colectiva para la denuncia penal de situaciones de violencia. Es relevante interpretar el cambio en términos de ciudadanía cuando se aprecian las transformaciones: la desnaturalización de la violencia doméstica, el análisis de este fenómeno a partir de un marco de derechos y el aumento de la participación comunitaria

para la superación de ese y otros problemas. De hecho, se constató un aumento en la participación que no sólo refiere a las movilizaciones anti violencia sino también a problemas comunitarios tales como el acceso a servicios de saneamiento o recreación.

Tabla 2: Conocimiento de derechos laborales según sexo

Que derechos laborales conoce UD?	Hombres		Mujeres		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Aguinaldo	379	55,2	1789	44,6	2169	46,2
Salario vacacional	289	42,1	1390	34,7	1680	35,8
Licencia anual	313	45,6	1496	37,3	1810	38,6
Licencia enfermedad	148	21,5	814	20,3	962	20,5
Licencia maternal	58	8,4	664	16,6	722	15,4
Día por Papanicolaou	20	2,9	226	5,6	246	5,2
Horas extras	154	22,4	605	15,1	760	16,2
Pago día no laborable	77	11,2	335	8,4	413	8,8
DISSE	296	43,1	1732	43,2	2029	43,2
Despido	135	19,7	571	14,3	706	15
Seguro de paro	176	25,6	691	17,2	868	18,5
Otros	145	21,1	773	19,3	918	19,6

Capacidades

En términos de auto evaluación de las competencias transversales, luego de su paso por CRS se observa un aumento de la proporción de personas que declara saber leer, escribir y realizar operaciones matemáticas. Los mayores progresos se observan en el manejo de la lecto-escritura en el caso de los varones y en la capacidad para sumar y restar en el caso de las mujeres. Estos cambios son congruentes con la evaluación positiva que reciben los talleres de lecto-escritura y manejo matemático.

Tabla 3:

Cambios en conocimientos	INGRESO			SALIDA			DIFERENCIAS (S-I)		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sabe leer	88,4	95,1	94,1	90,7	95,3	94,6	2,3	0,2	0,5
Sabe escribir	88,8	95,4	94,4	91,4	95,8	95,2	2,6	0,4	0,8
Sabe sumar y restar	87,5	89,6	89,3	89,8	92,8	92,4	2,3	3,2	3,1

De forma congruente, disminuye la proporción de los que declaran tener dificultades para realizar esas actividades.

Tabla 4: Mejora de las dificultades mencionadas en lecto-escritura

Tiene dificultades para...	INGRESO	SALIDA	DIF.
Leer	27,3	21,2	-6,1
Escribir	25,3	22,8	-2,5
Sumar y restar	19,8	19,8	0

En la mayoría de los aspectos, la evaluación de los cursos y tareas es positiva, en tanto la mayoría de los participantes consideran que aportó o perfeccionó sus capacidades. Sin embargo, casi uno de cada cuatro opina que esto no incrementa sus posibilidades de conseguir empleo. Particularmente, el programa no conformó las expectativas de aquellos participantes de mediana edad de Montevideo, quienes acaso esperaran recibir herramientas concretas de inserción en el mercado de trabajo.

Salidas

El PANES en términos generales no se percibe como un comienzo para cambiar la vida, sino sólo como una ayuda económica que difícilmente pueda convertirse en un punto de apoyo para un proceso de salida de la indigencia. A pesar de eso, existe gran interés en futuros programas del MIDES, casi en términos de dependencia hacia cualquier llamado que provea alguna mejora provisoria.

Como herramienta para planear la salida del programa y generar un camino propio, el trabajo con los Proyectos de Opción Productiva (POP) fue confuso para los participantes, en tanto las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) no siempre brindaron información

clara al respecto. Los proyectos generaron cierta expectativa, que fue luego defraudada por la falta de respuestas y las importantes dificultades de implementación, vinculadas a la falta de capital inicial y al débil vínculo que quedó establecido entre los participantes una vez finalizado el programa.

Expectativas y cambios en la subjetividad

El programa opera sobre el trasfondo de las expectativas de los participantes. Y estas expectativas, relevadas al comienzo del programa, no son muy nítidas o elaboradas con respecto a lo que puede mejorar en sus vidas con Construyendo Rutas de Salida (CRS); no son pocos (36%) los que han participado de CRS por obligación o temor a perder el IC. De todos modos, lo más visible en los participantes es el interés en mejorar sus conocimientos o habilidades (46%), seguido del aumento de las posibilidades de su inserción laboral (22%). Considerando que este último no es el objetivo central del programa, sus expectativas serán en parte defraudadas. Los logros más destacados, por otro lado, se darán en aquellas dimensiones frente a los cuales los participantes no tenían mayores expectativas, como las vinculadas a cambios en la subjetividad.

Tabla 5: Razones de participación según sexo

¿Por qué decidió participar?	Hombre		Mujer		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Por miedo a perder el IC	95	13,8	457	11,4	552	11,8
Por obligación	192	27,9	952	23,8	1144	24,4
Para aumentar posibilidades laborales	188	24,7	844	21,1	1032	22,0
Por ocio	14	2	74	1,8	88	1,9
Para salir de casa	25	3,6	395	9,9	429	9,0
Para aumentar conocimientos-habilidades	282	41	1858	46,4	2141	45,6
Otras	173	25,2	1100	27,5	1273	27,1

Las tareas comunitarias son valoradas positivamente por los participantes, pero no siempre sino cuando implican cierta visibilidad, reconocimiento y utilidad social. La relación cotidiana entre compañeros y con técnicos, así como la disponibilidad de

herramientas y recursos, fue evaluada satisfactoriamente por los participantes, quienes por otro lado perciben un déficit: ven como muy improbable la posibilidad de utilizar lo aprendido en las tareas comunitarias como punto de partida para mejorar la situación laboral.

En definitiva, sabemos que muchos participantes perciben su paso por el programa como asociado a cambios importantes en su vida, mientras muchos otros asocian su participación a una pérdida de tiempo. Sin embargo, aún estos últimos enumeran transformaciones positivas derivadas de CRS. En casi todos los casos tienen que ver con cambios en la subjetividad y en la vida cotidiana. La desrutinización y desnaturalización de su mundo de la vida, así como un incremento en la autoestima y la apertura a otras realidades, superando el aislamiento social, son las principales dimensiones que emergen en el discurso de los participantes cuando hacen referencia a estos cambios.

Conclusiones

Desde la perspectiva de las OSC, la interacción en términos generales fue percibida como buena, pero algunos puntos se señalaron como aspectos a mejorar. Uno de ellos, la necesidad de mayor acercamiento del MIDES a lo que sucede en el Interior del país. Otro, la necesidad de un mayor ajuste del Ministerio a la cotidianeidad de la ejecución del programa. Finalmente, las OSC preferirían tener una mayor participación en las instancias de diseño del programa, para acercar sus posibilidades a los requerimientos del Ministerio.

Hubo dificultades vinculadas con la asistencia a las actividades del programa, vinculadas a las responsabilidades domésticas en el caso de las mujeres, y a las oportunidades de realizar trabajos precarios en el caso de los hombres. Una demanda percibida desde los participantes es que se contemple la heterogeneidad de situaciones.

Las propuestas de elaborar proyectos de inserción productiva generaron confusión y, en algunos casos, expectativas desmedidas.

Más allá de las discrepancias entre los intereses de los participantes y las propuestas del programa, hubo avances en el acceso a servicios, especialmente de salud, y en el tratamiento de la violencia doméstica. Una parte pequeña de los participantes

manifestaron haber mejorado sus capacidades de lectoescritura. En otros aspectos de la subjetividad y de la ciudadanía también se encuentran pequeñas mejoras.