

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO
DIVISIÓN EVALUACIÓN

PROGRAMA
URUGUAY TRABAJA
Edición 2009

RESULTADOS EVALUACIÓN
INFORME FINAL

Julio, 2011

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Daniel Olesker
Ministro

Lauro Meléndez
Subsecretario

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación: Director: Martín Moreno.

Equipo: Virginia Rojo, Virginia Sáenz; Paola Castillo; Leonardo Cosse; Federico da Costa, Thomas Evans, María Victoria Fernández; Marcela García; Leticia Glik; Carolina González; Nicolás González; Mario Real; Gabriela Ugo. **Equipo campo:** Carolina Ortiz de Taranco (Jefa de campo); María del Carmen Correa; Cecilia David; Mario De Pena; Matilde Goñi; Silvina Noria; Lucía Olivera; Cecilia Pontet; Valentina Selios; Alberto Zas.

División de Monitoreo: Director: Francisco Terra.

Equipo: Ana Laura Casotti; Julio Llanes; Angélica Benítez; Víctor Borrás Ramos; Cecilia De Rosa.

Unidad de Seguimiento de programas: Directora: Lorena Custodio.

Equipo. Natalia Caballero; Cecilia Capel; Federico Carve; Karina Colombo; Guillermo D'Angelo; Richard Detomasi; Federico González; Martín Hahn; Luis Lagaxio; Martín Lavalleja; Diego Martínez; Gabriela Mathieu; Demian Minteguiaga; Nicolás Paz; Philippe Rimoli; Mariana Tenenbaum; Laura Zacheo. **Equipo campo:** (Jefatura de Campo) Sonia Acosta, Fabiana Bautista, Sebastián Venanzetti, Jorge Vera,

Responsables del documento de Trabajo

Martín Moreno
Virginia Rojo
Nicolás Brunet
Cecilia Hasting
Ignacio Pardo

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Noviembre de 2011

18 de Julio 1453.

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (598) 24000302

Fax: (598) 24000302

Mail: www.mides.gub.uy

INDICE

Resumen Ejecutivo.....	6
Introducción.....	14
Capítulo I	
I.I Antecedentes.....	16
I.II Descripción del Programa.....	19
<i>Objetivo General</i>	22
<i>Objetivos Específicos</i>	23
Capítulo II	
II.I Características del Llamado Uruguay Trabaja2009.....	24
II.II Población Objetivo.....	26
II.III Cobertura del Programa.....	28
II. IV Inscriptos y Participantes del Programa.....	30
II. V Perfil Sociodemográfico de los Participantes. Edición 2009.....	31
II. VI Diseño de Evaluación 2009.....	33
Capítulo III	
Principales Resultados Evaluación UT 2009.....	37
III. I Seguimiento Convenios.....	37
<i>Condiciones de Trabajo</i>	38
<i>Perfil de Equipos Técnicos</i>	40
III.II Cumplimiento de Metas.....	42
III.III Encuesta Panel: Resultados principales dimensiones del Programa.....	48

Empleabilidad.....	48
<i>Aprendizaje de oficios.....</i>	51
<i>Alfabetización Digital.....</i>	55
<i>Índice de Empleabilidad Básica (IEB).....</i>	60
<i>Autoestima.....</i>	68
<i>Capital Social.....</i>	71
Exigibilidad de Derechos.....	76
Ciudadanía Activa.....	82
Percepciones de Bienestar: Cambio en los niveles de satisfacción en diversos aspectos de la vida de los Participantes.....	84
Mejores en el Ingreso.....	87
Inserción Laboral.....	89
III.IV Análisis del Impacto de UT en el Empleo.....	94
Capítulo IV	
Consideraciones finales.....	102
<i>Bibliografía.....</i>	105
ANEXO.....	107

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa “Uruguay Trabaja” (UT) se inicia en 2008 en el marco del Plan de Equidad desde el componente Trabajo Promovido conjuntamente con el Programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Su antecesor directo fue el Programa Trabajo por Uruguay (TXU), el cual entre 2005 y 2007 realizó 13 Ediciones.

Entre los aprendizajes que dejó Trabajo por Uruguay y que pudieron ser tenidos en cuenta en la nueva versión del Programa a través de Uruguay Trabaja se destaca:

- ✓ *Necesidad de enfatizar los aspectos de capacitación y formación* que permitieran a los participantes apropiarse de los conocimientos básicos de la alfabetización así como otorgarles oportunidades de reinserción en la educación formal a través de acreditaciones por experiencia o bien mediante otras alternativas.
- ✓ *Necesidad de lograr una capacitación específica que permita mejorar el desempeño en el mundo del trabajo una vez finalizado el Programa.* A través de la experiencia se observó la necesidad de incorporar informática como una herramienta obligatoria, tanto por su valor “alfabetizador” como por la posibilidad de reforzar, a través de ella, habilidades transversales (pensamiento lógico, aritmética, uso del lenguaje, etc.), sociales y de cooperación desde los cuales contribuir a romper “aspectos simbólicos” que hacen a la exclusión.
- ✓ *Rol del acompañamiento social.* Importancia de este rol entre los integrantes del Equipo Técnico que trabaja con los grupos de modo de asegurar *que* el centro de la propuesta se ubique en las personas (Uruguay Trabaja, 2010: 29).

En cuanto a los resultados que han mostrado las sucesivas evaluaciones de Trabajo por Uruguay¹, y que es necesario tener en cuenta a la hora de la lectura de nuevos resultados, vale mencionar:

- ✓ *Feminización y edades medias* en los participantes (en torno a los 40 años, siendo levemente más jóvenes las mujeres).
- ✓ *Algo más de 3 de cada 4 participantes se encuentran ocupados al inicio del Programa.* Dichas ocupaciones son de tipo precarias e informales asociadas a “estrategias de supervivencia” o “changas”.
- ✓ *El acceso a servicios de salud (principalmente bucal y oftalmológica) redundó en términos de mejora de la auto percepción de los participantes:* autoestima, autopresentación, y socialización, lo que mejora las chances subjetivas (y objetivas) en el mercado de trabajo.
- ✓ *Las redes de participación si bien mejoran se caracterizan por tratarse de vínculos cercanos (familiares y amigos) las cuales mantienen el carácter horizontal de las redes.*
- ✓ *No se registran cambios en términos de participación social.*
- ✓ *Se observa una mejora en el conocimiento de derechos que induce a pensar en resultados positivos en la promoción de una “cultura de derechos” en los participantes.* La mayor valoración de este “aporte” por parte del Programa se registra en los contenidos vinculados a derechos relacionados con: el mundo del trabajo, la seguridad social y la violencia doméstica.
- ✓ *El Programa supone un incremento en los ingresos de los hogares para 3 de cada 4 hogares.*

El presente informe contiene los resultados de la evaluación del Programa en su Edición 2009. Los dos llamados que realizó el Programa en dicho año, cubrieron un total de 3850 cupos (algo por encima de lo previsto en su diseño) si bien se inscribieron, para participar en el Programa, unas 19.000 personas en todo el país.

¹ Nos referimos a los resultados de las evaluaciones realizadas por DINEM para los 8 llamados realizados entre 2005 y 2007: 1, 2, 3, 4, 5 y las reediciones del llamado 3 y 4.

Según la estimación de la población objetivo a la cual se dirige el Programa, realizada en base a cálculos propios con la Encuesta Continua de Hogares (ECH, 2009)-INE, los inscriptos representan un 15% de dicha población, y los cupos de 2009 un 3%.

La Evaluación 2009, incluyó una combinación de metodologías cualitativas y cuantitativas; en el primer caso se recurrió a entrevistas con los principales actores involucrados en el Programa (fundamentalmente a participantes y Equipos Técnicos responsables de los grupos desde las OSCs), en continuidad con la estrategia de evaluación adoptada para otros Programas Mides, y se incorporaron además, técnicas cuantitativas y nuevos instrumentos estadísticos de análisis, nunca antes aplicados a las evaluaciones de este Programa, como es la Evaluación de Impacto.

Concretamente los instrumentos de evaluación utilizados y previstos en el diseño fueron: 1) Un Formulario digital (estandarizado) y autoadministrado por los Equipos Técnicos con el objetivo de realizar el Seguimiento de los Convenios y analizar el Cumplimiento de Metas del Programa; 2) Una Pauta cualitativa a Equipos Técnico dirigida a la Evaluación de Procesos del Programa; 3) la Encuesta Panel a Participantes de evaluación de Resultados sobre las principales dimensiones en las que actúa el Programa.

De forma complementaria, el presente informe se vale de fuentes secundarias como ser los registros administrativos de cotizaciones de BPS en base a los cuales se analizan resultados de Inserción Laboral, y de información cualitativa (entrevistas a participantes) generada en el marco de la investigación de tesis doctoral del sociólogo Ignacio Pardo². Dicho trabajo, también contribuye al presente informe con los hallazgos de la evaluación de *impacto* en el Empleo Formal de los Participantes, aportando una nueva mirada a la Evaluación del Programa.

En cuanto a los principales resultados se destaca:

² "Usar métodos combinados para la evaluación de Programas Sociales. El caso de 'Uruguay Trabaja', Tesis para la obtención del título de Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 2011. Pardo ha formado parte de la DINEM y participado de anteriores evaluaciones y actualmente se desempeña en otras líneas de investigación de la DINEM, concretamente en el Proyecto "Trayectorias individuales y dinámica familiar en los participantes de Programas MIDES. Programa de Población FCS-UdelaR", desde FCS.

- ✓ Respecto al *Perfil de los participantes*, en continuidad con el perfil de anteriores ediciones de UT y TXU, así como de anteriores Programas Mides, se trata de mujeres (7 de cada 10 participantes), de edades medias (casi la mitad tienen entre 30 y 49 años), de bajo nivel educativo y en general con roles de jefatura en el hogar.
En cuanto al perfil laboral, la gran mayoría ha tenido alguna experiencia laboral de trabajo remunerado en su vida (70%), y en la misma proporción (7 de cada 10) se encontraban trabajando de forma remunerada al inicio del Programa; lo que también significa una continuidad con el perfil laboral de participantes de ediciones anteriores.

- ✓ En cuanto al *Seguimiento de convenios*, vale destacar la experiencia declarada de los Equipos Técnicos en anteriores ediciones del Programa así como en Trabajo por Uruguay y la alta proporción de Convenios que cuentan con al menos un integrante del Equipo Local.

- ✓ Respecto a otras de las dimensiones analizadas en el Seguimiento como acceso a *Uniformes*, problemas de *Transporte*, e incidencia de *Accidentes Laborales*, podemos decir que no se detectan graves problemas de implementación que no hayan podido ser resueltos, en términos generales, en tiempo y forma por parte del Programa.

- ✓ Sobre el *Cumplimiento de Metas* establecidas por el Programa, pueden distinguirse entre aquellas que alcanzan el nivel establecido por el Programa (e incluso lo superan) o bien se aproximan a él, y aquellas otras donde se constata una brecha importante de cumplimiento de las mismas. En el primer grupo se encuentra la *meta V*: participantes con competencias y certificación (88% de 80%); *meta III(a)*: participantes con documentación básica tramitada (91% en 90%); *meta I*: participantes con carné de salud (83% sobre 90%); *meta IV (b)*: participantes con tratamientos odontológicos iniciados (58% de 65%); Mientras en el grupo con metas que podríamos catalogar con “problemas” para su cumplimiento se encuentra: la *meta VII*: participantes con Inserción Laboral formal (3% de 15%)³; la *meta VI*: participantes con estrategias de ingresos mejoras (45% de 60%); la

³ Para el cálculo de esta meta se construyeron varios escenarios, este dato corresponde al Escenario 3 que entendemos es el que contempla una definición de la meta más ajustada a la definición adoptada por el Programa.

meta II: participantes con conocimiento de derechos (51% de 90%); la meta III (b): participantes con asesoramiento en Problemas Sociales (64% de 90%); *meta IV(a)*: participantes con tratamientos odontológicos concluidos (21% en 65%).

La información cualitativa, proveniente fundamentalmente en este caso de los Equipos Técnicos, complementan los resultados en términos de aportar posibles explicaciones sobre factores que intervienen para ocasionar estas “brechas” de cumplimiento. Dichos factores deben ser tenidos en cuenta, conjuntamente y a la luz de restricciones existentes en la propia medición de la metas, aspectos que se tratan el Capítulo III: Cumplimiento de Metas.

- ✓ En cuanto a los resultados de la *Encuesta Panel* en lo que hace a la indagación del cambio observado en las principales dimensiones sobre las que pretende incidir el Programa *Antes y Después* del tránsito por le mismo , se destaca : en primer lugar la mejora, en términos promedio, en el *Aprendizaje de un oficio* por parte de los participantes lo que puede asociarse (si bien no atribuirse estrictamente), al componente de la Capacitación Específica y de la Tarea Operativa que desarrollan en el Programa; en segundo lugar, la mejora (declarada por los participantes) en el *Manejo de PC*.

El análisis de los factores determinantes del *Aprendizaje de un oficio* y de la mejora en el *Manejo de PC* indica que son las mujeres de 30 a 49 años quienes tienen mayor probabilidad de aprender un oficio (dado que no tenían uno al inicio), así como también son las mujeres de nivel educativo superior a Primaria, quienes mayormente mejoran su Manejo de PC.

- ✓ En tercer lugar, sobre otras dimensiones que hacen a la mejora de la empleabilidad como ser el capital social (concretamente el cambio respecto al acceso a *redes vinculares*), se observa una disminución promedio del porcentaje de participantes que declaraban no contar con *ningún vínculo* tanto a nivel familiar y de amigos, como de conocidos. La disminución fue mayor en el caso de estos últimos, pero poco se puede decir (sólo se cuenta con algunos indicios que arrojan las entrevistas a técnicos y participantes), respecto a la sostenibilidad de los mismos

lo cual sería un factor clave para que dichos vínculos se transformaran en un recurso favorable a la empleabilidad.

Algo similar sucede respecto a la autoestima como dimensión subjetiva de la empleabilidad; en tanto se constata, al menos en alguna de sus dimensiones medidas (en el entorno de "Amigos"), una mejora en los participantes. Este resultado, es positivo, si bien no es novedoso dado que se reitera un resultado -no intencional ni deliberado por parte del Programa-, pero constatado en anteriores evaluaciones tanto de Uruguay Trabaja, de TXU como de otros Programas Mides.

- ✓ Mediante el índice de Empleabilidad Básica (IEB), se analizó y comparó la distribución de los participantes *Antes* y *Después* del Programa, en los distintos niveles de Empleabilidad contemplados por dicho índice. El mismo permitió constatar un aumento significativo en el nivel "Muy Aceptable" del IEB. Las dimensiones contempladas en la construcción del índice fueron: *Competencias Específicas* (Posesión de un Oficio); *Iniciativas de Autoempleo*; *Competencias Transversales* (Manejo de ordenador o PC); *Competencias en la búsqueda de empleo*. En tanto índice de Empleabilidad "Básica", no incluyó otras dimensiones como ser autoestima o capital social, las que no obstante fueron analizadas por separado, en otra parte del análisis.

- ✓ El Programa se propone entre sus objetivos "Mejorar el ingreso económico de las personas participantes", lo que se busca desde el subsidio económico que otorga el Programa. Pese a las limitantes que siempre conlleva la medición de ingresos, los resultados dan cuenta de un cambio favorable en el nivel de ingresos de los hogares, como es de esperar, a partir de la "inyección" de ingresos que significa el subsidio que otorga el Programa para los hogares de los participantes. Mientras *Antes* de UT 7 de cada 10 participantes percibían hasta \$U 4000 de ingresos en sus

hogares, *Después* del Programa (estrictamente la medición fue Durante el Programa), 5 de cada 10 perciben \$U 5000 y más.

- ✓ En cuanto a aspectos más generales de la inclusión social, se midió la mejora en la exigibilidad de derechos (acciones tendientes al ejercicio de derechos sociales y laborales) y la ciudadanía activa. En el primer caso, los resultados no permiten afirmar acerca de modificaciones estadísticamente significativas en la “exigibilidad”, no obstante se detallan los resultados en términos de “tendencias” a través de una tipología de cambio y estabilidad que permite dar cuenta de cuatro direcciones del cambio en el comportamiento de los participantes: “Estabilidad negativa” (no se realizan acciones ni *Antes* ni *Después* del Programa); “Cambio negativo” (se realizaban *Antes* y no *Después*); “Estabilidad positiva” (se realizaban *Antes* y *Después*) y “Cambio positivo” (no se realizaban acciones *Antes* y sí *Después* del Programa).

Respecto al resultado sobre *ciudadanía activa* medida por la participación en organizaciones sociales, se produce un resultado semejante al de *redes vinculares*: sólo puede concluirse respecto al cambio en el nivel de “No participa” en *Ninguna* Organización, donde se produce una disminución POST-Programa de la distribución de los participantes en este nivel, arrojando un resultado en principio positivo al respecto, si bien ameritaría una mayor profundización en este aspecto.

- ✓ Finalmente, la *Evaluación de Impacto* con la cual se analizó los *efectos* del Programa en el empleo formal de los participantes aislando la incidencia de factores ajenos al Programa, y pudiendo comparar los resultados de los participantes que transitaron por UT (grupo de tratamiento), respecto a un grupo con similar características pero que no pasó por el Programa (grupo de control), mostró, en primer lugar, que no puede constatarse diferencias en ambos grupos que denoten efectos del Programa en la obtención de un empleo formal por parte de los participantes; en segundo lugar, sí se observa un efecto (aunque “mínimo”) en la duración en el empleo medido por la duración de la cotización. Pese a pequeñas diferencias según el método de emparejamiento

escogido, los resultados indican que el efecto del Programa sobre la duración en el empleo de los participantes (de duración promedio superior al mes), es de un día y medio.

Por último, decir que la evaluación 2009 buscó la complementariedad de técnicas cuantitativas y cualitativas, por lo cual si bien a lo largo del texto ocupa mayor lugar el análisis cuantitativo dado por el análisis de resultados de la Encuesta Panel, el informe intercala información cualitativa que consideramos enriquece los resultados cuantitativos dando nuevos elementos para su interpretación.

Introducción

El presente informe contiene los principales resultados de la Evaluación del Programa Uruguay Trabaja en su edición 2009. La estrategia de evaluación combinó distintas metodologías (cuantitativas y cualitativas) dirigidas a satisfacer tanto objetivos de Seguimiento de los Convenios y de medición del Cumplimiento de las metas, como objetivos de evaluación de resultados en los participantes luego del pasaje por el Programa, asociados a los objetivos generales y específicos establecidos por el mismo.

Respecto a la evaluación de resultados, el informe incorpora además una primera aproximación a la Evaluación de Impacto del Programa en el acceso al empleo formal y duración del empleo en los participantes en base a datos administrativos (registros de cotizaciones al BPS)⁴

Vale tener presente, por otra parte, que es la edición 2009 es la primera edición evaluada por la DINEM en términos de resultados estrictamente, lo cual fue posible con la instrumentación de la Encuesta Panel a participantes.

Recordamos que *Uruguay Trabaja* comienza a instrumentarse en 2008 el marco del Plan de Equidad, y que en términos generales mantiene en su esencia los rasgos de lo que fue, en el marco del PANES, el Programa *Trabajo por Uruguay*. Actualmente en 2011, continúa su implementación en todo el territorio nacional, siendo uno de los Programas socioeducativos de mayor difusión y notoriedad pública para el MIDES.

Respecto a los resultados que se presentan a continuación, que como fuera señalado se desprenden de un diseño ampliado que combina tanto técnicas cuantitativas y cualitativas, los mismos se presentan dando preponderancia a los resultados de la Encuesta Panel pero buscando “contrastar” o validar dichos resultados a la luz de la

⁴ Realizada por Pardo I, 2011 en el marco de la investigación ya citada.

información cualitativa proveniente de los discursos tanto de los participantes como de los Equipos Técnicos. Dicha opción se justifica por la importancia que en el Diseño 2009 adquiere este componente de la evaluación, a partir de la aplicación de la Encuesta Panel que como señaláramos, es la primera vez que se realiza para este Programa.

No obstante, la información cualitativa no deja de ser relevante como parte fundamental de los resultados globales del Programa, sino que por el contrario se mantiene la tradición de la DINEM, desde anteriores evaluaciones de los Programas Mides, de dar un rol preponderante a la evaluación desde la perspectiva de los principales protagonistas.

El contenido del informe se ordena en cuatro capítulos con los siguientes contenidos: el *Capítulo I* incluye la descripción del Programa junto con una breve reseña de sus antecedentes, el *Capítulo II*, describe las principales características del Programa en su edición 2009 incluyendo la descripción de la estrategia de evaluación para dicha edición, el *Capítulo III* presenta los resultados los cuales se ordenan en función de los principales objetivos: Seguimiento de los Convenios, medición del Cumplimiento de Metas y Resultados de las principales dimensiones del Programa obtenidos con la Encuesta Panel y los resultados sobre Inserción Laboral e Impacto en el Empleo en base a los datos administrativos. Finalmente, el *Capítulo IV* incluye las Consideraciones Finales del informe.

Esperamos que el presente documento sea de utilidad tanto para las autoridades MIDES que tienen incidencia en el diseño e implementación del Programa con el objetivo de poder mejorar su eficacia y eficiencia como para aquellos que desde las Organizaciones de la Sociedad Civil y los Organismos Públicos se encargan de su implementación, así como también para quienes desde el ámbito académico se interesan en temáticas de políticas públicas y programas sociales. Finalmente el presente informe busca llegar a la ciudadanía en general como forma de informar y de hacer conocer los logros y desafíos de los Programas Sociales actualmente en curso desde el Ministerio de Desarrollo Social.

Capítulo I

I.1 Antecedentes

El Programa “Uruguay Trabaja” (UT) se inicia en 2008 en el marco del Plan de Equidad desde el componente Trabajo Promovido conjuntamente con el Programa Objetivo Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

El Plan de Equidad materializa una “estrategia de superación de la pobreza y de la desigualdad social” y está dirigido a brindar respuestas a distintas situaciones de riesgo y vulnerabilidad social que viven los ciudadanos. Los criterios que estructuran el Plan son:

- ✓ **Construir un sistema de seguridad social capaz de proteger a los ciudadanos y a los hogares incorporados al mercado de trabajo formal, de carácter contributivo, es decir, financiado por trabajadores, empresarios y Estado.**
- ✓ **Regular la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, que aseguren la calidad de los servicios de forma que ello no quede librado a la manipulación de grupos corporativos y económicos.**
- ✓ **Construir una Red de Asistencia Social de naturaleza “no contributiva”, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas (Uruguay Social, 2009: 15)**

Fuente: Uruguay Social, 2009

El componente *Trabajo Promovido*, constituye una *herramienta de integración* en el marco de los criterios que estructuran el Plan de Equidad:

“No se inscribe en las llamadas políticas de empleo, aunque necesariamente se concibe su articulación. Su propósito es fortalecer procesos de integración social, por lo cual reconoce al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social, contribuyendo así a la inclusión social” (Uruguay Trabaja, 2010: 24)

En sus primeras ediciones (2008 y 2009) *Uruguay Trabaja*, así como su antecesor directo Trabajo por Uruguay⁵, formaba parte de la Dirección de Desarrollo Ciudadano del MIDES. A partir de 2010,

⁵ Dicho Programa se desarrolló en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), entre 2005 y 2007 y junto con “Rutas de Salidas” fueron los Programas, de carácter socioeducativo, que acompañaron la transferencia monetaria que significó el Ingreso Ciudadano.

el Programa pasa a la órbita de la Dirección de Economía Social conjuntamente con otros Programas Mides⁶ que integran el Plan de Equidad y cuyo punto en común radica en que a través del *Trabajo* se busca promover procesos de integración social en los participantes.

Entre 2005 y 2007 el Programa sumó 13 ediciones a través de las cuales se realizaron acuerdos con 22 organismos públicos, 15 Intendencias, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), el Ministerio de Turismo (MT) y la Administración Nacional de Correos (Uruguay Trabaja, Op. cit: 16).

Asimismo, en la gestión de los grupos y en la implementación del Programa en su conjunto, participaron 54 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) que llevaron adelante un total 543 Convenios.

Por otra parte, desde Trabajo por Uruguay a la actualidad, la supervisión del Programa se encuentra a cargo del equipo central del Programa que formaba parte de las Direcciones respectivas a las cuales perteneció el Programa en la órbita del MIDES.

Entre los aprendizajes que dejó Trabajo por Uruguay y que pudieron ser tenidos en cuenta en la nueva versión del Programa a través de Uruguay Trabaja se destaca:

- ✓ *Necesidad de enfatizar los aspectos de capacitación y formación* que permitieran a los participantes apropiarse de los conocimientos básicos de la alfabetización así como otorgarles oportunidades de reinserción en la educación formal a través de acreditaciones por experiencia o bien mediante otras alternativas.

- ✓ *Necesidad de lograr una capacitación específica que permita mejorar el desempeño en el mundo del trabajo una vez finalizado el Programa.* A través de la experiencia se observó la necesidad de incorporar informática como una herramienta obligatoria, tanto por su valor “alfabetizador” como por la posibilidad de reforzar, a través de ella habilidades transversales (pensamiento lógico, aritmética, uso del lenguaje, etc.), sociales y de cooperación desde los cuales contribuir a romper “aspectos simbólicos” que hacen a la exclusión.

⁶ Entre ellos: Desarrollo Local, Cooperativas Sociales, Programa Uruguay Clasifica, entre otros.

- ✓ *Rol del acompañamiento social.* Importancia de este rol entre los integrantes del Equipo Técnico que trabaja con los grupos de modo de asegurar *que* el centro de la propuesta se ubique en las personas (*Uruguay Trabaja, 2010: 29*).

En cuanto a los resultados que han mostrado las sucesivas evaluaciones de Trabajo por Uruguay⁷ vale mencionar:

- ✓ *Feminización y edades medias* de los participantes (en torno a los 40 años, siendo levemente más jóvenes las mujeres).
- ✓ *Algo más de 3 de cada 4 participantes se encuentran ocupados al inicio del Programa.* Dichas ocupaciones son de tipo precarias e informales asociadas a “estrategias de supervivencia” o “changas”.
- ✓ *El acceso a servicios de salud (principalmente bucal y oftalmológica) redundó en términos de mejora de la auto percepción de los participantes:* autoestima, autopresentación, y socialización, lo que mejora las chances subjetivas (y objetivas) en el mercado de trabajo.
- ✓ *Las redes de participación si bien mejoran se caracterizan por tratarse de vínculos cercanos (familiares y amigos) las cuales mantienen el carácter horizontal de las redes.*
- ✓ *No se registran cambios en términos de participación social.*
- ✓ *Se observa una mejora en el conocimiento de derechos que induce a pensar en resultados positivos en la promoción de una “cultura de derechos” en los participantes.* La mayor valoración de este “aporte” por parte del Programa se registra en los contenidos vinculados a derechos relacionados con: el mundo del trabajo, la seguridad social y la violencia doméstica.
- ✓ *El Programa supone un incremento en los ingresos de los hogares para 3 de cada 4 hogares.*

⁷ Nos referimos a los resultados de las evaluaciones realizadas por DINEM para los 8 llamados realizados entre 2005 y 2007: 1, 2, 3, 4, 5 y las reediciones del llamado 3 y 4.
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/6173/3/innova.front/programa_trabajo_por_uruguay

Dichos resultados importan como marco de referencia para los que analizaremos a continuación ya que los mismos no se producen en el vacío sino vienen a “sumar” al conocimiento acumulado respecto a los resultados y efectos del Programa a lo largo de su historia. Teniendo presente este marco de referencia, será posible comparar y entender de forma más cabal, en qué medida los resultados de nuevas evaluaciones implican nuevos hallazgos o pistas sobre los efectos del Programa, o bien se mantienen similares tendencias que contribuirán tanto a afianzar aspectos del diseño del Programa, o a pensar en posibles reformulaciones que lo vuelvan más eficiente y eficaz.

I.II Descripción del Programa

El Programa está dirigido a personas residentes en el país de edades entre 18 a 64 años, que no hayan culminado ciclo básico, se encuentren desocupados en el país por un período de hasta dos años-admitiéndose hasta tres meses de aportes laborales a la Seguridad Social en ese período-, y pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica⁸

Funciona a través de grupos de trabajo (“cuadrillas”) en todo el país bajo dos modalidades: Ciudad y Localidad. En ésta última modalidad la conformación de los grupos es más pequeña (15 participantes), mientras en la primera los grupos están integrados por un cupo máximo de 35 participantes. Asimismo la duración del Programa para las dos modalidades es diferente: dura 5 meses en la modalidad Localidad y 8 en la modalidad Ciudad.

Para cada edición del Programa se realiza una convocatoria a OSCs, las cuales presentan una propuesta de trabajo y un Equipo Técnico de Trabajo quien será el encargado de gestionar los grupos.

Las propuestas de trabajo consisten fundamentalmente en los contenidos a desarrollar en el marco de los componentes principales del Programa. Esto es, además de la Tarea Operativa en

⁸ Medida según el Índice de Carencias Críticas (ICC) elaborado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración para la selección de la población Objetivo del Programa Asignaciones Familiares Plan de Equidad.

“cuadrillas” de trabajo, por la cual los participantes reciben un subsidio⁹ equivalente a 3700 (pesos uruguayos corrientes a 2009), el proceso socioeducativo se acompaña de una *capacitación específica* y la *capacitación transversal*.

La *capacitación específica* brinda capacitación en oficios vinculados al desarrollo de la Tarea Operativa, así como formación en informática (“Alfabetización Digital”), mientras *la capacitación transversal* está compuesta de diferentes talleres temáticos orientados al conocimiento y el ejercicio de Derechos, y a la promoción de una ciudadanía activa por parte de los participantes.

Contenidos instancias de Capacitación

Capacitación Específica

- ✓ Formación en oficios
- ✓ “Alfabetización digital”

Capacitación Transversal: Áreas temáticas

- ✓ Técnicas de búsqueda de Empleo
- ✓ Habilidades Emprendedoras
- ✓ Derechos Laborales y Seguridad Social
- ✓ Salud Ocupacional y Seguridad Laboral
- ✓ Derechos Sexuales y reproductivos
- ✓ Prevención de violencia familiar y doméstica

Fuente: Pliego, 2009

Asimismo, los Organismos Públicos (OP)¹⁰ presentan ante el MIDES sus “memorias” o propuestas de trabajo que deben de tener en común la característica de ser tareas de “valor comunitario”. Dichas tareas, previamente evaluadas por el MIDES, constituirán las “Tareas Operativas que desarrollarán los participantes durante su pasaje por el Programa

Desde estos tres componentes principales, el programa busca: *“promover mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración social y mejorando el nivel de*

⁹ “Apoyo a la Inserción Laboral”, creado por Ley (18.240).

¹⁰ Ver en Antecedentes los Organismos Públicos que han trabajado con las distintas ediciones del Programa desde Trabajo por Uruguay.

empleabilidad de las y los participantes, mediante la implementación de estrategias de trabajo transitorio para desocupados/as de larga duración que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica”.

*Objetivo General*¹¹:

*“Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social*¹².

La estrategia del Programa para dar cumplimiento a su Objetivo General se apoya en cuatro líneas centrales: Integralidad, Participación, Interinstitucionalidad y Descentralización, que el Programa define de la siguiente manera (Uruguay Trabaja, 2010:30).

Integralidad es una línea estratégica del Programa que propone un abordaje multidimensional de las necesidades de los participantes que también busca ser una respuesta articulada a las situaciones de la persona, centro de esta propuesta.

Participación se constituye en una estrategia para el fortalecimiento de los derechos y el ejercicio ciudadano de los participantes. Es un motor imprescindible de toda la propuesta sin la cual los procesos no se cumplirían.

Interinstitucionalidad mediante esta línea estratégica es posible la alianza y cooperación entre todas las instancias públicas y privadas que contribuyen a la realización del Programa: organizaciones sociales, sindicales, redes locales, instituciones públicas diversas.

Descentralización establece que el Programa trabajará con la más amplia gama de territorios posibles, concibiendo la llegada del mismo a toda la República; asimismo Uruguay Trabaja deberá combinar el trabajo de equipos locales y el equipo central del Programa.

¹¹ Pliego de Bases y Condiciones Uruguay Trabaja Edición 2009.

¹² *Ibidem*, pág. 2.

Objetivos Específicos

1. Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorio en ámbitos de organismos públicos a 3.000 personas desocupadas de larga duración.
2. Mejorar el ingreso económico de las personas participantes, incorporadas mediante convocatoria pública.
3. Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales.
4. Desarrollar- a través del trabajo y de programas de formación-procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la “empleabilidad” de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas.
5. Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, y conductas adictivas, entre otros.
6. Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.

Los resultados esperados (metas) por el Programa definidos para 2009 fueron los siguientes:

Metas de “Uruguay Trabaja”. Edición 2009

- ✓ 90% Carné Salud
- ✓ 90% Conocimiento Derechos sociales y laborales
- ✓ 90% Documentación Básica y asesoramiento social
- ✓ 65% Salud Odontológica Básica
- ✓ 80% Competencias y certificación
- ✓ 60% Estrategias de ingreso mejoradas

Fuente: Pliego, 2009

Capítulo II

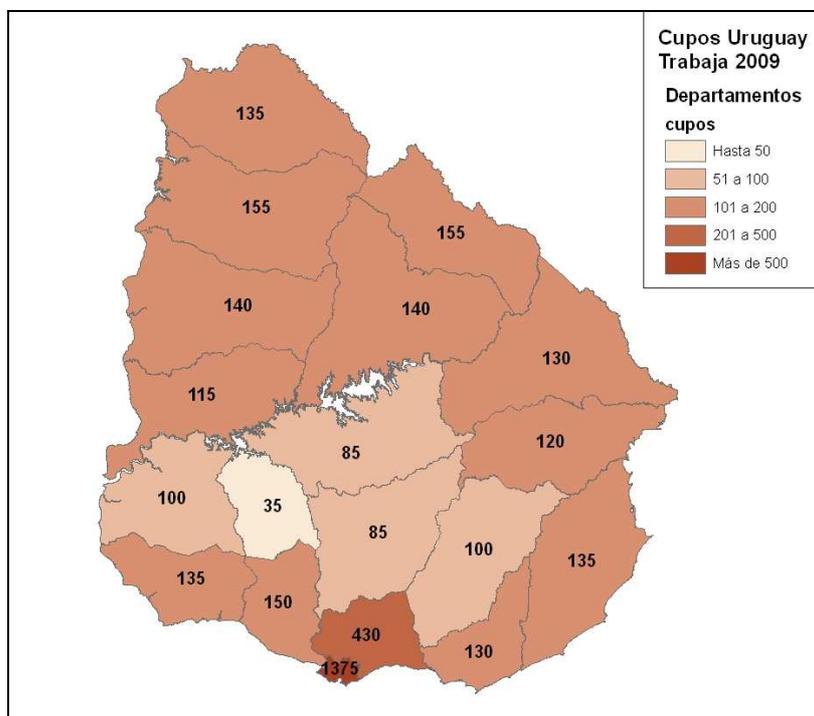
II.I Características del Llamado Uruguay Trabaja 2009

La edición 2009 del Programa constó de dos llamados públicos uno convencional bajo sus dos modalidades (ciudad y localidad) con una cobertura en todo el país con un total de 3050 cupos y un llamado extraordinario de 800 cupos dirigido a población del Programa Objetivo Empleo. Dicho llamado fue para todos los departamentos excepto Flores y Durazno.

Los cupos totales para 2009 alcanzaron a 3850, de los cuales, tal como prevé el Programa, el mayor porcentaje corresponde a la modalidad Ciudad (87,5%).

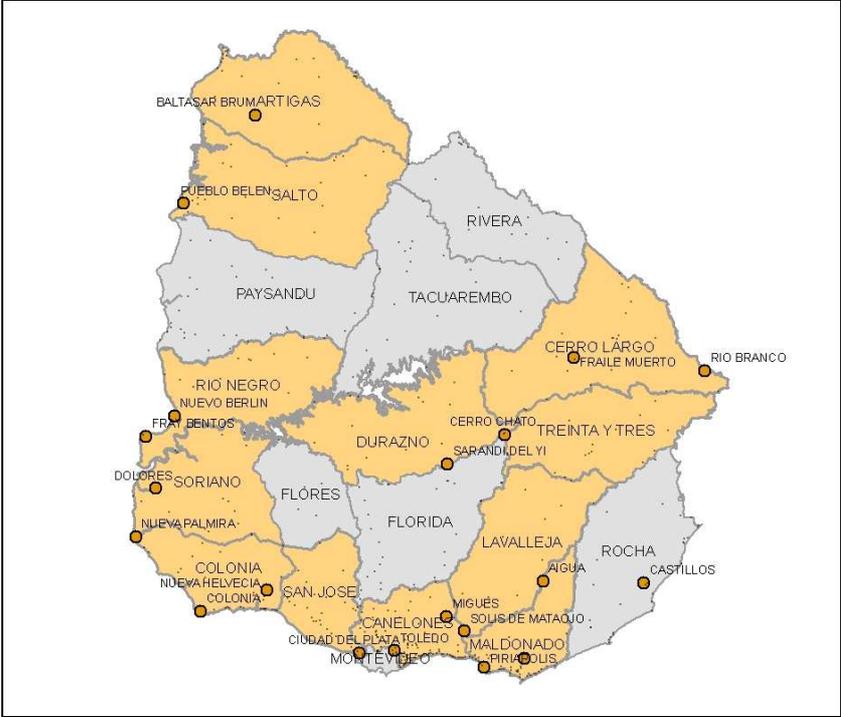
Respecto a la distribución en el territorio nacional, cerca de la mitad (47%) de los grupos, correspondían en conjunto a Montevideo y Canelones (36% y 11% respectivamente), mientras la otra mitad se repartió en el resto de los departamentos con un porcentaje de grupos que varía entre un 2% y un 4% del total (Tabla 1 Anexo).

Mapa 1: Cupos Uruguay Trabaja por Departamento. 2009



Fuente: DINEM-MIDES

Mapa 2: Localidades con Cupos UT en Modalidad Localidad. 2009



Fuente: DINEM-MIDES

II.II Población Objetivo

¿Qué cantidad de personas, en el territorio nacional, es el universo sobre el cual el Programa busca intervenir. ¿Cómo se distribuye en el territorio y qué porcentaje alcanzan los cupos asignados por departamento?

Para el año 2009, y en base a datos de la Encuesta Continua de Hogares 2009 (ECH-INE, 2009) se estimó dicho universo y se analizó su distribución en el territorio a partir de la definición de la población a la cual se dirige en Programa, según consta en el Llamado, 2009¹³

Población Objetivo “Uruguay Trabaja”. Edición 2009

- ✓ Edad entre 18 y 64 años
- ✓ Nivel Educativo hasta Ciclo Básico Incompleto.
- ✓ Ingreso del hogar no superior a los \$U3812.
- ✓ Desocupados de dos y más años de duración (se admite hasta tres meses de aportes a la Seguridad Social dentro del período de dos años de desocupación)

Fuente: Pliego, 2009

En lo que respecta al requisito de *Desocupados de dos y más años*, para el cálculo se tomó en cuenta al conjunto de los Desocupados *Buscan Trabajo por Primera Vez* (BTPV) y *Desocupados Propiamente Dichos* (DPD). No se consideró la duración del Desempleo ya que este aspecto no es relevado en la Encuesta¹⁴. En su defecto, se agregó, intentando la mayor fidelidad posible a la definición, a los *Ocupados* que no aportaban a la jubilación (es decir informales), y a los *Inactivos*

¹³ Las anteriores ediciones del Programa (en este caso 2008), se rigen por la misma definición de población objetivo, inclusive *Trabajo por Uruguay* en lo que a perfil sociodemográfico de las personas refiere.

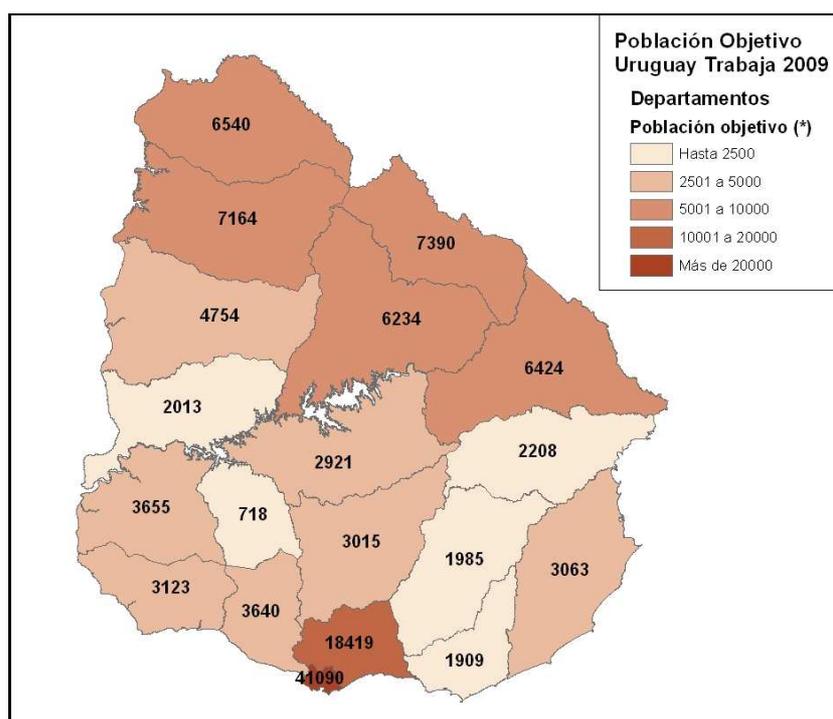
¹⁴ La Encuesta mide “*Tiempo que hace que dejó el último empleo*” y “*Tiempo que busca trabajo*” sin embargo el porcentaje de personas que hace “dos años y más” que dejaron su último trabajo es muy bajo entre los desocupados (luego de transcurrido determinado período, es razonable que las personas adopten determinadas estrategias de generación de ingresos que los “elimina”, en la medición bajo la condición de desocupados). Por otra parte, el Programa posibilita haber tenido hasta tres meses de aportes (es decir haber tenido un empleo formal en el período de dos años) sin especificar exactamente en qué momento, por lo cual este aspecto no es posible de estimarlo en la Encuesta tal cual fue definido.

(realizan *Quehaceres del hogar* o *Estudiantes*) (bajo esta condición en la inactividad son “potenciales” activos).

Es decir, se amplió el margen de la definición de la situación laboral de forma de contemplar la *salvedad* que hace el Programa de permitir cierto margen de movilidad entre desocupación y ocupación formal en el plazo de 2 años¹⁵ (tal como se detalla en el cuadro de más arriba), así como la posibilidad de movilidad desde la inactividad a la actividad.

Los resultados en base a la ECH para 2009, indican un total de 126.265 personas en todo el país que cumplen con la definición de la población objetivo, indicada más arriba. En términos porcentuales corresponde al 7.2% de la población de entre 18 y 64 años.

Mapa 3: Estimación Población Objetivo UT. ECH-2009



Fuente: DINEM-MIDES

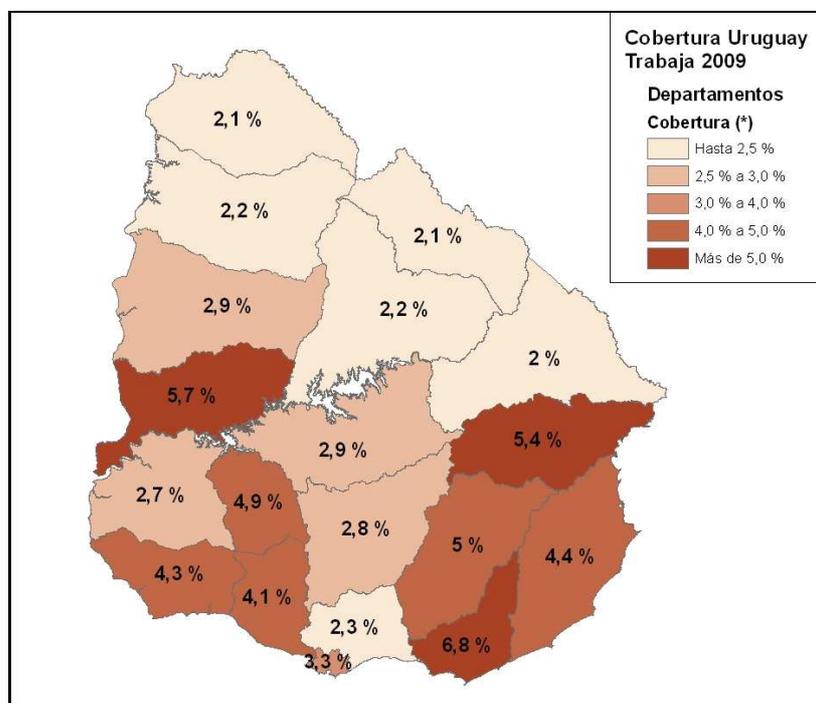
¹⁵ Única situación formal que es posible verificar mediante registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS).

II.III Cobertura del Programa

Los datos aportados por la estimación de la población objetivo, permiten conocer la cobertura del programa definida ésta como la cantidad total de cupos/población objetivo*100. Para 2009, los 3850 cupos correspondientes a todo el país representan un 3% de la población objetivo para ese año.

El mapa que se presenta a continuación indica la cobertura para cada departamento.

Mapa 4: Cobertura Uruguay Trabaja. 2009



Fuente: DINEM-MIDES

Los datos de cobertura por departamento muestran que los departamentos con mayor cobertura (léase superior al promedio) son: Maldonado (6.8%), Rio Negro (5.7%), Treinta y Tres (5.4%) y Lavalleja (5.0%); y aquellos con menor cobertura: Canelones (2.3%), Tacuarembó (2.2%), Salto (2.2%) y Artigas (2.1%). Montevideo se ubica en torno al promedio con un 3.3%. (Tabla 2 Anexo).

Vale aclarar que recién en 2010 el Programa se vale de esta información para definir los cupos por departamento (anteriormente se utilizaban otros criterios como la tasa de desempleo por departamento), la cual se aplicó para la definición de los cupos del Llamado 2011; de allí que en 2009 la distribución de cupos en la cual entre Montevideo y Canelones se llevan casi el 50% de los mismos, no responde a la lógica de “orden de prioridad” por el criterio de población objetivo. De todas formas, existen otros factores como el origen central de los Programas, o las capacidades existentes en los territorios en términos de posibilidades de realizar convenios con OSCs en determinadas regiones del país, etc. que difícilmente puedan omitirse. Más bien de lo que se trata es que el dato de la estimación de la población objetivo y de la cobertura (en este caso calculado en retrospectiva), pueda ser un criterio “técnico”, de importancia (si bien no único), a la hora de distribuir los recursos y el alcance del Programa en el territorio.

II. IV Inscriptos y Participantes del Programa

Los datos revisados respecto a la estimación de la población objetivo del Programa y la cobertura para 2009, dan cuenta de la demanda potencial del programa (población objetivo estimada), así como de la capacidad de respuesta del programa a dicha demanda (cupos previstos). De ambos datos se desprende la brecha es decir, la distancia en cuanto a la población que queda sin “ser cubierta” por el Programa.¹⁶

Los datos de inscriptos dan cuenta de la demanda real que tuvo el Programa en 2009 la cuales alcanzó aproximadamente a las 19.000 personas (15% de la población objetivo). Esta cantidad representa cinco veces más los cupos del Programa para ese año.

Por otra parte, la cantidad de participantes que transitaron por el programa de forma ininterrumpida durante al menos cuatro meses fueron 3614 participantes. Este dato contempla a titulares y suplentes. Es decir, considerando que no todos los participantes que ingresaron al Programa continuaron de forma ininterrumpida por todo el período, que algunos se fueron por voluntad propia o por no cumplimiento con las condiciones de asistencia que establece el Programa, y que otros vinieron a reemplazarlos, en conjunto el total de participantes que permanecieron en el Programa al menos 4 meses se acerca casi a la totalidad (94%) de los cupos previsto para 2009.

¹⁶ Vale aclarar que en este caso no se analizó focalización. Es decir, si la población que efectivamente participó del Programa forma parte o no de la población objetivo tal cual fue definida.

II. V Perfil Sociodemográfico de los Participantes. Edición 2009

Tal como fue señalado al comienzo, el perfil de los participantes UT en su edición 2009, debe leerse a la luz de lo que ha sido el perfil de participantes de anteriores ediciones del Programa. Como es sabido, el perfil según sexo tal como ha sucedido con otros Programas Mides tanto del Plan de Equidad como en su momento del PANES, es de alto predominio femenino con una relación 3 a 1 mujeres y varones respectivamente. Para 2009 se mantuvo esta tendencia: 7 de cada 10 participantes son mujeres.

Respecto al perfil etario, también se ha mantenido la concentración de participantes en las edades medias. En 2009 cerca de la mitad de los participantes tienen entre 30 y 49 años (48%), casi una tercera parte son jóvenes de 18 a 29 años (31%) y el restante 21% tienen entre 50 y 65

En cuanto a la educación formal alcanzada, permanece un importante predominio de nivel educativo correspondiente a Primaria. Recordemos que el máximo nivel posible para participar de UT es Ciclo Básico Incompleto; no obstante se ha observado en las sucesivas ediciones que la porción más importante de la población que participa del Programa, no alcanzó Secundaria.

En 2009, se mantiene esta tendencia: 6 de cada 10 tienen hasta Primaria Completa y 4 de cada 10 Ciclo Básico.

En síntesis, se trata entonces, en su mayoría, de mujeres adultas de bajo nivel educativo. Además, podemos decir para 2009 que la mayoría (7 de cada 10), reside en hogares de jefatura femenina siendo presumiblemente ellas mismas quienes asumen dicho rol (Tabla 3 Anexo).

En cuanto al perfil laboral de los participantes, aspecto que importa particularmente teniendo en cuenta que el programa está dirigido a desocupados de larga duración, la gran mayoría de los participantes 2009 (en su mayoría, recordemos, mujeres de edades medias, de bajo nivel educativo y jefas de hogar, ha tenido alguna experiencia laboral de trabajo remunerado en su vida (70%). En la misma proporción, 7 de cada 10, se encontraban trabajando de forma remunerada y sin contar los quehaceres del hogar al inicio del programa. El 60% tenía una ocupación de "Trabajo No Calificado", "Trabajadores de los Servicios y Vendedores de Comercio" (19%) y "Operarios y Artesanos (18%). Como es de esperar, la mayor parte realizaba estos trabajos bajo modalidades de trabajo transitorio, zafra o de Changa (48%) o bien en carácter de permanente pero sin aportar a la caja de jubilaciones (14%) (Tabla 4 Anexo).

Vale destacar también, en lo que respecta al perfil laboral, que el mismo se asemeja a lo que ha sido dicho perfil en las ediciones de Trabajo por Uruguay. Tal como repasamos al comienzo, en promedio, también el nivel de ocupación de estas poblaciones, se ubicaba en torno al 70%, y el tipo de ocupaciones de las que provenían se caracterizaban por ser de baja calificación, precarias e informales.

II. VI Diseño de Evaluación 2009

Para conocer más acerca el funcionamiento del Programa en su edición 2009, desde nivel de cumplimiento de sus metas y de los resultados obtenidos en lo que respecta a lo que son los componentes centrales del Programa, es decir aquellos en los que pretende incidir desde su diseño, sobre los participantes y sus hogares, a continuación se detalla los contenidos de lo que fue la estrategia del diseño de evaluación del Programa para 2009.

Dicho diseño incluyó diversas metodologías y técnicas de investigación con énfasis en la perspectiva de los actores involucrados en el Programa, a saber: los participantes y los Equipos Técnicos responsables de los grupos provenientes de las OSCs. Ésta ha sido una opción metodológica que desde la evaluación del Panes, pasando por la evaluación de sus principales programas socioeducativos como Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida, siempre ha adoptado la DINEM, y que encuentra su principal fundamento en el convencimiento de que los participantes deben adquirir un rol protagonista, no solo como “beneficiarios” de los Programas sino también como participantes en las instancias de evaluación. Esto no significa dejar librado los resultados del Programa a la subjetividad de los participantes, como se verá a continuación, la combinación de diversas técnicas tanto cuantitativas como cualitativas permiten dicho involucramiento a la vez que asegurar la validez y confiabilidad de los resultados.

Instrumentos de Evaluación UT 2009

- ✓ Formulario digital (estandarizado) y autoadministrado por los Equipos Técnicos ⇨ Seguimiento de Convenios y Cumplimiento de Metas
- ✓ Pauta cualitativa a Equipos Técnicos ⇨ Evaluación de Procesos implícitos en el Programa
- ✓ Encuesta Panel a Participantes (medición en dos ondas: Ingreso y Salida del Programa ⇨ Resultados en los Participantes

Fuente: DINEM-MIDES

Objetivo: Seguimiento de Convenios y Cumplimiento de Metas

Para dicho objetivo de evaluación se diseñó un **Formulario digital (estandarizado) y autoadministrado** a ser completado por los Equipos Técnicos (ET) de cada OSC. En general el responsable y encargado de brindar y enviar la información fue el coordinador del Equipo.

La mayor parte de la información que permitía relevar el formulario es de tipo estandarizada a través de preguntas cerradas y su unidad de análisis fue el grupo. Es decir la información relevada es agregada a nivel del grupo que gestiona cada Equipo Técnico

Dicho formulario se implementó en tres momentos (inicio, mitad y final del Programa), con variantes según la duración del Programa para las modalidades Ciudad y Localidad (Tabla 5 y Tabla 6 Anexo), de modo de realizar el seguimiento respecto al funcionamiento del Programa y de medir las metas al final del mismo.

Las principales dimensiones que contemplaba el formulario fueron: *Condiciones de Trabajo, Acreditaciones educativas, Atención en Salud, Acceso a Derechos, Informe de las Tareas Realizadas*

Objetivo: Evaluación de Procesos

En la última medición del Formulario digital, se le adjuntó una pauta cualitativa con preguntas abiertas para los Equipos Técnicos con el objetivo de relevar sus juicios y opiniones respecto a varios aspectos que hacen a los procesos individuales y grupales involucrados en la implementación del Programa; es decir, se buscó reconstruir desde lo discursivo el desarrollo y funcionamiento del mismo, desde quienes son los principales responsables de la implementación.

Objetivo: Resultados en los participantes

La evaluación de resultados se realizó mediante una Encuesta panel con medición en dos ondas (“Ingreso” y “Salida” del Programa o bien “PRE-UT” y “POST-UT” respectivamente siguiendo los términos utilizados a lo largo de este informe).

Se aplicó a una muestra de participantes, representativa del universo de participantes de UT 2009 para los dos primeros llamados de 2009¹⁷. La modalidad de realización de la Encuesta fue presencial: aplicada en entrevista personal por integrantes del equipo de la Unidad de Seguimiento de Programas (USP-DINEM) a los participantes.

La encuesta cubrió dimensiones claves que hacen a la evaluación de resultados de los componentes socioeducativo y laboral del programa y al objetivo central de favorecer la empleabilidad y en general los procesos de integración social de los participantes. Se indagó en la adquisición de competencias específicas, en el conocimiento en derechos y la ciudadanía activa, en la adquisición de nuevas redes vinculares, en el empoderamiento, y la mejora de la autoestima entre otras.

Información complementaria utilizada en el presente Informe

De forma adicional a la información provista por los instrumentos previstos en el Diseño tal como fue detallado más arriba, el presente informe se vale por un lado, de registros administrativos provenientes de BPS y procesados por DINEM para analizar y evaluar la meta de Inserción laboral,

¹⁷ La muestra no incluyó el llamado “extraordinario” que se realizó en el marco de la articulación del Programa con Objetivo Empleo. Por mayores detalles de la conformación de la muestra ver ANEXO.

por otro, de información cualitativa generada en el marco de la investigación de tesis doctoral del sociólogo Ignacio Pardo (Op. Cit, 2011).

Dicho material cualitativo fue utilizado en general, “en bruto”, es decir sin recurrir al análisis del autor y sí a extractos de entrevistas en momento que consideramos que podía complementar o enriquecer el análisis a partir de las fuentes previstas.

Asimismo, el presente informe incorpora indagaciones realizadas por Pardo en el análisis de la Empleabilidad mediante técnicas cuantitativas; dicho análisis resulta complementario al realizado por DINEM para la misma dimensión y se vale de similares técnicas e idéntica fuente de información: la Encuesta Panel a Participantes y registros administrativos de BPS.

Resta decir que la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas para la producción de datos y el análisis correspondiente a la evaluación de UT 2009, lo cual constituye la materia sustancial del presente informe, se presenta de modo integrado y no en apartados diferenciados. En él tiene claro predominio la información cuantitativa, aportada tanto por los instrumentos previstos en el diseño como por la información complementaria detallada anteriormente.

La información cualitativa cumple, en este caso, un rol subsidiario recurriéndose a ella cada vez que lo consideramos oportuno y enriquecedor a través de la inclusión de extractos de entrevista provenientes tanto del informe de Procesos¹⁸ como del trabajo de Pardo. Dichos extractos de entrevista se incluyen a lo largo del documento mediante cuadros de texto que buscan rescatar la palabra de los propios protagonistas (tanto participantes como Equipos Técnicos), a la vez que permiten iluminar o aportar a la comprensión de los resultados cuantitativos.

¹⁸ La evaluación de Procesos cuenta con un informe específico: “Evaluación de procesos: la visión final de los Equipos Técnicos de las OSC. DINEM-MIDES por lo cual decidimos no reiterar análisis y resultados en este informe. Sí tomamos del mismo lo que hace a la palabra de los entrevistados (en este caso integrantes de los Equipos Técnicos), cada vez que lo consideramos oportuno.

Capítulo III

Principales Resultados Evaluación UT 2009

En el presente apartado se incluyen los principales resultados de la evaluación 2009. Los mismos se ordenan de la siguiente forma: I) resultados del *Seguimiento de convenios* en lo que respecta al desarrollo y funcionamiento de la edición 2009 del Programa; II) resultados de la medición del *Cumplimiento de Metas*; III) resultados de las distintas dimensiones correspondientes a los principales componentes del Programa evaluados a través de la *Encuesta Panel* y registros administrativos BPS.

III.I Seguimiento de Convenios

Los resultados que se presentan a continuación surgen de los datos provenientes del formulario digital completado por los Equipos Técnicos (ET), tal como fue detallado en el Capítulo II en el subcapítulo dedicado al Diseño de Evaluación 2009.

A continuación abordaremos los aspectos de funcionamiento de los Convenios 2009 en lo que hace a *Condiciones de Trabajo*, en el marco de la Tarea Operativa que desarrollan los participantes, y al *Perfil de los Equipos Técnicos* en términos de experiencia de trabajo en otros Programas Mides. Otros aspectos que fueron incluidos en el seguimiento como ser Acreditaciones educativas, Atención en Salud y Acceso a Derechos, se abordan en el marco de la medición del Cumplimiento de Metas en el apartado que sigue¹⁹.

¹⁹ Asimismo puede consultarse el Informe especialmente dedicado al Seguimiento del Convenio y Cumplimiento de Metas. “Uruguay Trabaja. Edición 2009. Seguimiento de Convenios y Cumplimiento de Metas. Informe Final. DINEM-MIDES. Diciembre, 2010(Documento de Trabajo. No publicado).

Condiciones de trabajo

Respecto a las condiciones de trabajo se indagó en siguientes dimensiones: acceso y uso de uniformes de trabajo, acceso y uso de medios de transporte por los participantes para concurrir a las actividades del Programa, accidentes laborales producidos en el desarrollo de la Tarea Operativa.

Uniformes: Los uniformes provistos por el MIDES y usados por los participantes a lo largo del Programa, cumplen simultáneamente la función interna de identificación y pertenencia de los participantes al grupo, así como hacia fuera (Organismos Públicos donde desarrollan la Tarea, Barrio y Comunidad), de identificación de los participantes con el MIDES y el Programa.

El formulario consultó, en las sucesivas mediciones, a los ET acerca del acceso de los participantes a este instrumento. El objetivo era conocer si el programa cumple en tiempo y forma con el otorgamiento del mismo, por lo cual su relevamiento tiene sentido fundamentalmente al inicio del Programa si bien las sucesivas mediciones tienen sentido de modo de saber si los participantes que ingresan tardíamente al Programa en calidad de suplentes, acceden a los mismos.

En este caso nos referimos al dato de la primera medición. La misma indica que el acceso a uniformes al inicio del Programa se encuentra bastante generalizado si bien no alcanza al 100% de los Convenios, sino al 87% de los mismos. Entre los convenios que manifestaron tener al menos un participante sin uniforme, el máximo de participantes sin uniforme fue de 4 por grupo. Si se considera que la gran mayoría de los grupos son de 35 participantes la peor situación se presenta para estos casos con 4 participantes sin uniformes donde en términos relativo un de cada 10 integrantes del grupo no cuenta con uniforme. Esto perfectamente podría deberse al recambio de participantes, donde quien ingresa no accede inmediatamente al uniforme teniendo en cuenta que quien se retira del Programa frecuentemente se lleva consigo esta herramienta o bien le reintegra más tarde y el Programa no repone Uniformes.

La primera medición sí detectó el caso de un convenio donde 17 participantes carecían del mismo en la modalidad localidades pequeñas, lo cual significa que todo el grupo no había accedido a los mismos en el transcurso de los tres primeros meses del Programa²⁰. No obstante se trata de un

²⁰ Recordamos que los grupos correspondientes a la modalidad Localidad están integrados, “formalmente”, por 15 participantes. Puede haber algún caso, como este, que supere levemente el número previsto o bien, y más frecuentemente, que no se logre completar los cupos.

caso puntual, que no permite visualizar este aspecto como un problema recurrente en el funcionamiento de los Convenios que amerite una revisión respecto a la estrategia del Mides para proveer esta herramienta. Por otra parte, en general estos casos llegan a conocimiento del Equipo Técnico central del Programa y se buscan soluciones.

De hecho en las sucesivas mediciones el acceso a uniformes se acercó a la cobertura total (98%) y descendió a un promedio de 2 participantes por grupo sin uniformes. Aclaramos que en dicha oportunidad no se consideró si dichos participantes eran titulares o suplentes, pero como ya se señaló es altamente probable que esto ocurra en el caso de éstos últimos.

Medios de Transporte: los participantes asisten al programa, principalmente, a través de tres medios de transporte en el siguiente orden de relevancia: a pie, en bicicleta y por medio del transporte colectivo, o por ciclomotor.

Está de más decir que los medios de transporte adoptados por los participantes dependen de la facilidad de acceso a los mismos y en particular en el caso del transporte público de la disponibilidad y las características de la oferta de servicios públicos. En el caso de las pequeñas localidades, ésta es sustancialmente reducida a diferencia de las ciudades más grandes del Interior del País y sobre todo de Montevideo.

Esta condicionante, claramente se visualiza en el seguimiento donde en los convenios de Montevideo uno de los principales medios de transporte utilizados por los participantes es el transporte colectivo, favorecido por las boleteras que otorga el Programa.

En los primeros tres meses del programa, de 35 convenios de Montevideo que aportan información al respecto, 32 convenios, es decir más del 90% estaban haciendo uso de este beneficio

En el Interior, en cambio, fue más frecuente la asistencia a pie, en bicicleta o en ciclomotor. De todas maneras grupos de Artigas, Rivera, Canelones, Colonia, Maldonado y Florida registran una considerable cantidad de participantes que recurren al transporte colectivo y que hacen uso de las boleteras.

En síntesis, podemos decir que el funcionamiento de este aspecto, en lo que respecta a la planificación e insumos provistos por el Programa para su desarrollo tampoco fue un problema generalizado en los Convenios del año 2009, lo que no quita que se hayan podido registrar

dificultades puntuales que podrán o no haber sido resueltas por el Programa, tanto a nivel de los Equipos Técnicos de las OSCs como a nivel del Equipo Central.

Accidentes laborales: finalmente, en lo que respecta a éste último aspecto, se consultó a los ET sobre la cantidad de accidentes de trabajo registrados en cada instancia del seguimiento así como la cantidad acumulada al final del período. Se constata que de un total de 119 convenios con información respecto a este ítem, más del 65% de los convenios no registraron accidentes, mientras del 35% restante que sí registró al menos 1 accidente, el 42% solo presentó un accidente por grupo y un 24% dos accidentes y más de 2 el 34% (Tabla 7 Anexo).

En 2009, los convenios de la modalidad localidad son los tuvieron menor cantidad de accidentes laborales.

Vale aclarar que no se indagó en el tipo de accidentes ocurridos, pero en general se trata de accidentes de menor gravedad y teniendo en cuenta la información al respecto provista por la edición 2010 del Programa, se puede afirmar que la presencia de accidentes tampoco es un problema generalizado ni de grandes dimensiones en la implementación del Programa. Los episodios de accidente que pudieran ocurrir o haber ocurrido son casos esporádicos y propios del tipo de tareas que realizan los participantes y que ocurrirían fuera del contexto del Programa y no por negligencia o falta de precaución por parte del mismo.

Perfil equipos técnicos

Este apartado sintetiza la información provista por el formulario digital respecto a las características de los Equipos Técnicos a cargo de los grupos UT desde las OSCs, fundamentalmente en lo que refiere a su experiencia anterior en Programas MIDES.

El supuesto de partida es que la experiencia acumulada por estos técnicos en el trabajo con la población de Uruguay Trabaja así como en general con población vulnerable socioeconómicamente propia de los Programas Mides, redundan en mejores resultados en términos de procesos de los participantes; si bien se entiende que esta experiencia no actúa por sí sola sino que va de la mano de otros factores internos y externos al Programa que sin duda inciden y condicionan los resultados del Programa.

Los datos aportados por el formulario electrónico permiten constar que entre el 90% y el 95% de los convenios cuentan con equipos técnicos (ET) que habían participado, antes de 2009, en otros programas MIDES.

Los programas con mayor frecuencia en la experiencia de los ET son “Uruguay Trabaja” (en este caso la edición 2008) y su antecesor “Trabajo por Uruguay”. Seguramente este aspecto lo tuvo en cuenta el Programa al momento de seleccionar las propuestas presentas por las OSCs.

Las distintas mediciones del formulario, muestran que durante el transcurso del Programa existe cierta rotación de los integrantes de los Equipos ya que se observan variaciones en la cantidad de integrantes con experiencia que en algunos casos tiende a disminuir. De todas formas no cambia la distribución en el orden, en Programas Mides, donde los Equipos adquieren experiencia manteniéndose en primer lugar el propio Programa Uruguay Trabaja (Tabla 8 Anexo).

Los Convenios con mayor número de ET con experiencia corresponden a la modalidad ciudad y especialmente a Montevideo, lo cual es de esperar dado que la mayor cantidad de grupos está en Montevideo y que la mayoría de los ET reside y ha trabajado en la capital.

En cuanto al conocimiento de la zona o localidad, por parte de los ET, donde se implementa el programa, lo cual fue otro aspecto consultado en el seguimiento, un elevado porcentaje de los Convenios (95%) contaba con al menos uno de sus integrantes que residía o había trabajado en el territorio. Este dato sobre la presencia de algún integrante “local” en los Equipos, que resultó ser alto, es importante teniendo en cuenta que probablemente el conocimiento de lo local es clave para poder trabajar con mayor “conocimiento de causa” las estrategias de inserción laboral de los participantes, y en general el resto de los objetivos del Programa priorizando, de forma sistemática, la experiencia adquirida sobre lo local.

III.II Cumplimiento de Metas ver si presentarlas como Info MIDES

Los resultados respecto al cumplimiento de metas por parte del Programa, nos aproxima a la capacidad del mismo de ser gestionado e implementado adecuadamente de forma que mediante sus actividades y componentes previstos se alcancen los resultados esperados.

Para la medición de las metas hubo que asumir determinadas decisiones metodológicas respecto a los indicadores que mejor “interpretasen” la meta definida por el Programa. Pese al mayor esfuerzo puesto en este sentido, no en todos los casos se considera que ello se haya logrado; algunas de las metas y los indicadores adoptados mantienen aún restricciones que aseguren cien por ciento la validez de la medición debido a que la forma en que las mismas han sido enunciadas no siempre hacen posible su cuantificación de un modo simple y unívoco²¹. Desde el Programa y la DINEM se ha venido trabajado de modo de superar estas dificultades que hacen al diseño del Programa (incluida su evaluación), rediscutiendo y redefiniendo formas más adecuadas para superar estas dificultades.²²

Como fue presentado en el *Capítulo I Descripción de Programa*, UT 2009 definió siete metas directamente vinculadas a los Objetivos Específicos del Programa.²³

Mediante el formulario digital se midió el cumplimiento de las metas: 1, 3 y 4 mientras las metas 2, 5 y 6 fueron evaluadas mediante la Encuesta Panel, y la meta 7 en base a los registros administrativos del Banco de Previsión Social (BPS).

Meta (I): 90% Carné de salud.

Indicador: Cantidad de participantes con Carné de Salud respecto al total de participantes del Programa.

²¹ El ejemplo más claro en este sentido es el Conocimiento de Derechos Sociales y Laborales (meta II)

²² Para la edición del Programa que está en curso (edición 2011), se redactaron las metas lo que ha implicado un avance en este sentido.

²³ 1) 90% (de participantes) con Carné Salud; 2) 90% con Conocimiento Derechos sociales y laborales; 3) 90% Documentación Básica y asesoramiento social; 4) 65% Salud Odontológica Básica; 5) 80% Competencias y certificación; 6) 60% Estrategias de ingreso mejoradas; 7) 15% Inserción Laboral.

En promedio, el 83% de los participantes de UT2009 tiene carné de salud lo cual marca un alto nivel de cumplimiento de la meta establecido en 90%. Respecto a esta meta es preciso notar que su definición no especifica que el denominador sea el total de participantes que al inicio del programa no tuvieran Carné de Salud por lo que fue calculada sobre el total de participantes. A partir de 2010 se optó por diferenciar entre quienes tenía y no tenían este documento al inicio del Programa y calcular la meta sobre este subuniverso de modo de medir, más claramente, la incidencia del Programa en el acceso de los participantes a este documento.

Meta (II): 90% Conocimiento Derechos sociales y laborales.

Indicador: Cantidad de personas que adquirieron conocimientos sobre derechos sociales y laborales respecto al total de participantes del Programa. Supuso identificar la cantidad de participantes que mejoraron su nivel de conocimiento de derechos al comparar su situación al Inicio y a la Salida del Programa.

Mediante dicha operacionalización se obtuvo que el 51% de los participantes mejora el conocimiento de derechos. Siendo 90% la meta establecida por Programa, el logro parece ser bajo. Es necesario tener en cuenta, como ya fue señalado, que la meta III es una de las de más compleja medición, por lo cual este aparente “bajo nivel de logro” puede estar afectado por esta dificultad.²⁴

La pregunta que surge es: ¿cuál es la forma más confiable para medir este tipo de conocimientos adquiridos por los participantes?. Una forma extrema podría ser mediante pruebas de aprendizaje, otra más indirecta y sencilla podría ser a través de cierto umbral de asistencia a partir del cual se considerara que dado que los participantes “recibieron” cierta información, la misma fue incorporada y “transformada” en conocimiento²⁵. Para la presente evaluación se adoptó un camino intermedio consultando a los participantes sobre un listado de derechos²⁶ para que pudieran identificar si eran verdaderos o falsos y se comparó el porcentaje de aciertos al Inicio y Salida del Programa. Dicha estrategia arrojó el resultado indicado pese a las posibles limitaciones de la medición.

²⁴ Así como por el hecho de que fue alto el nivel de conocimiento de derechos declarado al “Inicio” del Programa con lo cual el margen de variación positiva hacia el final del mismo se reduce.

²⁵ Para 2011 esta meta fue reemplazada por otra que sigue esta última línea: 70% de participantes asisten por o menos al 80% del total de capacitación.

²⁶ Ver en ANEXO, Formularios Encuesta Panel.

Meta (III): 90% Documentación básica y asesoramiento social.

Indicador: Cantidad de personas con documentación básica (Credencial Cívica, Carné Asistencia MSP, Asignaciones Familiares, no se consideró el Carné de salud, ya contabilizado en meta I) al finalizar el Programa. Cantidad de personas asesoradas en problemas sociales específicos (Uso problemático de drogas, violencia doméstica y alcoholismo). Cantidad de personas que recurrieron a algún servicio de apoyo en problemas de violencia doméstica y uso problemático de drogas durante el transcurso del programa.

Esta meta se midió con dos indicadores de modo de responder a cada uno de los aspectos que la misma incluye: (a) acceso de documentación básica por parte de los beneficiarios del programa y (b) asesoramiento en problemas sociales específicos. Así definida, el primer indicador dio el resultado de un 91% de participantes, en promedio, con al menos uno de los tres documentos especificados. En este aspecto se cumplió cabalmente la meta. Pero vale aclarar que el resultado no discrimina si la documentación fue provista por el Programa o si ya la tenía el participante. Es, decir el resultado da cuenta del porcentaje de participantes con documentación básica al final del Programa y no el porcentaje de participantes que accedieron a dicha documentación por alguna acción del Programa.

Para el segundo componente de la meta se consideraron los casos derivados como razón de los casos identificados. El grado de cumplimiento alcanza en este caso al 64% de los participantes. Si consideramos que la meta establecida es del 90%, el logro es bajo dado una brecha de cumplimiento de 26 puntos que da cuenta de una distancia considerable en su cumplimiento.

Respecto a posibles respuestas que permitan explicar este resultado más allá de las propias dificultades de medición ya mencionadas, la Evaluación de Procesos desde los juicios cualitativos de los Equipos técnicos, daba cuenta de las dificultades encontradas, especialmente por los convenios de la modalidad localidad, para realizar las derivaciones de los casos problemáticos. Dicha dificultad provenía fundamentalmente de una insuficiente oferta de servicios donde canalizar dichos problemas. Teniendo en cuenta que dicha explicación responde a la percepción de los entrevistados y no a una constatación “objetiva” de la misma, se trata de un problema que requiere ser tenido en cuenta por los responsables del Programa y eventualmente ser encauzado ya que la atención de situaciones problemáticas (consumo de alcohol, drogas, situaciones de

violencia doméstica, etc.), en los participantes, es una condición *sine qua non* para la continuidad en el Programa y para el aprovechamiento de los procesos socioeducativos que el mismo se propone.

“... hubo alguna dificultad con la falta de recursos comunitarios ya que se realizaban derivaciones, pero la escasez y el desborde de los existentes no habilitaba que se concretaran del todo bien. Si bien el Cerro es un barrio con varios recursos, parece ser que es mucha la población que necesita atenderse haciendo que los mismos bajen la calidad de los servicios” (Integrante Equipo Técnico, OSC. Evaluación de Procesos).

Meta (IV): 65% Salud odontológica básica.

Indicador: Cantidad de personas que visitaron al odontólogo durante el transcurso del programa respecto al total de participantes.

Dicha meta ha sido medida distinguiendo los tratamientos concluidos **(IVa)** de los tratamientos sólo iniciados **(IVb)**²⁷. En el primer caso el porcentaje de cumplimiento alcanza al 21% y en el segundo al 58%. Dicho nivel de cumplimiento da cuenta de la mayor dificultad que encuentra el Programa para lograr que los participantes concluyan los tratamientos.

Las posibles respuestas a dicho resultado se vinculan entre otras a: 1) un posible desfasaje entre el número de participantes que requieren atención y la capacidad de respuesta en tiempo y forma de la oferta (en este caso las instituciones públicas que prestan el servicio odontológico); 2) la duración de los tratamientos que pueden llegar a ser muy prolongados trascendiendo la duración del Programa el cual está restringido entre los 5 y los 8 meses; 3) la voluntad de los participantes por continuar con los tratamientos. Sean cual sean las causas este aspecto exige su consideración por parte del Programa, ya que hacen a la mejora de la empleabilidad de los participantes. Por lo cual este es otro aspecto a revisar en el diseño del Programa.

²⁷ Para la edición 2011 la meta de salud odontológica fue restringida al nivel de diagnóstico lo que equivale al tratamiento iniciado: 75% de los participantes con tratamiento de salud odontológica iniciado. Sin que esto suponga que el Programa haya renunciado a la finalización de los tratamientos. Lo cual continúa siendo parte de las prestaciones del Programa.

“Es importante destacar que es necesario un acompasamiento más fluido entre los tiempos institucionales y los tiempos personales (...), nos encontramos con poblaciones que necesitan una rápida atención y sostén y las instituciones quizá por superpoblación, quizá por falta de recursos o por dificultades en la articulación no han podido dar una correcta respuesta (Integrante Equipo Técnico, OSC. Evaluación de Procesos).

Meta (V): 80% Competencias y certificación

Indicador: Participantes con destrezas y habilidades adquiridas en por lo menos dos de los siguientes ítems: certificación de ascenso en el nivel de educación formal, certificación de cursos de capacitación específica, certificación de cursos en informática con respecto al total de participantes del Programa.

Para dicho logro, el Programa dispone, como es sabido y ya fuera señalado, de dos tipos de capacitación: Transversal y Específica que en total implican 192 horas de aula para la modalidad Ciudad y 120 para la modalidad Localidad (Tabla 9 Anexo). Respeto a la Capacitación Transversal se exigen como obligatorios los siguientes contenidos para los cuales sólo en dos casos se especifica el total de horas previstas:

- **Informática (60 horas).**
- **Técnicas de Búsqueda de Empleo (20 horas).**
- Habilidades Emprendedoras.
- Derechos laborales y a la seguridad social.
- Salud Ocupacional y Seguridad Laboral.
- Derechos sexuales y reproductivos.
- Prevención de violencia familiar y doméstica.²⁸

Los contenidos de la Capacitación Específica quedan a criterio de las Propuestas de Trabajo presentadas por los Equipos Técnicos de las OSC, debiendo tener presente un adecuado acercamiento a los perfiles ocupacionales que caracterizan a la demanda de empleo a nivel local.

²⁸ Pliego “Uruguay Trabaja” 2009. Pág. 10.

Para la medición de esta meta se contabilizó el logro en destrezas y habilidades específicas. Se consideró el porcentaje de participantes que respondieron haber aprendido al menos un oficio y/o haber mejorado el nivel de manejo de informática al finalizar el programa. Dada dicha medición, la meta alcanza a un cumplimiento del 88%, superándose en 8 puntos porcentuales el nivel establecido. Debe tenerse en cuenta que la misma fue medida en base a la percepción de los participantes por lo cual este hecho puede contener un sesgo en el resultado.

Meta (VI): 60% de participantes con Estrategias de ingresos mejoradas.

Indicador: Cantidad de personas con estrategias de generación de ingreso mejoradas respecto al total de participantes del programa.

Para la medición de esta meta se consideró la búsqueda de empleo como un indicador “proxy” de estrategia de ingresos. Estrictamente se operacionalizó como el número de participantes que, sin considerar el Trabajo que realizaron en el Programa, buscaron trabajo y mejoraron su estrategia de búsqueda en empleo, respecto al total de participantes.

El porcentaje de logro alcanza al 45%. Dado que la meta fue establecida en un 60%, se observa una insuficiencia en su cumplimiento que, en términos cuantificables, alcanza a los 15 puntos porcentuales.

Sería necesario profundizar en posibles explicaciones teniendo en cuenta que buena parte de las mismas posiblemente se encuentran en las dificultades inherentes a los participantes en sus condiciones de vida y subjetividad y cuyas “debilidades” el Programa busca aminorar desde sus distintas acciones. Desde ellas el programa busca mejorar sus condiciones de empleabilidad, lo cual abarca desde la mejora de su estado de salud, pasando por la adquisición de competencias básicas como el aprendizaje de un oficio y la elaboración de un currículum vitae, hasta la ampliación de las redes vinculares y la mejora de la autoestima. Volveremos sobre este punto, a continuación, desde el abordaje de las dimensiones del Programa evaluadas a través de la Encuesta panel.

A modo de síntesis de este apartado podemos decir que las metas I (carné de salud) y IV (b) (salud odontológica: tratamientos iniciados), presentaron un nivel de cumplimiento muy cercano a la meta establecida, las metas III(a) (documentación tramitada) y V (competencias y certificación) se ubicaron encima de las expectativas establecidas por el programa, mientras las metas II

(conocimiento de derechos) III(b) (asesoramiento en problemas específicos), IV(a) (tratamientos odontológicos concluidos) y VI (estrategias de ingresos mejoradas) no alcanzaron el nivel esperado por el Programa por lo cual exige, en estos casos, profundizar en las posibles causas de estos resultados algunas de las cuales fueron esbozadas y de modo hipotético pero requieren ser retomadas en futuras evaluaciones

En el apartado Inserción laboral se analizará el cumplimiento de la meta VII la cual se calculó, como fuera señalado, mediante registros administrativos de BPS.

III.III Encuesta Panel: Resultados principales dimensiones del Programa dirigidos a la mejora de la Empleabilidad y los procesos de Integración Social de los participantes.

A continuación se presentan los resultados que se desprenden de la Encuesta Panel respecto a las distintas dimensiones que se buscó medir y que hacen a la mejora de la Empleabilidad y de la Integración Social de los participantes. Se analizará el Aprendizaje de Oficios, la Mejora en el nivel de Manejo de Informática (“Alfabetización Digital”), el cambio en la Exigibilidad de Derechos y Ciudadanía Activa, así como en las dimensiones correspondientes a la mejora de la Autoestima y el aumento de las Redes Vinculares. En el caso que sea oportuno y a efectos de enriquecer los hallazgos, se combinarán los resultados aportados por la Encuesta con información cualitativa proveniente de las entrevistas a participantes.

Empleabilidad

El Programa se plantea como Objetivo General, *“Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de **empleabilidad** de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social” (Pliego, 2009)*

En su Objetivo Específico 4 se propone *Desarrollar- a través del trabajo y de programas de formación-procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la “empleabilidad” de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas”.*

Ahora bien, ¿cómo define el Programa Empleabilidad y qué dimensiones abarca el concepto?. Vale decir que no existe una definición explícita de la que se valga el Programa más allá de la alusión, a

aspectos tales como: lo “socioeducativo” y las “competencias transversales” y “competencias específicas”.

Sin duda es un debe importante del marco conceptual del Programa poder contar con una definición explícita y clara de dicho concepto el cual es uno de los ejes centrales en torno a los cuales se estructura el mismo.

De modo de aportar al inicio de dicha tarea y de contar, aunque así sea de forma provisoria con un concepto de Empleabilidad, diremos que el mismo tiene su origen en la palabra inglesa “employability”, el cual surge de la combinación “employ” (empleo) y “hability” (habilidad) (Campos Ríos, 2003 en Formichella MM y London S, s/f). Los primeros usos de la palabra se remontan a los `50 y recién en los 70 comienza a utilizarse en Europa cuando diversas instituciones abordan la problemática del desempleo, y encuentran que ciertas personas tiene serias dificultades de ser empleadas (Op. Cit, s/f).

Existen diversas aproximaciones conceptuales al concepto, algunas más completas que otras y seguramente más o menos ajustadas a los propósitos y cometidos del Programa; en este caso optamos por presentar la cita textual de una de ellas, seleccionada entre tantas, ya que posee la ventaja de haber sido definida en el marco de un organismo con legitimidad a nivel internacional como es la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

“La empleabilidad se define en términos generales (como) (...) uno de los resultados fundamentales de una educación y formación de alta calidad y de la ejecución de varias otras políticas. Abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida”.

Y continúa...

“Las personas son más empleables cuando han adquirido una educación y una formación de base amplia y calificaciones básicas y transferibles de alto nivel, incluidos el trabajo en equipo, la capacidad para resolver problemas, las tecnologías de la comunicación y la información, el conocimiento de idiomas, la comunicación y capacidad para aprender a aprender, así como competencias para protegerse a sí mismos y proteger a sus compañeros contra los riesgos y las enfermedades profesionales. La combinación de estas calificaciones les permite adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo.

La empleabilidad también abarca las calificaciones múltiples que son esenciales para conseguir y conservar un trabajo decente. El espíritu de empresa puede contribuir a crear oportunidades de empleo y, por ende, mejorar la empleabilidad. Sin embargo, la empleabilidad no es solamente una función de la formación y requiere una serie de otros instrumentos conducentes a la creación de más empleos y de mejor calidad, así como a un empleo sostenible. La empleabilidad de los trabajadores sólo es sostenible en un entorno económico que promueva el crecimiento del empleo y recompense las inversiones individuales y colectivas en la formación y desarrollo de recursos humanos.”

(88a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2000 (conclusiones, numeral 9 Resolución sobre desarrollo de recursos humanos)

Se trata de una definición amplia, que abarca aspectos que no sólo hacen a las características de las personas sino a las condicionantes que impone su entorno: desde el más próximo (ambiente laboral), hasta el más alejado de la incidencia individual como ser las condicionantes macro que impone el contexto del mercado de trabajo. Aquí nos interesa, especialmente, la primera parte de la definición, sabiendo que en el caso específico de la población con la cual trabaja el Programa, existen otros factores asociados a las condiciones de vida los participantes como ser la salud, la alimentación, la vivienda, etc; junto con aspectos subjetivos como la autoestima, que inciden directamente en las oportunidades de educación, formación y adquisición de competencias (aspectos destacados en la presente definición), para ingresar y mantenerse en el mercado de trabajo.

Otras definiciones (Fuster, 1999 en Formichella MM y London S, s/f), destacan aspectos vinculados a la capacidad de comunicación, de relacionamiento, de resolución de problemas, así como también a la motivación, responsabilidad, la voluntad de dar “los primeros pasos en la búsqueda de empleo” que estos autores vinculan a la idea de *autodesarrollo* de las personas como capacidad de poder planificar la propia vida profesional.

En ese sentido, los anteriores marcos conceptuales de referencias, nos aportan elementos para fundamentar algunas de las principales dimensiones consideradas en la medición.

En el caso de UT, desde el proceso socioeducativo como eje estructurador del Programa que transcurre tanto a nivel individual como grupal (para lo cual se apoya tanto en la Tarea Operativa como en las instancias de capacitación), se buscan potenciar en cada participante ambas dimensiones: la calificación y los conocimientos (específicos y generales), así como las habilidades de tipo actitudinal (asumir responsabilidades necesarias para mantener un empleo como el cumplimiento de horarios, la imagen personal, el relacionamiento con otros, hasta la posibilidad de proyectarse en futuros trabajos ya sea en una relación asalariada o de autoempleo).

A los efectos de la evaluación 2009, se asumió una definición amplia de Empleabilidad entendida como el **conjunto de capacidades que pueden facilitar la inserción laboral**. Por capacidades, y a los efectos de la medición del cambio en los participantes a partir de su pasaje por UT, se contempló aquellas capacidades adquiridas en las instancias de capacitación del Programa; es decir a través de las instancias de Capacitación Transversal (básicamente en relación al

conocimiento de Derechos Sociales y Laborales), y de la Capacitación Específica (aprendizaje de un oficio y de informática).

Aprendizaje de oficios

Dada la importancia de la formación, en un sentido amplio, como dimensión básica de la Empleabilidad, en este apartado se observa el cambio observado en los participantes respecto al conocimiento de un oficio.

Una condición básica para salir al mercado de trabajo en busca de un empleo es tener *algo* que ofrecer en él. Esto puede ser desde una habilidad manual (un oficio) hasta una habilidad intelectual, que pueda ser ofrecida como un bien o un servicio en el mercado.

En el caso de la población objetivo del programa: desocupados “de larga duración” con bajo nivel de educación formal, nos encontramos ante una población que ya sea por fuerza del *des* uso, porque no lograron culminar la educación formal o bien porque sus anteriores empleos u oficios adquiridos a través de las generaciones a nivel familiar, ya no tienen más cabida en el mercado, requiere para su reinserción, de la adquisición de una nueva habilidad.

Este es un objetivo de la instancia de capacitación específica y en relación a ella la evaluación por medio de la Encuesta Panel buscó indagar en el cambio observado en los participantes *Antes* y *Después* del Programa respecto al conocimiento de un oficio.

Se debe tener en cuenta que los resultados al respecto surgen de la declaración de los propios participantes, es decir la declaración respecto al conocimiento de un oficio y al hecho de haber aprendido uno o no después del Programa, surge de su percepción (subjetividad).

La Tabla 10 (a) muestra los datos correspondientes al cambio promedio, observado en los participantes.

Tabla 10 (a)
Conocimiento de un oficio Antes y Después de UT.2009

	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
Si	52	83	31
No	48	17	-31
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel-UT

Nota: En Anexo se presenta Tabla 10 (b) con información estadística adicional

Como se observa en Tabla (10a), el 48% de los participantes no sabía ningún oficio *Antes* de ingresar a UT, lo que constata la alta incidencia, en esta población, de la carencia de este activo básico para participar del mercado de trabajo.

Después del Programa el porcentaje de participantes en esta situación se reduce a 17% (es decir cae 31 puntos porcentuales), lo que sugiere un importante descenso dejando un saldo favorable, desde esta primera lectura, en el aprendizaje de oficios por parte de los participantes.

El tipo de oficios adquiridos son en Albañilería/ Construcción (34%); Pintura (26%); Carpintería (5%), recordamos que los mismos surgen de las propuestas de los Equipos Técnicos de las OSCs como parte de los contenidos de la Capacitación Específica, que a su vez se vinculan con el aprendizaje en la práctica a partir de las tareas que desarrollan en el marco de la Tarea Operativa.

En la Tabla siguiente (11a) se observa el aprendizaje de un nuevo oficio considerando la situación de partida de los participantes; esto es si al inicio declaraban *Tener* (Si/No) un oficio. Esto permite diferenciar los resultados en relación al punto de partida de cada cual. Es de esperar que quienes no contaban con un oficio les sea más “fácil” declarar que aprendieron uno, que a aquellos que ya venían con un oficio; quienes si bien no quita que hayan aprendido, probablemente sea menos probable su identificación con un *saber* hacer nuevo, distinto al anterior, y asimilable a un nuevo oficio (portador de otra identidad), que venga a reemplazar, al menos en el momento de responder a la pregunta del cuestionario, el que ya tenían.

Tabla 11 (a)
Aprendizaje de un oficio según tenencia de un oficio Antes de UT.2009

Aprendió alguna habilidad u oficio	Tiene Oficio Pre UT		
	No (%)	Si (%)	Total (%)
Si	86,8	75,6	81,0
No	13,3	24,4	19,1
Total	100	100	100

Fuente: Encuesta Panel-UT

Nota: En Anexo se presenta Tabla 11 (b) con información estadística adicional

De la tabla 11 (a) surge que del total de participantes que no tenían un oficio cuando ingresaron al programa, casi el 87% aprendió uno, mientras entre quienes tenían un oficio *Antes* del Programa, el porcentaje de quienes declaran haber aprendido uno si bien es alto e incluso mayor al esperado (3 de cada 4 declaran haber aprendido un oficio), es 11 puntos porcentuales menor que en el caso anterior.

El “grupo” más preocupante en este aspecto, está constituido por la celda de la tabla correspondiente a “*No tiene Oficio Pre-UT y No Aprendió alguna habilidad u oficio*” en el transcurso del Programa, el cual tiene un peso del 13% entre quienes no tenían oficio al inicio. Este segmento de participantes, constituye un “núcleo duro”, que el Programa deberá considerar, ya que sus posibilidades de empleabilidad se ven claramente restringidas. A futuro sería importante conocer el perfil de estos participantes: ¿se trata de mujeres que vienen de la inactividad, es decir de dedicarse a los quehaceres del hogar, de jóvenes que ya no estudian?. etc.

“Una de las circunstancias que quizá no favoreció el desarrollo del programa, fue el lugar asignado para la realización del trabajo al no contar con espacios suficientes donde poder desarrollar tareas más específicas de aprendizaje como ser mantenimiento y pintura. Esto llevó a que por un período prolongado de tiempo, el Grupo se ocupara exclusivamente de cortar el césped o del desmalezado, produciendo algunos malestares entre los y las participantes al no colmar con sus expectativas iniciales. A su vez, dicha tarea no permitió visualizar cambios favorables en el entorno a corto plazo, no logrando en este aspecto, un producto que pueda perdurar y pueda ser valorado como un logro del Grupo”
(Integrante Equipo Técnico.OSC). Evaluación de Procesos

Determinantes del aprendizaje de un oficio en el caso de los participantes que no tenían uno al inicio del Programa.

A continuación se presenta un análisis explicativo de los factores determinantes del Aprendizaje de un oficio para los participantes que habían declarado no tener un oficio al inicio del Programa. Las variables incluidas en los tres modelos que se comparan, en tanto se esperaba que pudieran tener incidencia en la explicación del fenómeno fueron: *sexo* (Masculino; Femenino); *tramo etario* (18 a 29, 30 a 49, 50 a 65); *nivel educativo* (Sin Instrucción o Primaria Incompleta, Primaria Completa, Secundaria, Técnica o Terciaria); *experiencia laboral* (No/Si); y una variable indicativa de la condición de vulnerabilidad: el Índice de Carencias Críticas (ICC).

Se compararon distintos modelos quitando, de forma progresiva, variables explicativas no significativas con el objetivo de llegar al modelo, en el marco de la especificación inicial. En Anexo (Tabla 12), se presentan los tres modelos que más se acercaron a encontrar los factores que inciden en la explicación del *Aprendizaje de Oficios*, desde los factores definidos *a priori*.

El modelo 1 es el modelo completo donde se observa que solo las variables sexo, en su categoría femenina y tramo etario para la categoría 30 a 49 años resultan significativas. Esto significa que ser mujer y tener entre 30 a 49 años aumenta la probabilidad de aprender un oficio en UT dado que no se tenía un oficio al inicio del Programa. Las variables nivel educativo (categoría secundaria), experiencia laboral (tener experiencia), e índice del algoritmo Afam, no resultaron significativas sin embargo las estimaciones son consistentes con lo que podía esperarse (ej. secundaria en relación a primaria completa incide positivamente; tener experiencia laboral (en relación a no tenerla) y a menor puntaje en el ICC, mayor probabilidad de aprender un oficio. Los modelos 2 y 3 son modelos reducidos, que excluyen las variables que no fueron significativas. Al sacar estas variables, aumenta el nivel de significación de sexo y tramo etario, y fundamentalmente del primero (Tabla 12 Anexo).

Ser mujer y tener entre 30 a 49 años aumenta la probabilidad de aprender un oficio en UT, dado que no se tenía un oficio al inicio del Programa.

Alfabetización Digital

La capacitación en informática o “Alfabetización digital” constituye una de las temáticas obligatorias entre la capacitación transversal, con una duración de 60 horas totales. A continuación se presentan los datos relativos al cambio observado en los participantes en el *Nivel de manejo de PC Antes y Después* del pasaje por el Programa. Si bien no se puede atribuir al Programa una eventual mejora en este u otro de los aspectos evaluados ya que no estamos ante una evaluación de impacto, es de esperar que los resultados muestren, en promedio, una mejora en el nivel de manejo en tanto los participantes estuvieron expuestos a una capacitación en informática y que es esperable que la misma haya “sumado” o al menos “no restado” a su situación de partida.

Tabla 13 (a)
Nivel de Manejo de PC. 2009

Nivel de Manejo PC	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
No maneja PC	71,7	21,4	-50,3
Manejo Básico	17	33,3	16,3
Buen Manejo	11,2	45,3	34,1
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 13 (b) con información estadística adicional

Efectivamente, tal como se observa en la Tabla (13a), se constata, al menos en una primera lectura una mejora, en promedio, en el Nivel de Manejo de PC en los participantes: se reduce el nivel de “No Manejo”, mientras se incrementan los niveles de “Manejo básico” y “Buen Manejo”, al comparar PRE-UT y POST-UT. El mayor cambio se observa en el nivel “No manejo” el cual se reduce más de tres veces: de 72% a 21%. En segundo lugar, mejora el nivel de “Buen Manejo”, el cual muestra un incremento de cuatro veces: 11% al 45%: y en tercer lugar mejora el nivel de “Manejo Básico” que aumenta casi al doble: de 17% a 33%.

En suma, se observa en términos promedio una mejora en la “Alfabetización Digital”, teniendo en cuenta que los datos refieren a la percepción de los participantes respecto a su nivel de manejo de PC.

Tenencia de correo electrónico

La tenencia de correo electrónico constituye un indicador de un manejo al menos básico de informática. El hecho de que los participantes cuenten o no con esta herramienta no sólo es un dato en este sentido, sino que da cuenta de cuan lejos o no están del acceso al mundo de internet y sus posibilidades desde el relacionamiento con otros, el acceso a información e incluso la oportunidad de buscar u ofrecer un empleo. Es decir, constituye un indicador significativo del nivel de *alfabetización digital* que se vincula directamente a competencias básicas para mejorar las oportunidades de *empleabilidad*.

Tabla 14 (a)
Tenencia de correo electrónico. 2009

Tenencia correo electrónico	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
Si	10,4	60,7	50,3
No	89,6	39,3	-50,3
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 14 (b) con información estadística adicional

La tabla 14a muestra un cambio positivo, en promedio, en la tenencia de correo electrónico en los participantes. Mientras al *Inicio del Programa* sólo 1 de cada 10 tenían e-mail, a la *Salida* tienen 6 de cada 10. Es necesario aclarar que es parte del contenido del curso, el hecho de que los participantes se creen una dirección de correo electrónico y que ello no surge como una reacción espontánea de los participantes luego de haber pasado por el curso. De todas formas esto no le quita mérito al resultado más bien muestra la importancia de la orientación y el apoyo que requiere esta población para lograr un mayor acercamiento al *mundo digital* y a sus oportunidades.

Utilización de PC y Lugar de Uso

La utilización de PC con o sin internet, viene a resumir en un único indicador los indicadores analizados anteriormente.

De forma consistente con el dato anterior sobre la disminución promedio del nivel de “No Manejo” de internet, la Tabla 15a vuelve a mostrar que se reduce en una vez y media el porcentaje de quienes “No utilizaban PC”, luego del tránsito por UT.

Tabla 15 (a)
Utilización de PC con o sin Internet. 2009

Utiliza PC c/s Internet	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
No utilizaba	77,6	49,8	-27,8
Utilizaba sin uso internet	9,8	14,5	4,7
Utilizaba con uso internet	12,6	35,7	23,1
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 15 (b) con información estadística adicional

Dicho de otro modo, si *Antes* del Programa algo más de 3 de cada 4 participantes “No utilizaba” PC, a la *Salida*, son 2 de cada 4 los que no utilizan.

Por otra parte, entre quienes utilizaban PC al inicio del Programa y teniendo en cuenta que entre ellos un mayor porcentaje hacia uso de PC *con internet*, el incremento de estos últimos es cerca de doble del aumento entre quienes usaban PC *sin internet*. Este dato es sumamente relevante, dado que en el actual mundo digital, prácticamente que no se concibe el uso de PC sin el acceso a internet, por lo cual la “Alfabetización digital”, supone casi como condición básica, el acercamiento universal a este mundo digital, tal como se propone el Plan Ceibal, por ejemplo.

A continuación se analiza el lugar de uso de PC, ya que claramente la falta de acceso en el hogar a la conectividad a internet restringe sus oportunidades de uso.

Respecto al *lugar de uso de PC*, dicho indicador importa debido a que claramente el mismo favorece en mayor o menor medida el hábito de Uso; es de esperar que quienes dispongan de una PC en el hogar van a usarlo con más frecuencia que quienes tienen que dirigirse a un cyber-café u otro espacio cada vez que requieran utilizarlo. Es decir, la Tenencia de PC en el hogar incide en el Lugar de uso y éste en la frecuencia y facilidad para familiarizarse con la herramienta informática.

En la población UT, es altamente probable que exista esta limitación la cual posiblemente mejoró en alguna medida, a partir de 2008, con la llegada del Plan Ceibal y la inyección de “Ceibalitas” en los hogares.

Tabla 16 (a)
Lugar de Uso de PC. 2009

Lugar de uso de PC	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
No usó	77,6	49,8	-27,8
Usó fuera del hogar	16,9	29,8	12,9
Usó en el su hogar	5,5	20,4	14,9
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 16 (b) con información estadística adicional

La tabla 16a muestra que en los casos de Uso de PC, el *Uso fuera del hogar Antes* del Programa era, efectivamente, tres veces más que el *Uso en el hogar*. Luego de UT el *Uso en el hogar* se incrementó y en términos relativos fue del doble respecto al *Uso fuera del hogar*. Los datos disponibles no permiten saber si este incremento se vio favorecido por un aumento en la disponibilidad de PC en los hogares de los participantes, sí podemos pensar que el acceso a PC del Plan Ceibal en los hogares de los participantes, una mayor familiaridad con la herramienta con el pasaje del tiempo, sumado a la capacitación en informática recibida, puede haber promovido un mayor uso en los hogares. Sea cual sea el caso, el cambio resulta favorable-.

Determinantes de la mejora en el uso de PC (No tenía manejo o Tenían manejo básico).

En este apartado nuevamente se explora en modelos explicativos que permitan dar cuenta de los factores determinantes, en ese caso, de la mejora en el uso de PC. Se comparan y ajustan varios modelos considerando las mismas variables explicativas que se usaron en los modelos anteriores: *sexo* (Masculino; Femenino); *tramo etario* (18 a 29, 30 a 49, 50 a 65); *nivel educativo* (Sin Instrucción o Primaria Incompleta, Primaria Completa, Secundaria, Técnica o Terciaria); *experiencia laboral* (No/Si); y una variable indicativas de la condición de vulnerabilidad: el Índice de Carencias Críticas (Tabla 17 Anexo). A continuación se analizan los resultados para los modelos que mejor ajustaron.

El modelo 1 es el modelo completo con todas las variables explicativas y da como resultado que sexo (femenino), edad y nivel educativo resultan variables significativas. La edad es significativa para la categoría 50 a 65 años pero la probabilidad de mejora en el uso de PC tiene signo negativo, es decir disminuye respecto a los más jóvenes. Dicho de otro modo, los “adultos” tienen menor probabilidad de mejorar su manejo de PC. Respecto a nivel educativo, el resultado es el esperado ya que la probabilidad de mejorar el manejo de PC es mayor en los más educados respecto a los que tienen Primaria completa.

Las variables experiencia laboral y el índice de Carencias Críticas, no resultaron significativas, no obstante los resultados de las estimaciones van en el sentido esperado: el tener experiencia laboral aumenta la probabilidad de mejorar el manejo de PC, y el puntaje en el Índice cercano a 0, sugiere que a menor vulnerabilidad mayor probabilidad de **aprender un oficio** (Tabla 17 Anexo).

Ser mujer y tener nivel educativo superior a Primaria, aumenta la probabilidad de mejora en el uso de PC, mientras ésta disminuye para los adultos de entre 50 a 65 años, respecto a los más jóvenes

Índice de Empleabilidad

A continuación se presentan los resultados relativos al índice de Empleabilidad Básica (IEB)²⁹. Dicho índice se construyó contemplando las siguientes dimensiones (Tabla 18 Anexo):

- 1) **Competencias específicas:** Se trata de las competencias “profesionales”, esto es de la *posesión de una habilidad u oficio* por parte de los participantes. Dicha dimensión fue analizada anteriormente, y como vimos es clave en nuestra definición de empleabilidad.
- 2) **Iniciativas de autoempleo:** *Idea para tener trabajo o emprendimiento propio*. Implica contar con una actitud de iniciativa y motivación para la autogestión de la situación de desempleo y en general para mejorar las estrategias de ingresos del hogar.
- 3) **Competencias transversales:** En este caso definida como *Manejo de ordenador*. Se le atribuyó menos peso que a los atributos anteriores³⁰, pero dichas competencias resultan relevantes para reforzar la validez del índice.
- 4) **Competencias en torno a la búsqueda de trabajo:** Incluye dos indicadores: *Nivel en conformación de Curriculms y Experiencia y desempeño en entrevistas laborales*.

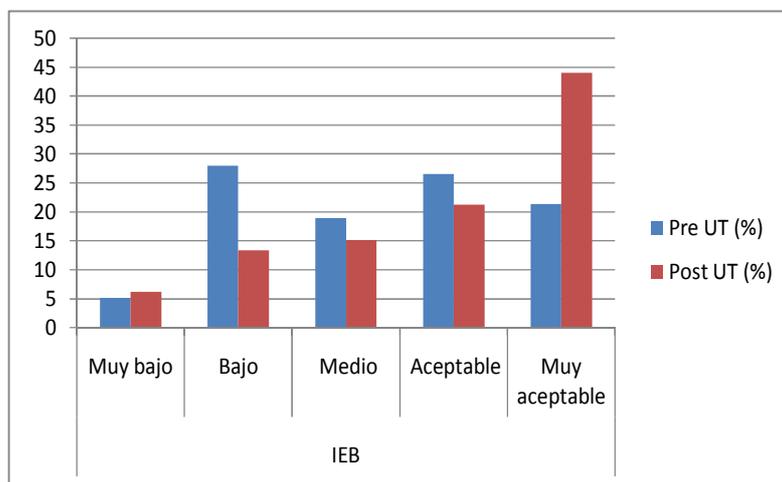
En el Gráfico 1 se muestran primeros resultados del Índice, en este caso, cómo se distribuyen los participantes entre los valores de mismo (definidos en cinco categorías a saber: Muy bajo, Bajo, Medio, Aceptable, Muy Aceptable) *Antes y Después* del Programa.

²⁹ Elaborado por Pardo, 2011. El contenido sustantivo de este apartado es tomado del trabajo del autor con algunas modificaciones en la redacción en los casos en que se consideró que la misma facilitarían la comprensión del lector.

³⁰ Ver Tabla 20 Anexo

Gráfico 1

Frecuencias relativas en categorías del Índice de Empleabilidad Básica (IEB) PRE y POST Programa



Fuente: Pardo, Ignacio, 2011

El gráfico sugiere una mejora de la empleabilidad, promedio, en los participantes, que por otra parte resultó estadísticamente significativa.

Mientras el nivel “Muy Bajo” (del orden 5,2% en situación PRE-UT), se incrementa un punto porcentual POS-UT (6,2%) y el nivel “Bajo” desciende 15 puntos porcentuales (28% y 13% PRE y POST-UT respectivamente); el nivel “Muy Aceptable” se incrementa más del doble de 21% a 44%. Por su parte el nivel “Medio” desciende cuatro puntos porcentuales: de 19% a 15%, en similar magnitud que el nivel “Aceptable”: 26% y 21% PRE y POS-UT respectivamente.

A continuación, la pregunta que surge y que por otra parte fue la que orientó la construcción del índice es ¿qué participantes (o bien participantes con qué características) obtienen mejores resultados de empleabilidad entre los participantes?.

Como hipótesis general de partida puede asumirse que los diversos puntos de partida de los participantes, tanto a nivel material (condición de vulnerabilidad) como de potencialidades y capacidades individuales, van a condicionar el aprovechamiento de los aprendizajes durante el Programa y en general todo el proceso socioeducativo que el mismo implica.

Asimismo conviven dos núcleos de hipótesis opuestas y en diálogo que subyacen a la pregunta anterior. Por un lado, aquella basada en la idea de que es posible “rescatar” o “mejorar” en mayor medida a quienes tienen cierto nivel mínimo de posibilidades (tanto materiales, de capital humano u otras habilidades) porque sus trayectorias “menos desafiadas” de lo laboral, educativo o estructural les proveen los recursos para aprovechar el programa; y por otro, aquella que supone que los menos incluidos tendrán una mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de UT en cuanto a empleabilidad, pues si no existe ningún bloqueo específico, tendrán más margen para mejorar en tanto en condiciones de gran deterioro, el pasaje por el Programa puede significar una oportunidad muy importante para estos participantes.

Para responder a aquella pregunta se estimó un modelo explicativo del cambio en el Índice de Empleabilidad Básica (IEB). Dicha variable que se busca explicar (variable dependiente) asume el valor 1 para “IEB aumentó” y 0 para “IEB no aumentó”.

Las variables explicativas incorporadas a los modelos (en tanto tienen pertinencia teórica y validez a partir de la experiencia acumulada vinculada a Programas que trabajan en esta línea), son las que se detallan a continuación ordenadas por las siguientes dimensiones:

- *“Factores sociodemográficos”*: sexo (Varón; Mujer); edad (Menor 25; 26 a 32; 33 a 40; 41 a 50; 51 y más); jefatura del hogar (Si/No); afrodescendencia (Si/No); situación conyugal (Soltero o Separado; Casado/a o Conviviendo); razón de dependencia del hogar (cantidad de personas dependientes económicamente sobre cantidad de ocupados del hogar).
- *“Estratificación vertical”*: nivel educativo (Primaria incompleta o sin instrucción; Primaria completa; Secundaria o enseñanza técnica incompleta); índice de Carencias Críticas (ICC);
- *“Trayectoria laboral y motivación hacia UT”*: trabajo informal en los últimos 6 meses (No trabaja 6 meses PRE-UT; Trabaja 6 meses PRE-UT); existencia de alguna experiencia (Sin trayectoria laboral; Con Trayectoria Laboral); Razón principal de inscripción a UT (Ingresos/ Otras Motivos extra ingresos).

Los factores incluidos en las dimensiones *“Estratificación vertical”* y *“Trayectoria laboral y motivación hacia UT”*, son de particular importancia dado que los programas sociales pueden tener resultados diferenciales según los diversos puntos de partida de los participantes: su diferente capacidad para el aprovechamiento de los aprendizajes durante el Programa o bien las

diferencias en la intervención de ciertos componentes del Programa (ej. Acreditaciones Educativas).

En todos los casos, los factores se fueron incluyendo de forma gradual en los modelos probados. Otros factores como región geográfica que fueron previstos, luego fueron abandonados en tanto no superaron la prueba estadística.

Antes de dar cuenta de los resultados que arrojan los tres modelos que se presentan (Tabla 19 Anexo), vale aclarar que la interpretación de los mismos estará restringida a la significación estadística de los mismos y de cada una de las variables. Esto sugerirá cuáles variables son significativas para la explicación de la variable dependiente; en este caso el aumento del índice de Empleabilidad Básica, tal cual fue previsto en el propósito principal del análisis³¹.

Respecto a los resultados obtenidos, lo primero a destacar es que los tres modelos resultaron significativos pese a que el coeficiente que da cuenta de ello (R2 de Nagelkerke) resultó muy bajo. En ese sentido, si tuviésemos que usar el modelo de regresión con fines predictivos, poco podríamos decir a partir de las variables predictoras. Sin embargo, para nuestros fines, el modelo cumple con los objetivos que le asignamos: identificar variables a partir de las cuales existe una mayor probabilidad de aumento en el Índice de Empleabilidad Básica.

Por supuesto que la inclusión de otras variables, hubiera arrojado otro resultado pero como se detalló más arriba, las variables incluidas responden a su pertinencia conceptual en relación a lo que muestran los antecedentes sobre empleabilidad.

En segundo lugar, la mayoría de las variables no resultaron significativas aunque algunas sí lo hicieron. Observando los modelos 2 y 3 (Tabla 19 Anexo), la significatividad en la categoría más alta de edad, teniendo como referencia la categoría de edad más joven, muestra que los de más años tuvieron menor probabilidad de aumentar su IEB. Este resultado tiene sentido respecto a lo que sabemos de la oferta laboral en su conjunto: por un lado, en promedio, las personas de mayor edad tienen menor nivel de educación formal alcanzada que los jóvenes y en ese sentido tienen menores oportunidades en el mercado laboral; por otro si bien los jóvenes constituyen un segmento vulnerable de la fuerza de trabajo por ciertas restricciones que impone el mercado a

³¹ No nos detendremos, en este caso, en el análisis de la capacidad predictiva del modelo.

esta población, los adultos de bajo nivel educativo, socializados en un mundo del trabajo radicalmente diferente al actual, y en este caso, además, en condiciones de vulnerabilidad social, se transforman en un grupo, que según indican los resultados de los modelos, tienen menor probabilidad, que los más jóvenes, de aumentar su empleabilidad.

"...hubo dificultades en generar la motivación del grupo para la inserción laboral, ya que contamos con un grupo muy heterogéneo con diversas estrategias de sobrevivencia que fueron difíciles de modificar. Sumado a la complejidad que representa la variable de aquello/as participantes mayores de 55 años" (Integrante Equipo Técnico, OSC)

Del mismo modo, el cociente de probabilidad menor a uno del Índice de Carencias Críticas (ICC), que recordamos, indica más privación cuanto más alto es su valor, muestra también lo que podíamos esperar: quienes están en peores condiciones estructurales en su hogar tuvieron menos probabilidad de aumentar su Índice de Empleabilidad Básica. Por tanto, las trabas para el aprovechamiento del programa pueden ser especialmente pesadas y de hecho lo comprobamos en los resultados que arrojan los modelos respecto a esta variable.

"Desde el abordaje cualitativo, se ha recogido el estrés y la angustia paralizante de las situaciones extremas que se viven cuando pende una amenaza cotidiana de desalojo, por ejemplo, o los notorios decaimientos en términos de salud mental que se observaron en personas que se encuentran al borde de la supervivencia por mucho tiempo" (Pardo, I, 2011). Es razonable suponer que el resultado del ICC para el modelo, va en la misma dirección, y que el aprendizaje de competencias específicas y transversales, a través del Programa, que harían aumentar el Índice de ICC, encuentran serias amenazas desde las condiciones estructurales de vida de los participantes.

Vinculado a las condiciones de vida, también existen los obstáculos o “trabas” vinculados a las problemáticas psicosociales presentes entre los participantes. De su efecto en la empleabilidad, claramente los modelos estadísticos no pueden dar cuenta, pero sí es de sentido común suponer la asociación entre un buen estado de salud y las mayores chances de empleabilidad. Sobre el obstáculo que constituyen estas problemáticas para los procesos que busca desencadenar el programa a través de sus acciones, se refirieron los integrantes de los Equipos Técnicos en la “Evaluación de Procesos”.

***“... nos impacta el gran número de problemáticas psiquiátricas severas que nos ocuparon mucho tiempo y energía hasta lograr cierta estabilidad cuando logramos que fueran cumpliendo con las visitas médicas y la toma de la medicación pertinente (...)”
(Integrante Equipo Técnico, OSC)***

Por otra parte, quienes no trabajaban en los 6 meses antes de UT tuvieron mayor probabilidad de aumentar su empleabilidad, a igualdad de otros atributos. Es decir, quienes han estado fuera de la actividad laboral informal³² en los meses recientes y anteriores al Programa, son quienes probablemente más pudieron aprovechar el programa. A modo de interpretación, puede asociarse este resultado a aquél que veíamos al comienzo de que quienes mayormente señalaban haber aprendido un oficio (entre las dimensiones relevantes del IEB está la posesión de un oficio), eran quienes no lo tenían al iniciar el Programa.

De todas formas esta interpretación no está exenta de complejidad, ya que en ese caso, la experiencia laboral que también es un componente importante del concepto de empleabilidad, no se reflejaría en el resultado del modelo.

En síntesis, los participantes de menos edad, los de puntaje más bajo en sus condiciones estructurales de vida, y que no trabajaban en los 6 meses anteriores al Programa, muestran mayor probabilidad de aumentar su empleabilidad, respecto a los de más edad, peores condiciones de vida y que realizaban algún trabajo informal antes de UT.

³² La ocupación (en condiciones de informalidad), es la situación predominante de los participantes de UT antes de ingresar al Programa. Ver en Anexo Tabla 4 “Perfil de los Participantes”.

Percepción de los participantes del cambio en la Empleabilidad

A continuación se busca complementar los resultados (cuantitativos) que se analizaron, sobre la mejora promedio del Índice de Empleabilidad Básica y los factores determinantes de su aumento en los participantes, con la percepción de los protagonistas respecto a la contribución de UT en la mejora de la empleabilidad.

Para ello Pardo (Op, cit, 2011) elabora una tipología en la cual identifica cuatro tipos o modelos de discursos que surgen de la combinación de: 1) cómo los entrevistados visualizan el *Tipo de impacto* (del Programa) *en (su) trayectoria vital* (de *Continuidad* o *Quiebre*), con; 2) la *Valoración de UT como factor de mejora en la Empleabilidad*.

Los “tipos” de discursos que distingue de dicha combinación son: “Mejora”; “Fatalismo”; “Despegue” o “Decepción del MIDES” (Tabla 21)

Tabla 21
Percepción del cambio en empleabilidad a partir de UT según valoración e impacto en la trayectoria de los participantes. 2009

	Valoración de UT como factor de mejora en la empleabilidad	
Tipo de impacto en la trayectoria vital	+	-
Continuidad	Mejora	Fatalismo
Quiebre	Despegue	“Decepción del MIDES”

Fuente: Pardo, I 2011

Nota: “Fatalismo”: “Negación de un horizonte de posibilidades con lugar para el cambio”; “Decepción del MIDES”: en tanto “no permitió dar el salto esperado”. “Mejora”: percepción de mejora (aunque no de “salto decisivo”), a partir del avance en ciertas dimensiones de sus vidas. “Despegue”: experimentaron una “sacudida” en torno a su lugar en el mundo.

En el cuadro de texto que se presenta a continuación, se ejemplifica la tipología desde los discursos de los participantes:

Continuidad...

“A mí no me iban a poder arreglar... soy viejo, soy marginado” etc.

“Yo siempre con voluntad, la voluntad siempre estuvo, de mi parte. Siempre me gustó trabajar porque traés el morfe [comida], el morfe siempre está... y más cuando hay gurises [niños], donde hay gurises la comida tiene que estar; iyo con el carro salía de domingo a domingo! No tenía día libre... y tenés que salir: por esos cuatro gurises, la comida tenés que tenerla. Si te piden pan y no tenés no los podés mirar a los ojos, entonce' tenés que lucharla” (Roberto)

“... la edad que yo tengo, conseguir trabajo ya no conseguís” (Nelson)

Quiebre...

“Sí, hay que estar a las 6 en pie...”(en referencia a la “cultura de trabajo” que trata de recuperar el Programa en el marco de las pautas de trabajo en la tarea operativa)

Fuente: Elaboración Propia en base a extractos de entrevistas tomados de Pardo, I (2011).

Autoestima

La autoestima constituye un factor psicosocial y actitudinal estrechamente vinculado a aspectos como la capacidad de relacionamiento con los demás, la motivación, el *autodesarrollo* que como veíamos más adelante, constituyen factores estrechamente asociados al concepto de Empleabilidad más allá de las competencias y capacidades vinculadas al factor educativo.

Algunas ideas que subyacen al concepto, desde las propias palabras de los protagonistas en anteriores evaluaciones realizadas por DINEM³³, y en sentido positivo como aspectos que “les dejó” el tránsito por los Programas, son: “*necesidad de hacer cosas por uno mismo*”; “*preocupación por la apariencia física*”, es decir aspectos que hacen al mejoramiento de la autoconfianza, la autonomía y el reconocimiento de potencialidades, como condiciones para favorecer la *asertividad*³⁴ de las personas.

Otros trabajos (Espino et al, 2006)³⁵ asocian la Autoestima a la idea de “imagen de sí mismo”, ambos aspectos específicos del concepto más general de “*Autopercepción*” como dimensión subjetiva de *Empleabilidad*

Dada la estrecha relación de ambos conceptos, se exploró en el cambio que se pudo haber registrado en los participantes en la dimensión de la *Autoestima* luego del pasaje por UT. Se trata de un aspecto sobre el cual el Programa incide si bien no de forma explícita y porque se formule objetivos al respecto en su Diseño.

³³ Ver “Informe de Evaluación Programa Uruguay Integra. Edición 2009. Diseño de Evaluación y Resultados del Programa Modalidad Rural, Urbana y Unidos en la Acción”. División de Evaluación. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Mayo, 2010.

³⁴ “La asertividad constituye un comportamiento comunicacional moderno en que la persona no agrede ni se somete a la voluntad de otras personas, sino que expresa sus convicciones y defiende sus derechos. El concepto supone que las personas deben ‘aprender a pedir lo que se quiere, a formular correctamente un problema, a hacer y recibir elogios, a defender los derechos propios, a decir que no cuando corresponde hacerlo, sin temor pero dando razones valederas y sin gritos ni rabia’” (CINTERFOR s/f:106 en MIDES. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División Evaluación. Informe de Evaluación Uruguay Integra. Unidos en la Acción, 2010).

³⁵ En este trabajo se considera la autoestima como un indicador de la “Autopercepción”, conjuntamente con otras dimensiones como la autonomía, la conciencia de las capacidades propias, la aceptación propia, ajena y la responsabilidad.

***“Algo que consideramos como eje central fue trabajar desde la posición de elevar la autoestima de las personas, lo cual permitió que el individuo reconociera sus potencialidades y pudiera identificar, consolidar un proyecto de vida. Este aspecto es medular para concebir un vínculo en la interna del grupo más sano, respetuoso y que lo vuelquen a generar algo en conjunto como colectivo”
(Integrante Equipo Técnico OSC)***

Distintas evaluaciones tanto de Programas MIDES, como de otros Programas³⁶ han mostrado que el aumento de la autoestima y la mejora de la autopercepción de los participantes es uno de los efectos inmediatos que ocasionan estos Programas en los participantes.

En el caso de la evaluación de UT, los indicadores que se privilegiaron para relevar *Autoestima* se vinculan a *aceptación propia*³⁷.

La autoestima a nivel familiar y vecinos, tampoco mostró resultados adecuados de exigencia mínima establecida para la prueba (ni en términos de significatividad estadística, ni respecto a los intervalos de confianza estimados, cuyo solapamiento no permite identificar una dirección consistente del cambio), por lo cual analizaremos únicamente los resultados al nivel de amigos.

³⁶ Nos referimos en este caso a Programas como PROIMUJER. Por más detalle consultar el trabajo ya citado de Espino et al, 2006.

³⁷ Y *aceptación ajena*, como indicadores de Autodiscriminación y Discriminación dimensiones que fueron parte, junto con Autoestima, de un índice más complejo en el cual se exploró pero que finalmente no se incluye en el presente informe por no satisfacer criterios estadísticos de significación de los resultados. Las preguntas incluidas en la Encuesta Panel fueron las siguientes: *¿Siente que sus opiniones son consideradas a nivel familiar?; ¿Siente que sus opiniones son consideradas a nivel de los vecinos?; ¿Siente que sus opiniones son consideradas a nivel de los amigos/compañeros de trabajo?* (Autoestima); *¿Ha pensado en no asistir o no ha asistido a un compromiso laboral, familiar o social en los últimos 6 meses anteriores a la participación en UT por creer que no tenía la vestimenta o el aspecto adecuado?* (Autodiscriminación); *¿Durante los últimos 6 meses anteriores a la participación en UT ¿ha sentido que lo han tratado con discriminación?* (Discriminación). Las opciones de respuestas podían ser: Siempre; Frecuentemente; Ocasionalmente, Nunca; Ns/Nc; No corresponde.

Tabla 22 (a)
Autoestima amigos

Autoestima amigos	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
Sí	69,7	77,6	7,9
NO	30,3	22,4	-7,9
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 19 (b) con información estadística adicional

Para el caso de los resultados específicos de autoestima a nivel de amigos, se registró un aumento de 8 puntos porcentuales (de 70% a 78%) al comparar *Ingreso* y *Salida*. Dichos resultados refieren al promedio de participantes que respondieron afirmativamente a la pregunta de si sus opiniones eran consideradas por sus amigos. Vale aclarar que no es posible saber qué entendieron por “amigos” los participantes. Posiblemente algunos hayan incluido las nuevas relaciones establecidas en el Programa con sus compañeros. Dado que el hecho mismo de conocer nuevas personas es de por sí positivo para los participantes, es razonable el resultado favorable en este aspecto.

Por otra parte, el mismo resulta consistente con lo que han mostrado distintas evaluaciones de corte cualitativo de la Dirección, e incluso la Evaluación 2009 de *Procesos*, a partir de los discursos de los Equipos Técnicos (ET).

Capital Social

El *Capital Social* constituye un producto de las relaciones sociales si bien dicho concepto también se ha utilizado como atributo de organizaciones, comunidades, países en función de sus normas, confianza, redes, etc

A nivel de los individuos, hace referencia a un recurso que conlleva “beneficios” para las personas en la medida en que dichas relaciones pueden redundar en la mejora de su capital económico o de su capital cultural. En este caso se asume una definición restringida a aquellos vínculos o redes personales de las que disponen los participantes y que pueden contribuir, entre otros, a mejorar sus oportunidades de empleo y generación de ingresos.

En ese sentido, las redes personales forman parte de lo que habitualmente se conoce como mecanismos “particularistas” de acceso a los empleos en oposición a los “mecanismos universalistas” como podrían ser el acceso a través de avisos de diario o agencias de colocación donde el encuentro entre oferta y demanda se encuentra mucho más sujeto a las reglas que establece el mercado.

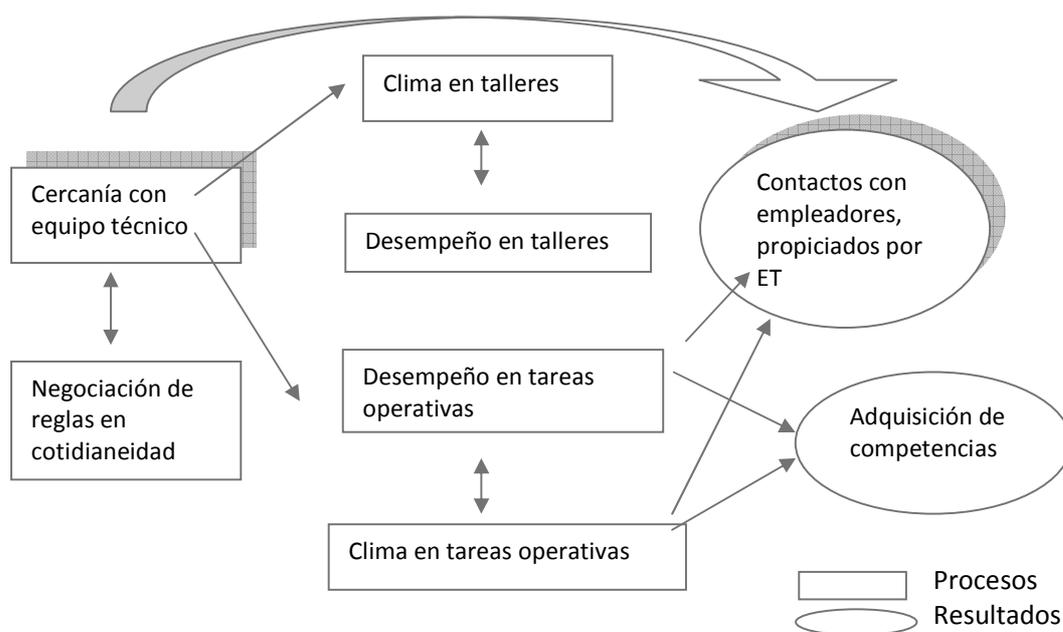
En el caso de Uruguay, es sabido que las redes personales constituyen un mecanismo bastante generalizado de acceso a los empleos por parte de los activos. En el caso de la población que llega al Programa, con importantes restricciones para el acceso al mercado laboral a través de mecanismos formales, es de esperar que los vínculos personales constituyan una posibilidad alternativa para el acceso a oportunidades de empleo, si bien a la vez es probable que por sus mismas características, dichos vínculos se encuentren restringidos a su círculo más cercano planteando limitantes a esta posibilidad.

La Encuesta Panel buscó indagar en este aspecto, contemplando indicadores que permitieran medir en qué medida se podía observar una mejora o aumento de las redes personales de los participantes luego de su pasaje por el Programa.

Evaluaciones de anteriores Programas (ej. TXU 2005-2007)³⁸, han mostrado que si bien los participantes incrementan los vínculos luego de la experiencia de los Programas, lo hacen a nivel del entorno familiar o de compañeros de trabajo. Es decir, no logran trascender el mismo circuito de “vulnerabilidad” del que forman parte y trascender hacia lazos “débiles” como los denomina Granovetter; “débiles” en términos de proximidad pero con mayor fortaleza en términos de nuevas oportunidades de relacionamiento.

Para su medición, la encuesta previó dicha diferencia por lo cual distinguió entre tres tipos de vínculos: familiares, amigos y conocidos³⁹. La hipótesis que sustenta dicha distinción y en consonancia con la referencia conceptual anterior, es que el eventual incremento de las redes de uno u otro tipo poseen consecuencia de diferente “calibre” respecto a las oportunidades de mejora del bienestar para los participantes⁴⁰.

Diagrama 1. Procesos y resultados en torno a las relaciones personales



Fuente: Pardo, I 2011

³⁸ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/6173/3/innova.front/programa_trabajo_por_uruguay

³⁹ La pregunta incluida en los formularios de Ingreso y Salida fue: *¿Conoce a alguien que... (lista de opciones que dan cuenta de distintas formas de capital de las que cuentan dichas personas como ser capital humano y económico o bien a su vez otras redes de Capital Social) es un amigo, familiar o conocido?*

⁴⁰ Sin dudas, en el contexto particular en el cual opera el Programa (personas en situación de vulnerabilidad social y económica) sería preciso contar con desarrollos conceptuales específicos para esta población y con antecedentes para el caso de Uruguay. En el primer caso, la comprensión de cómo operan los vínculos de reciprocidad entre personas en situación de pobreza, puede encontrarse en el trabajo clásico de Larissa Lomnitz “*Cómo sobreviven los marginados*” (1975).

Para el análisis de resultados, en primer lugar se construyó un índice de *Redes* para los “*Lazos Fuertes*” (*familia y amigos*) donde se contabilizó la cantidad de vínculos con amigos y familiares. El índice preveía un número de contactos de entre 0 y 8 que luego fueron agrupados en cuatro categorías (0; 1 a 2; 3 a 5; y 6 a 8).

Los resultados indican que los participantes que declararon no tener familiares, ni amigos que le suministrasen los apoyos específicamente determinados, se redujeron de 14% a 8%. Es decir se redujeron cerca de la mitad, lo cual implica un cambio positivo porque significa que una proporción importante de participantes pasan de considerar que no cuentan con nadie que los apoye a considerar que pueden recurrir al menos a otra persona.

En segundo lugar, el cambio que sigue en importancia se da entre los participantes que respondían tener más de dos vínculos al *Inicio* (3 a 5 o 6 a 8). En ellos se observa un incremento en los mismos de 4 puntos porcentuales para ambas categorías (Tabla 20a).

Al parecer, aquellos sin ninguna relación o con una mayor red de relaciones al inicio (así sea de tipo cercanas), son los que logran en mayor medida incrementarlas (probablemente con compañeros del Programa) quizás favorecidos por una mayor predisposición a la sociabilidad.

Tabla 23 (a)
Redes Fuertes (Amigos/Familiares)

Redes Fuertes (Amigos/Familiares)	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
0	14	8,4	-5,6
1a2	51,3	49,2	-2,1
3a5	30,1	33,9	3,9
6a8	4,6	8,4	3,8
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 20 (b) con información estadística adicional

De algún modo, al igual que otros sistemas sociales (formales o informales) el Programa expone a las personas a la necesidad y el beneficio mutuo de la sociabilidad, que probablemente podría no

haberse producido de otro modo. Sin lugar a dudas, esto es parte del proceso social de UT que en este caso pudo analizarse desde la vivencia adquirida por las personas.

- ¿Quedó algún contacto con la gente con la que habías trabajado?

- Sí, hay un par de muchachas, una muchacha Mónica que a veces le hablo y la llamo porque ellos están en un proyecto para hacer una cooperativa para mantenimiento de plazas y se están moviendo a través del Mides, ahora hace como dos semanas que no hablo, voy a ver si hablo este fin de semana a ver qué pasa...vamos a ver, si me sirve, arranco (empiezo)...” (Abel, Participante UT. Experiencia POST UT.)

En segundo lugar se analiza el índice de *Redes para los Lazos Débiles (Conocidos)*. A diferencia de lo que podía esperarse, éste índice muestra mejores resultados que el anterior. Por una parte, aquellos que sostenían no tener ningún “conocido” antes de ingresar a UT, se redujo 15 puntos porcentuales (recordemos que en el caso de los *Lazos Fuertes*, la caída había sido de 6 puntos). Por otra parte, se incrementó quienes ganaron entre 1 a 2 vínculos, creciendo en promedio en 8 puntos porcentuales, y también quienes respondieron tener entre 3y5 y 6 y 8 conocidos (6 y 2 puntos porcentuales, respectivamente).

**Tabla 24 (a)
Redes Débiles (Conocidos)**

Redes Débiles (Conocidos)	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
Ninguno	63,7	48,6	-15,1
1a2	26,9	34,8	7,9
3a5	9,4	15	5,6
6a8	0	1,7	1,7
Total	100	100	

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 21 (b) con información estadística adicional

Surge la pregunta de qué mecanismos estarán presentes detrás de esa ganancia de *Lazos débiles* en los participantes de UT. Podría sugerirse que la exposición a otro tipo de vínculos por fuera de otros participantes, como ser los Equipos Técnicos del Programa (tanto a nivel de OSCs como del MIDES), personal de los Organismos Públicos donde desarrollan la Tarea, etc. formen parte de esta

nueva red de “Conocidos” de la que dan cuenta los participantes luego de haber pasado por el Programa.

“Con los técnicos me llevo bien de bien, gracias a Dios con todos... No he tenido diferencias con ninguno... aparte tengo un diálogo con cualquiera de ellos, ¿viste? Buen diálogo, bien abierto, sinceramente sano, ¿viste?; eso impulsa a uno a que siga; muchas veces tenía mis bajas y mis altas y en los momentos en que he estado medio deprimido realmente me han servido de mucho” (Adrián, Participante UT. Experiencia Durante UT.)

En cualquier caso, deben realizarse dos aclaraciones importantes. En primer lugar se trata de la percepción de los participantes y no se cuenta con otra evidencia más allá de ella. En segundo lugar, nada podemos decir con la información actualmente disponible, respecto a la sostenibilidad de los mismos como para pensar que los mismos efectivamente pueden redundar en nuevos *recursos* para los participantes.

Para poder concluir algo semejante sería necesario no sólo saber con cuántas redes cuentan y si las han incrementado o no, sino además, cuán sostenibles son y si efectivamente logran movilizarlas en su beneficio.

Desde las entrevistas cualitativas contamos con algunos indicios respecto a la posible permanencia de estos vínculos en algunos participantes favorecidos porque algunos integrantes de los Equipos Técnicos, y siempre por propia voluntad de éstos y fuera del marco del Programa, prolongan su contacto y realizan seguimientos de participantes.

Actualmente, este aspecto no ha sido explorado hasta el momento por las evaluaciones, pero podría pensarse que en estos casos haya un *plus* en el efecto “capital social” que puede ser, a la larga, muy importante para los participantes.

En suma, más allá de la cantidad de vínculos, sobre otros aspectos como su utilidad y durabilidad sólo pueden establecerse conjeturas que sería necesario incorporar a modo de hipótesis en futuras investigaciones dada su importancia en términos de conocer el marco de posibilidades que efectivamente pueden ocasionar estos nuevos recursos en los participantes en términos de “puentes” para salir de su condición de vulnerabilidad social.

Exigibilidad de Derechos

¿A qué se refiere la exigibilidad y cuál es su importancia en el marco de UT?. El principal supuesto que sustenta dicho concepto es que una actitud de reivindicación de determinados derechos plasmada en la realización de acciones vinculados a ellos (independientemente del modo en qué se realice y del éxito en cada acción particular), estimula y favorece, en el largo plazo, una participación más plena en una cultura de derechos y de hábitos ciudadanos. De esa forma las personas (en este caso los participantes de UT) tendrían mayor chance de no ser vulnerados en sus derechos y de “reparar”, al menos en parte, situaciones en que pueden verse afectados habitualmente.

Los ítems relevados en la *Encuesta Panel* vinculados a dichas acciones de reivindicación de derechos iban desde “*Ir a una oficina pública a plantear una queja*”, hasta “*Reclamar por un producto o servicio de mala calidad o en mal estado*”. Ambas constituyen acciones ciudadanas frente a una supuesta vulneración de un derecho, y por lo tanto, se asume que representan indicadores del concepto de Exigibilidad.

La promoción de este tipo de acciones, orientadas tanto a salvaguardar derechos como a reparar aquellos que eventualmente sean violentados, constituye una de las áreas de acción del programa (principalmente desde los contenidos de la *Capacitación Transversal*) que directa e indirectamente están asociadas a la *participación social* y a la *ciudadanización* (en sentido amplio), aspectos que también fueron indagados en la presente evaluación.

Volviendo a las acciones de exigibilidad, se relevó información estandarizada que permitió la construcción de diversos “índices de exigibilidad”. Dichos índices buscaron identificar modificaciones en las acciones de exigibilidad realizadas por los participantes, Antes y Después de su participación en Uruguay Trabaja.

Algunos de los supuestos implícitos en interpretación de la exigibilidad son: 1) El comportamiento *declarado* durante los últimos seis meses anteriores al ingreso a UT, define un nivel “real” de exigibilidad de los participantes, es decir correspondiente al que efectivamente ocurrió; 2) El comportamiento declarado *durante* el período del programa (ocho meses) define la estabilidad o el cambio en el nivel de exigibilidad respecto a la situación inicial.

Vale aclarar que el índice de exigibilidad según cantidad de acciones realizadas, compara cambios promedio PRE y POST programa según la cantidad de acciones de exigibilidad realizadas por los participantes (Desde ninguna acción, hasta cinco o más).

El primer resultado a destacar es que los indicadores seleccionados no permiten afirmar acerca de modificaciones estadísticamente significativas en la “exigibilidad”. La categoría “No realizó acciones”, tampoco arrojó cambios estadísticamente significativos, al igual que para cualquiera de los niveles de presencia de acciones de exigibilidad (una, dos, tres etc.) (Tabla 24 Anexo).

No obstante, se detallan los resultados en términos de “tendencias” a través de una tipología de cambio y estabilidad (la cual se presentará a continuación) de modo de que a futuro se puedan retomar en términos de hipótesis para nuevas pruebas estadísticas o bien para su profundización en términos cualitativos.

Antes, se presentan los resultados respecto al tipo de acciones de exigibilidad realizadas *durante* el proceso de UT⁴¹. La medición consistió en una lista exhaustiva de acciones que se le presentaban a los participantes y se les consultaba si las habían realizando o no durante el Programa.

Las acciones con mayor porcentaje de mención fueron *“Reclamar por un producto o servicio de mala calidad o en mal estado” (28%), “Ir a una oficina pública para plantear una queja o resolver un problema” (26%), “Recurrir a un centro de mediación o un abogado para resolver un conflicto con sus vecinos o familiares” (25%), “Firmar alguna carta con otras personas para hacer una solicitud o reclamo” (22%), “Asistir a encuentros o charlas promovidas por organizaciones públicas o privadas para recibir ayuda (Intendencia, grupo)” (20%).*

Es decir, cerca de la tercera parte de los participantes realizaron acciones de reclamo por productos o servicios de mala calidad o en mal estado, y algo más de la cuarta parte se acercó a alguna oficina pública para plantear quejas o resolver problemas y se movilizó por algún conflicto. Las dos últimas opciones (firmar alguna carta de solicitud o reclamo y asistir a charlas para recibir ayuda) la realizaron aproximadamente la quinta parte de los participantes según sus declaraciones.

⁴¹ Si bien como ya fuera señalado no pueden realizarse afirmaciones estadísticamente confiables sobre un cambio respecto a la situación PRE-UT.

Pese a que no se cuenta con evidencia específica acerca de si estos reclamos ante oficinas públicas fueron incentivados por actividades del programa, las actividades de promoción de derechos en el marco de la capacitación transversal y del propio proceso socioeducativo así como la propia tramitación de documentación básica que prevé el Programa, puede haber incentivado estas acciones de exigibilidad.

“Se realizaron los exámenes de PAP a casi la totalidad de las participantes. Se atendieron los reclamos de renovación de cédulas de identidad, de solicitud de saneamiento (salvo en los asentamientos), se dio trámite a todo aquello que los participantes solicitaron y que era de recibo” (Integrante Equipo Técnico OSC. Evaluación de Procesos)

Por otra parte, ciertas acciones de exigibilidad como *“Buscar ayuda en un sindicato”,* o *“Buscar ayuda en una ONG o en otra organización de voluntarios”* (por poner sólo algunos ejemplos), parecerían poco frecuentes en la población de UT.

La información disponible resulta restrictiva para dar cuenta si se trata de las primeras acciones de exigibilidad ejercidas por los participantes, o si ya solían realizarlas antes de participar en UT. Para aventurar posibles hipótesis de cómo estaría operando UT en esta dimensión, se ha construido, como ya fue señalado, una tipología que permite diferenciar grupos de personas entre aquellos que realizaron su primera acción antes del programa (como mínimo en los últimos 6 meses *antes* del programa), y aquellos que la realizaron en los últimos 14 meses (es decir, en los últimos 6 más luego de finalizado el programa y en los 8 meses que dura el programa).

La tipología busca diferenciar y jerarquizar, de acuerdo a lo esperado por el Programa, cuatro situaciones de cambio (o estabilidad) en el comportamiento de exigibilidad PRE y POST programa y es aplicable a cada una de las acciones por la cual se consultó a los participantes.

Los cuatro tipos identificados fueron:

- 1) **“Estabilidad negativa”**: refiere a los casos en que los participantes *“no realizaron acciones Antes ni Después”*; esto es, participantes de los cuales puede hipotetizarse traían bajos

niveles de exigibilidad antes de ingresar al programa, y no lograron modificar su situación durante el programa.

- 2) **“Cambio negativo”**: cuando los participantes “realizaron acciones *Antes*, pero no *Durante*”. Este es el caso más complejo y su interpretación es controversial: ¿por qué si antes del programa tenían una actitud de exigibilidad, dicho comportamiento no está presente *durante* el Programa siendo que durante el mismo se promueve dicha actitud?. En principio, no contamos con una respuesta teórica que nos brinde una explicación elaborada al respecto, sin embargo una explicación posible y sencilla es el hecho de que cierta cantidad de personas simplemente no requirió realizar acciones de exigibilidad, o bien no tuvo tiempo de hacerlo pese a que tenían el hábito y potencialmente podrían haberlo hecho.
- 3) **“Estabilidad positiva”**: se trata de los participantes que “realizaron acciones *Antes* y *Durante*” el Programa. Los participantes ya realizaban acciones y su comportamiento se refuerza positivamente durante UT.
- 4) **“Cambio positivo”**: cuando los participantes “no realizaron acciones *Antes* y sí *Durante*”. Este es el caso que reflejaría un resultado positivo del Programa si bien no es posible atribuir el *efecto* al mismo. La hipótesis es que ciertas acciones previstas por el Programa como ciertos contenidos de los Talleres de Capacitación Transversal pueden haber promovido en los participantes una actitud proactiva en este caso hacia la realización de acciones de exigibilidad.

Algunos de los ítems en los cuales se registró de forma más notoria la **“estabilidad negativa”** (los participantes “no realizaron acciones antes ni después”) fueron: *“Buscar ayuda en un sindicato”* e *“Ir a una oficina pública para plantear una queja o resolver un problema”*.

La importante proporción de personas que no realizan acciones ni antes ni durante el programa, resulta consistente con el supuesto de partida del programa: las personas en situación de vulnerabilidad social tienen especial dificultad o de hecho menores chances de poner en práctica una ciudadanía activa; hipótesis que parece tener sustento empírico, para cierto grupo de participantes y al menos para este tipo de acciones. En este sentido, el Programa lograría escasos resultados, teniendo en cuenta que nos referimos a resultados *promedio*, es decir que no significa que no existan grupos o personas que puedan haber mejorado en dicha dimensión.

Por otra parte, la medición del concepto de exigibilidad es compleja y por lo tanto los resultados en buena medida pueden estar reflejando las limitantes para su captación. En este caso se mantuvo la batería de indicadores utilizada en otras evaluaciones de Programas Mides, con lo cual se buscó asegurar la comparación de resultados entre Programas. De todas formas los resultados deben tomarse con precaución sabiendo que, en algún punto, otros procedimientos podrían haber arrojado otro matiz de resultados.

Respecto a los casos de **“cambio positivo”** (los participantes “no realizaron acciones antes y sí durante”), que constituyen el caso que representa el mejor resultado en términos de logros para UT, permitiría observar un evento *“inaugural”* de exigibilidad en los participantes que podría augurar, a futuro, una sostenibilidad de dicha práctica⁴².

“ El tema de abogacía, y...del derecho de los padres acá adentro (en UT); porque a mí siempre me tenían a mis hijos de rehén y ta! Y acá adentro (en UT), ‘reenseñaron’ los derechos que tenía...” (Participante UT. Experiencia Durante UT)

⁴² Esto no puede afirmarse a priori, pero la sostenibilidad tanto de este tipo de comportamientos como de otros que hacen a favorecer la inclusión social de los participantes de Programas Sociales MIDES, es un aspecto de especial interés tanto para quienes realizamos el Monitoreo y la Evaluación de los Programas como para los responsables de su ejecución. En tal sentido, actualmente se encuentra en curso el Proyecto “Trayectorias...”, al cual ya se ha hecho alusión en este informe, con el objetivo de indagar en la sostenibilidad, en el largo plazo, de ciertos resultados que de forma persistente han surgido de la evaluación de distintos Programas Mides (TXU, Rutas de Salida y a partir de 2008 Uruguay Integra y Uruguay Trabaja, entre otros), cuando los participantes recién salen de los Programas.

Las acciones donde mayormente se destaca el tipo “**cambio positivo**” son:

-“Firmar alguna carta con otras personas para hacer una solicitud o reclamo”

-“Reclamar por un producto o servicio de mala calidad o en mal estado”

-“Asistir a encuentros o charlas promovidas por organizaciones públicas o privadas para recibir ayuda (Intendencia, etc.)”

-“Recurrir a un abogado o defensor de oficio por asuntos penales”

-“Recurrir a un centro de mediación o un abogado para resolver un conflicto con sus vecinos o familiares”

-“Buscar ayuda en una ONG o en otra organización de voluntarios”

-“Participar en manifestaciones o movilizaciones (manifestación política, movilización por el barrio o de la escuela)”

“Necesité un poco de ayuda (de la OSC, para los trámites) porque a veces se facilitan mucho las cosas, este es un predio a realojar, como se ha estancado el realojo hicimos los trámites para pedir el agua, queremos estar en regla” (Participante UT Experiencia Posterior a UT).

Para cualquiera de estas situaciones de “cambio positivo” y aún en el caso de las otras, sería necesario profundizar en nuevos indicios y en la explicación de bajo qué mecanismos el Programa actúa para desencadenar dichos cambios en los participantes.

De hecho la evaluación de UT 2011 pretende adentrarse, desde una perspectiva cualitativa, en los *procesos* que ocurren a nivel de las instancias de Capacitación tanto Específica como Transversal desde una lógica cualitativa que rescate la perspectiva de los actores involucrados (participantes, talleristas, otros referentes de los Equipos Técnicos), de modo de profundizar en estos aspectos. Asimismo la evaluación de Trayectorias, ya mencionada y actualmente en curso, también podrá contribuir en el mismo sentido en este caso aportando insumos para observar el comportamiento de los participantes POST-Programa y en el largo plazo.

Ciudadanía Activa

Parte central del proceso de ciudadanía y ganancia de derechos promovidos por UT, se apoya en el estímulo a la participación en organizaciones sociales de distinto tipo. Desde un enfoque del capital social, adquiere importancia el involucramiento de los participantes en relaciones de reciprocidad, en redes sociales y de confianza como formas de “combatir” o al menos “aminorar” la condición de vulnerabilidad, pobreza, y las formas de exclusión que sufren familias e individuos en dichas situaciones.

“El tiempo de capacitación específica adecuado, las (capacitaciones) transversales que finalmente valoran enormemente y el tiempo para construir ese espacio grupal que sienten propio, donde debaten, traen inquietudes y se pueden trabajar todos los emergentes y lo que se detecta en la tarea operativa cotidiana, actitudes etc., donde encuentran por primera vez escucha, diálogo, crítica y la posibilidad de ser parte activa y con voz del espacio social sin exclusiones” (Integrante Equipo Técnico.OSC. Evaluación de Procesos)

En dicho marco, otra de las dimensiones claves sobre las cuales indagó la evaluación 2009 buscando posibles cambios en los participantes, fue la participación en Organizaciones Sociales. Con dicho objetivo se consultó a los participantes sobre su participación actual y pasada, en una serie de organizaciones. La pregunta se les formuló de la siguiente manera: “¿Participa Ud. en alguna de las siguientes organizaciones? ¿Y anteriormente? El menú de organizaciones para las cuales se les consultaba sobre su participación en la actualidad y en el pasado (sí o no) fueron: “Escuela, Comisión de Fomento o Comedor Escolar”; organizaciones “De vecinos o barriales”; organizaciones “Político, partidarias, gremiales”; “Organizaciones sociales, deportivas, recreativas, artísticas y culturales”; “Iglesias u organizaciones religiosas”; “Otras”.

Para medir la diferencia de participación *Antes* y *Después* del pasaje por el Programa, se construyó un índice de participación que compara la cuantía de participación, en los dos momentos, sumando las menciones de las distintas organizaciones. Se ordenaron y agruparon los resultados en las siguientes categorías: “Ninguna” (cuando el participante no participaba en ninguna organización), y sucesivamente la participación en “Una”, “Dos”, “Tres” o “Cuatro” organizaciones.

Tabla 25 (a)
Participación en Organizaciones Sociales

Número de organizaciones en las que participa	PRE-UT (%)	POST-UT (%)	Diferencia
Ninguna	70,9	60,1	-10,8
Una	20,8	24,7	3,9
Dos	7,4	10,6	3,2
Tres	1,0	2,8	1,8
Cuatro	0,0	1,7	1,7

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 25 (b) con información estadística adicional

Una primera lectura de los datos, permitiría afirmar sobre un incremento de la participación luego del tránsito por UT. Sin embargo, si se analizan los estadísticos (Tabla 25b Anexo), el cruzamiento de los intervalos para todas las categorías con excepción de la categoría “Ninguna”, para la cual puede afirmarse que se produce una caída de 11 puntos porcentuales en la No participación (no participa en “Ninguna” organización), no permite afirmar con certeza estadística, acerca del cambio observado para cada categoría.

Respecto a la primera categoría donde sí se tiene certeza del cambio (el cual resulta estadísticamente “confiable”), ameritaría profundizar en los mecanismos que teóricamente intervienen en dicha modificación de los patrones de participación en organizaciones, teniendo en cuenta que este aspecto es importante en tanto constituye un indicador asociado tanto al capital social, a la participación ciudadana, y a la cultura de

derechos, y que ellos constituyen dimensiones de la inclusión social que busca potenciar tanto Uruguay Trabaja como otros programas MIDES.

Percepciones de Bienestar: Cambio en los niveles de satisfacción en diversos aspectos de la vida de los Participantes

Se han examinado y evaluado estadísticamente los cambios en los niveles de satisfacción con diferentes aspectos de la vida de los Participantes: Alimentación, Vivienda, Ingreso, Salud, Trabajo, Familia, Amigos, Educación, Libertad de Elegir, Capacidad de Ayudar a los demás y Barrio). Asimismo se construyó un índice de satisfacción con la vida en general.

Los resultados del análisis de las distintas dimensiones por separado, no satisficieron los criterios estadísticos como para hacer afirmaciones válidas respecto a los cambios operados en la percepción de los participantes (salvo en la dimensión alimentación, amigos y barrio). No obstante y tal como se optado en otras dimensiones del presente informe, presentamos resultados en términos de “tendencias” de la dirección hacia donde parecen apuntar dichos cambios (Tabla 26).

Sólo con dicha precaución pueden leerse estos resultados los cuales deberán ser nuevamente indagados y profundizados en próximas evaluaciones

Tabla 26
Dirección del cambio en la percepción de los niveles de satisfacción con la vida en los participantes. 2009

Dimensión	Dirección del cambio al comparar PRE-UT/POST-UT
Alimentación	+
Vivienda	+
Ingreso	-
Salud	+
Trabajo	-
Familia	+
Amigos	-
Educación	+
Libertad de Elegir	+

Capacidad de ayudar a los demás	+
Barrio	-

Fuente: DINEM-MIDES

Respecto a los resultados del índice global de satisfacción con la vida en general, el cual resume la información de todas las dimensiones, se encontró una leve disminución global al comparar *Ingreso y Salida*. La interpretación de este tipo de hallazgos no es tarea sencilla en el sentido de que en primera instancia va contra lo que podría esperarse en principio. Es decir, que las acciones que realiza el Programa deberían tener resultados que *sumaran* o al menos dejaran incambiadas ciertos aspectos de la vida de los participantes, pero no que tuvieran un resultado de *resta* o de signo negativo. En este caso, no obstante, se trata de aspectos subjetivos y no de condiciones objetivas y fácilmente “medibles” de la vida de los participantes, a lo que se agrega que nuevamente estamos analizando resultados y no impacto del Programa, por lo cual pueden haber incidido múltiples factores, ajenos al Programa, para llegar a este resultado en principio “no esperable” de observar en los participantes.

Desde el concepto de “*Preferencias Adaptativas*”⁴³, sería esperable un resultado positivo en torno a la satisfacción con su vida por parte de los participantes, en tanto tal como propone dicho concepto, en este caso sería esperable que los participantes (por dicho proceso inconsciente al que alude el mismo), ajustarían sus expectativas y en este caso su satisfacción con las dimensiones señaladas, a un nivel no superior al que pueden alcanzar. Sin embargo, no es lo que muestra el resultado señalado y esto puede tener una connotación positiva si se asume que el Programa, como cualquier otra política social dirigida a una población similar, debería apuntar (siguiendo a Sen) a un desarrollo de las capacidades y en especial de la autonomía que permitiera a los participantes distanciarse de forma reflexiva de dichas preferencias (Pereira Gustavo s/f)⁴⁴.

El resultado sobre la disminución del índice Global de Satisfacción con al Vida, podría ser un indicio en este sentido. En todo caso, habrá que profundizar en nuevas evaluaciones que prevean

⁴³ No referimos al concepto introducido por Jon Elster. Dicho concepto alude al proceso (no consciente), de adaptación de expectativas, que realizan las personas, como forma de eludir la frustración que ocasionaría desear algo imposible de satisfacer (“disonancia cognitiva”)

⁴⁴ Teniendo en cuenta que los propios Programas deben manejar estratégicamente dicha posibilidad de modo de evitar nuevas adaptaciones de preferencias, ante posibles nuevas frustraciones.

hallazgos semejantes desde marcos conceptuales desarrollados a priori y de forma deliberada. En este caso apenas se intentó introducir, de modo rápido y sucinto, dicho marco de referencia.

Mejoras en el Ingreso

Uno de los apoyos, probablemente más valoradas por los participantes del programa Uruguay Trabaja, es el pago del subsidio denominado de “*Apoyo a la Inserción Laboral*” (Ley 18.240) el cual consiste, como fue señalado, en una compensación monetaria equivalente a 2,35 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC).⁴⁵ La evaluación acerca de la mejora de los ingresos, así como de las demás dimensiones analizadas, consiste en comparar el ingreso de los hogares declarados antes de ingresar al Programa (PRE-UT), con el ingreso declarado con posterioridad al Programa (POST-UT).

De todas formas, la medición de los ingresos es siempre una tarea compleja; se sabe que la misma conlleva problemas de subdeclaración tanto porque es un aspecto que a las personas en general no les agrada referirse, como porque el ingreso de los hogares no solo contempla los ingresos por trabajo de todos los integrantes activos del hogar sino que también abarca otras transferencias monetarias y no monetarias no siempre contempladas por los entrevistados al momento de la declaración.

En este caso a ello se agrega el hecho de que la comparación, PRE y POST Programa no es estricta a la definición, de hecho debe advertirse que el relevamiento POST Programa se realizó en el mes de Diciembre y la pregunta refiere a los ingresos totales del hogar del último mes (Noviembre) por lo cual es probable que los participantes hayan contemplado en sus respuestas el subsidio cobrado a través de UT46.

⁴⁵ En 2009 equivalía a 3.700 pesos (en valores corrientes) aproximadamente.

⁴⁶ Las preguntas relativas a Ingresos de los Hogares en el Formulario de Salida de UT fueron las siguientes: 1) En el mes anterior, cuántas personas que percibían ingresos había en el hogar?; 2) ¿Cuál fue el ingreso total del hogar en el mes anterior?. (Se mostraba tarjeta con las categorías incluidas en la tabla más dos tramos que posteriormente fueron agregados en la última categoría de la tabla: De 7500 a 10000 y Más de 10000). La pregunta incluye la siguiente aclaración para el encuestador: se relevan “todos los ingresos por trabajo, jubilaciones, asignaciones familiares, seguro de paro, donaciones de otros hogares o instituciones y otros, de todos los integrantes del hogar”. Por otra parte se consultaba si el hogar recibía transferencias de Asistencia a la Vejez, AFAM-PE, Tarjeta Alimentaria (Tarjeta Uruguay Social) y Pensión por discapacidad.

Tabla 27 (a)
Mejora en el Ingreso de los Hogares. 2009

Nivel de ingresos Toal del hogar	Pre UT	Post UT
Menos de 2000	26,2	4,8
De 2001 a 3000	22,4	6,7
De 3001 a 4000	17,4	15,4
De 4001 a 5000	15,1	21
De 5001 a 7500	11,1	28,3
Más de 7500	7,7	23,8

Fuente: Encuesta Panel

Nota: En Anexo se presenta Tabla 26(b) con información estadística adicional

Pese a estas limitaciones, los datos respecto al ingreso (Tabla 27a) resultaron significativos y sobre todo permiten al menos concluir sobre un cambio global en la distribución entre los dos momentos: mientras *Antes* de UT el 66% de los participantes percibían hasta \$U 4000 de ingresos en sus hogares, *Después* del Programa, el 52% de de los participantes perciben \$U 5000 y más. Es decir, prácticamente se invierte la distribución.

Inserción Laboral

La inserción laboral de los participantes constituye uno de los resultados esperados (metas), definidos por el Programa, si bien desde el propio Programa se enfatiza en su condición de programa *SocioEducativo* y no Laboral, y de hecho UT no constituye un Programa de Empleo.

No obstante, tanto en sus Pliegos 2008, 2009 y 2010, el Programa se propone como meta “15% de participantes con Inserción Laboral Formal”⁴⁷. Asumiendo que el Programa estipula unos 3000 cupos anuales, la definición de la meta correspondería a un total de 450 participantes con Inserción Laboral Formal.

El Programa estipula dicha meta a nivel de cada grupo que coordina cada una de las OSC convenientes: ...“cada organización deberá insertar laboralmente un mínimo del 15% del número de participantes iniciales” (Pliego, 2009:11).

El Programa “premia” a las OSC por las inserciones laborales efectivamente concretadas las cuales deben acreditarse a partir de la presentación, por parte de la OSC, de cuatro recibos de sueldo consecutivos de cada participante inserto. Las inserciones pueden empezar a concretarse a partir de transcurridos los primeros 6 meses del Programa (y hasta dos meses luego de finalizado el Programa), para lo cual los participantes deberán haber cumplido con la carga horaria prevista de los talleres de Informática (actualmente “Alfabetización Digital”), Técnicas de Búsqueda de empleo y Derechos Laborales en el marco de las Capacitaciones Específica y Transversales.

Vale decir que las inserciones laborales formales reportadas por BPS, no necesariamente deben ser bajo una relación laboral de dependencia, es decir como asalariados privados o públicos, puede ser como trabajadores independientes o bien como miembros de cooperativas. De hecho una de las modalidades en que el Programa “espera” lograr la continuidad de los proyectos laborales de los participantes, es bajo modalidades de trabajo y empleo colectivo, apoyado desde el propio MIDES desde otros de sus Programas con énfasis en el Trabajo como ser “*Emprendimientos Productivos*” o especialmente “*Cooperativas Sociales*”, donde a diferencia de los primeros, es condición para la conformación de una Cooperativa Social, la formalización del

⁴⁷ Para 2011 se especifica algo más la meta en términos de tiempo en que deben ocurrir dichas inserciones: “15% de los/las participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el Programa.

emprendimiento. En este sentido, una de las líneas en que los Equipos Técnicos de las OSCs, trabajan los proyectos laborales post-programa de los participantes, es la conformación de Cooperativas Sociales⁴⁸.

La medición de esta meta y el análisis de distintos escenarios respecto a la misma, se realizó en base a los registros administrativos provenientes del Banco de Previsión Social (BPS), en tanto es este organismo tanto quien administra el pago del subsidio laboral a los participantes, como quien cuenta con la información de las historias laborales formales de los participantes (es decir empleos con Aportes y Derechos de Seguridad Social), a partir de las respectivas cotizaciones.

Escenario 1: Participantes con al menos un mes de cotización al BPS.

Este escenario, sería el más flexible y “bondadoso” en tanto no satisface las expectativas del Programa que tal como estipula la “premiación” a las OSC, prevé que al menos haya una “sostenibilidad” de cuatro meses consecutivos (cuatro recibos de sueldo) en las inserciones laborales formales.

Los resultados para el total de participantes que transitaron por el Programa durante 2009 (el conjunto de titulares y suplentes (3979), indican que un 23% logró al menos un día de inserción laboral formal. Es decir, esto corresponde a cerca de 1 cada 4 participantes.

“Desde el acompañamiento social se pretendió generar lazos tempranos y realizar un sondeo de las posibilidades de inserción laboral en el medio local. Se encontró receptividad ante los planteos, pero trabas en la concreción: sea en los requerimientos para conformar cooperativas sociales, presentaciones ante organismos públicos, requerimientos del mercado de trabajo privado, etc. (Integrante Equipo Técnico OSC. Evaluación de Procesos)”

⁴⁸ Respecto a la pertinencia y “viabilidad” de esta “salida” laboral frente a otras alternativas posibles, pueden existir distintas posiciones u opiniones técnicas al respecto. En esta oportunidad no es posible adentrarnos en ellas si bien el tema es pertinente y necesario, en el marco de la deliberación sobre las herramientas de políticas, para “acumular” resultados favorables en los participantes, a lo largo del tiempo, que les permitan salidas reales a su situación de exclusión y vulnerabilidad social.

Respecto al sexo de los participantes en dicha situación, no se observaron importantes diferencias que presumiblemente podían esperarse dadas las mayores dificultades que en general encuentran las mujeres en el mercado de trabajo, máxime en el mercado de trabajo formal. Por sexo, las inserciones corresponden al 24% de las mujeres y al 22% de los varones.

En cuanto a la cantidad de empleos en los que se insertan, el 67% lo hace en un único empleo y el 23% restante en dos empleos. Este dato parece razonable, e incluso puede llamar la atención el dato de que casi 1 de cada cuatro logre cotizar por dos empleos, teniendo en cuenta las mayores dificultades, inherentes a esta población, para el logro de inserciones laborales formales.

Asimismo se indagó en el tiempo promedio que les llevó a los participantes cotizar a un empleo formal. El dato para los participantes 2009 indica que transcurren en promedio 143 días antes de empezar a cotizar; esto es, casi 5 meses. Una primera lectura del dato no causaría sorpresa si se tiene en cuenta que el tiempo promedio que los desocupados pasan por el desempleo desde que dejan su último empleo es de 2 meses⁴⁹. Si consideramos que este dato corresponde al promedio de los desocupados (salvo aquellos que buscan trabajo por primera vez), no a grupos “problemáticos” en el mercado de trabajo” y que no sabemos si “vienen” o van hacia inserciones laborales formales, que son si se quiere las más “exigentes”.

Una segunda lectura, indica que este tiempo que transcurre desde que finaliza el Programa hasta que vuelven a cotizar al BPS, excede los tiempos previstos por el Programa para que las OSC reciban la “premiación” por inserción (recordemos que el plazo es el mes de Febrero, dos meses después de la finalización del Programa). Según los datos de BPS analizados, las inserciones formales de los participantes de 2009, en promedio, se registran a partir de Mayo de 2010.

Escenario 2

Un segundo dato relevante, es que algo menos de la mitad de las inserciones laborales formales (10% de 23 % total), ocurren en los dos meses inmediatamente posteriores a la finalización del

⁴⁹ Cálculo propio en base a ECH 2009. Incluye Desocupados Propiamente Dichos y en Seguro de Paro. Total País.

Programa⁵⁰. Si bien para casi la mitad de los participantes que logran inserciones formales POST-UT, lo hacen en menos de la mitad del tiempo que el promedio, y dicho tiempo es semejante, como vimos al tiempo promedio que transcurre para los desocupados totales del país desde que dejaron su último empleo hasta el momento de la medición, este plazo aún excede los plazos previstos por el Programa.

“Teniendo como gran objetivo la inserción laboral formal dando un lugar importante a la búsqueda de empleo... en este último punto es que, dadas las condiciones del mercado laboral y las competencias laborales de los participantes es que se ha dificultado el cumplimiento del mismo. Teniendo sí salidas laborales no formales por el momento” (Integrante Equipo Técnico OSC. Evaluación de Procesos)

Escenario 3

Finalmente, el último escenario para analizar las inserciones laborales corresponde al que estrictamente define el Programa para “premiar” a las OSCs: la presentación de cuatro recibos consecutivos de sueldo. Es decir, en este escenario se midió el porcentaje de participantes que lograban “sostener” la inserción laboral formal (la cotización al BPS), por un período de cuatro meses.

El resultado es de 3%⁵¹. Es decir hay una distancia de 12 puntos porcentuales entre el resultado esperado por el Programa y lo que efectivamente ocurrió en esta medición.

“Aún no se han encontrado puestos de trabajo dada a la poca oferta laboral existente en Artigas, si bien se está trabajando en la formación de una “Cooperativa de Servicios a Apicultores” con algunos protagonistas” (Integrante Equipo Técnico OSC. Evaluación de Procesos).

⁵⁰ Este dato incluye también a los participantes de UT 2008.

⁵¹ Incluye participantes 2008.

Si consideramos que en 2009, transitaron por el Programa 3979 participantes, la meta del 15% correspondería a 597 inserciones formales con una duración de al menos cuatro meses. En términos absolutos se concretaron 197, esto es una quinta parte de las definidas por la meta del Programa.

III.IV Análisis del Impacto de UT en el Empleo

En este apartado se analizan los *efectos* del Programa en el empleo formal de los participantes. Para ello se aplica una metodología de mayor sofisticación a partir de la cual es posible aislar la incidencia de factores ajenos al Programa así como comparar los resultados de inserción laboral para participantes que transitaron por UT (grupo de tratamiento), respecto a otro grupo de similar características (grupo de control). En este caso suplentes del Programa; que personas que postularon al programa, cumplen las condiciones y quedan fuera en el sorteo.⁵²

Es decir, para “evaluar el efecto de UT en la inserción laboral es necesario elaborar el escenario contrafáctico que habilite la imputación causal: ¿qué habría pasado si las mismas personas que participaron de UT no lo hubieran hecho?. Dada la imposibilidad lógica de que una persona participe y no participe de UT al mismo tiempo, los abordajes cuasi experimentales buscan saber si personas equivalentes (en ciertas variables importantes), se insertaron en mayor o menor medida en el mercado laboral” (Pardo, I 2011: 299). De esa forma podremos saber si la participación en UT hace la diferencia o no en este aspecto.

En este caso el grupo de control se conformó con *suplentes* (inscriptos que nunca llegaron a participar del Programa). “Las dificultades más importantes para llevar a cabo el análisis que se presentará enseguida, no han surgido de la metodología a utilizar sino de la disponibilidad de las fuentes de datos” (Pardo, I Op. cit: 299). De la misma forma que para el análisis descriptivo presentado anteriormente, la fuente de información son los aportes o cotizaciones de las personas (en este caso de los participantes y suplentes) registrados en las bases administrativas del (BPS).

El universo de análisis son todos los participantes⁵³ y suplentes de UT para 2009, y el análisis abarca un período de hasta 8 meses desde la finalización del Programa (hasta Agosto de 2010).

El análisis que se presenta a continuación se organiza en dos partes: 1) se mide “el posible impacto en la inserción laboral formal que haya traído consigo el Programa (tomando en cuenta aquellos

⁵² El análisis que se presenta a continuación fue realizado por Ignacio Pardo (2011). Corresponde al Capítulo 11: “*El impacto en el empleo desde una aproximación cuasiexperimental*” de su trabajo ya citado a lo largo de este informe.

⁵³ Definidos como aquellos que pasaron por el Programa durante al menos tres meses.

trabajos que hayan implicado al menos una instancia de aporte jubilatorio a la seguridad social, luego de culminado UT”); 2) se describe la duración del empleo (promedio de días trabajados).

Antes de adentrarnos en estos aspectos del análisis, se presenta un resumen descriptivo de las variables que van a ser utilizadas en él.

“El primer acercamiento descriptivo a los datos trae un hallazgo sorprendente. No sólo no existe un efecto en el empleo sino que parece haber un efecto contrario: los suplentes se han insertado en un trabajo formal en mayor proporción que los participantes”. (Pardo, I Op. cit: 300).

Tabla 28
Cantidad de suplentes y participantes de UT (%) con y sin trabajo formal después de UT

	Suplentes	Participantes	Total
Sin trabajo formal post UT	37,47%	58,55%	45,79%
	(2039)	(2075)	(4114)
Con trabajo formal post UT	62,53%	41,45%	54,21%
	(3402)	(1469)	(4871)
Total	100%	100%	100%
	(5441)	(3544)	(8985)

Fuente: Pardo, I 2011

No obstante, mediante la técnica del “Propensity Score Matching”⁵⁴, se podrá profundizar en el análisis en los términos planteados más arriba. Es decir, se buscará “lograr que participantes y suplentes sean verdaderamente equivalentes y así imputar causalidad [es decir], asumir que las eventuales diferencias en la inserción laboral de ambos grupos se deben a la participación en el programa” (Pardo, I Op. cit: 300). Se trata de un “acercamiento cuasi experimental que intenta recrear condiciones experimentales con datos observacionales” (Pardo, I Op. cit: 300).

Concretamente, el PSM “consiste en el emparejamiento de cada unidad de tratamiento (participantes, en nuestro caso) con uno o más de los controles (suplentes), de manera de poder

⁵⁴ Técnica conocida como PSM por sus siglas en inglés cuya traducción al español equivale a “Emparejamiento por puntaje de propensión”. Los orígenes de la misma se remontan a un artículo de Rosenbaum & Rubin (1983) “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects”, *Biometrika* 70(1), 41-55 el cual sentó las bases de la técnica.

aislar el efecto del tratamiento (programa). Este emparejamiento se realiza en base a las variables que consideramos de posible influencia en el tema que tratamos: con ellas se calcula el puntaje de propensión a través del que podemos unificar en una dimensión una serie de atributos multidimensionales (pasar de k dimensiones a 1). Todo el planteo metodológico descansa, por cierto, en el supuesto de que ante la igualdad de ciertos atributos observables podemos conjurar la diferencia en los factores inobservables (Guo & Fraser, 2010)". (Pardo, I Op. Cit. 301).

En este caso, las variables con las que se calculará el puntaje de propensión son varias, entre ellas el *Índice Carencias Críticas* (ICC), variable ya considerada en el análisis descriptivo de este mismo documento, que refiere a la medición de la condición de vulnerabilidad del hogar de los participantes, y cuyo puntaje permite determinar si los participantes constituyen o no población objetivo para el Programa.

Los participantes cuyos hogares cumplían con los requisitos para ingresar al Programa, sufrieron un proceso de selección aleatorio por el cual algunos fueron participantes de UT y otros suplentes que no pudieron ingresar a pesar de tener los mismos valores en el índice. Esta aleatoriedad del ingreso para esta variable, hace que la participación no esté correlacionada con los resultados del programa sino solamente con el azar. En ese sentido, podemos comparar de forma directa el porcentaje de participantes y suplentes que consiguieron trabajo y que no lo pudieron hacer. De todas formas, para aumentar el rigor del emparejamiento se incorporaron otras variables: *sexo*, *nivel educativo* (que constituye otro criterio para ingresar a UT)⁵⁵ y *experiencia laboral del individuo* participante o suplente, que también se diferenciará según tales atributos (Pardo, I Op. Cit.)

"En síntesis, podemos decir que *"el método de matching resuelve el problema de sesgo de selección pero reemplazando la aleatorización por el condicionamiento en los regresores"* (Barragán, 2006:218), en este caso en particular tenemos una estructura de datos tal que ambos procedimientos están en juego. Por un lado, la aleatorización en base al ICC (al que de todos modos incluiremos en el PSM) y por otro, dado que tal índice no registra los atributos individuales que no están reflejados en atributos del hogar, las variables de nivel individual, que también incorporaremos al análisis con PSM. De esta manera, se alcanza un emparejamiento donde

⁵⁵ Dado por un nivel educativo máximo alcanzado de Secundaria Ciclo Básico Incompleto. En los hogares en que muchas personas cumplían con este requisito de no superar el nivel, no hubo selección aleatoria, sino una decisión del hogar de quién postula a la participación. Lo mismo sucede con las otras variables correspondientes a atributos individuales como sexo y experiencia laboral.

participantes y suplentes [tienen] la misma probabilidad (puntaje de propensión) de estar en uno u otro lado: ambos grupos tienen características similares haciendo que se superpongan lo suficiente para que el análisis funcione” (Pardo, I Op. Cit: 302).

Cálculo del Puntaje de Propensión

En primer lugar, el PSM implica especificar un modelo de regresión *probit* que incluye las variables mencionadas, con la participación en UT como variable dependiente.

Los resultados de la regresión binaria *probit* (Tabla 29 Anexo), indican que “el ICC muestra una probabilidad diferencial de participar de UT al 95% de confianza, por lo que ha sido una buena idea incluirlo: la aleatorización realizada por el Programa no ha resultado en una asignación de participantes y suplentes perfecta. Ahora, a partir del emparejamiento, sí podremos asumir que son grupos comparables. Lo mismo sucede con el resto de las variables (salvo el sexo), por lo que asumimos que la elección de cada hogar con respecto a cuáles de sus miembros participarían de UT fue diferencial de acuerdo a su trayectoria laboral, nivel educativo y edad” (Pardo, I Op. Cit: 302- 303).

“Los bloques generados por el PSM aseguran que el puntaje de propensión no es distinto en los grupos de suplentes y participantes en cada uno de estos bloques, por lo que verifican la condición de equilibrio (*balancing property*) entre los grupos (Gráfico 3 Anexo; Tabla 30 Anexo). Realizadas las *pruebas de balance*, tampoco hay diferencias significativas entre la media de las variables usadas para el PSM en los distintos bloques, que es precisamente lo que se buscaba, por lo que existe el equilibrio que necesitábamos para que las diferencias a investigar puedan atribuirse al efecto del programa y no a la composición de uno y otro grupo (Pardo, I Op. Cit: 303).

Resultados del acercamiento cuasiexperimental al efecto del Programa con grupos emparejados

“A partir de un puntaje de propensión balanceado, “es posible emparejar participantes y suplentes. Para eso, el PSM tiene varios métodos de emparejamiento disponibles. Los más usuales son los siguientes:

- 1) *Vecino Más Cercano* (“*Nearest Neighbor Matching*”): un caso de tratamiento (participante) se empareja con aquel de control (suplente) en el que la diferencia en el puntaje de propensión es menor. Este suplente opera como su contrafactual y se continúa el proceso para otras unidades, con o sin reemplazo de los casos usados.
- 2) *K vecino(s) Más Cercanos*: el método es igual al anterior, pero ya no tiene por qué ser un vecino, sino *k* vecinos; es decir que varios suplentes pueden emparejarse con un participante.
- 3) *Radio (radius)*⁵⁶: se basa en la fijación de un cierto nivel de tolerancia o radio, dentro del cual se inscriben todos los suplentes con los que emparejaremos a cada participante. Todos los casos que queden comprendidos dentro de ese nivel, llamado *caliper* en inglés (es habitual tomar el criterio de 0,25 desvíos estándar, por ejemplo); se emparejan con nuestro participante, ya sin cantidades fijas, como en los dos anteriores.
- 4) *Kernel (gaussiano)*: utiliza ponderaciones en todos los casos del grupo de control (suplentes). La ponderación se calcula con los puntajes de propensión. Los casos más cercanos tienen la ponderación más alta.” (Pardo I, Op. Cit: 304).

En este caso, “se utilizarán los últimos, aunque dada la similitud entre los grupos de tratamiento y control que tenemos, es probable que no haya grandes diferencias entre ellos. En el emparejamiento, calcularemos entonces el *efecto promedio del tratamiento* (usualmente llamado ATT, por sus siglas en inglés), para conocer el impacto sobre la inserción laboral atribuible a haber participado de UT”.

En primer lugar, se analiza “si es posible identificar un impacto de UT en la inserción laboral de los participantes. En segundo lugar, si existe algún impacto en la duración del empleo. Dado que se trata de una población con trayectorias laborales especialmente erráticas, el efecto de una mayor

⁵⁶ Una fuerte motivación para evadir el método *radius* es que la muestra puede reducirse a causa de lo exigente del criterio de fijar un *caliper* a la hora de emparejar los casos: puede no haber tantos casos tan cercanos como se le exige al modelo. En nuestro caso sí lo usaremos pues la muestra no se achica.

duración de la inserción laboral, constituiría un aporte interesante del programa” (Pardo I, Op. Cit: 305).

Las hipótesis que se someten a prueba, siendo éstas las más elementales, son las siguientes:

H11.1. *Quienes participaron de UT se insertaron en mayor medida en un empleo formal*

H11.2. *Quienes participaron de UT y se insertaron en un empleo formal lograron permanecer más días empleados*

Tabla 31
Inserción en el mercado laboral: efecto promedio de participar en UT

Método de emparejamiento	Participantes UT (tratamiento)	Suplentes UT (control)	Dif.	Casos dentro de la zona de <i>common support</i>
Sin emparejar	0,3173	0,3579	-0,0405	
Efecto Promedio del Tratamiento (2 vecinos más cercanos)	0,3173	0,3609	-0,0436	4390 (100%)
Efecto Promedio del Tratamiento (Radio; <i>caliper</i> = 0.01)	0,3173	0,343	-0,0252	4390 (100%)
Efecto Promedio del Tratamiento (Kernel; <i>caliper</i> = 0.01)	0,3173	0,3451	-0,0278	4390 (100%)

Fuente: Pardo, I 2011

Tabla 32
Duración promedio del empleo (días): efecto promedio de participar en UT

Método de emparejamiento	Participantes UT (tratamiento)	Suplentes UT (control)	Dif.	Casos dentro de la zona de <i>common support</i>
Sin emparejar	32,69	35,97	-3,28	
Efecto Promedio del Tratamiento (2 vecinos más cercanos)	32,69	34,94	-2,25	4390 (100%)
Efecto Promedio del Tratamiento (Radio; <i>caliper</i> = 0.01)	32,69	34,01	-1,32	4390 (100%)
Efecto Promedio del Tratamiento (Kernel; <i>caliper</i> = 0.01)	32,69	34,07	-1,38	4390 (100%)

Fuente: Pardo, I 2011

“Los resultados son fiables y claros⁵⁷, confirmando lo que nuestra primera aproximación a los datos descriptivos había sugerido, pero también modificándolos. No podemos sostener ninguna de las hipótesis (11.1 y 11.2) en cuanto a que el programa genera efectos positivos en el empleo. Pero el PSM ha permitido corregir la impresión inicial, que mostraba efectos *negativos*.

Yendo por partes: en la primera tabla, la evidencia impide atribuir un efecto de la participación en UT al ingreso a un empleo. Dado que esta variable es binaria (0/1), los valores [son] un promedio que [están] entre ambos valores. Así, se observa que si bien existen diferencias en los resultados dependiendo del método utilizado para el emparejamiento, hay un resultado robusto: la participación en el Programa no ha mejorado la inserción laboral, que resulta ínfimamente mejor para los suplentes.

⁵⁷ Cuando el puntaje de propensión no logra equiparar a los grupos de control y tratamiento de forma tan pareja como aquí, es bueno ver cuántos casos caen en la zona llamada de *common support* (fuera de la cual el emparejamiento no puede efectuarse correctamente por la excesiva distancia entre puntajes), para solucionar posibles problemas de fortaleza de la evidencia. Sin embargo, aquí el emparejamiento es especialmente atinado y todos los casos caen dentro de esa zona.

Puede pensarse que una de las debilidades del abordaje presentado es la no consideración del trabajo informal. Es cierto. Si este pudiese registrarse, ciertamente los empleados serían mayor número y acaso habría algún efecto adjudicable a UT. No obstante, la propia perspectiva del programa es la de promover la empleabilidad *para facilitar la inclusión*, lo cual tiene sentido pleno cuando existe inserción en los sistemas de protección social vinculados al trabajo, objetivo que se logra solo con un empleo formal. Aunque no resulta una expectativa determinante para los propios participantes, que no tienen la formalidad laboral asentada en su marco de referencia, es razonable incluir el requisito cuando se está pensando en el ingreso a un empleo en términos de un proceso de inclusión social.

Como se dijo, la hipótesis 11.2 tampoco puede sostenerse. Era posible conjeturar que, aún cuando no existieran diferencias que denoten un efecto en cuanto a la obtención de un empleo, el paso por UT habría dotado a los participantes de competencias tales que les permitieran permanecer en un puesto de trabajo por más tiempo o acceder a los empleos más prolongados. Pero la evidencia no muestra resultados a ese respecto. Igual que en la tabla anterior, hay pequeñas diferencias según el método de emparejamiento escogido, pero los métodos más robustos no logran detectar un efecto superior a un día y medio, en un promedio de duración superior al mes.

Afortunadamente, el método de PSM ha permitido elaborar el escenario contrafactual que hizo posible esta estimación. De haber sido por los datos descriptivos, se pudo llegar a la conclusión equivocada de un efecto *negativo* del programa, que de hecho ha sido ínfimo” (Pardo, l Op. Cit: 306).

Capítulo IV

Consideraciones finales

El presente informe dio cuenta de los principales resultados de la evaluación del Programa Uruguay Trabajo en su Edición 2009. Se trata de los primeros resultados de evaluación del Programa desde su existencia en 2008, si bien *Trabajo por Uruguay*, su antecesor directo, cuenta con evaluaciones realizadas por la DINEM.

En términos generales y tomando como referencia dichos antecedentes, puede afirmarse la permanencia de ciertos resultados de efecto inmediato en los participantes ya constatados en anteriores evaluaciones de Programas Mides (TXU, Rutas de Salida, Uruguay Integra, etc.) como ser: la incorporación de nuevas habilidades por parte de los participantes de potencial importancia para su *inclusión económica* (un oficio, la mejora en el manejo de la informática, etc.), como para su *inclusión social* (mejora en su autopercepción y autoestima, ampliación de sus redes vinculares más próximas, aumento en la participación en organizaciones fundamentalmente entre aquellos que afirmaban no participar de ningún espacio social, etc.)

Si bien dichos resultados no pueden atribuirse a los efectos del Programa ya que los mismos no se desprenden de una *Evaluación de Impacto*, se entiende que la participación en el Programa y con ella la experiencia de haber formado parte de un grupo en el cual vieron reconocidas y compartieron muchas de sus experiencias de vida, repercutió de algún modo en los participantes permitiendo explicar dichos resultados.

Los dispositivos del Programa como ser el trabajo desde los talleres de Capacitación Transversal u otras instancias colectivas donde no sólo se abordaron en términos informativos, las problemáticas específicas y altamente presentes entre los participantes como violencia doméstica, adicciones, depresión, etc. (siempre emergentes desde la información cualitativa de los Equipos Técnicos), sino también fueron atendidas desde “la escucha” por parte de los E. T, seguramente favorecieron el reconocimiento por parte de los participantes de un *Antes* y un *Después*, con saldo positivo en varios aspectos de sus vida, del Programa.

Ahora bien, en lo que respecta a resultados más concretos del Programa como ser la inserción laboral formal o bien la mejora en la empleabilidad (ésta última no “fácilmente medible” pero sí plasmada entre los objetivos específicos del Programa), los resultados son menos alentadores: la brecha de cumplimiento de la meta establecida por el Programa (15% de Inserciones Laborales Formales), es amplia ya que apenas un 3% de los participantes en 2009 lograron una inserción formal con la condición prevista de cuatro meses de sostenibilidad en el empleo. Por otra parte, la evaluación de impacto muestra que los participantes no acceden un empleo formal en mayor medida que los no participantes (suplentes), y que la duración en el empleo de los primeros respecto a los segundos es de apenas un día y medio de diferencia para aquellos que cotizaron al menos un mes. Es decir, se observan restricciones para el logro de este objetivo por parte del Programa.

Ahora bien, estos resultados no necesariamente constituyen una debilidad del Programa en términos de eficacia (si bien ameritaría un análisis más profundo para concluir al respecto),

pero sí amerita repensar e incluso revisar sus metas y objetivos en lo que respecta a la dimensión del empleo.

Entre las preguntas que podrían formularse al respecto surge la siguientes: ¿Es probable, dadas las herramientas actualmente previstas por el Programa, el tiempo en que el mismo interviene, el perfil poblacional que constituye la demanda potencial y real del Programa, y el contexto actual y estructural del mercado de trabajo (altas exigencias formativas para el acceso al empleo formal de calidad, o bien bajos ingresos de los empleos no calificados aunque formales), que el Programa logre alcanzar su meta de inserción *formal* en los participantes, tal como establece su definición actual?.

Respecto a la mejora en la empleabilidad, dado los cambios que manifiestan haber incorporado los participantes como ser el aprendizaje de un oficio, la mejora en el manejo informático, la mejora en la autoestima, etc., que ya fueron señalados, y tal como fue constatado en el cambio positivo, en términos promedio del Índice Básico de Empleabilidad, sí es probable que el Programa logre cierto efecto en los participantes. Sin embargo, haría falta profundizar en los alcances de este logro: por un lado, en lo que respecta a la sostenibilidad en el tiempo de estos efectos directamente vinculados a la empleabilidad y a la administración y manejo de estos nuevos recursos y capacidades por parte de los participantes para mejorar sus estrategias de ingresos (no nos referimos ya a la posibilidad del empleo formal si no desde un punto de vista más amplio a un trabajo remunerado) y lograr mantenerlo; por otro, ameritaría avanzar, en el marco del propio diseño del Programa, en el concepto implícito de *Empleabilidad* sin perder de vista las especificidades de la población objetivo del Programa.

Actualmente la DINEM, conjuntamente con la Dirección de Políticas Sociales, ha avanzado en instrumentos para apoyar el Diseño Ex Ante de los Programas⁵⁸, lo que implica la reflexión y definición de aspectos como éstos en el marco de lo que sería la “teoría” del Programa. En este sentido existen las condiciones para trabajar, conjuntamente con el Programa, en estos aspectos.

Finalmente, y no obstante la consideración anterior, es importante señalar que actualmente se encuentra en curso la edición 2011 de *Uruguay Trabaja*. La presente edición tuvo una convocatoria de 16.000 personas, lo que da cuenta de la importante demanda y llegada que tiene este Programa en todo el territorio nacional. Asimismo, en el mes Agosto del presente año está previsto el inicio de una Edición “Piloto” de *Uruguay Trabaja* en articulación con el Programa Objetivo Empleo de la DINAE- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el INJUMIDES. Entre los aspectos sobre los que explorará el “Piloto” se encuentra: la conformación de un grupo con participación estrictamente de jóvenes; la conformación de un grupo de composición deliberadamente heterogénea de adultos y jóvenes de modo de observar la retroalimentación y el intercambio entre generaciones; una extensión del Acompañamiento Social de tres meses con posterioridad a los 5 meses de duración del Programa de modo de que los participantes cuenten con un mayor y extenso apoyo a su inserción laboral post UT; y Capacitación Específica dirigida a formar a los participantes en contenidos asociados a las demandas del mercado laboral local (en este caso Montevideo; Barros Blancos-Canelones;

⁵⁸ Nos referimos al Manual de Protocolo de Programas Mides. DINEM-Dirección de Políticas Sociales. MIDES.

Soriano-Mercedes; y Artigas las cuatro localidades donde se implementarán los cuatro grupos-100 participantes- a los que alcanzará el Piloto).

Está previsto por parte de la DINEM y en articulación con el Programa y la Dirección de Economía Social, la evaluación tanto del Piloto en su especificidad, como del llamado “convencional” 2011 de *Uruguay Trabaja*. En este último caso tomando como punto de partida lo que “ya sabemos” del Programa, a partir de lo acumulado desde las sucesivas evaluaciones, y buscando profundizar en nuevos aspectos que nos acerquen a las ventajas y dificultades presentes en los *procesos* en los que busca incidir el Programa para el logro de la inclusión de los participantes.

Bibliografía

-Burstin Verónica, Fascioli Ana, Modzelewski, Pereira Gustavo, Reyes Agustín, Salas Gonzalo, Vigorito Andrea (2010) "Preferencias Adaptativas. Entre deseos, frustración y logros". Grupo ética, justicia y economía. Ed. Fin de Siglo.

-Espino Alma, Alesina Lorena, Espíndola Fabiana, Sanromán Graciela (2006) "Resultados de la Evaluación de Proimujer". Instituto de Economía. Serie Documento de Trabajo.
<http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/EspinoDT0106.pdf>

-Formichella María Marta; London Silva (S/F) "Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad". UNS-CONICET
http://www.aep.org.ar/espa/anales/works05/formichella_london.pdf

-Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/6173/3/innova.front/programa_trabajo_por_uruguay

-Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.
"Presentación de Resultados de Componentes PANES. *Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida*".

-Ministerio de Desarrollo Social. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División de Evaluación (2010) "Informe de Evaluación Programa Uruguay Integra Unidos en la Acción. Diseño de Evaluación y Resultados del Programa".

-Pardo Ignacio (2011) "Usar Métodos Combinados para la Evaluación de Programas Sociales. El caso de 'Uruguay Trabaja'". Tesis para la obtención del título de Doctor en Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

-Pereira Gustavo (s/f) "Preferencias adaptativas: una clave conceptual para incrementar la eficiencia de las políticas sociales". Grupo de Investigación: Ética, justicia y economía. Departamento de Filosofía de la Práctica /Instituto de Economía / Universidad de la República.
<http://www.fhuce.edu.uy/academica/filosofia/filPractica/InvEJE/Textos/informePA.pdf>

-Pliego de Bases y Condiciones.1er Llamado-Edición 2009. Ministerio de Desarrollo Social. Programa Uruguay Trabaja.

-Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009) "De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)". MIDES. Octubre, 2009.

ANEXO

Tabla 1
Cupos según departamento. Total País. 2009

Departamento	Abs.	%
Montevideo	1375	35,7
Artigas	135	3,5
Canelones	430	11,2
Colonia	130	3,4
Cerro Largo	135	3,5
Durazno	85	2,2
Flores	35	0,9
Florida	85	2,2
Lavalleja	100	2,6
Maldonado	130	3,4
Paysandú	140	3,6
Río Negro	115	3,0
Rivera	155	4,0
Rocha	135	3,5
Salto	155	4,0
San José	150	3,9
Soriano	100	2,6
Tacuarembó	140	3,6
Treinta y Tres	120	3,1
Total	3850	100

Fuente: DINEM-MIDES

Tabla 2
Cobertura según departamento. 2009

Departamento	Población objetivo (1)	Cupos 2009	Cobertura 2009 (2)
Montevideo	41.090	1375	3,3
Artigas	6.540	135	2,1
Canelones	18.419	430	2,3
Cerro Largo	6.424	130	2,0
Colonia	3.123	135	4,3
Durazno	2.921	85	2,9
Flores	718	35	4,9
Florida	3.015	85	2,8
Lavalleja	1.985	100	5,0
Maldonado	1.909	130	6,8
Paysandú	4.754	140	2,9
Rio Negro	2.013	115	5,7
Rivera	7.390	155	2,1
Rocha	3.063	135	4,4
<i>Salto</i>	7.164	155	2,2
San José	3.640	150	4,1
Soriano	3.655	100	2,7
Tacuarembó	6.234	140	2,2
Treinta Y Tres	2.208	120	5,4
Total	126.265	3850	3,0

(1) Estimación propia en base a ECH, 2009.

(2) Cupos/Población Objetivo* 100

Fuente: DINEM-MIDES

Tabla 3
Perfil Sociodemográfico de los participantes. 2009

Sexo	%
Varón	26,1
Mujer	73,9
Total	100
Edad	%
18 - 29	30,9
30 - 49	48,3
50 - 65	20,8
Total	100
Ascendencia	SI (%)
Ascendencia Caucásica	73,6
Ascendencia Afro	27,4
Ascendencia Asiática	2,0
Ascendencia Indígena	11,1
Otro	7,7
Nivel educativo alcanzado	%
Sin instrucción	2,2
Primaria	56,9
Secundaria Ciclo Básico	38,9
Secundaria Ed. Media Superior	1,8
Educación Terciaria	0,3
Total	100
Sexo del Jefe de hogar	%
Masculina	26,7
Femenina	73,3
Total	100

Fuente: Formulario Ingreso. Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 4
Perfil laboral de los participantes. 2009

<i>Trabajo Rem. En su vida</i>	%
Si	76,8
No	23,2
<i>Trabajó 1 hora sin quehaceres del hogar</i>	%
Si	62
No	37,8
Sin Dato	0,2
Total	100
<i>Tipo de Ocupación</i>	%
Técnicos y profesionales de nivel medio	0,7
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	18,9
Agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros	2,3
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y otros oficios	17,2
Operadores y montadores de instalaciones y maquinarias	0,8
Trabajador no calificado	60,2
Total	100
<i>Formalidad en el empleo</i>	%
Permanente y aportaba a caja de jubilaciones	1,3
Transitorio, Zafral y aportaba a una caja de jubilaciones	3,7
Permanente y no aportaba a una caja de jubilaciones	14,4
Transitorio, Zafral, Changa y no aportaba a una caja de jubilaciones	47,8
No corresponde	30,9
Sin Dato	1,3
Ns/Nc	0,7
Total	100

Fuente: Formulario Ingreso. Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 5
Número de Formularios digitales a completar por Equipos Técnicos según Modalidad. 2009

Modalidad	Número de Informes (Formularios) a completar	Periodo de referencia de la información relevada
<i>Modalidad Ciudad</i> (Duración: Mayo-Diciembre 2009)	1er. Informe	Mayo, Junio, Julio
	2do. Informe	Agosto, Septiembre, Octubre
	3er. Informe	Noviembre, Diciembre
<i>Modalidad "Extraordinaria"</i> Julio 2009-Febrero 2010	1er. Informe	Julio, Agosto, Septiembre
	2do. Informe	Octubre, Noviembre, Diciembre
	3er. Informe	Enero, Febrero
<i>Modalidad Localidad:</i> (Duración: Julio-Diciembre 2009)	1er. Informe	Julio, Agosto, Septiembre
	2do. Informe	Octubre, Noviembre, Diciembre

Fuente: DINEM – MIDES.

Tabla 6
Cantidad de Convenios que enviaron formulario en cada medición.2009

Medición	Cantidad de Convenios que enviaron Formulario	% sobre Total Convenios 2009
1era	119	96%
2da	109	88%
3era	76	72%

Fuente: Formulario electrónico de Seguimiento de Convenio y Cumplimiento de metas 2009.

En términos generales puede decirse que hubo una buena predisposición de los Equipos Técnicos a cumplir con el requerimiento de completar y brindar la información solicitada, no obstante dicha predisposición mermó para la segunda y tercera medición. Mientras para la primera se recibieron en total 119 formularios completos -96% de un total de 124 Convenios 2009-, para la segunda se recibieron 109 (88%) y para la última 76 (71%). En este caso debe tenerse en cuenta que el total de formularios era 106 y no 124 todos ellos correspondientes a la modalidad Ciudad de 8 meses de duración.

La falta de respuesta para cerca de un tercio de los convenios en la última medición se puede presumir que estuvo asociadas a la fecha de entrega de la información (último mes del año), coincidente con la fecha de cierre de actividades por parte del Programa en combinación con la falta de claridad de los objetivos de la herramienta por parte de los E.T en el marco de la primera experiencia de seguimiento electrónico, lo cual redundó en un resultado no del todo exitoso, pero que a la luz de la experiencia de 2010, podemos decir que el mismo mejoró para la siguiente edición del Programa.

Conformación de la Muestra. Encuesta Panel Uruguay Trabaja. 2009⁵⁹

El Universo estuvo conformado por los participantes de Uruguay Trabaja del año 2009. Al momento de seleccionar la muestra existían 78 grupos (con 35 cupos previstos). No habiéndose definido aún los cupos que contemplaría el tercer llamado, por lo que la muestra se realizó y seleccionó sobre un total de grupos y participantes menor al que efectivamente tuvo la edición 2009 del Programa.

En principio, nada permitía suponer un comportamiento similar entre los grupos del primer llamado y los siguientes. Por lo cual los resultados obtenidos son válidos para representar a la población que participó en los 78 grupos iniciales. Sin embargo, estos resultados pueden extenderse, aunque con precauciones, al total de la población participante.

Diseño de la muestra

De los 78 grupos originales (39 correspondientes al área metropolitana y 39 del resto del país), se seleccionaron 31 grupos (16 del área metropolitana y 15 del resto del país) bajo un diseño simple estratificado por región geográfica. En el caso que todos los grupos funcionaran con sus cupos máximos se esperaba un tamaño de muestra de 1085 casos.

Muestra efectiva

De los 78 grupos originales, uno no funcionó y dos de ellos cambiaron su modalidad (de 35 a 15 cupos). De los 31 grupos seleccionados se obtuvieron datos de 26 grupos con información para un total de 905 personas. De ellas, 802 contaban con datos de ingreso, 521 contaban con registros de salida y 418 con datos de los dos registros.

Con respecto a las diferencias entre los datos efectivamente obtenidos y planificados en el diseño se señala lo siguiente:

De un máximo de 1085 encuestas previstas se obtuvieron datos al *Ingreso* del Programa de 802. Esto responde, por un lado, a que no todos los grupos funcionan en su cupo máximo y a que cierto número de participantes puedan haber no asistido al momento de la entrevista, por otro, a las dificultades normales del trabajo de campo; por lo cual el número de entrevistas efectivas al inicio estuvo dentro de un marco razonable.

⁵⁹ La muestra estuvo a cargo de Ec. Guillermo Zoppolo. El contenido de este apartado es una adaptación más reducida de su informe sobre el procedimiento de selección de la muestra.

Hay 103 casos, adicionales a los 802, que se perdieron en la primera entrevista o simplemente se incorporaron más tarde al programa, lo cual tampoco fue un problema extraño.

La discrepancia máxima se verificó entre los participantes que potencialmente podían ser reentrevistados y los efectivamente obtenidos. De 802 casos se obtuvieron algo más de la mitad: 418.

Dicho número claramente difiere del diseño planificado lo cual altera las condiciones originales para lograr márgenes de precisión y confianza deseables, con lo cual los resultados deben leerse con dicha precaución.

Ponderadores

Los datos de la muestra efectivamente obtenida se extrapolan a una población de 69 grupos con cupos de 35 personas para los que se cuenta con los datos de *Ingreso* y *Salida*. El total estimado para esta población es de 2183 personas.

Los ponderadores (w_i), llevan los 802 casos de ingreso al total de la población que ingresó y completó el programa tomando en cuenta las características de sexo y pertenencia a un tramo etario de las personas para las que se contó con datos de ingreso y salida.

Tabla 7
Accidentes laborales en todo el período. 2009

Cantidad de accidentes laborales	Cantidad de Convenios	%	Porcentaje de Convenios con accidentes laborales
Ningún accidente	78	65,5	-
Un accidente	17	14,3	41,5
Dos accidentes	10	8,4	24,4
Tres accidentes	9	7,6	22,0
Cuatro accidentes	3	2,5	7,3
Cinco accidentes	1	,8	2,4
Seis accidentes	1	,8	2,4
Total	119	100	100

Fuente: Formulario electrónico de Seguimiento de Convenio y Cumplimiento de metas 2009.

Tabla 8
Equipos Técnicos con al menos un integrante que participó de algún Programa MIDES. 2009

Programas MIDES	Primer medición	%	Segunda medición	%	Tercera medición	%
Uruguay Trabaja 2008	87	73,1	81	74,3	58	76,3
Trabajo por Uruguay	86	72,3	74	67,9	56	73,7
Construyendo Rutas de Salida	48	40,3	46	42,2	35	46,1
Uruguay Integra	38	31,9	34	31,2	29	38,2
Proyectos de opción productiva	26	21,8	24	22	19	25
Emprendimientos productivos-FIL	14	11,8	11	10,1	9	11,8
Atención a los sin techo	4	3,4	5	4,6	3	3,9
Habitat	3	2,5	3	2,8	2	2,6
Yo, si puedo	1	0,8	1	0,9	1	1,3
Otros	21	17,6	16	14,7	11	14,5

Fuente: Formulario electrónico de Seguimiento de Convenio y Cumplimiento de metas 2009

Tabla 9
Horas totales de Capacitación Transversal, Específica, y Tarea Operativa según modalidad. 2009

Modalidad	Total hs. Capacitación Transversal (CT) y Específica (CE)	CT (60%)	CE (40%)	Tarea Operativa	Total hs. programa/participante
Ciudad	192	115	77	768	960
Localidad	120	72	48	480	600

Fuente: Elaboración propia según Pliego "Uruguay Trabaja" 2009. DINEM – MIDES.

Tabla 10 (b)
Conocimiento y Aprendizaje de un oficio Antes y Después de UT.2009

	Pre UT		Post UT			Diferencia	
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior		Superior
Si	52	46,7	57,2	83	79	87	31
No	48	42,8	53,3	17	13	21	-31
Total	100	100	100	100	100	100	

McNemar's Chi-squared test with continuity correction
 Estadístico = 129.3625, df = 1, p-value < 2.2e-16
 Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 11 (b)
Aprendió nuevo oficio en UT según si tenía o no un oficio pre programa.2009

Aprendió un nuevo Oficio		Tiene oficio pre UT			
		No	Si	Total	
Sí	Estimación	86,75	75,58	80,95	
	IC al 95%	Inferior	81,85	70,08	76,9
		Superior	91,66	81,08	85
No	Estimación	13,25	24,42	19,05	
	IC al 95%	Inferior	8,34	18,92	15
		Superior	18,15	29,92	23,1
Total	Estimación	100	100	100	
	IC al 95%	Inferior	100	100	100
		Superior	100	100	100

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 17
Determinantes del Aprendizaje de un oficio en participantes que declaraban no tenerlo al inicio del programa.2009

Descripción Variables Explicativas Modelo Determinantes del Aprendizaje de un Oficio. 2009

Variable Dependiente: Aprendizaje de un Oficio		Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3	
		Odds Ratio	Sig.	Odds Ratio	Sig.	Odds Ratio	Sig.
(Intercept)		0,41		0,41		0,55	
Sexo	Masculino (ref.)	1,00		1,00		1,00	
	Femenino	2,41	.	3,09	**	3,01	*
Tramos etarios	18 a 29 (ref.)	1,00		1,00		1,00	
	30 a 49	1,99	.	1,98	.	2,06	*
	50 a 65	0,71		0,69		0,73	
Nivel educativo	Sin Instrucción o Primaria Incompleta (ref.)	1,00		1,00			
	Primaria Completa	1,37		1,37			
	Secundaria, Tecnica o Terciaria	1,07		1,03			
Experiencia Laboral	No (ref.)	1,00		1,00			
	Si	1,40		1,31			
Índice Carencias Críticas (ICC)	ICC	0,27+					
	n	202		202		202	
N		1048,78		1048,78		1048,78	
Null Deviance:		247,70		262,5		262,5	
Residual Deviance:		234,60		245,9		247,3	

Sig. codes: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1 ' ' 1
 (+) es el valor del beta por ser una variable continua
 Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Sexo		
	Frecuencia	SE
Varón	13,50%	2,60%
Mujer	86,50%	2,60%

Tramos Etarios		
	Frecuencia	SE
18a29	39,70%	3,10%
30a49	45,00%	3,10%

50a65	15,30%	2,00%
-------	--------	-------

Nivel Educativo		
	Frecuencia	SE
Sin Instruccion		
Primaria Incompleta	24,90%	2,40%
Primaria Completa	33,90%	3,20%
Secundaria,Tecnica,Terciaria	41,30%	3,10%

Experiencia Laboral		
	Frecuencia	SE
No	29,80%	2,40%
Si	70,20%	2,40%

	Media	SE	0,25	0,5	0,75
ICC	0,63697	0,01	0,543	0,6440376	0,75

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 13 (b)
Nivel de Manejo de PC.2009

Nivel de Manejo PC	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
No maneja PC	71,7	67,8	75,7	21,4	16,7	26	-50,3
Manejo básico	17	13,7	20,4	33,3	29	37,6	16,3
Buen manejo	11,2	8,5	14	45,3	39,3	51,4	34,1
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 230.9597, df = 2, p-value < 2.2e-16

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 14 (b)
Tenencia de correo electrónico.2009

Tenencia de Correo	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
Si	10,4	6,8	14	60,7	52,1	69,3	50,3
No	89,6	86	93,2	39,3	30,7	47,9	-50,3
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar's Chi-squared test with continuity correction

Estadístico = 209.2127, df = 1, p-value < 2.2e-16

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 15 (b)
Utilización de PC con o sin Internet .2009

Utilización de PC	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
No utilizaba	77,6	74	81,3	49,8	43,8	55,9	-27,8
Utilizaba sin uso internet	9,8	6,9	12,7	14,5	10,5	18,4	4,7
Utilizaba con uso internet	12,6	9,3	15,8	35,7	29,9	41,4	23,1
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 108.077, df = 2, p-value < 2.2e-16

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 16 (b)
Lugar de Uso de PC.2009

Lugar de uso de PC	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
No usó	77,6	74	81,3	49,8	43,8	55,9	-27,8
Usó fuera del hogar	16,9	13,6	20,2	29,8	24,8	34,7	12,9
Usó en el su hogar	5,5	3,4	7,5	20,4	15,9	24,9	14,9
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)
 Estadístico = 105.4885, df = 2, p-value < 2.2e-16
 Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 17

Determinantes Mejora en el manejo de PC en participantes que declaraban no tener manejo o tener manejo básico al inicio del programa. 2009

Variable Dependiente: Mejora en el nivel de manejo de PC		Modelo 1		Modelo 2	
		Odds Ratio	Sig.	Odds Ratio	Sig.
	(Intercept)	1,07		1,16	
Sexo	Masculino (ref.)	1		1	
	Femenino 18 a 29 (ref.)	2,11	**	2,21	**
Tramos etarios	30 a 49 (ref.)	1		1	
	50 a 65	0,71		0,68	
		0,51	*	0,46	*
Nivel educativo	Sin Instrucción o Primaria Incompleta (ref.)	1		1	
	Primaria Completa	0,91		0,89	
	Secundaria, Técnica o Terciaria	2,65	**	2,51	**
Experiencia Laboral	No (ref.)	1		1	
	Si	1,35		1,37	
Índice de Carencias Críticas (ICC)	ICC	0,11+			
	n	371		371	
	N	1925,55		1925,55	
	Null Deviance:	444,8		458,5	
	Residual Deviance:	414,8		425,3	

Sig. codes: 0 '***' 0,001 '**' 0,01 '*' 0,05 '.' 0,1 ' ' 1
(+) es el valor del beta por ser una variable continua

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Descripción Variables Explicativas Modelo Mejora en el manejo de PC.2009

Sexo		
	Frecuencia	S.E
Varón	25,0%	2,5%
Mujer	75,0%	2,5%

Tramos Etarios		
	Frecuencia	S.E
18a29	26,2%	2,1%
30a49	51,1%	2,4%
50a65	22,7%	2,6%

Nivel Educativo		
	Frecuencia	S.E
Sin instruccion,PrimariaIncompleta	22,9%	1,7%
Primaria Completa	40,8%	2,8%
Secundaria,Tecnica,Terciaria	36,4%	2,8%

Experiencia Laboral		
	Frecuencia	S.E
No	22,6%	1,9%
Si	77,4%	1,9%

	Media	S.E	0.25	0.5	0.75
ICC	0,63	0,01	0,52	0,64	0,76

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 18
Operacionalización Índice de Empleabilidad Básica (IEB)

Índice de Empleabilidad Básica (IEB)	Dimensión	Variable	Peso	%	Categorías	Pregunta en formulario
	COMPETENCIAS ESPECÍFICAS	Posesión de habilidad u oficio	20	47	SI / NO	“Además de los estudios formales, ¿Tiene alguna habilidad u oficio?”
	INICIATIVA para AUTOEMPLEO	Posesión de Idea para tener trabajo o emprendimiento propio	10	23	SI / NO	“¿Tiene una idea para iniciar un trabajo o negocio por su cuenta?”
	COMPETENCIAS TRANSVERSALES	Manejo ordenador	5	12	No sabe Muy malo Malo Ni bueno ni malo Bueno Muy bueno	“¿Sabe usar una computadora?” ¿Cómo calificaría su nivel de manejo de una computadora?
	COMPETENCIAS BÚSQUEDA DE EMPLEO	Nivel en conformación de CV	3	18	No ha hecho Ha hecho, con dudas Ha hecho, sin dudas	“¿En los últimos seis meses ha hecho currículums vitae?” “¿Tiene alguna duda acerca de cómo hacerlo?”
Experiencia y desempeño en entrevistas laborales		5	No ha tenido Muy malo Malo Ni bueno ni malo Bueno Muy bueno		“¿En los últimos seis meses anteriores ha tenido entrevistas de trabajo?” “¿Cómo ha sido su desempeño en las mismas?”	

Fuente: Pardo Ignacio, 2011

Tabla 19
Determinantes del aumento en el Índice de Emplabilidad Básica (IEB) 2009

		Cociente de probabilidad (odds ratio)	sig	Cociente de probabilidad (odds ratio)	sig	Cociente de probabilidad (odds ratio)	sig
VAR. DEPENDIENTE: aumento en IEB		MODELO 1		MODELO 2		MODELO 3	
Socio demográficas	<i>Varón (ref)</i>	1		1		1	
	Mujer	0,683	*	0,808		0,697	
	<i>Menos de 25 años (ref)</i>	1		1		1	
	De 26 a 32 años	1,091		1,240		1,290	
	De 33 a 40 años	1,184		1,225		1,233	
	De 41 a 50 años	0,591		0,591		0,620	
	51 años y más	0,690		0,533	**	0,536	**
	Jefatura de hogar	0,725		0,752		0,792	
	<i>Sin ascendencia afro (ref)</i>	1		1		1	
	Con ascendencia afro	0,910		0,845		0,883	
	<i>Soltero o separado (ref)</i>	1		1		1	
	Casado/a o conviviendo	1,040		0,881		0,813	
	Razón dependencia del hogar	1,743		1,635		1,680	
Estratificación vertical	<i>Nivel educativo 1 (ref)</i>			1		1	
	Nivel educativo 2			0,824		0,868	
	Nivel educativo 3			0,966		1,011	
	ICC			0,185	**	0,192	**
Trayectoria laboral y motivación	No trabajaba (6 meses pre-UT) (ref)					1	
	Trabajaba (6 meses pre-UT)					0,642	**
	<i>Sin trayectoria laboral (ref)</i>					1	
	Con trayectoria laboral					0,965	
	<i>Inscripto en UT por los ingresos (ref)</i>					1	
	Inscripto en UT por motivos extra-ingresos					1,312	

N	335	335	335
R2 de Nagelkerke	0,164	0,232	0,282
Gr. Libertad del diseño de muestras complejas	25	25	25

*** p<0.01; ** p<0.05 * p<0.10

Fuente: Pardo Ignacio, 2011

Tabla 22 (b)
Autoestima Amigos.2009

Autoestima amigos	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
No	30,3	25,9	34,7	22,4	18,5	26,2	-7,9
Si	69,7	65,3	74,1	77,6	73,8	81,5	7,9
Total	100	100	100	100	100	100	

McNemar's Chi-squared test with continuity correction

Estadístico = 6.7187, df = 1, p-value = 0.00954

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 23 (b)
Redes Fuertes (Amigos/Familiares).2009

Redes Fuertes (Amigos/Familiares)	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
0	14	11,2	16,8	8,4	5,6	11,2	-5,6
1a2	51,3	46,8	55,9	49,2	44,8	53,7	-2,1
3a5	30,1	24,8	35,3	33,9	30,4	37,5	3,9
6a8	4,6	2,1	7,2	8,4	5,4	11,5	3,8
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 21.471, df = 3, p-value = 8.404e-05

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 24 (b)
Redes Débiles (Conocidos).2009

Redes Débiles (Conocidos)	Pre UT			Post UT			Diferencia
	%	IC al 95%		%	IC al 95%		
		Inferior	Superior		Inferior	Superior	
0	63,7	58,3	69	48,6	41,8	55,3	-15,1
1a2	26,9	22,2	31,7	34,8	29,8	39,7	7,9
3a5	9,4	6,6	12,3	15	11,4	18,6	5,6
6a8	0	0	0	1,7	0,7	2,7	1,7
Total	100	100	100	100	100	100	

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 32.205, df = 3, p-value = 4.738e-07

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 25
Exigibilidad según cantidad de acciones realizadas.2009

Cantidad de Acciones Realizadas	Pre UT				Post UT				Diferencia
	%	Intervalo al 95%		SE	%	Intervalo al 95%		SE	
		Inferior	Superior			inferior	superior		
No realizó acciones	29,2	25,6	32,8	1,8	29,6	24,3	34,9	2,7	-0,5
Una	22,0	18,3	25,7	1,9	20,9	17,8	24,1	1,6	1,0
Dos	19,7	16,3	23,1	1,7	18,8	15,6	22,1	1,6	0,9
Tres	11,9	8,6	15,2	1,7	12,3	10,1	14,6	1,2	-0,5
Cuatro	8,3	5,5	11,1	1,4	9,9	7,3	12,6	1,3	-1,6
Cinco o más	9,0	6,7	11,2	1,2	8,3	5,7	10,9	1,3	0,6

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 0.974, df = 5, p-value = 0.9646

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 26 (b)
Número de Organizaciones en las que participa.2009

Número de organizaciones en las que participa	Pre UT				Post UT				Diferencia
	%	Intervalo al 95%		SE	%	Intervalo al 95%		SE	
		inferior	superior			inferior	superior		
Ninguna	70,9	66,1	75,6	2,4	60,1	54,8	65,4	2,7	-10,8
Una	20,8	16,4	25,2	2,2	24,7	20,9	28,6	2,0	3,9
Dos	7,4	5,2	9,5	1,1	10,6	7,0	14,2	1,8	3,2
Tres	1,0	0,2	1,8	0,4	2,8	1,2	4,5	0,8	1,8
Cuatro	0	0	0	0	1,7	0,4	3,0	0,6	1,7

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 32.4193, df = 4, p-value = 1.570e-06

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 27 (b)
Mejora en el Ingreso de los Hogares. 2009

Nivel de ingresos del hogar	Pre UT				Post UT				Diferencia
	%	Intevalo al 95%		SE	%	Intevalo al 95%		SE	
		Inferior	Superior			Inferior	Superior		
Menos de 2000	26,2	20,5	32,0	2,9	4,8	2,1	7,5	1,4	-21,4
De 2001 a 3000	22,4	18,9	25,9	1,8	6,7	3,7	9,6	1,5	-15,7
De 3001 a 4000	17,4	13,6	21,3	2,0	15,4	12,1	18,8	1,7	-2,0
De 4001 a 5000	15,1	12,0	18,2	1,6	21,0	17,6	24,4	1,7	5,9
De 5001 a 7500	11,1	8,0	14,2	1,6	28,3	23,8	32,8	2,3	17,2
Más de 7500	7,7	5,2	10,1	1,3	23,8	19,3	28,3	2,3	16,1

Test McNemar Generalizado (Test Stuart-Maxwell)

Estadístico = 178.8637, df = 5, p-value < 2.2e-16

Fuente: Encuesta Panel. UT 2009

Tabla 29

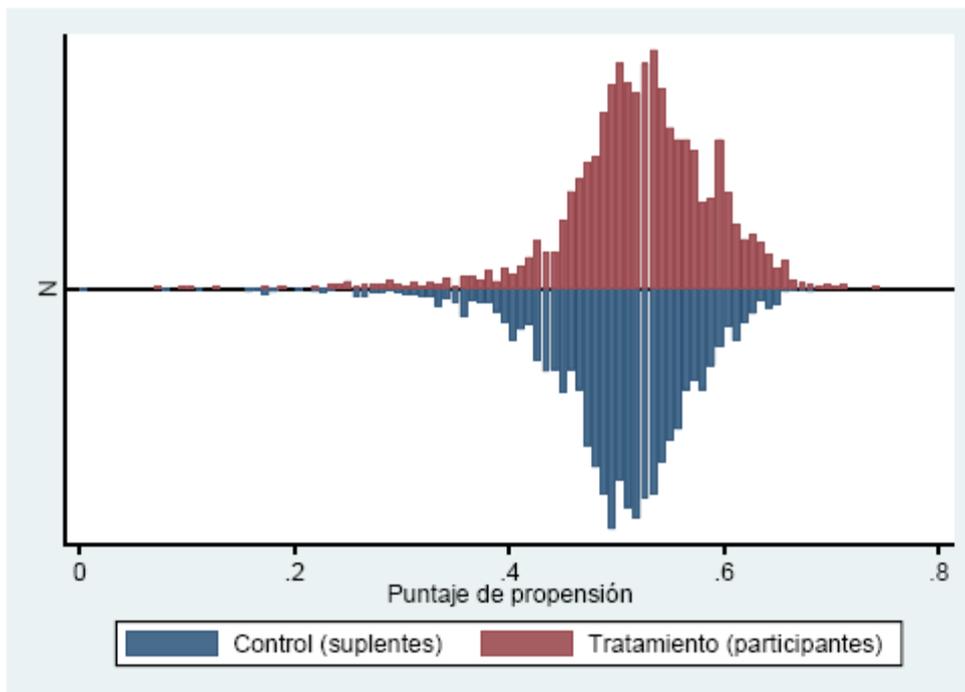
Modelo de regresión binaria probit para la construcción del puntaje de propensión.

Variable Dependiente: Participación en UT	Coef.	Sig.	Error Est.
Sexo (mujer)	0,0434	()	0,0234
Edad	0,009	***	0,038
Años educación formal	-0,0266	**	0,023
ICC	0,3396	**	0,0331
Experiencia laboral	-0,0628	***	0,0001
LR chi2(5) = 94,10 Prob > chi2 = 0,0000			
Log likelihood = -2994.636 Pseudo R2 = 0,0155			

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,10; () p>0,10 N = 4390

Fuente: Pardo Ignacio, 2011

Gráfico 3
Balance entre suplentes y participantes dado el puntaje de propensión



Fuente: Pardo I, 2011

Tabla 30
Condición de equilibrio entre grupos: bloques generados por el puntaje de propensión

Umbral inferior del bloque de puntaje	Suplentes	Participantes	Total
0	3312	1303	4615
0,2	140	85	225
0,4	230	127	357
0,45	565	508	1073
0,5	723	795	1518
0,55	357	484	841
0,6	116	242	358
Número óptimo de bloques generados: 7			
La propiedad del balance entre grupos supera las pruebas.			

Fuente: Pardo I, 2011