

URUGUAY INTEGRA

Edición 2008

Diseño de evaluación, caracterización de la
población y valoraciones de los actores.

Versión abreviada¹

División de Evaluación
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)
Ministerio de Desarrollo Social
Mayo, 2009

¹ Para ver Informe Final completo consulte página web

www.mides.gub.uy/mides/contenedor.jsp?icons=no&contentid=2784&version=1&site=1&channel=mides

La Evaluación: *Una tarea de todos*

Una de las tareas fundamentales para el buen diseño de políticas y programas públicos es una adecuada evaluación de los mismos. En la estrategia general de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) el trabajo permanente de diseño y aplicación del modelo general de evaluación es tarea cotidiana, con cada programa se discute acerca del modelo específico que mejor de cuenta de la aplicación, el impacto y los resultados de cada uno de ellos.

La DINEM, en conjunto con el Equipo de Políticas Sociales encargado del Programa Uruguay Integra, ha acordado el diseño para la evaluación y seguimiento del programa “Uruguay Integra”.

Es de vital importancia en el proceso de evaluación dar a conocer el diseño, evaluaciones intermedias y la evaluación final de cada programa para demostrar que el trabajo integrando de todos los actores involucrados, es la mejor herramienta para una política sostenible en el tiempo.

Lauro Meléndez
Director Nacional de Evaluación y Monitoreo

Introducción: *El programa y sus objetivos*

Uruguay Integra (UI) es un programa socioeducativo llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el marco del Plan de Equidad. Este programa puede entenderse como la continuación, con modificaciones, del componente *Construyendo Rutas de Salida* (CRS) presente en el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES).

Objetivo General del Programa. Uruguay Integra.

Brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana a sectores de la población en situación de vulnerabilidad social a través de procesos socioeducativos y promocionales, promoviendo de esta manera una auténtica modificación cultural, democrática y de justicia social.

Objetivos Específicos

1 – Contribuir a la problematización y conocimiento de la realidad personal y social, promoviendo el desarrollo de ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos, la expansión de la autonomía crítica y la asunción de una participación activa en la vida económica, social, cultural y política.

2 – Promover el desarrollo de aptitudes y actitudes que contribuyan a la inserción laboral, comprendiendo en ello el desarrollo de la lógica matemática y del manejo de la palabra hablada y escrita, contribuyendo a mejorar las condiciones de empleabilidad.

3 - Promover la integración y participación en las redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural, a la pertenencia e identificación colectiva y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad.

4 – Contribuir a revertir inequidades sociales, asociadas a aspectos de género, raza, etarios, territoriales, discapacidades, entre otros.

Fuente: Pliego Uruguay Integra, 2008.

Si bien los objetivos del programa en el pasaje de CRS a UI, no sufren cambios sustantivos, y puede señalarse a la búsqueda del desarrollo personal y la integración como el espíritu del programa, sí se dan algunas modificaciones en lo que hace a la implementación del mismo. Es así que se identifican tres modalidades diferentes del programa:

- 1) Uruguay Integra – Caif,
- 2) Uruguay Integra – Rural,
- 3) Uruguay Integra – Quinto Llamado.

Las diferencias entre estas modalidades están dadas por la población a la que pretenden acceder. Mientras que la modalidad Caif trabaja con los familiares de los niños que concurren a los Caif, la Rural lo hace con población de centros poblados alejados de los conos urbanos, y la modalidad Quinto Llamado trabaja en los centros urbanos.

El programa tiene como particularidad en relación a CRS, además de la ya señalada con las distintas modalidades, a) una mayor duración en el tiempo –proponiendo ocho meses de intervención–, b) mayor adaptación de las propuestas por parte de las OSC a las particularidades de cada grupo de participantes, y c) la promoción de la participación de población Ex–panes y No–panes. Se entiende a este último punto como elemento importante en la integración que el programa busca promover².

Cupos del programa

Inicialmente el MIDES, por intermedio de la Dirección de Políticas Sociales, acuerda en 2008 con distintas OSC para llevar adelante un total de 237 grupos a lo largo del país.

Si consideramos que el programa se propone un cupo de 20 participantes para cada grupo, la meta en términos de población, es decir la población esperada, es en términos globales de 4740 participantes.

Estrategia de seguimiento y evaluación

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), en conjunto con el equipo de Políticas Sociales encargado del programa Uruguay Integra, acordó el diseño para la evaluación y seguimiento de dicho programa.

El diseño para la evaluación tiene algunas características que merecen la pena ser señaladas, tanto en lo que hace a su concepción, a su implementación, a los actores involucrados en éste y a los objetivos que persigue.

1. **Concepción acordada entre el programa y la DINEM.** Se acordó un diseño que contemplara las demandas de las dos direcciones (Políticas Sociales y DINEM). Acordándose, también, las estrategias e instrumentos a utilizar.
2. **Implementación de la evaluación y seguimiento.** Se busca un diseño donde la recolección de información dependa de diferentes actores: equipos técnicos de las OSC, responsables y supervisores del programa y personal de la DINEM.
3. **Objetivos de la Evaluación y Seguimiento.** Se propone una regularidad de informes que permita al programa conocerse en ejecución, para poder tomar decisiones informadas y en tiempo “real”³.

Para recoger la información necesaria para la evaluación y seguimiento, fueron propuestos tres instrumentos: 1) Encuesta panel para participantes; 2) Estrategia cualitativa; 3) Formularios electrónicos.

² La concurrencia en un mismo grupo de población Ex-PANES y No-PANES se busca y espera tenga efectos positivos en el potencial integrador del programa.

³ En el correr del años 2008, la División de Evaluación realizó tres informes de carácter intermedio; remitiendo los mismos a los responsables del programa

1. Encuesta panel para participantes. Es una encuesta a realizarse a una muestra representativa del total de los y las participantes del programa. Permite captar - a partir de la aplicación de un formulario al ingreso y a la salida del programa - las variaciones que se producen en los participantes en distintas dimensiones de sus vidas. En este caso, se implementó una muestra representativa a nivel nacional de los participantes, sobre el total de grupos de las modalidades Rural y Urbana de “*Uruguay Integra*”.

2. Estrategia cualitativa. Con el fin de conocer en mayor profundidad algunos resultados, las expectativas, satisfacción y los procesos que se desencadenan en los distintos actores, es que se concibió una evaluación cualitativa, a través de distintas técnicas (individuales y/o colectivas). En ésta se contemplarían distintos actores: participantes, OSC-Equipos técnicos, responsables y supervisores del programa.⁴

3. Aplicación de formularios electrónicos. Como señalamos anteriormente la DINEM conjuntamente con los responsables del programa *Uruguay Integra*, acordaron la aplicación de una serie de formularios a efectos de poder dar cuenta del desarrollo del programa, sus participantes y la evaluación que distintos actores hacen del mismo.

Los formularios propuestos fueron cuatro y posibilitaron contar con información en tiempo real y de manera ya sistematizada, permitiendo que la evaluación, monitoreo y seguimiento del programa se transformara rápidamente en insumo y base de información para la decisión, y para reforzar o reformular ciertas prácticas.

a) Formulario de inscripción (ET1): Este formulario fue acordado con los responsables del programa a los efectos de contar con información para todos y cada una de las personas que hayan concurrido al menos una vez al programa.

b) Formulario de registro de equipos técnicos (SUP1): Permite contar con un registro de los técnicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que participan en el programa.

c) Formulario de valoraciones sociales (SUP2): Las valoraciones sociales son instancias de evaluación que realizan los supervisores técnicos de *Uruguay Integra*, bimestralmente, donde evalúan el desarrollo y evolución de los grupos en función de los objetivos y requisitos del programa.

d) Formulario de evaluación de los equipos técnicos (ET2): Se busca identificar facilitadores y obstáculos en la intervención, planificación y/o diseño del programa, así como aspectos que supongan problemas o mejoras en relación a la experiencia de *Construyendo Rutas de Salida*. Asimismo es de interés conocer cómo se valora y considera el trabajo de los supervisores técnicos que el programa refuerza en esta nueva etapa.

⁴ La División de Evaluación creyó conveniente la no implementación de la evaluación cualitativa del programa debido a dos restricciones: la primera refiere a los recursos humanos con los que cuenta al división para dicha actividad y la segunda, que no se contó en tiempo y forma con buenos datos que permitieran un adecuado muestreo teórico.

Principales hallazgos

A continuación se presentan los principales hallazgos de la evaluación del componente “Uruguay Integra”, programa socioeducativo llevado adelante por la Dirección Nacional de Políticas Sociales (MIDES) en el marco del Plan de Equidad. Dicha evaluación fue realizada por el equipo técnico de la División de Evaluación⁵ de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, durante el año 2008.

De esta manera, se presentan en el siguiente informe, la caracterización de los participantes del programa, a partir de la aplicación del formulario de ingreso a cada uno de los participantes incluidos en una muestra representativa a nivel nacional, así como el seguimiento y las evaluaciones que los equipos técnicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y los supervisores del programa hacen del mismo.

En cuanto a la caracterización de los participantes, se exponen a continuación los datos relevados:

- En primer lugar, teniendo en cuenta la búsqueda que el programa tuvo hacia la co-participación de población Ex-PANES con aquella que no formó parte del mismo (No-PANES), a partir de los datos obtenidos, se puede decir que esto se logra satisfactoriamente. El 50,5% de la población pertenecía al PANES mientras que el 47% no⁶. Esta relación no se modifica sustantivamente ya sea si se observa por grupo o por región aunque en Montevideo y Canelones esta co-participación tiene mejores resultados con respecto al resto del país.
- Quienes participan del programa Uruguay Integra son en su gran mayoría mujeres (91,5%), característica que se repite si se tienen en cuenta los datos obtenidos en evaluaciones de programas anteriores como “Construyendo Rutas de Salida” (CRS) y “Trabajo por Uruguay” (TXU), aunque su magnitud en Uruguay Integra es algo mayor. Del mismo modo, siguen prevaleciendo los jefes de hogar y los hogares de parejas con hijos. Sin embargo, se observa una diferencia cuando se miran ambas poblaciones: mayor número de hogares unipersonales en el caso de los No-PANES, mientras que en los Ex-PANES el tipo de hogar que se encuentra seguido al de pareja con hijos es el monoparental. Por su parte, el promedio de edad de los participantes es de 42 años, siendo las mujeres más jóvenes. Si se comparan ambas poblaciones, la población No-PANES es más envejecida, con un promedio de edad de 44 años frente a 39 de la Ex-PANES.
- En cuanto al nivel educativo, los participantes de UI presentan niveles más altos si se los compara con población de CRS y TXU, sin embargo cabe hacer algunas puntualizaciones. El 60% no supera educación primaria, mientras que el 28% ha

⁵ **Equipo técnico de la División de Evaluación:** **Coordinadora General:** Soc. Marianela Bertoni; **Responsables del Informe:** Soc. Martín Moreno, Soc. Virginia Sáenz; **Colaboradores:** Soc. Nicolás Brunet, Soc. Lorena Custodio, Soc. Victoria Fernández, Soc. Mauricio Ruchansky, Soc. Henry Trujillo, Polit. Martín Koolhaas.

⁶ Para el restante 2,5% no se tienen datos que permitan identificar a qué tipo de población pertenecen.

alcanzado a cursar al menos un año de secundaria. Si se consideran ambas poblaciones, la población No-PANES tiene mayores niveles educativos, y la mayor diferencia se encuentra en secundaria, donde el 42% de los No-PANES ha alcanzado a cursar al menos al menos un año en este nivel, frente a un 28% de la población Ex-PANES.

- En lo que hace a la condición de actividad de los participantes, se encuentra que la tasa de ocupación es de 51,5%, la de desocupación de un 20,7% y los inactivos representan el 25,4%. Si reparamos en ambas poblaciones encontramos la mayor diferencia en los inactivos, los que representan un 32,7% frente a un 19,8% de los Ex-PANES. Si nos detenemos en los conocimientos y competencias útiles para el mercado laboral cabe señalar que se encuentran importantes diferencias en cuanto al conocimiento en computación, donde los que presentan menores conocimientos son los que no formaron parte del PANES. Se constató, sin embargo, que estas diferencias en el manejo de PC se encuentran vinculadas a la edad de los participantes más que a su participación en el PANES.
- En términos de conocimiento de derechos, los participantes de UI, en general, presentan mayores niveles de exigibilidad que población relevada en otras instancias de evaluación⁷. A su vez, al interior de la población de UI, existen diferencias en cuanto a las actividades que realizan en este mismo sentido, pero nuevamente en la mayoría de las acciones los porcentajes más altos los encontramos en la población Ex-PANES
- Un aspecto interesante se observó en los datos obtenidos en cuanto a las redes sociales con las que los participantes de UI cuentan. En tal sentido, la población No-PANES accede o conoce a personas que cuentan con mayores recursos, en términos de capital simbólico, cultural y/o económico. Asimismo, éstas forman parte del círculo más cercano, son familiares o amigos; mientras que para la población Ex-PANES, las personas que conocen con estas características pertenecen a un entorno más lejano. En el entendido que los lazos más fuertes hace que los recursos se obtengan con mayor facilidad, la población No-PANES se encuentra mejor posicionada en lo que a *redes* refiere. Queda pendiente observar qué efectos tiene esta característica de los No-PANES, en la población Ex-PANES.
- Por último, en cuanto a los cuidados de salud, se encontraron avances en lo que hace a los estudios y controles ginecológicos que realizan las mujeres con respecto a poblaciones que pasaron por otros programas: CRS y TXU. No obstante sigue habiendo un 17% de mujeres que declaran no haberse realizado ningún estudio. Por su parte, también se advierte una diferencia importante en relación a la salud o cuidados de los niños, cuando comparamos población Ex-PANES y No-PANES. La población Ex-PANES presenta porcentajes más altos que la No-PANES en cuanto a llevar a algún niño del hogar a consulta con el médico, y al dentista. En este sentido, se pueden advertir

⁷ La comparación se realizó en este caso, con la población incluida en la Encuesta de Seguimiento del PANES.

efectos positivos del pasaje por los programas del PANES en lo que a cuidados de salud se refiere.

En lo que respecta a las valoraciones que equipos técnicos hacen del programa, se pueden resumir los datos obtenidos en los siguientes puntos:

- Lo primero a resaltar es la dificultad señalada por parte de los equipos técnicos en la convocatoria de los participantes, donde el 61% señala que ésta ha sido difícil o muy difícil. Estas valoraciones deberían ser útiles para poder repensar y rediseñar los mecanismos de convocatoria.
- Por otro lado, en cuanto a los facilitadores y obstáculos que encuentran los equipos técnicos en el funcionamiento de los grupos, como facilitadores se señalan el buen relacionamiento entre los participantes y de éstos con los integrantes del equipo técnico. Como obstáculos, por otra parte, se distinguen la coincidencia de las actividades propuestas con actividades laborales, la dificultad de compatibilizarlas con las tareas domésticas y la no existencia de incentivos económicos para la participación. Como se ve, los primeros obstáculos hacen referencia a lo que en anteriores instancias de evaluación hemos identificado como “costo de oportunidad” de participación en el programa, aspecto central si consideramos resultados de evaluaciones como los de CRS y TXU⁸.
- Por último, los principales logros que - de acuerdo a las valoraciones de los equipos técnicos - el programa tiene en los participantes, nuevamente recaen en la ganancia en confianza que éstos tienen, una mayor autoestima, motivación y conocimiento de derechos.

Los supervisores también realizaron valoraciones acerca del programa y del funcionamiento de los grupos.

- Si bien en términos generales las valoraciones que realizan los supervisores, sobre el funcionamiento y cumplimiento de los ejes del programa por parte de cada grupo, son positivas en las distintas dimensiones evaluadas, es clave entender que éstas se realizan sobre aquellos grupos que finalizaron el programa. Esto es, las valoraciones recibidas son de aquellos grupos que mejor funcionan, lo cual puede imponer un sesgo a las valoraciones⁹.
- De todos modos, uno de los datos obtenidos en cuanto a la variación de la participación en los tres períodos evaluados, lleva a reflexionar que no solo es difícil la convocatoria sino también lograr que los participantes permanezcan en el programa.

⁸ Este “costo de oportunidad” tiene la característica de ser diferencial por sexo. Cf. Informes de evaluación CRS y TXU. www.mides.gub.uy

⁹ Este sesgo puede estar dado por dos factores. El primero, los grupos con un rendimiento no aceptable son rescindidos; el segundo, la función de los formularios sociales es habilitar o no el pago a las distintas OSC convenientes, en consecuencia puede llevar a una mayor tolerancia a la hora de la evaluación.

Esto llevó que para el año 2009 se haya acordado entre los responsables del programa y la División de Evaluación (DINEM) la necesidad de contar con un registro de asistencias y motivos de abandono, en el entendido que conocer estos últimos puede repercutir en forma favorable tanto para convocar como para buscar estrategias que permitan la permanencia de los participantes en el programa.

Síntesis, conclusiones y líneas a seguir

En base a la caracterización de los participantes del Programa Uruguay Integra, así como las valoraciones que realizan los Equipos técnicos y Supervisores del mismo, se presentan las principales conclusiones de este trabajo, las que se transformarán en información de base para futuras evaluaciones del programa.

En primer lugar, partiendo del resultado satisfactorio en cuanto a la co-participación de población Ex-PANES y No-PANES, podemos decir que ambas poblaciones presentan características sustantivamente diferentes en la mayoría de las dimensiones relevadas en la evaluación.

En cuanto a las características sociodemográficas, las principales diferencias se dan en la Edad de los participantes, el Nivel educativo y la Composición de los hogares. En tal sentido diremos que la población No-PANES es más envejecida, presenta niveles educativos superiores y sus hogares son menos numerosos.

A su vez, también encontramos diferencias importantes en la condición de actividad y en los ingresos de los participantes, donde la Población No-PANES tiene un alto porcentaje de inactivos en relación a la población Ex-PANES, y asimismo mejores ingresos en términos medios.

Estas primeras diferencias, en su conjunto, pueden explicar o al menos alimentar ciertas hipótesis acerca de otras dimensiones más relevantes como ser competencias laborales, redes sociales, participación social, conocimientos de derechos, entre otras.

En lo que refiere a las competencias o habilidades específicas para el mercado de trabajo, la población No-PANES tiene mayores conocimientos en oficios, pero presenta menores habilidades y conocimientos en computación para los mayores de 35 años, aspecto importante a la hora de considerar la empleabilidad. Esto puede deberse, como señalamos en párrafos anteriores a la edad de los participantes, así como a la condición de actividad de los mismos. En tal sentido, podemos suponer, si son más inactivos y más envejecidos, no tengan interés en aumentar sus competencias laborales.

Otra de las conclusiones a las que se llega a partir de este trabajo es la existencia de una clara relación entre nivel educativo, ingresos y redes sociales que tienen los participantes. En las tres dimensiones se encuentran sustanciales diferencias si miramos ambas poblaciones (Ex-PANES y No-PANES). Lo que decimos es que a mayores niveles de una, más de otra.

Sin embargo, si nos remitimos al apartado de construcción de ciudadanía, podemos ver que tanto en conocimiento como en la exigibilidad de derechos, y participación social, los participantes que formaron parte del PANES presentan índices más altos, en comparación con la población No-PANES. En efecto podríamos suponer que el PANES, y la diversidad de programas a los que se expusieron los participantes u hogares de los mismos, tuvieron efectos positivos en estas dimensiones, o bien existe un sesgo en el reclutamiento que realizan las

OSC, es decir, trabajan con aquellos participantes que están mejor, considerando la población Ex-PANES.

Ante la heterogeneidad observada al interior de la población de Uruguay Integra podríamos plantear algunas hipótesis que la expliquen, hipótesis que tienen que ver con el territorio y el reclutamiento que realizan las OSC:

1. **la zona de reclutamiento escogida por las OSC no es *tan* territorial** y reclutan de zonas alejadas de la sede de la OSC, logrando mayor heterogeneidad social.
2. **los territorios de influencia de las OSC no son *tan* socialmente homogéneos.**
3. En el caso de que haya funcionado **el *boca a boca* entre participantes** (auto -reclutamiento), entonces sus redes no son ***tan* socialmente homogéneas.**

Estas hipótesis nos dan el punta pié para la evaluación del programa para el 2009, en la cual creemos pertinente lograr identificar modelos territoriales de reclutamiento, con el objetivo de realizar sugerencias sobre cómo operan las OSC.

En segundo lugar, haremos referencia a las conclusiones que surgen de las valoraciones que realizan técnicos y supervisores del programa.

La conclusión más contundente hace a la convocatoria y permanencia de los participantes en el programa. Tanto las valoraciones realizadas por los técnicos como por los supervisores de Uruguay Integra, nos llevan a concluir que **resulta muy difícil encontrar estrategias de convocatoria así como lograr que los participantes mantengan una motivación “estable” que los lleve a completar el proceso del programa.**

En cuanto a este último punto, es decir, la permanencia en el programa, creemos que un mecanismo que puede ayudar, en este sentido, tiene que ver con considerar el **costo de oportunidad** que supone la participación en el programa. Como se ha señalado en informes anteriores de la División de Evaluación lo que “pierde” el participante por participar en el programa es realmente central. Esto nuevamente se confirma si miramos los principales obstáculos señalados por los técnicos en cuanto al funcionamiento de los grupos: los horarios en que funciona el grupo coincide con actividades laborales y/o educativas del participante y la dificultad de compatibilizar las actividades propuestas por el programa, con las tareas domésticas de los mismos.

Otro punto a detenernos, en el mismo sentido, puede estar relacionado con la “utilidad” o “valor” que los participantes perciben de las actividades propuestas. Este aspecto ya ha sido señalado para CRS y en consecuencia es otro de los puntos que se deberían tener presente si se quiere lograr una mayor permanencia de los participantes. Es importante señalar que el programa, en su edición 2009, se propone incorporar una actividad específica que oficie de eje a partir del cual se aborden los distintos objetivos y dimensiones que Uruguay Integra se propone.

Por otra parte, los equipos técnicos destacan el acompañamiento y aportes que reciben por parte de los supervisores del programa. Consideramos entonces que, en este sentido, se ha avanzado en torno a la comunicación entre ambos actores.

Por último, en lo que respecta a las valoraciones que hacen los equipos técnicos, cuando se refieren a los principales logros o avances de los participantes, siguen resaltando aquellos que hacen a la autoestima, ganancia en confianza en sí mismos, y en menor medida, avances en la motivación y conocimiento de derechos. Estos logros ya han sido constatados en evaluaciones anteriores, lo que nos hace repensar en cuanto a si estas “ganancias” se mantienen en el tiempo y si tienen efectos en otras dimensiones de la vida de participantes.

En cuanto a las valoraciones que hacen los supervisores puede sumarse lo siguiente.

En primer término, recordar lo que señalamos en párrafos anteriores, la convocatoria y lograr la permanencia de los participantes en el programa es un “problema” clave.

En segundo lugar, los supervisores valoran -en términos generales- de forma satisfactoria las distintas dimensiones relevadas. De todos modos, no es menor recordad que las valoraciones que realizan los supervisores son de aquellos grupos que finalizan el programa, por ende, aquellos que funcionan “mejor”. En tal sentido, podríamos decir que los resultados obtenidos en estas valoraciones eran esperables, en el entendido que las valoraciones “negativas” hubieran llevado a que el grupo evaluado “caiga”, es decir, a la rescisión del contrato.

De todas formas, un aspecto que vale resaltar es el grado de coincidencia en la mirada que tienen supervisores y técnicos hacia el programa.

No obstante, aquellas miradas que no concuerdan no conforman un porcentaje menor, por lo que quizá sería pertinente ahondar en esas diferencias para tener un mayor conocimiento de tales discrepancias.

A partir de estas conclusiones se abren preguntas e hipótesis que intentaremos dar cuenta en futuras evaluaciones de este programa. Si bien en esta ocasión no se pudo realizar una evaluación que mostrara los resultados del programa en cuanto a sus objetivos, como señalábamos al inicio, consideramos que los datos obtenidos en este trabajo son centrales y nos orientan hacia un futuro análisis de los efectos buscados y no buscados del programa.