

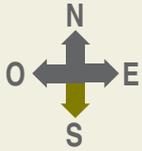


Nota Técnica- Mayo 2008



{ DEL PANES AL PLAN DE EQUIDAD }

Un balance del PANES para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay ¹



Ministerio de Desarrollo Social Uruguay (MIDES)
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)
Banco Mundial - Departamento de Desarrollo Sostenible
Unidad de Desarrollo Social (LCSSO)

Las reflexiones que se incluyen en esta nota técnica tienen como fuente las distintas evaluaciones realizadas por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES. El Banco Mundial prestó asistencia técnica en el diseño de algunos de los instrumentos aplicados y realizó una evaluación cualitativa de Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida. Contribuyeron a esta nota: Lauro Meléndez, Marianela Bertoni y Milton Silveira (MIDES), y William Reuben, Maria Beatriz Orlando, Rafael Rofman, Anna Fruttero, Eri Watanabe y Valeria Bolla (Banco Mundial).

A finales de 2007 concluyó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El Gobierno de Uruguay elaboró el Plan de Equidad que introduce reformas sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y apunta a mejorar sensiblemente la provisión y la regulación de los servicios sociales. El Plan incluye componentes cuya implementación supone procesos de mediano y largo plazo, tales como las reformas tributarias, de salud, educativa y de las políticas

de empleo; así como componentes de implementación inmediata que se orientan a conformar una red de asistencia y promoción social para la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Esta nota técnica se enfoca en proveer elementos analíticos para la implementación del segundo conjunto de componentes, a partir de las lecciones que se pueden extraer del PANES. La transformación de los programas de emergencia social en un plan estructural de asistencia y promoción social presenta varios desafíos

Recuadro 1.

¿Graduación del programa o de la pobreza?

Algunas mejoras están enfocadas principalmente hacia la reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad. Por ejemplo: (a) esfuerzos para expandir las condiciones del programa para aumentar el capital humano de los pobres; (b) acompañamiento por parte de trabajadores sociales y enlaces con otros servicios de asistencia social para disminuir las vulnerabilidades específicas de los pobres; y (c) enlaces con servicios complementarios para aumentar las oportunidades de ingreso.

Otras mejoras están principalmente enfocadas hacia la graduación del programa. El razonamiento subyacente es que transferencias pueden inducir efectos adversos sobre la oferta de trabajo, mayor dependencia y hasta trampas de pobreza. Por estas razones, se utilizan límites de tiempo así como reducciones graduales de los beneficios con la finalidad de intentar poner un

límite a esta dependencia. Estas estrategias de graduación de la pobreza o del programa sólo pueden ser exitosas si están acompañadas por un fuerte crecimiento económico que produzca más empleos, demanda y oportunidades de ingreso.

La mayor parte de los programas utilizan una combinación de estas estrategias para promover simultáneamente la graduación del programa y de la pobreza. Sin embargo, es importante notar que, en el corto plazo, estos objetivos no siempre pueden alcanzarse simultáneamente, dadas las restricciones presupuestarias. Adicionalmente, algunas opciones representan un desafío político.

Experiencia internacional

- Límites de tiempo máximo para la participación de los hogares en el programa de transferencias de ingreso o asignaciones familiares: Chile (2 años), EEUU (5 años) y México (7-9 años).

- Límite de tiempo mínimo para la participación de los hogares en el programa: está siendo considerado en Brasil, para fortalecer la formación de capital humano. Este programa también contempla un enlace directo entre aumento del ingreso y reducción del monto de la transferencia.

- Umbral de ingreso de salida más alto que el umbral de entrada: también se está considerando en Brasil, con la finalidad de reducir potenciales incentivos negativos para la búsqueda de trabajo.

- Reducción gradual de beneficios: es una práctica utilizada en Chile y México que contempla una reducción gradual de los beneficios monetarios durante el tiempo, hasta la salida del programa. En EEUU la reducción se relaciona con el aumento del ingreso.

► Fuente: Lindert et al (2007), "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", The World Bank.

1. Esta nota técnica se preparó en el marco de la Asistencia Técnica No Reembolsable que lleva a cabo el Banco Mundial con el Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, la que cuenta con recursos de una donación de la agencia británica de cooperación DFID, gestionada por el Banco Mundial mediante el Fondo DFID-MGPR.



os. Específicamente, se debe pasar de un enfoque de corto plazo (emergencia) a un enfoque de más largo plazo que incluya elementos como acumulación de capital humano, erradicación de la pobreza, reinserción en el mercado laboral, promoción de la ciudadanía dentro de un marco de derechos y participación, y la sostenibilidad fiscal.

El reto enfrentado por Uruguay durante esta transición es común a los países que han implementado programas de asistencia social exitosos tanto en América Latina como en los países desarrollados, en particular, las transferencias condicionadas de ingreso. Una vez que se logra brindar participación y herramientas a poblaciones excluidas, ¿cómo puede lograrse su tránsito hacia la salida de la pobreza? En el Recuadro 1 se resumen algunos ejemplos exitosos en la llamada Agenda de Graduación de los Programas y de la Pobreza.

En el caso concreto de Uruguay, la gran oportunidad consiste en que la tasa de pobreza extrema es baja (3.5%, ver Recuadro 2) y dentro de la población en pobreza moderada se encuentra una gran cantidad de pobres transitorios, cuyos ingresos cercanos a la línea de pobreza. Es por ello que eliminar la pobreza en Uruguay es una meta factible incluso en términos del PIB (se requerirían recursos equivalentes a un 5% del PIB para eliminar la pobreza –ver Recuadro 2). El carácter transitorio de buena parte de la población en pobreza en Uruguay representa una gran ventaja también desde el punto de vista de las oportunidades laborales y la inserción social. En muchos países de América Latina, buena parte de los individuos en hogares en pobreza y pobreza extrema nunca han trabajado en el sector formal de la economía. Por ejemplo, en República Dominicana menos de un 13% de los trabajadores informales asalariados había trabajado alguna vez en el sector formal (Banco Mundial, 2007). En el caso de Argentina, los trabajadores informales tienen un carácter más transitorio y para muchos su situación es producto de la más reciente crisis económica. Un 28% de trabajadores asalariados informales entre 26 y 45 años de edad

había tenido un trabajo formal en el pasado. En el caso de Uruguay, dentro de la población PANES, un 60% de los protagonistas había trabajado al menos alguna vez en el sector formal.

EL PANES: RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA Y PUNTO DE PARTIDA PARA PROFUNDIZAR LA POLÍTICA SOCIAL EN URUGUAY

El PANES fue creado a inicio de 2005 para atender el impacto social de la crisis macro- financiera. Consiste en un conjunto de políticas sociales dirigidas a hogares de muy bajo ingreso; y constituye uno de los únicos ejemplos a nivel mundial de un plan de asistencia social que incorpora desde su diseño un programa de rutas de salida de la pobreza por medio de la capacitación, (re) educación y experiencias de participación social, laboral y económica.

Los objetivos del PANES fueron: (i) proporcionar a los hogares participantes oportunidades y herramientas de mediano plazo para salir de su condición de pobreza extrema, exclusión social y económica; (ii) implementar estrategias que contribuyan a que los hogares participantes no vuelvan a caer en situación de indigencia.

La población objetivo del plan estuvo constituida por aquellos hogares en situación de pobreza extrema y aquellos vulnerables a ella. Esto abarcó a aquellos individuos bajo la línea de indigencia (4.2% de la población aproximadamente) más los que se consideran pobres bajo otro concepto de pobreza. El programa fue concebido desde el principio como un programa temporal de dos años de duración (2005-2007).

El PANES fue previsto como plan de emergencia que integra siete programas sociales interrelacionados para ingreso mínimo, trabajo, apoyo alimentario, emergencias de salud, educación y acceso a la vivienda. En esta nota sólo se analiza la ejecución de los progra-

Recuadro 2.

Dimensión Económica de la Pobreza en Uruguay

En la tabla presentamos algunos datos sobre la pobreza en Uruguay para el 2005. El FGT() es el índice de Foster, Greer and Thorbecke. FGT(0) calcula, dada una línea de pobreza, el porcentaje de individuos con ingreso por debajo de este nivel. El FGT(1) representa la brecha de pobreza, o sea cuán lejos están los ingresos de los pobres de la línea de pobreza. Esto nos permite calcular cuanto costaría, como porcentaje del PIB, reducir la pobreza si se pudiera tener perfecta focalización y una transferencia individualizada (tercera columna).

Para 2005	FGT(0)*	FGT(1)**	Costo de eliminar la pobreza con focalización perfecta y transferencias individualizadas (%PIB)
Pobreza Extrema	3.5	0.9	0.18
Pobreza Moderada	29.4	10.6	5

* porcentaje de pobres

** brecha de pobreza

Fuente: Banco Mundial –Sistema Indicadores Económicos América Latina (SEDLAC) y cálculos propios.

EL PANES EN CIFRAS	
71.231	Hogares beneficiarios
71%	de los beneficiarios reside en el interior del país
58%	Protagonistas mayores de 18 años son mujeres
80%	Se encuentra en el quintil más pobre de la población según el nivel de ingreso del hogar por capita
40%	De hogares recibieron programas de promoción y desarrollo de capacidades.

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social-Setiembre 2007

EL INGRESO CIUDADANO (IC) EN CIFRAS	
\$UY 1360 71.231 US\$ 100 ml	Monto mensual del ingreso ciudadano por hogar, ajustable cuatrimestralmente por IPC (valor base) Hogares beneficiarios del IC Gasto publico asociado a IC (equivalente a 0.6% del PIB de 2006)
86% (54%) 56% (18.1%)	de los hogares indigentes (moderados) postularon para el IC de los hogares indigentes (moderados) recibieron el IC
75.4% 19.5%	de los beneficiarios pertenece al primer quintil de ingreso de los beneficiarios pertenece al segundo quintil de ingreso
52.1% 90% 50%	del total de beneficiarios son hogares con jefatura femenina de los hogares beneficiarios tiene a su cargo menores de 18 años de los hogares beneficiarios son hogares nucleares biparentales

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social-Setiembre 2007

mas Ingreso Ciudadano, Trabajo por Uruguay y Rutas de Salida, puesto que registraron la mayor cobertura y dado que fueron sujetos a evaluaciones sistemáticas por medio de herramientas cualitativas y cuantitativas.

Los beneficiarios del PANES fueron seleccionados con base en un umbral de ingresos establecido por el MIDES y a un indicador del bienestar de los hogares según ciertas características observables. El plan se puso en marcha en poco tiempo y alcanzó una gran cobertura, gracias a considerables esfuerzos institucionales. Se consiguió una cantidad importante de inscritos y visitas (aproximadamente el 20% del total de hogares del país).

Es importante destacar una característica muy interesante de los protagonistas del PANES. El 60% de los beneficiarios de Trabajo por Uruguay, que habían trabajado anteriormente, tuvieron un empleo formal. Esto implica la presencia de capacidad para la reintegración en el mercado formal, y también presenta la necesidad de formular distintas estrategias de reinserción.

Se pueden distinguir dos grupos de protagonistas dentro del PANES: aquellos que se encontraban bajo una condición de **pobreza "transitoria"**, habían tenido un trabajo en el sector formal, tienen un nivel educativo y de experiencia bastante elevado y que se encontraban en una situación de pobreza debido a la crisis. Otro grupo que se encontraba bajo una condición de **pobreza "estructural"**, nunca había logrado insertarse en el mercado laboral formal y se encontraba en situación de pobreza incluso antes de la crisis.

1} INGRESO CIUDADANO – IMPACTO Y ROL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS

El Ingreso Ciudadano (IC) fue una prestación monetaria que forma parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Consistió en una transferencia monetaria dirigida a jefes o jefas de hogar donde el protagonista asumía compromisos vinculados con el ejercicio de sus propios derechos: realizar los controles médicos del núcleo familiar, asegurar la permanencia de niñas y niños y adolescentes en escuelas y liceos, realizar tareas comunitarias, mejorar su entorno y participar en actividades de capacitación. Estos compromisos o condiciones del programa IC, cobraron forma de participación en los demás componentes del PANES. Aún cuando los compromisos asumidos representaban una condición débil en comparación a los programas de transferencias condicionadas de México y Brasil, es posible que su impacto haya sido importante ².

El IC se superpuso con dos sistemas de transferencias de ingreso no contributivos pre-existentes y que sobreviven: asignaciones familiares y pensiones de vejez. Con el Plan de Equidad se aportan cambios a estas dos prestaciones sociales no contributivas, para que ayuden a reducir los niveles de pobreza, evitar la consolidación de los mismos y contribuir a la retención de jóvenes en el sistema educativo. El Plan de Equidad propone el mantenimiento de las contrapartidas existentes, educación primaria a partir de 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años; controles periódicos de salud y tenencia de cedula de identidad a partir de los 45 días del nacimiento del niño. La información necesaria

2. Araujo C. y Schady (2006) muestran para el caso de Ecuador, que el nivel de rigurosidad de aplicación práctica de las condiciones para recibir la transferencia es menos importante que la percepción de los usuarios sobre la importancia de las mismas.



para comprobar la asistencia de los beneficiarios a los centros de educación y los debidos controles médicos tendrán que estar suministrados por los Ministerios de Educación y Salud. Para esto se recomienda un Sistema de Monitoreo que asegure una información actualizada y confiable y la compatibilidad y articulación de las bases de datos de las distintas entidades responsables de la ejecución del programa.

FOCALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS

Tal como se observa en la Figura 1, puede concluirse que el programa IC está muy bien focalizado, sobre todo con respecto a los otros programas de transferencia de ingreso en Uruguay. A pesar de que el programa estuvo bien focalizado pues llegó sólo a hogares en el primer y segundo quintil de ingresos, hay indicios de que su cobertura fue insuficiente. Según estimaciones realizadas en base a la Encuesta de Hogares, se puede apreciar que el programa sólo cubrió un poco más de la mitad de la población indigente (Figura 2). Además 14% de los hogares en pobreza extrema no postularon al programa, lo que indica que hubo limitaciones para llegar a ellos. También se puede observar que hubo un 30% de pobres extremos que postularon y no fueron seleccionados.

El Plan de Equidad se propone aumentar la cobertura siguiendo un sistema progresivo. En el 2008 abarcará hasta 330.000 niños/as y adolescentes provenientes de los hogares más pobres. En el 2009 se ampliará hasta alcanzar a todos los hogares con vulnerabilidad socioeconómica previendo alcanzar hasta 500.000 niños y adolescentes.

En el proceso de ampliación de la cobertura, es relevante notar cómo según resultados de las evaluaciones del MIDES, buena parte de los no participantes parece no conocer el programa. Se podría entonces pensar en un esquema oportuno de difusión local, por ejemplo mediante el uso de la radio comunitaria y otros medios locales, para que la información sobre los programas llegue a la población indigente que no se benefició del PANES.

• Impacto sobre pobreza

Banco Mundial (2007) estimó el impacto del Ingreso Ciudadano sobre la pobreza utilizando datos de la Encuesta de Hogares Ampliada. Los autores simularon el efecto de cerrar el programa de Ingreso Ciudadano sobre la tasa de pobreza extrema y pobre-

za moderada, la distribución de ingreso y los costos anuales como porcentaje del PIB. La pobreza extrema en el 2006 fue de 2.87% de la población (1,65% según el INE empleando datos anuales). Sin el programa, el estudio estima que lo pobres extremos habrían alcanzado el 4.27%, una tasa un 50% mayor. Los otros indicadores de pobreza y desigualdad no se habrían visto alterados significativamente. El porcentaje de pobres habría sido un poco más alto, 27.8% contra el 27.4 que resultó en el 2006 (25,23% según el INE, 2006). La desigualdad también habría sido un poco más alta y los costos anuales de transferencias se habría bajado en un 0.31% del PIB.

Una evaluación detallada del IC elaborada por DINEM-MIDES confirmó impactos significativos en la reducción de la pobreza de los protagonistas. La evaluación combinó métodos cuantitativos y cualitativos. Dado que la Encuesta de Hogares Ampliada podría estar subestimando en forma importante el porcentaje de hogares pobres, el MIDES acometió una encuesta especial con un marco muestral especialmente diseñado para captar a los hogares de bajos ingresos. Una recomendación importante que emerge de la elaboración de esta encuesta para la evaluación de impacto del IC, es la de modificar el marco muestral de la Encuesta de Hogares Ampliada para incluir un mayor número de hogares pobres de lo que sería normal en una muestra representativa a nivel nacional.

El Plan de Equidad estipula un aumento en el monto actual de la prestación, como se recomienda en Rofman et al (2007) y contempla un incremento de la prestación al cambiar el nivel educativo. Un monto mayor se transferirá a las familias con hijos que asistan a la educación secundaria para brindar un estímulo a la permanencia en el sistema educativo. Ambas medidas recogen lecciones aprendidas de la aplicación de IC en el marco de PANES así como de la tradición nacional en materia de transferencias monetarias mediante Asignaciones Familiares y es esperable que generen resultados positivos.

• Solapamiento y cobertura de programas de transferencia de ingreso

Además de Ingreso Ciudadano, Uruguay ha implementado paralelamente otros programas de transferencias de ingreso, tanto contributivos como no contributivos: jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y seguro de desempleo. Los hogares de menores ingresos presentan una cobertura mayor de las transferencias

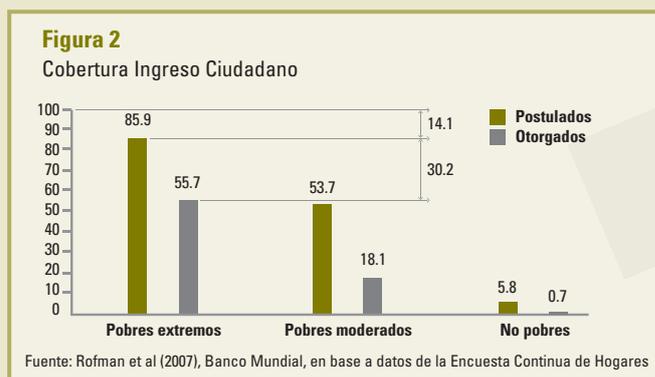
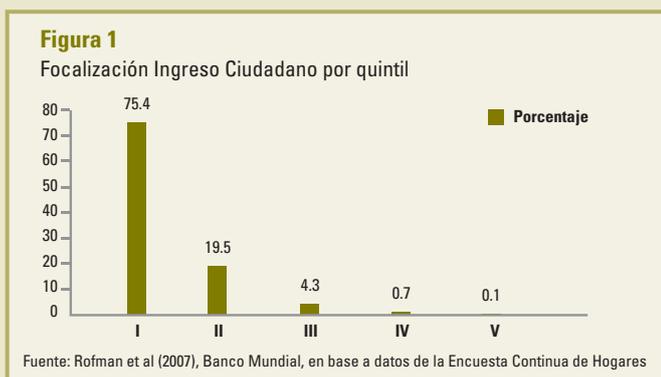
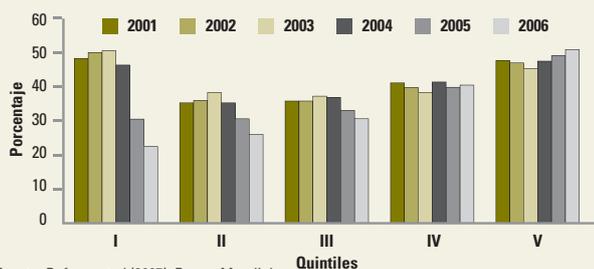


Figura 3

Brechas en programas de transferencia de ingreso 2001-2006 por quintil de ingreso. Porcentaje de hogares sin acceso a programas de transferencia de ingreso



Fuente: Rofman et al (2007), Banco Mundial

públicas y esta relación decrece con el quintil de ingreso. Entre 2001 y 2006, en el primer quintil hubo un aumento significativo de la cobertura, debido a la expansión de las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano, y un aumento de hogares con dos o más transferencias. El Plan de Equidad elimina el Ingreso Ciudadano y con su ampliación del sistema de Asignaciones Familiares se propone reducir el problema de solapamiento, y los costos monetarios y administrativos que éste implica.

Otro aspecto importante es mantener y mejorar la vinculación entre las transferencias y el acceso a otros programas y servicios sociales que pueden tener impactos importantes en el capital humano y la salida de la pobreza. En el caso de PANES, el programa ofrecía un conjunto de intervenciones a los beneficiarios de las transferencias. En el futuro, la complementariedad con otros programas sociales debe buscarse por medio de la vinculación con otros programas existentes. En el Recuadro 3 se resumen algunos elementos interesantes de la experiencia de Chile Solidario en este sentido.

2} TRABAJO POR URUGUAY : EL RETO DE MEJORAR LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO

Trabajo por Uruguay (TxU) fue uno de los componentes del PANES de mayor visibilidad y consistió en un programa social de actividades laborales y pedagógicas a tiempo limitado a cambio de una remuneración. La remuneración era equivalente a dos veces el IC. El programa tuvo como objetivos:

- generar en los participantes procesos individuales y colectivos de fortalecimiento de competencias y destrezas
- reconocimiento de los participantes de sí mismos como sujeto de derechos
- promoción de una actitud pro-activa para superar la situación de pobreza

El programa se implementó a través organizaciones de la sociedad civil (OSC) y consistió en actividades laborales (tareas) y talleres de capacitación. En muchos casos las tareas consistieron en labores para el mejoramiento de la comunidad.

Es importante destacar que los objetivos definidos originalmente en el programa no son fácilmente evaluables. Claramente esto dificultó el análisis de los impactos y logros del programa. Más allá de los objetivos normativos, los programas de capacitación laboral requieren objetivos operativos muy claros. Adicionalmente, habría sido importante desarrollar objetivos diferenciados para los dos grupos de protagonistas del PANES (en pobreza transitoria y en

Recuadro 3.

Vinculando a los beneficiarios de transferencias con otros servicios sociales: Chile Solidario-Programa Puente.

El objetivo del programa es superar el aislamiento y la exclusión de los pobres a través de la asistencia y protección activa. Los elementos cruciales son:

- Focalización de las familias en extrema pobreza. Registro que utilice test de medias para definir la elegibilidad de las familias para los programas sociales. En Chile existen 225.000 familias beneficiarias;
- Subsidio monetario con límites de tiempo. El Gobierno entrega un Aporte Solidario (bono) -de carácter decreciente- a las mujeres jefas de hogar y/o a la pareja del jefe de familia.
- Acompañamiento con profesionales del área social. Las familias se comprometen a trabajar con un profesional del área social denominado "apoyo familiar". La familia y el profesional desarrollan una estrategia para el logro de 53 condiciones mínimas agrupadas en 7 pilares.
- Acceso Preferente a Programas Sociales. Un aspecto central del programa Chile Solidario-Puente es la función de puente para los beneficiarios de Chile Solidario hacia otros programas sociales. Las familias obtienen acceso preferente a los programas sociales, tanto públicos como privados.
- Marco de Resultados y Monitoreo Continuo de Indicadores de Desempeño. El programa tiene un marco de resultados bien definido con indicadores específicos para monitoreo a nivel de familia y a nivel nacional. El programa también incluye una evaluación de impacto con grupos tratamiento y control y con varias rondas de recolección de datos en el tiempo.

►Fuente: Lindert et al (2007), "The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", The World Bank

pobreza estructural). La tendencia natural es tratar de evaluar los resultados del programa en cuanto a la reinserción de los beneficiarios en el mercado de trabajo.

Actualmente, el Plan de Equidad atiende los temas de desarrollo de las capacidades y destrezas laborales en el marco del diseño de programas de empleo e intermediación laboral propiamente dichos. La experiencia de TxU, documentada en una evaluación cualitativa realizada por DINEM-MIDES, con el apoyo del Banco Mundial, indicó que ese enfoque es el correcto y provee elementos importantes para la discusión en cuanto a diseño de programas de empleo e intermediación laboral. Las nuevas iniciativas del Plan de Equidad en el ámbito laboral están enmarcadas dentro del eje "Trabajo Promovido". Este eje contempla dos subprogramas: Programa Uruguay Trabaja, un programa de empleo público con un componente de capacitación y el Programa Incentivo a la Contratación en el sector privado.

• Características de los protagonistas, la auto selección y la segregación ocupacional por género

Una de las principales motivaciones para participar en el programa fue la posibilidad de recibir una transferencia que dupli-



TRABAJO POR URUGUAY EN CIFRAS	
4 llamados	Total de más de 2811 participantes quienes terminaron el programa y llenaron los formularios de ingreso y salida, e ingresos a llamados específicos dirigidos a jóvenes, etc. Logrando una cifra del entorno de los 15.000 protagonistas
72%	Participantes son mujeres. La proporción de mujeres es muy superior a la de la población PANES que contaba con un 58% de protagonistas mujeres.
87%	Participantes son jefes de hogar
18%	Mujeres participantes están desocupadas
7%	Hombres participantes están desocupados
11%	Participantes nunca ha trabajado
60%	De los participantes que trabajaron tuvieron un empleo formal en el pasado
Más de 30%	Tenía la expectativa de insertarse en forma permanente en el mercado laboral
Más de 70%	Tenía la expectativa de mejorar sus ingresos laborales

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social-Setiembre 2007

caba la de IC. Sin embargo, la participación pudo haberse visto limitada por **auto-selección durante el programa** debido al elevado costo de oportunidad de participar en las tareas y talleres. El costo de oportunidad consistía en la mayoría de los protagonistas (especialmente hombres) en que la dedicación de horas al TxU impedía la realización de trabajos ocasionales a destajo o *changas*. En el caso de las protagonistas mujeres, también se mencionan el cuidado infantil y las tareas del hogar. Dado el costo de oportunidad de las horas dedicadas al programa, la mayoría de los participantes son mujeres y/o trabajadoras que se encontraban desempleadas. También se registró una participación desproporcionada de mujeres (72% de los protagonistas) jefas de hogar (84% de las mujeres protagonistas eran jefa de hogar).

Este perfil de los protagonistas de TxU presenta retos específicos importantes para la capacitación y para enfrentar roles tradicionales de género dentro y fuera del hogar, así como la segregación ocupacional por género en el mercado laboral. Este perfil de participantes es muy distinto al perfil usual de participantes en programas de intermediación laboral y empleo tradicionales. En cuanto al tema de género surge el dilema de diseñar capacitaciones y programas específicos para mujeres con bajo nivel educativo, de modo que puedan conseguir empleo en áreas tradicionales para las mujeres, versus incorporar en el programa elementos que combatan la segregación ocupacional por género e insten a hombres y mujeres a prepararse en áreas no tradicionales para su género pero en alta demanda. TxU desafió en algunos casos estereotipos de género. Las mujeres emprendieron tareas físicamente exigentes consideradas *de hombres*. Las entrevistas en profundidad

revelaron grata sorpresa y orgullo, tanto de protagonistas hombres como de protagonistas mujeres, ante este resultado no tradicional.

Es importante considerar el perfil de los participantes de TxU y el tema de segregación ocupacional por género para el diseño de programas de empleo que pretendan cubrir a población en extrema pobreza. En el Recuadro 4 se describe el programa TANF en Estados Unidos que está vinculado, en algunos estados, a programas de entrenamiento para mujeres en ocupaciones no tradicionales.³ Adicionalmente, es importante incorporar desde el diseño la noción de costo de oportunidad de participar en el programa para mantener dicho costo dentro de parámetros que permitan la autoselección de la población objetivo.

La inversión pública y políticas destinadas a incrementar la inversión privada en capacitación laboral y entrenamiento se justifican dadas las fallas de mercado que ocurren en todas las economías puesto que la capacitación y entrenamiento tienen un componente de bien público.⁴ En una economía con altos niveles de desempleo estructural como lo es la uruguaya, los programas de intermediación laboral y políticas activas de mercado laboral tienen una justificación social y económica tanto desde el punto de vista de la eficiencia como desde el punto de vista del clima para la inversión privada.⁵

• Incidencia sobre los ingresos: ¿Cuál debe ser el monto de las remuneraciones en los programas de empleo?

TxU se implementó en forma excluyente del IC pero compensaba la realización de las tareas con una remuneración equivalente a 2

3. El Institute for Women's Policy Research (www.iwpr.org), para mayor información sobre programas de capacitación para mujeres en ocupaciones no tradicionales. La mayoría de estos programas están focalizados en mujeres pobres que se encuentran bajo la protección de una transferencia de ingresos (welfare).

4. Desde el punto de vista de las empresas, los trabajadores entrenados por la empresa pueden en muchos casos transferir este capital humano a otra empresa y llevarse la inversión de la empresa en capacitación consigo. Desde el punto de vista de los trabajadores, la inversión en destrezas específicas para trabajar en ciertas empresas no se justifica a menos que exista una probabilidad cercana de encontrar trabajo en dichas empresas.

5. Banco Mundial (en preparación-2008) Reporte sobre Clima de Inversión en Uruguay.

veces el IC. Según la información de registro del DINEM-MIDES, el TxU tuvo un impacto importante en los ingresos medios de los hogares participantes. **Un 77% de los hogares incrementó sus ingresos, pero este aumento, en términos medios, fue inferior al monto de la transferencia.** Sin embargo, este impacto varió mucho según el tipo de hogar y el tipo de participante (ver Figura 4). El ingreso adicional se utiliza para gasto corriente como compra de vestimenta y alimentos y una pequeña proporción se destina a inversión bajo los rubros de reparaciones al hogar y pago de deudas.

Adicionalmente a la información de registro, el DINEM-MIDES acometió una evaluación cualitativa del programa. Entrevistas en profundidad revelan que si bien TxU representó una mejoría temporal para los hogares participantes, esta mejoría es substancialmente inferior a la esperada por los protagonistas en función a sus elevadas expectativas al ingresar a TxU. Las elevadas expectativas están relacionadas con una campaña informativa exitosa sobre la existencia del programa y el entusiasmo de las OSC que lo implementaron, pero quizás convendría considerar a futuro el manejo de expectativas más realistas.

El tema del monto de la remuneración en programas de empleo y capacitación merece especial consideración bajo el esquema de los programas de empleo y capacitación permanentes en el marco de la implementación del nuevo Plan de Equidad. La compensación o remuneración de programas de empleo debe evitar en lo posible generar distorsiones en el mercado laboral e incentivos perversos a la participación de trabajadores que pueden conseguir un empleo por sí mismos. Bajo esta óptica el referente principal debe ser el salario mínimo nacional y no el IC o monto de asignaciones familiares o cualquier otra transferencia per cápita. La compensación tendría que ser en un nivel suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica y bajo como para que no compita con el mercado de trabajo.⁶ En el caso del diseño del subprograma Uruguay Trabaja estos criterios se han tomado en cuenta. Está previsto que la compensación monetaria a los participantes esté alrededor de 2.35 BPC (Unidades Base de Prestaciones y Contribuciones).

• El Reto de desarrollar destrezas, aumentar el capital humano y brindar vínculos al empleo

Las evaluaciones de MIDES-DINEM muestran escasos resultados positivos en este sentido, en gran contraste con las expectativas

iniciales de los participantes que giraban en torno a la posibilidad de estabilidad y capacitación laboral. Se señala que el tipo de tareas desarrolladas no representó un aporte en cuanto a capacitación sino tareas rutinarias o extensiones de labores domésticas como barrer y limpiar. Los participantes señalaron **la falta de competencias específicas** adquiridas y falta de reconocimiento social de algunas de las tareas. Por otro lado, el programa **desarrolló competencias transversales importantes** como los hábitos de trabajo y el trabajo en equipo.

Entre los posibles factores subyacentes a esta percepción predominante sobre la falta de logros en el tema de capacitación e inserción laboral se encuentran:

- Altas expectativas de los protagonistas al ingresar al programa
- la transitoriedad del programa
- falta de articulación con la demanda de trabajo (sector privado)
- falta de articulación con el sistema de capacitación público y privado existente en Uruguay
- provisión de capacitación homogénea a grupos heterogéneos por parte de algunas OSC ejecutoras del programa

Estos posibles factores han sido y siguen siendo enfrentados por muchos países en el contexto de distintos tipos de políticas de intermediación laboral y políticas activas de mercado laboral. En Uruguay también existe experiencia valiosa sobre algunos de estos temas en el sistema formal de capacitación. A continuación se proponen reflexiones y referencias para la discusión sobre cómo superar algunos de estos obstáculos en el marco del eje de Trabajo Promovido del Plan de Equidad Social (subprograma Uruguay Trabaja).

La estrategia de implementar programas de empleo y capacitación exclusivamente a través de OSC debería ser revisada y sustituida por una estrategia selectiva de trabajo con OSC con experiencia en temas de capacitación laboral y empleo. Para una provisión de servicios de entrenamiento y capacitación de calidad es importante mantener un elemento de escogencia de la OSC proveedora por parte de los y las protagonistas. La posibilidad de escoger entre proveedores de servicios es una de las formas más efectivas de asegurar un servicio de calidad y de acuerdo con las necesidades de entrenamiento de los demandantes. También, el establecimiento de mecanismos de control de calidad en manos de la población atendida, como la utilización de libretas de puntaje que permitan ranquear a los proveedores según la percepción de calidad de los protagonistas puede jugar

Figura 4

Impactos Netos Diferenciados de TxU sobre el Ingreso según Ocupación y Sexo



IMPACTO SOBRE EL INGRESO, SEGUN SEXO

	Salida NS1	Entrada NS3	Salida NS1	Entrada NS3	Salida NS1	Entrada NS3
	TOTAL		HOMBRE		MUJER	
Media	3433	2697	3305	2671	3502	2721
Diferencia de medias	736		688		781	

Fuente: DINEM-MIDES-

Nota: evaluación utilizando información de registro de los distintos llamados (NS1, NS3).

6. Moffitt (2002) "Welfare Programs and Labor Supply" in Handbook of Public Economics Vol. 4, eds A. Auerbach and M. Feldstein.



un papel positivo en el mejoramiento de la calidad de los servicios de capacitación.

Otro elemento a considerar es el acceso a entrenamiento y capacitación por parte de la población uruguaya en edad de trabajar y que tuvieron los protagonistas del PANES y de TxU. Según la Encuesta de Hogares Ampliada 2006 (módulo de capacitación y entrenamiento), sólo un 10% de los entrevistados ha tomado algún curso de capacitación durante los últimos 5 años. Este porcentaje es muy inferior para quienes participaron en PANES y en TxU (3.4% y 4.5%). Dentro del grupo que tuvo acceso a capacitación, la gran mayoría pagó por los cursos o estos fueron pagados por la empresa en la que trabaja. **Esta falta de acceso a programas tradicionales de capacitación por parte de la población objetivo justifica intervenciones adaptadas a sus necesidades**, dentro del marco de programas de empleo y capacitación existentes o los que forman parte del Plan de Equidad.

Un tercer elemento a considerar en el diseño de intervenciones en el tema de capacitación laboral es el tipo de destrezas y capacidades cuya oferta se debe incentivar. En particular, el entrenamiento y capacitación pueden clasificarse en programas que brindan destrezas **transferibles (las que se pueden llevar a otras ocupaciones o empresas) o no transferibles (específicas a una ocupación o empresa)**. En la Figura 5 se presenta la naturaleza de los cursos de capacitación en Uruguay según datos de la Encuesta de Hogares 2006.⁷ Desde el punto de vista de los individuos son las destrezas fácilmente transferibles (como un idioma o conocimientos en computación) las que producen mayores réditos en el mercado laboral y facilitan la movilidad. Por ende es interesante ver como un alto porcentaje de los participantes de PANES y TxU se capacitaron en desarrollo de destrezas **no transferibles que sin duda tienen un menor impacto potencial en inserción laboral y reducción de pobreza (Figura 5)**.

Otro elemento importante a considerar es la coordinación y vinculación con programas existentes en Uruguay como aquellos manejados por la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) y el Dirección Nacional de Empleo (DINAE), tales como PROIMUJER, PROJOVEN y Uruguay Activo. El subprograma Uruguay Trabaja contempla un

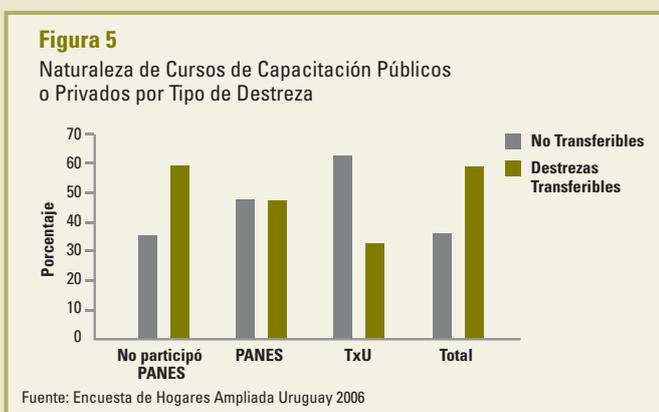
mecanismo de coordinación en este sentido, puesto que asigna al DINAE y al JUNAE la responsabilidad del desarrollo de programas de capacitación laboral y apoyo a opciones productivas. El reto estriba en la vinculación de los más pobres, en particular mujeres jefas de hogar con estos programas, y en promover y acompañar el tránsito de esta población objetivo hacia programas de capacitación formal. En este sentido, vale la pena considerar para la discusión algunos elementos del programa TANF de Estados Unidos que se discuten el Recuadro 3.

Sin duda el reto más importante para el éxito de cualquier programa de capacitación y entrenamiento en cuanto a la resultante vinculación laboral es una apropiada articulación con el sector privado y la demanda laboral. Este reto está presente también en los países desarrollados. En algunos países, se produce información al día y a nivel local por medio de Observatorios Laborales que cuentan con insumos del sector público y privado y producen información accesible a trabajadores en búsqueda de empleo. Una iniciativa interesante en cuanto a la vinculación directa con la demanda del sector privado, es la experiencia de México con el CIMO que se describe en el Recuadro 5. En este programa, las empresas reciben un subsidio para brindar capacitación y son ellas quienes contratan proveedores y pagan por la capacitación específica que cubre sus necesidades. Experiencias de este tipo pueden ser factibles en Uruguay dada su fuerte cultura cooperativista y tripartita, la presencia de cámaras de comercio en casi todo el país y el relativo alto acceso a transporte.

El eje de trabajo promovido también contempla un subsidio importante a la contratación de trabajadores desempleados participantes del programa. Este subprograma será ejecutado por la DINAE. Su diseño toma en cuenta las restricciones económicas a la generación del empleo y la importancia de restringir el uso de los subsidios a una vez por trabajador. También contempla restricciones importantes a las empresas quedando fuera de la población objetivo aquellas empresas que hayan incurrido en despidos recientes con la finalidad de evitar que el subsidio genere el despido de trabajadores que actualmente tengan empleo para ser sustituidos por los trabajadores cuyo salario será subsidiado. Sin embargo, el incentivo a sustituir trabajadores versus generar nuevos empleos puede ser muy poderoso, dado que el plan contempla subsidiar entre el 60% (para trabajadores hombres) y el 80% (para trabajadoras mujeres) del costo laboral. El límite al subsidio tiene un tope de uno y medio salario mínimo nacional, sin embargo, los potenciales incentivos a sustituir trabajadores deben ser evaluados empíricamente para evitar eventuales efectos perversos y lograr el incentivo esperado con el promedio adecuado de subsidio, de tal manera que se alcance el objetivo de la inserción laboral con la mayor cobertura posible. Es posible que dichas evaluaciones arrojen como recomendación ajustar el porcentaje de subsidio.

• Participación Ciudadana, Inclusión Social e Impactos en el Capital Social

La evaluación cualitativa e información de registros de TxU, consideró las siguientes dimensiones para evaluar la inclusión social:



7. La clasificación en programas transferibles y no transferibles la realizó el Banco Mundial para el Reporte sobre Clima de Inversión Uruguay (en preparación-2008).

Recuadro 4.

De la Asistencia Social al Mercado Laboral: el ejemplo del TANF en EEUU

El programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas (TANF) provee una transferencia temporal a los pobres, junto con incentivos y servicios de apoyo para ayudarlos a salir de la dependencia que podrían generar dichas transferencias. Los elementos principales de este programa son:

- Transferencias monetarias focalizadas a los pobres. El programa paga cada año un bono por persona y la elegibilidad se verifica con un test de medias de ingreso con criterios de elegibilidad y las decisiones varían por estados.
- Límite máximo de tiempo en el curso de la

vida. El gobierno federal impone un máximo de 5 años para estos beneficios.

- Requisitos mínimos de trabajo. El gobierno federal impone un mínimo de 40 horas por semana de trabajo para todos los adultos no exentos. La penalidad en caso de no cumplimiento de los requisitos puede ser muy alta.

- Acompañamiento con profesionales del área social y enlaces a programas complementarios. Cada familia está asignada a un profesional quien ayuda a los beneficiarios a desarrollar un plan de independencia económica y monitorea su progreso. Los profesionales también refieren a los beneficiarios del TANF hacia otros servicios sociales complementarios.

- Enlace con servicios relacionados al

trabajo. Los beneficiarios también tienen enlaces con muchos servicios de empleo, como entrenamiento, capacitación para el trabajo y asistencia en la búsqueda de trabajo. Adicionalmente, los beneficiarios reciben subsidio al transporte (hacia/desde el trabajo) y cuidado infantil (vouchers). Estos servicios los proveen los estados y las municipalidades para poder responder a las distintas necesidades de la economía local.

- Fuerte marco de resultados. Los principales indicadores de resultado del programa están monitoreados rigurosamente en cada nivel de gobierno.

►Fuente: Lindert, K. (2003), "Implementing Means-Tested Welfare Systems in the US", The World Bank

-Primaria (acceso a servicios y prestaciones sociales)

Los participantes de TxU registraron un mayor acceso a servicios médicos (odontológicos, oftalmológicos y ginecológicos), así como mayor acceso a prestaciones sociales. Buena parte de los impactos positivos de este mayor acceso estuvo relacionado con mejoras en la autoestima y presentación personal, así como el desarrollo de capacidades transversales como el trabajo en equipo. Estas mejoras permiten al individuo explorar nuevas vías para su integración en la sociedad y el mercado laboral.

-Secundaria (conocimientos de los derechos ciudadanos y capital social)

En cuanto a la participación ciudadana se registró un mayor conocimiento de los derechos en la población saliente, en particular el derecho al trabajo y la desnaturalización de fenómeno de la violencia doméstica. También se registró una mayor valoración de los aportes a la comunidad, sobre todo en aquellas cuadrillas que realizaron tareas altamente valoradas por los vecinos.

Los impactos en el capital social fueron significativos aunque limitados al ámbito de los compañeros de cuadrilla, el ámbito de relaciones proporcionado por las OSC y los ámbitos tradicionales de familiares y amigos (ver Figura 6). Es decir, la mayoría de los impactos se registran en el ámbito inmediato u **horizontal** con escasa integración a nuevas redes e instituciones (capital social **vertical**) que pudieran ser claves para la salida de la pobreza. En este sentido debe profundizarse la vinculación con sistemas de información laborales y sobre oportunidades futuras de capacitación y oportunidades educativas.

En general, la evaluación arrojó resultados favorables en cuanto a impactos en participación ciudadana, inclusión social e impactos en el capital social. Estos impactos suelen no registrarse bajo modalidades tradicionales de entrenamiento y capacitación, y

Figura 6

Utilización de Redes de apoyo de Mujeres Participantes TxU



Fuente: DINEM-MIDES

constituyen un aporte importante de la experiencia de TxU a rescatar en la implementación del nuevo programa Uruguay Trabaja.

3} CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (CRS): EL DESAFÍO DE LA GRADUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Tal como se señaló al inicio, el PANES es uno de los pocos casos a nivel mundial de programas de asistencia social que han incorporado la noción de salida de la pobreza desde el diseño. En el Recuadro 1 se presentaron algunos elementos importantes para la discusión de la agenda de graduación de los programas sociales que pueden ser relevantes en la implementación de los programas de asistencia y promoción social enmarcados dentro del Plan de Equidad. Adicionalmente el PANES es también uno de los pocos ejemplos en el mundo que ha incorporado intervenciones con el objetivo explícito de fortalecer el capital social como vía para mantener e incrementar la cohesión social en Uruguay.

CRS fue un componente del PANES que buscó brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana como vías para



CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDAS EN CIFRAS	
4 llamados	2.959 participantes
Mayoría mujeres	La proporción de mujeres es ligeramente superior a la de la población PANES que contaba con un 58% de protagonistas mujeres. Los protagonistas también registran mayor edad promedio
29%	Participantes se encuentran en hogares monoparentales, una proporción superior al resto de la población PANES.
48%	De los hogares incluye menores de 15 años
Perfil ocupacional	Participantes registran altas tasas de actividad, precariedad en el empleo, informalidad, subempleo y ocupaciones de baja calificación
Población femenina	La población femenina de CRS tiene menor edad promedio y mayor presencia en hogares monoparentales. Mayores tasas de desempleo y subempleo.
59% Hombres Participantes	Tenía la expectativa de mejorar los ingresos del hogar como resultado del programa
64% Mujeres Participantes	Tenía la expectativa de mejorar los ingresos del hogar como resultado del programa

Fuente: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Ministerio de Desarrollo Social-Setiembre 2007

la superación de la pobreza. Entre sus objetivos específicos se destacaron:

- promoción del desarrollo de la ciudadanía
- desarrollo de aptitudes y actitudes que contribuyan a la inserción laboral (lenguaje, escritura y lógica matemática)
- asumir plenamente los compromisos recíprocos que implica el IC en cuanto a cuidados de salud y permanencia de niños y jóvenes en centros educativos
- promoción de las redes locales.

• La importancia del capital social y el acceso a servicios

Resultados de evaluaciones cualitativas de la DINEM-MIDES apuntaron logros importantes en cuanto al ejercicio de la ciudadanía y los derechos, así como el acceso a servicios de salud y educación. Estos resultados son claves para la formación de capital humano y social y romper tanto la transmisión intergeneracional de la pobreza como los patrones de aislamiento y exclusión que frecuentemente la acompañan. Un impacto colateral importante en este sentido fue el cambio de percepciones y actitudes en relación a la violencia, incluyendo la violencia doméstica en varias comunidades.

Otro resultado importante, similar a los alcanzados en el marco de TxU, está relacionado con acceso a servicios odontológicos y mejoras en la autoestima y presentación personal de los protagonistas.

• Un desafío pendiente: ampliar las opciones productivas de los participantes

Los componentes de lectoescritura y lógica matemáticas arrojaron resultados positivos, entre 14% y 33% de los participantes señalaron haber experimentado mejoras en las destrezas, aunque las mejoras en destrezas fueron calificadas como leves por los mismos participantes.

La faceta productiva del programa no arrojó resultados tan contundentes y los protagonistas entrevistados no percibieron cambios significativos en los ingresos de sus hogares. El programa de opciones productivas fue confuso para los participantes y a pesar de brindar mayores conocimientos sobre cómo fundar y gestionar una pequeña empresa, no brindó servicios específicos para emprendedores ni mayor acceso al capital o al crédito.

Los talleres de capacitación específica fueron fuertemente demandados, lo que es congruente con la aspiración a conseguir trabajo estable y de calidad, y con el leve aumento de la proporción que declara tener una idea para iniciar trabajo o negocio (46 al 52%, ver Figura 7). Un importante desafío pendiente es una mayor articulación entre programas de salida de la pobreza con programas existentes de promoción a las PYMEs e incentivos al financiamiento para PYMEs.

• El desafío de fortalecer la ciudadanía y el ejercicio de los derechos

El Plan de Equidad incorpora una serie de acciones orientadas a fortalecer la ciudadanía especialmente entre la población joven

Figura 7

Porcentaje de Participantes al Inicio y Salida del Programa que Tenían una Idea para Emprender un Negocio por Cuenta Propia

	Inicio	Salida
No	53.7	47.6
Sí	46.3	52.4
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES

perteneciente a los hogares que presenten elementos de vulnerabilidad social, entre ellas el desarrollo de un conjunto de espacios de participación como Arrímate - Espacio Joven, Rutas de Salida Adolescente y Amplifiqué Tu Voz. Con esta variedad de espacios el Plan de Equidad se propone diversificar la oferta para atender diversidad de situaciones de exclusión y desintegración social que afectan a la población adolescente. Estas acciones las implementa en su mayoría el Instituto Nacional de Juventud (INJU) con la participación de gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Si bien la diversificación de la oferta resulta importante para atender la variedad de necesidades de los jóvenes por su integración social y participación ciudadana, esta diversificación corre el riesgo de dispersar los impactos, propiciar el solapamiento y dificultar su monitoreo y coordinación. Será recomendable que estas acciones se definan como intervenciones piloto a partir de un objetivo claro dotado de indicadores precisos de tal manera que puedan evaluarse después de un plazo razonable a fin de definir un eje de acción más consistente.

La implementación de pilotos de monitoreo participativo que ha llevado a cabo el MIDES con los Consejos Sociales y con el apoyo del Banco Mundial genera lecciones importantes que pueden ser aprovechadas en la ejecución de las acciones contempladas en el Plan de Equidad. En primer lugar, el involucramiento de jóvenes dentro de estos pilotos se hizo a partir de objetivos claros de dar seguimiento y evaluar actividades y programas que los afectan, Este actividades de seguimiento movilizan la participación de los jóvenes y de los adultos alrededor de la vigilancia del cumplimiento de sus derechos, a partir de metodologías simples y efectivas de participación. Según se reporta, uno de los resultados más importantes ha sido el fortalecimiento del sentido de ciudadanía entre los participantes.

4 } EL ROL DE UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN CON PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS USUARIOS

El esfuerzo económico que conlleva la implementación de la red de asistencia y promoción social contemplada en el Plan de Equidad es significativo. Es indispensable que este esfuerzo cuente con un sistema apropiado de seguimiento y evaluación que combine el monitoreo y la evaluación por resultados con mecanismos de rendición de cuentas y participación de la ciudadanía en general y de los protagonistas de los programas en especial. El monitoreo y la evaluación por resultados requiere de la definición de un sistema de indicadores que vincule los resultados intermedios con los impactos esperados, y de la generación de datos oportunos y confiables. Estos datos tendrán que fluir regularmente al sistema central de monitoreo desde las bases de datos de las distintas entidades ejecutoras y de las fuentes de información estadística nacional. Para ello se requiere de acuerdos claros entre las entidades participantes y de mecanismos o interfaces que hagan compatibles la información. Este es siempre un desafío grande. El MIDES se encuentra trabajando en esta dirección.

Otro reto importante es cómo vincular el sistema de monitoreo y evaluación con un sistema de rendición de cuentas que opere simultáneamente en dos direcciones: (i) flujos transparentes de información oportuna, confiable y relevante hacia la ciudadanía que rindan debida cuenta de la probidad, la dirección y efectividad

del gasto social, y (ii) mecanismos que capten e integren, dentro del sistema de monitoreo, la voz de la ciudadanía y principalmente de los protagonistas de los programas sociales.

El esfuerzo mancomunado que realizan las distintas entidades vinculadas con la implementación del Plan de Equidad para articular las bases de datos existentes resulta un paso fundamental para el sistema de monitoreo y evaluación. Este esfuerzo requiere del apoyo decidido del gobierno y de la cooperación internacional.

En el caso de la política social, en el que, desde el punto de vista de la equidad, la calidad de la prestación de los servicios es tan importante como su cobertura, es indispensable contar con estándares claros de calidad a partir de los resultados esperados. La amplia difusión de estándares o garantías básicas de calidad de los programas sociales y de la información resultante del sistema de monitoreo entre la ciudadanía genera la capacidad de ésta para demandar cuentas de manera informada y efectiva, si a la par de la difusión de los estándares y los resultados se estructuran canales y mecanismos de voz que informen a los tomadores de decisión. Sería importante explorar el establecimiento de centros de información al ciudadano, como puestos accesibles ubicados en distintas partes del territorio a los que los ciudadanos recurren para solicitar información sobre los distintos programas de prestación

Recuadro 5.

Vinculación de la Capacitación a las Demandas del Mercado Laboral: Programa CIMO México

El Programa Comprehensivo de Calidad y Modernización (CIMO) ofrece subsidios a la capacitación y asistencia técnica a la pequeña y mediana empresa (PYMEs) desde 1987. Los objetivos fundamentales del CIMO son:

- incrementar la productividad de los trabajadores
- promover sistemas de control de calidad en las empresas
- promover mejorías en la gestión de recursos humanos y relaciones laborales armoniosas en las empresas
- incentivar nichos industriales y sinergias entre firmas del mismo ramo vincular la oferta de capacitación y entrenamiento con las destrezas laborales necesarias en cada región del país

El CIMO es implementado por el Ministerio del Trabajo y Protección Social a través de una red descentralizada de unidades de capacitación. Las unidades de capacitación se conforman a nivel local con la participación directa de Cámaras de Comercio y Asociaciones de Empresarios. CIMO se relaciona con las PYMEs por medio de una búsqueda preactiva empleando la red descentralizada.

Una de las características innovadoras del CIMO es que el programa provee asistencia técnica a las empresas participantes con la finalidad de ayudarles a incrementar la productividad. Adicionalmente, el CIMO no brinda entrenamiento directamente, sino apoyo financiero para que la firma pueda subcontratar el mismo. CIMO también brinda apoyo técnico para la realización de diagnósticos sobre las necesidades de la firma.

► Fuente: Recuadro tomado de Banco Mundial –Informe sobre Clima de Inversión Uruguay (en preparación-2008). La fuente original de información es: Tan et al (2007). Evaluating Mexico's Small and Medium Enterprise Programs. The World Bank.



social, indicaciones prácticas para acceder a ellos, los estándares de calidad a los que tienen derecho y el estado de cumplimiento de estos estándares por parte de los agentes de prestación de servicios en el departamento o la zona a la que sirve el centro de información.

5} CONSIDERACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA Y PROMOCIÓN SOCIAL BAJO EL PLAN DE EQUIDAD

Los programas de transferencia de ingreso tendrían que:

- ▶ Identificar un esquema de difusión y acceso que permita llegar a población excluida por el PANES.
- ▶ Asegurar vinculación entre las transferencias y el acceso a otros programas y servicios sociales que pueden tener impactos importantes en el capital humano y la salida de la pobreza.
- ▶ El sistema de monitoreo del cumplimiento de las contrapartidas tendrá que estar coordinado entre todas las instituciones que van a contribuir, y deberá recoger e integrar de manera sistemática la voz de los ciudadanos.
- ▶ Tendrá que operar un sistema de monitoreo y evaluación central que integre la información de las distintas entidades involucradas en la ejecución y permita dar seguimiento a los resultados obtenidos por el conjunto de las intervenciones.

Sería conveniente que los programas de inserción en el mercado del trabajo para la población atendida por el Plan de Equidad den pasos para:

- ▶ Evaluar el monto del beneficio propuesto de 2.35 BPC (Base de Prestaciones Contributivas) de modo que (i) sea suficiente para asegurar una capacidad de consumo básica; y (ii) sea suficientemente bajo como para que no compita con el mercado de trabajo.

▶ Evaluar el monto de los incentivos a las empresas para emplear temporalmente a los protagonistas del Plan de Equidad de tal manera que sea atractivo pero que no genere incentivos perversos de reemplazo de trabajadores y logre la cobertura máxima posible.

▶ Desarrollar en forma más detallada los mecanismos de coordinar y vinculación entre el Uruguay Trabaja y los programas de capacitación formal y empleo que conduce el DINAE y el JUNAE. Específicamente, es posible que sea necesario diseñar nuevos programas de capacitación adaptados a las necesidades de la población objetivo del Uruguay Trabaja (situación de pobreza).

▶ Considerar contenidos que desarrollen destrezas transferibles versus no transferibles.

▶ Desarrollar mecanismos de control de calidad para los servicios con participación de los protagonistas de los programas a partir de instrumentos que recojan su percepción de satisfacción basada en el conocimiento de estándares de calidad.

▶ Tener seguimiento del mercado laboral (por ejemplo a través de observatorios laborales locales). También se podrían organizar bolsas de trabajo locales para mejorar el flujo de información y el encuentro de oferentes y demandantes de trabajo. Maximizar en este sentido el Programa Uruguay Activo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

▶ Dar la posibilidad a los protagonistas de escoger los proveedores de servicios. Esto implicaría tener un menú más amplio de oferta, de modo que el individuo pueda escoger basado en sus capacidades. Las empresas deberían también de poder influir en la definición de los contenidos de la capacitación laboral, para lo que se requiere que se establezca un mecanismo de consulta regular y un sistema mediante el cual las necesidades de las empresas sean atendidas por el sistema de capacitación laboral.

➔ FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIA:

- Araujo, Maria Caridad and Schady, Norbert, "Cash Transfers, Conditions, School Enrollment, and Child Work: Evidence from a Randomized Experiment in Ecuador" (2006). World Bank Policy Research Working Paper No. 3930
- Arim, Rodrigo and Andrea Vigorito: 2006 "Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006.
- Banco Mundial: 2007 Income Transfer Policies in Uruguay: Closing the Gaps to Increase Welfare, by Rafael Rofman et al.
- Banco Mundial : 2008 (en preparación) Reporte sobre Clima de Inversión en Uruguay
- Banco Mundial: 2007. Informe Anual Programa de Asistencia Técnica en Monitoreo y Evaluación Ministerio de Desarrollo Social.
- Banco Mundial 2007. Informalidad: Salida y Exclusión. Reporte Anual de la Oficina del Economista en Jefe América Latina y el Caribe. Washington.
- Lindert, Kathy, Anja Linder, Jason Hobbs and Benedicte de la Briere (2007) The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context", The World Bank
- Ministerio de Desarrollo Social Uruguay: Encuesta de Seguimiento PANES primera y segunda ronda
- Ministerio de Desarrollo Social Uruguay: Evaluación Cualitativa PANES Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida – Mirada y Voz de los Protagonistas
- Ministerio de Desarrollo Social Uruguay: Perfil de los Protagonistas
- OECD (2003) Babies and Bosses
- Vigorito et al: 2007. Perfil Socioeconómico de la Población Incluida en el PANES.



BANCO MUNDIAL

Oficina del Banco Mundial en Uruguay, Buenos Aires 570, tercer piso
Montevideo, Teléfono: 9169400, e-mail: sipuguay@worldbank.org
www.bancomundial.org/uy

