



DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

INFORME de EVALUACIÓN
Resultados, expectativas y satisfacción
Resumen ejecutivo

Programa

TRABAJO POR URUGUAY

Llamados 1, 2 y 3.

División de Evaluación

Dirección de Evaluación y Monitoreo

Ministerio de Desarrollo Social

30 de octubre de 2007.

*Trabajo por Uruguay: Resumen ejecutivo*¹

Trabajo por Uruguay, un componente del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), es un programa social de actividades laborales y pedagógicas a tiempo limitado a cambio de una remuneración. El programa se propone generar en los participantes procesos individuales y colectivos de fortalecimiento de competencias y habilidades, reconocimiento de sí mismos como sujeto de derechos, y la promoción de una actitud pro-activa para superar su situación. Estos propósitos se persiguen mediante actividades laborales y talleres. El programa es implementado por OSC, mediante convenios con el MIDES y la participación es voluntaria. La selección de los postulantes se realiza por sorteo.

Sus objetivos específicos son:

1. Desarrollar proyectos comunitarios de valor local en asociación con instituciones públicas que ofrezcan oportunidad de desarrollo de experiencias sociolaborales para los protagonistas del PANES que participen voluntariamente.
2. Mejorar el ingreso económico de familias integradas al PANES que se incorporen mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.
3. Desarrollar programas de formación ciudadana con los participantes de Trabajo por Uruguay que les permita reconocerse como sujetos de derechos y del ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones.
4. Apoyar el desarrollo de rutas de salida orientadas a la mejora del ingreso a través del fortalecimiento de las competencias laborales de autoempleo o empleo dependiente.
5. Potenciar canales de inclusión social mediante el intercambio y la interacción con las organizaciones sociales y las redes locales y barriales existentes en las zonas de influencia del proyecto local.
6. Promover relaciones sociales equitativas y solidarias de género e intergeneracionales mediante pautas de igualdad de oportunidades y equidad entre los participantes.
7. Facilitar el acceso a servicios públicos y comunitarios de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.

¹ Este documento ha sido realizado por el equipo técnico de la División de Evaluación: Soc. Marianela Bertoni (Coordinadora General), Soc. Nicolás Brunet, Soc. Lorena Custodio, Soc. Martín Moreno, Soc. Ignacio Pardo, Soc. Henry Trujillo, Polit- Martín Koolhaas.

El presente trabajo contiene el resumen de la evaluación del componente Trabajo por Uruguay realizado por la División de Evaluación de la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES. El mismo presenta el análisis de los datos obtenidos de las entrevistas y grupos focales llevados a cabo por personal técnico de la división, así como el análisis de los datos emergentes de los formularios de ingreso y egreso del programa, aplicados a cada participante por las OSC correspondientes.

Caracterización de la población participante y principales resultados del programa

- i. Quienes participaron de Trabajo por Uruguay fueron, en su gran mayoría, jefes de hogar (86,5%, porcentaje que se eleva al 92,2% entre los participantes hombres). Con relación a los arreglos familiares, predominan parejas con hijos (40%) y monoparentales (30%), principalmente con jefatura femenina. El nivel educativo promedio es, como en el PANES, bajo, concentrándose en Primaria (63%). Es decir que los participantes son mayoritariamente mujeres, en edad reproductiva, con escasas calificaciones y que buscaban en el programa una forma de incrementar ingresos y obtener oportunidades de empleo estable.
- ii. Los motivos mencionados para inscribirse en el programa fueron: esperaban que fuera puerta de inserción en el mercado laboral; pensaban que había posibilidad de “quedar efectivo”; o que podían mejorar las posibilidades de tener un empleo “fijo” y “formal”. También hubo quienes manifestaron que lo hacían como forma de devolución al MIDES y PANES (mostrar la voluntad de trabajar), y hubo quienes manifestaron participar como forma de no perder el Ingreso Ciudadano. En general los participantes no contaban con información concreta acerca de los contenidos y de la forma de implementación de TxU, más allá del concepto de “trabajar”.
- iii. La población participante de TxU muestra un alto índice de desocupación (aunque el período de tiempo considerado por el cuestionario es mayor que el del INE), que es diferencial por sexo (las mujeres tienen un nivel bastante más alto que los hombres: 18% contra 7%). Los hombres no sólo están más ocupados sino que trabajan más horas. Las categorías de ocupación más frecuentes son: asalariados privados (categoría más feminizada), cuentapropistas (categoría más masculinizada), predominio de las ocupaciones no-permanentes.
- iv. Si bien la mayoría ha tenido experiencia laboral, un 11% nunca trabajó. Las razones mencionadas para ello son: impedimentos familiares (en particular las mujeres, 42%), dificultades del mercado laboral (en particular los hombres, 55%). De los que trabajaron, un 40% nunca tuvo un empleo

formal. Predominan los trabajos no permanentes (último trabajo es no permanente: 71%) . El principal mecanismo y estrategia para conseguir trabajo es recurrir a sus redes más cercanas (familiares y amigos). En términos generales, después del pasaje por el programa se ha incrementado el porcentaje de participantes que buscan trabajo, y dentro de éstos se incrementa relativamente quienes recurren a redes informales de parentesco o amistad.

- v. El 77% de los hogares incrementa sus ingresos, pero éste, en términos medios, no alcanza al monto de la transferencia. No se observan diferencias según región. Pero el análisis de impacto revela que éste fue mayor para los hogares de menores ingresos, no ocupados y aquellos en que los participantes eran mujeres.
- vi. Las tareas del hogar recaen general y principalmente en las mujeres (jefas o compañeras del jefe de hogar); y el pasaje por el programa no modifica esta distribución o realidad. Los hogares nucleares presentan una mayor complementariedad de sexos en las tareas, mientras lo contrario ocurre en los monoparentales. La tarea doméstica con mayor participación masculina es el pago de cuentas y reparaciones, mientras que la más feminizada es la de gestiones (acompañar a miembros del hogar al médico o a la escuela, etc.). Esto se vincula al costo de oportunidad de la participación en el programa: para los hombres está asociado al abandono de actividades laborales, y para las mujeres al costo de abandonar las tareas en la casa.
- vii. En términos de autoestima, *Trabajo por Uruguay* mejoró la vida de varios de los participantes. La propia vida cotidiana en el programa como un espacio de contención y apoyo, supuso salir del aislamiento y la poca inserción social que son frecuentes en la vida en situación de indigencia. Es muy relevante el avance en términos de acceso a servicios de salud. Especialmente, la atención odontológica y oftalmológica permiten a los participantes mejorar su autopresentación. Este cambio subjetivo, que implica aumentar en confianza y capacidad de socialización, mejora las condiciones de vida y las potenciales oportunidades de acceder a una entrevista de trabajo (situación que de todos modos los participantes sienten lejana y no incorporan al horizonte de lo posible a corto plazo). Quienes aprovecharon más estas posibilidades fueron las mujeres, mientras que los participantes del interior tuvieron, en ocasiones, problemas de acceso (por distancia a centros de salud o demora en la implementación de convenios).
- viii. Fue también importante la labor de las OSC en apoyar a los participantes en la realización de trámites y gestiones que refieren a sus posibilidades de inclusión primaria: obtención de documentos de identidad, prestaciones sociales, carné de salud, etc.

- ix. La incorporación de una cultura de derechos, que permita a los participantes sentirse reconocidos como *sujetos de derechos* fue también un logro del programa. En gran medida, quienes pasaron por *Trabajo por Uruguay* lograron incorporar información acerca de varios de sus derechos; no sólo en términos de su existencia, sino también en cuanto a cómo y dónde recurrir para un eventual reclamo. La ganancia en *ciudadanización* fue sobre todo importante a la hora de desnaturalizar la violencia doméstica: ver el fenómeno como una violación de derechos y no como un asunto privado y natural de la vida de los hogares.
- x. La evaluación que hacen los participantes de *Trabajo por Uruguay* de su paso por el programa está atada a sus expectativas. En tal sentido, el programa es evaluado positivamente en tanto se lo percibe como una oportunidad dentro del marco de indigencia en que viven. El aumento de los ingresos que supone participar de *Trabajo por Uruguay* significa una mejoría para los participantes, que redundan en general en el pago de deudas o arreglos locativos, así como en compra de alimentos o vestimenta. Por esa razón es interpretado como un avance para el hogar, pero también evaluada como insatisfactoria, en tanto no alcanza para cambiar las condiciones de vida de forma sustantiva. Si bien este cambio puede no estar entre los objetivos del programa, sí se encontraba dentro de las expectativas de los participantes, que en gran medida depositaron en el programa esperanzas de que ese impulso en los ingresos pudiera redundar en mejores condiciones de vida.
- xi. Al mismo tiempo es evaluado negativamente, ya que las expectativas generadas al comenzar el programa giraban en torno a la posibilidad de estabilidad y capacitación laboral. Y esas expectativas no fueron satisfechas por el programa. Por tanto, el cumplimiento de los objetivos en este aspecto es dudoso: si bien otorgar un empleo o capacitar para ello nunca fue un objetivo del plan, sí lo fue aumentar la *empleabilidad*.
- xii. La diferenciación de roles por sexo, tanto material como simbólicamente, genera efectos distintos en la visión de los y las participantes con respecto al programa (valoración del mismo y sus aprendizajes, así como de las dificultades que implica la participación).
- xiii. A la salida del programa cierta cantidad de personas que no buscaban trabajo comienzan a buscarlo, pero la situación general de los participantes es de desánimo y continuidad con la situación previa, al sentirse poco preparados por el programa. Aún lográndose mejorar la capacidad de los protagonistas de desarrollar tareas propias o emprendimientos colectivos, el programa no genera formas de sostenerla a mediano plazo. Sobre todo, por no contar con un mecanismo de preparación ni de seguimiento eficiente de los POP (Proyectos de Opción Productiva) que emergen del programa,

y por no brindar respuesta sistemática desde el MIDES a las inquietudes de quienes presentaron los proyectos.

- xiv. Las tareas desarrolladas en el programa no son vistas por los participantes como un aporte en términos de capacitación. Muchas veces se trata de tareas rutinarias o similares a las realizadas en los trabajos ocasionales (*changas*) que siempre realizaron; cuando no una extensión de labores domésticas: barrer, limpiar. Es especialmente problemática la combinación de dos carencias en el desarrollo de las tareas: falta de aprendizaje laboral y falta de reconocimiento social. Cuando se da esta combinación, la evaluación es razonablemente muy negativa.
- xv. Las competencias específicas adquiridas por los participantes, entonces, se perciben como casi nulas. Al mismo tiempo, se aprecia y valora la incorporación de competencias transversales. No reciben la capacitación en oficios que evalúan como necesaria a la hora de tener herramientas de inserción laboral, pero sí sienten que tienen más capacidad para gestionar conflictos, resolver situaciones difíciles mediante el diálogo o implementar proyectos colectivos.
- xvi. Es similar la evaluación realizada sobre los cursos: aquellos de carácter lúdico –destinados a integrar el grupo- son percibidos como pérdida de tiempo, los destinados a formación en derechos y similares no son demandados pero sí valorados, y los destinados a la formación en oficios –los más demandados- son considerados insuficientes.
- xvii. Los hogares participantes en TXU presentan indicios de niveles altos de participación si lo comparamos con el conjunto de los hogares PANES. Sin embargo, alrededor de la mitad no participó nunca en organizaciones colectivas; esta situación no fue modificada por el programa. La mejor capacidad de acción conjunta de los participantes se apreció en términos de los lazos formados en el ámbito del programa, más que por un aumento de la participación “formal”.
- xviii. La capacidad colectiva se ve, de todos modos, horadada por la fugacidad y debilidad de los lazos creados por *Trabajo por Uruguay*. A la finalización del programa, los vínculos establecidos se debilitan hasta quedar casi remitidos al reconocimiento mutuo cuando dos participantes se encuentran ocasionalmente y por azar. Estos vínculos, además, son entre pares (es decir, entre miembros de la misma cuadrilla de trabajo, ya que los técnicos de las OSC no suelen generar lazos estables dignos de mención con los participantes). En tal sentido, es improbable que estos lazos generen vías de inserción laboral, ya que los participantes comparten un conjunto de recursos similar.

- xix. La vida cotidiana del programa mostró falencias técnicas o infraestructurales que pusieron en riesgo algunos de sus objetivos básicos. En ocasiones la planificación del trabajo fue evaluada negativamente por los participantes, en tanto no estaban claras las tareas, o las herramientas o uniformes necesarios no estaban listos desde el primer día, o, en un escenario más grave aún, las tareas eran insalubres. La recuperación o adquisición de una "cultura del trabajo" fue puesta en peligro, en tales ocasiones, por estas carencias.
- xx. La tradicional división de tareas en base a estereotipos de género fue ocasionalmente desafiada. Dado que las mujeres emprendieron tareas físicamente exigentes y "de hombres", fueron respetadas en el contexto de las cuadrillas de trabajo. De todos modos, lo que más emergió del programa fue la asunción de tareas "fuertes" por parte de las mujeres, manteniendo lo manual como las tareas más prestigiosas y valoradas.
- xxi. En todo el programa se aprecia cierto nivel de discrecionalidad por parte de las OSC, que puede ser problemático. Tanto en la relación con los protagonistas, como en las tareas desempeñadas, la estrategia de comunicación o el seguimiento posterior, cada OSC parece manejarse con criterios altamente idiosincrásicos. Esto puede implicar un margen de variación importante, quizá más grandes que lo previsto y así ciertos problemas para la evaluación institucional.
- xxii. Varios problemas generales del programa implican una seria amenaza a los objetivos y pueden modificarse con escaso o nulo costo económico. Quizás el principal haya sido la ausencia de consulta a los participantes, ya sea en la naturaleza de las tareas y en las opciones de capacitación como en la propia dinámica de los talleres. La oferta de actividades homogéneas para participantes con niveles heterogéneos es una carencia que puede solucionarse con mayores niveles de consulta a los participantes. Otro aspecto que debiera considerarse es el costo de oportunidad de los participantes, conociendo mejor sus puntos de partida y la dinámica con que funciona la reproducción de sus hogares. Visto en perspectiva, el programa tuvo frecuentes problemas de comunicación entre los técnicos de las OSC y los participantes. Desde la perspectiva de estos últimos, la falta de consulta a los involucrados generó expectativas que luego fueron incumplidas y los términos de la salida del programa no se comprendieron acabadamente.