

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**  
**Tesis Licenciatura en Sociología**

**En el país de Varela: yo sí puedo.**  
Análisis de un programa de alfabetización en el nuevo  
entramado de las políticas sociales

**María Victoria Fernández Cruz**

Tutor: Alberto Riella

**2009**

## Índice

Introducción .....	3
1. Marco Conceptual .....	5
1.1 La pobreza como fenómeno multidimensional .....	5
1.2 Amartya Sen y su teoría de las capacidades.....	6
1.2.1 El enfoque de las capacidades: nuevo marco para evaluar los beneficios de la educación. ....	8
1.3 El paradigma del capital social. ....	10
1.4 La inclusión de los enfoques teóricos en el diseño de las políticas. ....	12
2.Evolución de las políticas sociales .....	13
3.Presentación de objetivos de la investigación y estrategia metodológica .....	17
3.1 Objetivos que persigue la investigación. ....	17
3.2 Estrategia metodológica adoptada. ....	18
4.El Plan de Emergencia en la órbita de las nuevas políticas sociales. ....	21
4.1 Buscando soluciones a una realidad desconocida: En el país de Varela: Yo sí puedo. ....	26
5.Perfil sociodemográfico de la población objetivo. ....	28
5.1 Distribución de los individuos por Departamento. ....	29
5.2 Distribución de los individuos por sexo y edad .....	30
5.3 Distribución por tipo de hogar y relación de parentesco con el jefe .....	31
5.4 Distribución por lugar donde atienden su salud .....	33
5.5 Distribución por relación con el mercado laboral.....	34
5.6 Distribución por tenencia de elementos de confort .....	37
5.7 Distribución por condiciones de la vivienda y hacinamiento .....	38
6.Análisis de la información relevada.....	39
6.1 El programa desde la mirada de sus responsables .....	39
6.1.1 Motivos de selección del programa .....	39
6.1.2 Ventajas que presenta el programa.....	40
6.1.3 Dificultades/Obstáculos encontrados.....	41
6.1.4 El programa a futuro. ....	43
6.2 El programa desde los protagonistas.....	44
6.2.1 La vida de los protagonistas antes del programa .....	44
6.2.2 Cambios en la vida de los protagonistas tras participar en el programa ...	50
6.2.3 Evaluación del programa y de los resultados obtenidos .....	57
7. Conclusiones.....	59
8. Bibliografía.....	63
Anexo 1 .....	66
Anexo metodológico 1 .....	69
Anexo metodológico 2. ....	72
Anexo 2.....	73

## Introducción

En los últimos años se ha establecido un debate sobre las formas de abordar y conceptualizar la pobreza, en relación a los escasos efectos que han producido las políticas implementadas para su reducción. Es en el marco de la revisión de las medidas en materia social que comienzan a surgir enfoques conceptuales y metodológicos, en un intento por superar las visiones meramente economicistas. Estas perspectivas sugieren abordar el fenómeno de la pobreza desde su multidimensionalidad.

El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), es la política de lucha contra la pobreza, desde su implementación en el 2005, que mayores dimensiones ha alcanzado en Uruguay. A su vez dicha política ha generado opiniones y posiciones encontradas a nivel de la opinión pública en relación a los logros alcanzados. A través del estudio de uno de los programas que componen el PANES, el programa de alfabetización En el país de Varela: Yo sí puedo intentaremos acercarnos a la implicancia que tiene el ser analfabeto en términos de bienestar y de inclusión social. El objetivo principal de la presente investigación es abordar las limitaciones que tienen los individuos analfabetos a nivel social, personal y laboral así como acceder a los cambios que se producen en estas dimensiones tras su participación en un programa de alfabetización.

Algunos de los objetivos específicos que guían la presente investigación son: 1) Abordar algunas conceptualizaciones recientes sobre la pobreza que consideran al fenómeno desde sus múltiples aristas, 2) Realizar una conceptualización del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en el marco de las nuevas políticas sociales, 3) Realizar una caracterización sociodemográfica sobre la población con menores niveles de escolaridad, población objetivo del programa, con el fin de aproximarnos a las diferencias en términos de bienestar que puedan existir en relación al nivel educativo, 4) Acceder a la visión que tienen los responsables de En el país de Varela: Yo sí puedo sobre el programa que implementan; 5) Dar cuenta de las dificultades que sufren las personas analfabetas en su vida diaria que repercuten en situaciones de privación, así como identificar estrategias que utilizan para superarlas 6) Percibir qué cambios genera el participar en el programa en la vida de los individuos en su situación laboral, acervo de capital social y activos de los que disponen; y acercarnos a la evaluación que los individuos realizan sobre el programa y los logros obtenidos.

Dichos objetivos tienen como finalidad profundizar en el conocimiento acerca de las dificultades y/o privaciones que tienen los individuos de menores niveles educativos, así como aportar desde la investigación académica a la mejora en cuanto a la calidad de las estrategias de intervención orientadas a la superación de las mismas.

El trabajo se divide en siete grandes secciones. En la primera parte se presentan dos de los principales enfoques teóricos para el abordaje de la pobreza, específicamente: la teoría de las capacidades de Sen y el enfoque del capital social. En una segunda parte se realiza un recorrido histórico en cuanto a las medidas en materia social hasta llegar a la actualidad. En

una tercera parte se describirá la metodología de investigación utilizada, los objetivos, las hipótesis planteadas así como se detallará brevemente el diseño de investigación aplicado. En una cuarta parte se describen las características principales que presenta el PANES en cuanto a objetivos, actores implicados, intentando ubicarla conceptualmente dentro del nuevo paradigma en materia de políticas sociales. Adicionalmente se realiza una breve descripción de unos de sus componentes, el programa de alfabetización En el país de Varela: Yo sí puedo, que será el programa que analizaremos. En una quinta parte se realiza una caracterización sociodemográfica de la población objetivo del programa. A partir de los datos de la ENHA del año 2006 se realizará un perfil comparativo en cuanto a algunas dimensiones entre los individuos de distintos niveles educativos en términos de bienestar. En una sexta parte se analiza la información que surge a través de la estrategia cualitativa. En primera instancia, se plantea la visión que tienen los responsables de uno de los programas que forman parte del PANES, En el país de Varela: Yo sí puedo. A través del discurso de sus responsables, se realizará una descripción en cuanto a su funcionamiento, actores implicados, obstáculos y logros obtenidos. En segundo lugar, se analizarán algunas dimensiones de la vida de los participantes del programa, con el objetivo principal de acceder a las limitaciones que tienen éstos específicamente en cuanto a inserción laboral, acervo de capital social, relación con educación y restricciones a nivel personal. Posteriormente se examinarán los cambios que se producen en estas dimensiones a partir de la participación en el programa que aquí analizamos, así como la evaluación que los participantes realizan sobre el mismo. Por último, se establecerán las principales conclusiones que surgen a partir de la información recabada así como se señalarán algunas líneas de investigación a profundizar.

# 1. Marco Conceptual

## 1.1 La pobreza como fenómeno multidimensional

Desde diversas perspectivas teóricas se enfatiza en la necesidad de superar los enfoques que conciben a la pobreza meramente desde el punto de vista de los ingresos y comienzan a surgir nuevas conceptualizaciones y herramientas metodológicas en este sentido. El analizar la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo comienza a ser abordado principalmente a partir de dos fenómenos: la aparición de la teoría de las capacidades de Amartya Sen y el inicio de la publicación de los Informes de Desarrollo Humano (PNUD).

Desde organismos internacionales como el Banco Mundial se pondera el abordar el fenómeno desde su complejidad que va más allá de la falta de ingresos. Ejemplificando lo anterior el Banco Mundial señala cual es la visión que desde el organismo se tiene sobre el fenómeno:

*(...) la falta de ingresos es sólo una medida del bienestar de los grupos en desventaja. La pobreza tiene muchas dimensiones: condiciones educativas y de salud inadecuadas, falta de acceso a los servicios básicos, vulnerabilidad, baja autoestima y exclusión social [...] entre los factores estructurales se encuentran patrones de propiedad de activos, geografía e influencias institucionales formales e informales que proceden de fuentes políticas, sociales y culturales. Entre las influencias externas de corto plazo están los efectos del contexto económico internacional sobre economía, los patrones de precios y las oportunidades de empleo, así como las afectaciones relacionadas con el clima (Banco Mundial; 2004)*

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por su parte, adopta el concepto de desarrollo humano definiéndolo como:

*(...) un desarrollo que no solamente genera crecimiento económico sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el ambiente en lugar de destruirlo y que potencia a las personas en lugar de marginarlas. El Desarrollo Humano otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades y crea condiciones para su participación en las decisiones que les afectan (PNUD; 1997)*

A nivel nacional autores como Arim, R y Vigorito, A (2007), adoptan el enfoque de Sen de las capacidades tratando de incorporar nuevas perspectivas al análisis de la pobreza. A través de la comparación de los resultados obtenidos por el método de ingresos y los que surgen de un análisis multidimensional, se enfocan en demostrar las potencialidades de estos últimos y la necesidad de incorporar nuevas medidas en términos de bienestar. A partir de los datos de las Encuestas Nacionales de Hogares del período 1999-2005 analizan diversas esferas que reflejan el bienestar de los hogares. Además de los Ingresos, integran al análisis de la pobreza otras dimensiones como: calidad de la vivienda, educación, acceso a recursos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver- Arim, Vigorito (2007) "Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay."

## 1.2 Amartya Sen y su teoría de las capacidades, el papel de las libertades en los procesos de desarrollo.

Es dentro de los nuevos enfoques en cuanto al abordaje de la pobreza que se ubica el economista Amartya Sen, que concibe al desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaran los individuos.

En su obra “*Desarrollo y Libertad*” se refiere a las libertades como el fin principal al que debe apuntar el desarrollo, así como simultáneamente las concibe como los principales medios para alcanzarlo. El desarrollo se entiende como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaran los individuos. Sen establece que existen diferentes libertades que se encuentran interrelacionadas, que tienden a complementarse y a contribuir a la posibilidad de las personas de vivir más libremente. Es así que distingue entre los siguientes tipos de libertades (Sen; 2000: 59):

- Libertad política: Se refiere a la capacidad para elegir y determinar el gobierno que desea, para cuestionar y criticar, para escribir y expresarse sin restricciones, para cambiar de autoridades y asociarse y participar en partidos políticos.
- Facilidades económicas: oportunidades de utilizar recursos para el consumo, la producción o el intercambio.
- Oportunidades sociales: Se refieren a la educación y a la salud como base para el ejercicio de otras libertades.
- Garantías transparentes: El poder relacionarse con otros bajo reglas claras, que permitan la apertura y eviten la corrupción.
- Seguridad protectora: Necesaria para una red de protección social que impida a la población afectada caer en la mayor de las miserias y en algunos casos la inanición y la muerte.

Es substancial destacar la importancia que adquiere el concepto de agente en la teoría de Sen, es decir, considerar al individuo como aquel que actúa y genera cambios, no como un mero receptor pasivo de programas, políticas sociales y económicas. Dadas determinadas oportunidades sociales, el individuo es capaz de forjar su propio destino y elegir el tipo de vida que desea tener. En palabras del autor:

*Con suficientes oportunidades sociales los individuos pueden configurar en realidad, su propio destino y ayudarse mutuamente. No tienen por qué concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismo deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basarán los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva (Sen; 2000:28)*

Uno de los mayores aportes de Amartya Sen (1985) se relaciona con la elaboración del marco que intenta explicar el papel de la libertad para el bienestar humano y distingue entre el concepto de funcionalidades, en cuanto a lo que los individuos hacen y son, y el concepto de capacidades en cuanto a lo que son capaces de hacer y de ser. Sen afirma que la libertad de las personas de vivir de la manera que desean tiene un valor intrínseco y por tanto, es crucial el proceso de desarrollo individual. Las diferencias entre individuos o la diversidad cultural son importantes determinantes en la manera que los recursos disponibles son traducidos en capacidades. Por ende, las capacidades no solo deben ser evaluadas en términos de los recursos de los individuos sino también del bienestar que obtienen a través de los mismos; que depende de factores tanto personales como sociales, como pueden ser la edad, sexo, lugar de residencia, educación, y capital social entre otros.

Por otro lado, el autor señala que algunas funcionalidades pueden ser muy importantes para que algunos individuos puedan hacer lo que juzgan que tiene valor. Las oportunidades de los individuos para vivir en libertad dependen tanto de características adscriptas como el sexo y la edad, así como de las adquiridas como sería el caso de la educación, la cual es considerada como una capacidad básica.

Asimismo, la libertad del individuo depende de factores externos que están en relación con las oportunidades que brinda el contexto social. Es en relación a lo anteriormente expresado que Sen propone un cambio de enfoque en cuanto al tratamiento de la pobreza. En lugar de hacer énfasis en los bienes materiales (considerando solo los ingresos) hay que centrar la atención en las capacidades del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. Es importante destacar que la percepción de la pobreza como privación de capacidades básicas, no desconoce que la falta de ingresos es una de las principales causas de la pobreza, ya que esta carencia puede ser una de las razones por las que una persona puede estar privada de sus capacidades. Además, un aumento de las capacidades con que cuenta la persona puede resultar en que la misma sea más productiva y aumente sus ingresos. Así, a modo de ejemplo, una mejora en el nivel educativo no solo aumenta la calidad de vida del individuo sino que también la capacidad del mismo de percibir mayores niveles de ingresos.

*La distinción entre «bajos ingresos» y «fracaso de capacidades» es importante. Un análisis de la pobreza que se concentre sólo en los ingresos puede quedar muy lejos de lo que principalmente nos preocupa en la pobreza, a saber, la limitación de las vidas que algunas personas se ven forzadas a llevar. También puede no ofrecer orientación empírica en cuanto a la génesis y extensión de la privación. El centrarnos en el ámbito adecuado importa tanto para el estudio de la pobreza como para la investigación general sobre la desigualdad social (Sen. En Villareal Nelson; 2005: 25)*

Uno de los autores que han tomado el enfoque de Sen en nuestro país es el Investigador y Docente de la Facultad de Humanidades, Gustavo Pereira, en un intento por superar las evaluaciones de justicia social que meramente se centran en los ingresos.

Es en la búsqueda de nuevos paradigmas para evaluar la justicia social que Pereira encuentra como una primera virtud del enfoque de Sen que se centra en lo que el individuo es capaz de hacer con determinados medios y no en los medios mismos. La variación entre el bienestar

que dos individuos pueden alcanzar (en relación a factores como la edad, contexto, sexo) mediante la recepción de una misma compensación, es una potencialidad en la teoría de Sen según Pereira. Adicionalmente, a criterio del autor una de las mayores virtudes a nivel teórico en la teoría de Sen se encuentra en el tratamiento del individuo como agente activo y no un mero receptor pasivo de acciones sociales (Pereira; 2006:4). A su vez resalta la distinción entre dos aspectos que intervienen en el logro de la libertad y autonomía como son el concepto de bienestar y agente, no como excluyentes sino como facetas interrelacionadas (Pereira; 2006:4).

El autor considera que la introducción de las dos facetas, pero no como elementos dicotómicos, dejaría atrás la discusión en el campo de las políticas en nuestro país en como considerar a las personas, si como sujetos u objetos de las mismas. Es decir, ambos conceptos deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar y aplicar políticas sociales.

### **1.2.1 El enfoque de las capacidades: nuevo marco para evaluar los beneficios de la educación.**

Amartya Sen, al plantear su teoría de las capacidades humanas se encarga de estudiar cual es el papel de la educación en cuanto funcionalidad y factor que contribuye al desarrollo del individuo. Es a partir de su teoría de las capacidades que el autor intenta superar el enfoque del capital humano, que concibe a la educación meramente en cuanto a su relación con la producción y el crecimiento. Sen señala que el concepto de capital humano es más reducido que el de capacidad humana pues solo se refiere a la educación en relación a su influencia en cuanto a la producción de bienes y pasa por alto los beneficios que el individuo puede tener en otras dimensiones, en cuanto a la expansión de sus libertades. Como expresa el autor:

*Si la educación hace que la persona sea más eficiente en la producción de bienes, es claro que hay un mejoramiento puede agregar a la producción de la economía y aumentar el ingreso de la persona que ha sido educada. Pero aún con el mismo nivel de ingreso esa persona puede beneficiarse de la educación por la posibilidad de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros y así sucesivamente (Sen; 1997:10)*

Es en base a la teoría de las capacidades, que dentro del campo de estudios de la educación, se han empezado a cuestionar las teorías funcionalistas y su concepto de capital humano, predominante durante décadas. Comienzan a discutirse las teorías que solamente evaluaban los logros de la educación en relación a los beneficios que los individuos obtenían en la esfera de la producción y de los ingresos. Estos enfoques habían sido teorizados por autores como Becker y Schultz por décadas<sup>2</sup>. Como consecuencia de este nuevo enfoque, los estudios en el campo de la educación han tomado un nuevo rumbo. De esta manera, se propone una renovación de las posturas metodológicas y epistemológicas imperantes hasta el momento.

---

<sup>2</sup> Consultar: Becker: "Human Capital. National Bureau of Economic Research"(1967), Shultz: "Investment un human capital"(1961)



Se comienza a adoptar el enfoque de las capacidades de Sen por considerar que ofrece explicaciones más amplias sobre los alcances de la educación, sobre los logros potenciales que obtienen los individuos en cuanto a la expansión de sus libertades.

Un importante autor dentro del campo de las teorías educativas es Flores Crespo<sup>3</sup> que ha adoptado el enfoque de las capacidades por considerar que contribuye a ampliar la visión sobre los beneficios de la educación. Asimismo, incluye un énfasis sobre la complementariedad entre la agencia humana individual y las condiciones sociales en que está inmerso el individuo. Flores Crespo en un intento por ampliar la mirada construye un listado de funcionalidades y distingue entre las personales y profesionales. Dentro de los beneficios que los individuos podrían obtener a nivel personal a través de la educación se encuentran: sentir confianza y autoestima, ser capaz de visualizar un plan de vida, tener la capacidad de transformar los bienes en otras libertades y ser capaz de desarrollar habilidades mayores. En cuanto a las ganancias que podrían obtener a nivel profesional: adquirir conocimientos para ocupar alguna posición laboral, buscar y demandar mejores oportunidades de trabajo y elegir el empleo que desea (Flores Crespo; 2005: 146).

Como fue esbozado en los objetivos que persigue la presente investigación se encuentra evaluar los logros que obtienen los individuos tras participar en un programa de alfabetización, pero no en un sentido académico ya que escaparía a las posibilidades de quien suscribe. El objetivo principal estaría en evaluar que beneficios se obtienen en otros niveles y parecería que lo planteado por Flores Crespo podría ser un marco de análisis conveniente para analizar los logros en la población que nos compete.

---

<sup>3</sup> Flores Crespo (2005): Educación Superior y Desarrollo Humano: el caso de tres universidades tecnológicas, México.

### 1.3 El paradigma del capital social.

Otro de los enfoques teóricos que han cobrado fuerza, sobre todo a partir de la década del noventa, es el del capital social buscando dar notoriedad a las dimensiones sociales de la pobreza. Es principalmente a partir de las contribuciones de autores como Bourdieu, Coleman y Putnam, que el concepto se torna relevante y al igual que en el enfoque antes analizado, las medidas que se enmarcan en la reducción de la pobreza comienzan a incorporarlo en sus diseños.

Si bien múltiples definiciones se han plasmado en torno a lo que se entiende por capital social existe la noción de que es necesario lograr un acercamiento hacia un concepto unánime, que además establezca elementos metodológicos. Instrumentos que permitan su medición en los distintos países en los cuales se implementan políticas que tienen como fin su creación o crecimiento.

Pierre Bourdieu fue uno de los primeros teóricos en utilizar el concepto y lo define como un tipo de recursos que al igual que otros tipos de capital como ser el humano o físico se distribuyen en el espacio social de manera diferencial. El autor asocia al capital social como un agregado de recursos ya sea real o potencial que se vinculan con la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo (Bourdieu, 1985: 248; citado en Portes, 1999).

Coleman, por su parte, lo define como un recurso que se caracteriza por ser algo inherente a la estructura de las relaciones sociales. Para el autor, el capital social consiste en una diversidad de entidades que se caracterizan por tener elementos en común, como ser la coincidencia en algún aspecto de la estructura social y el facilitar ciertas acciones de los actores dentro de la estructura social (Coleman; 1990: 302).

Por otro lado, Putnam, utiliza el capital social como concepto para realizar un estudio a nivel macro<sup>4</sup>. Específicamente, en sus estudios analiza la importancia del capital social en cuanto a la influencia de las acciones colectivas en el desarrollo a nivel económico y/o institucional de una comunidad. Putnam define al capital social como a un conjunto de atributos que están presentes en una sociedad, que son intangibles y que favorecen a los emprendimientos. Asocia al concepto con aspectos de la organización social como ser confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad y facilitar acciones en pos un bien colectivo (Putnam; 1993:167).

Pero más allá de la definición que se adopte, es importante destacar que se distingue entre tres tipos de capital social en relación a las características que presentan los vínculos, frecuencia e intensidad de los mismos así como actores o individuos implicados (Robinson, Silés y Schimid; 2003: 14):

---

<sup>4</sup> El autor introduce el concepto para analizar el desarrollo diferencial de dos regiones de Italia a nivel institucional y económico. Ver: "Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy"

- **Capital Social de unión (*bonding social capital*):** Se caracteriza por la existencia de vínculos estrechos entre las partes en general cargados de afectividad y sentimientos de conexión. El ejemplo más claro de este tipo de relaciones sociales es la familia, pareja y amigos. Además, se trata de vínculos en los que existe una frecuencia de contacto intensa.
- **Capital social de vinculación (*linking social capital*):** Se trata de relaciones sociales medianamente estrechas y en la mayoría de los casos se basan en puntos de coincidencia adquiridos como ser el respeto, la confianza, el compañerismo. Dentro de este tipo de relaciones sociales estarían incluidos los vínculos entre compañeros de trabajo, colegas, miembros de un club o comunidad, entre otros.
- **Capital Social de aproximación (*bridging social capital*):** Se trata de relaciones asimétricas entre personas con pocos puntos de coincidencia, con un contacto personal limitado y a veces diferenciadas en cuanto a los recursos de los que disponen.

Siguiendo con el enfoque de Putnam (2000) puede afirmarse que cada uno cumple con funciones diferentes. Encontramos que los dos primeros tipos de capital social podrían ser englobados en un mismo grupo en cuanto a la horizontalidad que los caracteriza. Se trata de relaciones entre individuos que se encuentran en posiciones homogéneas. En cambio, el tercer tipo de capital social se caracteriza por vínculos de tipo vertical, que conectan a individuos con instituciones formales, individuos en mejor posición, lo que aumenta los flujos de recursos e información. A su vez, otra clasificación radica en la intensidad de los vínculos que pueden ser: fuertes o débiles (Granovetter, 1973). Mientras los vínculos fuertes suponen un mayor grado de solidaridad entre los miembros de la red, los vínculos débiles permiten el acceso a un conjunto más amplio heterogéneo de relaciones.

Para establecer la conexión entre capital social y pobreza es necesario abordar el tema de la distribución de este tipo de capital en el tejido social. Como ha sido señalado, el capital social al igual que otras formas de capital como ser el económico o el humano, se encuentra distribuido de manera tal que no todos los grupos sociales tienen la misma reserva o stock de este recurso. Entonces, surge la interrogante de cuál es el tipo de capital social que debe de estimularse, formarse para promover la superación de la pobreza. En este sentido, es necesario que se dé una combinación de ambos tipos de capital social. Es decir, que se generen vínculos entre individuos que se encuentran en la misma posición y el establecer “puentes” con personas que se encuentren en otras posiciones. El establecimiento de vínculos verticales (Bridging capital) permitiría a las personas pobres acceder a redes, ser parte del tejido en el que se encuentran los mejores recursos. Porque si bien el capital social de vinculación y de unión juegan un papel muy importante en las estrategias de vida de las personas pobres, no está tan claro que influencia tienen en la superación de la pobreza. El capital social de puente tendría mayores efectos. Así por ejemplo, se supone que a través del capital social de puente los individuos de sectores más desfavorecidos

lograrían tener acceso a determinadas estructuras, así como a una mayor disponibilidad de recursos e información (Narayan, 1999: 37).

#### **1.4 La inclusión de los enfoques teóricos en el diseño de las políticas.**

El haber desarrollado algunas conceptualizaciones sobre el fenómeno de la pobreza en apartados anteriores, se relaciona con la noción, de que los cambios que se dan en las políticas sociales, no solo se vinculan solo con la emergencia o el agravamiento de determinadas situaciones, como pueden ser aumentos en los niveles de pobreza. Si bien las transformaciones que se dan en la realidad social, pueden conllevar a fijar nuestra atención en determinadas situaciones (quizás hasta el momento dejadas de lado), el tipo de acciones, las medidas que decidamos implementar pueden adquirir características muy disímiles. Frente a una misma problemática las estrategias que se asuman pueden diferir de acuerdo a la postura teórica de la que partamos, en base a la lectura que hagamos sobre esa realidad. No necesariamente tales perspectivas teóricas las encontraremos de forma explícita en los lineamientos de una política social, pero podrían dilucidarse a través de sus objetivos así como también a partir de la concepción que se tiene sobre el destinatario de las acciones. A modo de ejemplo, como analizaremos más adelante dentro del PANES se da vital importancia a la participación social del individuo así como se buscan generar procesos de empoderamiento y capacidades en los mismos. Y aunque quizás nunca se cite a Sen ni se plasme el concepto de capital social en los documentos, muchos de los elementos manejados se asemejan bastante a las posturas teóricas que han sido descriptas en apartados anteriores.

## 2. Evolución de las políticas sociales

En las últimas décadas se ha instalado una discusión en cuanto al modelo de políticas sociales que se han aplicado sobre todo en lo que a América Latina refiere. Parecería que si bien a partir de las medidas adoptadas (en materia de pobreza y desigualdad social) se han obtenido avances, los resultados no han sido suficientes y los logros no se han distribuido de manera equitativa a la interna de la sociedad. Frente a esta realidad, desde lo político y lo académico se señala la necesidad de revisar las medidas adoptadas hasta el momento con el objetivo principal de aumentar su impacto, efectividad así como su eficiencia, poder transformar las condiciones de vida de los individuos al tiempo de brindarles herramientas para poder superar las situaciones de pobreza en las que se encuentran<sup>5</sup>.

Autores como Midaglia (2007) y Filgueira (1998), señalan que los modelos de protección social están en relación con los patrones de desarrollo y han variado en relación con los cambios en los mismos. Es a partir de la segunda mitad de la década del noventa que se comienza a dar una revisión de los modelos sociales imperantes hasta el momento y a instaurarse en la región un nuevo tipo de políticas sociales.

Uruguay a diferencia de la mayoría de los países de América Latina inicia su red de protección social muy tempranamente, a inicios del Siglo XX. Es en esta etapa que el Estado asume un rol de garante y se promueve la universalización en cuanto a los servicios básicos (Filgueira, F; Molina, G; Papadópulos, J; Tobar; J 2007: 3). El Estado asume un rol preponderante en esta función y establece fundamentalmente sus acciones en materia de protección social en esferas como ser salud, educación y seguridad social. La red de protección social se trató de un modelo de pretensión universal aunque estratificado. Es así que la vinculación de los individuos con el mercado laboral parece ser el factor más influyente en cuanto a la protección social que reciben los sectores. Los autores lo clasifican como un sistema de protección universal estratificado en el cual, los que tienen una mejor inserción a nivel del mercado laboral formal serán los que se encuentren en mejor situación y obtengan mejores beneficios. La universalidad, por ende, se ve limitada principalmente por dos factores: barreras formales o de acceso a los servicios y beneficios por parte de los sectores más pobres y estratificación en cuanto a la calidad de los mismos. Para los autores se trata de modelos de protección social que incorporan fragmentadamente a los grupos sociales, de arriba hacia abajo e importantes grupos quedan por fuera de las prestaciones, sobre todo por estar desempleados o en ocupaciones informales.

Una segunda etapa se extiende de la década de los setenta a finales de los ochenta y cambian radicalmente los actores que cobran relevancia en materia de protección social. Se trata de una etapa en la cual el Estado es fuertemente cuestionado y el mercado adopta un rol preponderante (Filgueira, F; Molina, G; Papadópulos, J; Tobar; J 2007). Se espera que el mercado por sí solo mediante lo que es conocido como efecto goteo, solucione las desigualdades sociales existentes de forma natural. Pero parecería si bien pueden darse procesos de crecimiento económico, no se generan naturalmente procesos de integración e

---

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo: "Políticas efectivas para erradicar la pobreza. Desafíos institucionales de Evaluación y Monitoreo"(2006)

inclusión social como se esperaba sino que por el contrario las brechas entre los sectores se acrecientan. En sociedades como las latinoamericanas, que cuentan con altos porcentajes de su población en situación de pobreza e exclusión social, la segmentación entre los grupos termina aumentando. Al igual que en la etapa anterior los sectores más favorecidos serían aquellos grupos que participan en el mercado formal de trabajo y los sectores que están subempleados o en ocupaciones informales, estarían lejos de poder aprovechar los beneficios que el mercado ofrece en materia de protección social. Los sectores más desfavorecidos no solo ven limitado su acceso a los bienes y servicios sino que cuando logran acceder y utilizarlos lo hacen en servicios de calidad diferencial. El esperar que el mercado por sí solo asegure el acceso a prestaciones, bienes y servicios conlleva a una creciente diferencia entre el tipo y calidad de los mismos entre los distintos estratos sociales.

Por otro lado, es en el marco del cuestionamiento al Estado y sus acciones en materia social, que aparecen en escena otros actores que habían sido silenciados hasta el momento, como son las organizaciones sociales. Las organizaciones del tercer sector comienzan a cobrar relevancia y se da un traspaso a la esfera privada de funciones y servicios dirigido a las poblaciones vulnerables (Midaglia, 2007). Las organizaciones de la sociedad civil contarían con la ventaja, además de disponer de una larga experiencia en cuanto al trabajo con sectores de extrema pobreza, no verse contaminadas por los vicios propios de las burocracias estatales, fuertemente cuestionadas durante esta etapa.

Una tercera etapa, imperante hasta la actualidad, comienza a implementarse a partir de la segunda mitad de la década de los noventa y presenta algunas continuidades con la etapa anterior, así como una redefinición en cuanto a las acciones a llevar a cabo y el papel que deben de asumir los distintos actores. El Estado deja de ser la fuente de todos los males y vuelve a asumir un rol preponderante en cuanto al diseño, ejecución, gestión, financiamiento y evaluación de las políticas sociales (Filgueira, Papadópulos, Molina, Tobar; 2007). Por otro lado, los actores que en la etapa anterior habían cobrado relevancia como ser las organizaciones sociales, filantrópicas, no son silenciados sino que continúan trabajando con los sectores más vulnerables, en coordinación con el Estado<sup>6</sup>.

Es en esta última etapa (a partir de los noventa), que los autores señalan la necesidad de promover un nuevo modelo de políticas sociales al que denominan: universalismo básico. Pero lo primero que debe señalarse es que más allá de que se utilice el concepto de universalismo no debe de confundirse con las medidas que hasta el momento habían sido ineficaces, ya que a criterio de los autores, se trató de un universalismo ineficaz. Se trataría de una nueva orientación en materia social caracterizada por: “(...) *la cobertura universal de prestaciones y riesgos esenciales, asegurando el acceso a transferencias, servicios y productos que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de principios de ciudadanía (...) y buscando que sean concebidos a la vez como derechos y generadores de deberes.*” (Filgueira, F; Molina, G; Papadópulos, J; Tobar; J 2007: 2).

---

<sup>6</sup> Organismos que trabajan dentro de la esfera del Estado empiezan a valorar la experiencia que han adquirido las organizaciones sociales en cuanto a su trabajo con poblaciones en condiciones de pobreza y comienzan a coordinar acciones con estos sectores. Un ejemplo sería en nuestro país la realización de convenios entre organismos como la Intendencia, el INJU con organizaciones del tercer sector para implementar sus programas.

Si bien desde este nuevo modelo de políticas sociales se cree en la necesidad de garantizar una serie de derechos básicos (salud, educación), no debe pasarse por alto que no todos los individuos acceden y utilizan los servicios de la misma manera. El objetivo principal de este tipo de políticas es asegurar una cobertura de calidad de los servicios básicos para los sectores en peores condiciones. Los autores proponen el universalismo básico como modelo y destacan el papel que tienen los programas de transferencias condicionadas, como es el Plan de Emergencia, como una herramienta relevante para alcanzarlo.

Los programas de transferencias condicionadas comienzan a ser implementadas en la región ante la permanencia de altas tasas de pobreza y exclusión. Existen numerosos ejemplos de este nuevo tipo de modelo social como ser el programa Fome Zero en Brasil, Chile Solidario en Chile y Progresa en Méjico así como el PANES en Uruguay a partir de su implementación en el 2005. A partir de una transferencia de ingresos, se busca incrementar el capital humano de los sectores más desfavorecidos, al tiempo de la asunción de los mismos de una serie de contraprestaciones sobre todo en materia de salud y educación.

Pero lo que debe señalarse, es que más allá de que los autores no niegan la importancia que tienen este tipo de programas, sobre todo en momentos de crisis, no consideran que estas medidas deban suplantar estrategias, políticas que buscan permanecer, con objetivos a mediano y largo plazo. Adicionalmente conciben que es vital contar con estrategias que se ocupen de la población en su conjunto, en un intento por superar la segmentación entre los sectores. Como plantea Midaglia (2007), debe darse una combinación de ambos tipos de intervenciones. Lo que denomina como sistema de protección ampliado en cuanto a que es posible articular programas focales con universales, en aras de generar un sistema de seguridad social que incluya a toda la ciudadanía.

A continuación describiremos algunas de las características que presentan las nuevas medidas en materia social, dentro del nuevo paradigma que comienza a imperar en la región (Filgueira, 2007; Serna, en IDH 2008:199)<sup>7</sup>. Como se observa entre las cualidades listadas algunas son innovadoras, respecto a las medidas tomadas hasta el momento, mientras otras son una continuación del modelo anterior (por ejemplo el relacionamiento con la sociedad civil, procesos de descentralización) aunque adquirirán nuevos matices en este período.

1. Utilización de estrategias de focalización en programas de transferencias condicionadas. La focalización como un instrumento y no como un fin de la política social. Instrumentos para llegar a la población que más lo necesita para garantizarle la igualdad de oportunidades. A través de la focalización ofrecer servicios complementarios a la población en peores condiciones para que los mismos puedan usufructuar en igualdad de condiciones el conjunto de servicios universales.
2. Descentralización territorial de las políticas y participación de las redes sociales locales. Debe mantenerse un nivel central fuerte, capaz de orientar, reglamentar y apoyar el trabajo en los niveles subnacionales. Evitar que el proceso solo se trate de diluir las responsabilidades a nivel local.

---

<sup>7</sup> El listado que se presenta surge de las cualidades enunciadas por los autores. No pasamos por alto que puedan existir matices entre los mismos en algunas de las propiedades planteadas. El listado ha sido elaborado por quién suscribe a partir de la bibliografía consultada de los autores.

3. Articulación Estado-Sociedad civil en las políticas sociales. El Estado no necesariamente debe prestar todos los servicios pero debe asumir funciones de dirección, evaluación y financiación de los mismos.
4. Enfoque de derechos-ciudadanos. Reformulación del sujeto destinatario. Concepción del individuo como sujeto de derechos y no como un receptor pasivo de acciones sociales. Se garantizan derechos sociales mínimos.
5. Transferencias de ingresos monetarios y asunción de compromisos. Autonomía respecto al destino, uso de la transferencia y como contrapartida exigencia de cumplimiento de derechos.
6. Políticas sociales contra la pobreza como complementarias al sistema de bienestar social.
7. Transversalidad e integralidad de programas sociales. Programas a corto plazo pero como líneas permanentes de acción Conformación de políticas sociales de mediano y largo plazo más allá de implantación de medidas a corto plazo en casos de emergencia social



### **3. Presentación de objetivos de la investigación y estrategia metodológica**

#### **3.1 Objetivos que persigue la investigación.**

**Objetivo general:** Abordar las limitaciones que tienen los individuos analfabetos a nivel social, personal, laboral y familiar así como acceder a los efectos que se producen en estas dimensiones tras su participación en un programa de alfabetización.

#### **Objetivos específicos:**

- Realizar una conceptualización del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en el marco de las nuevas políticas sociales.
- Realizar una caracterización sociodemográfica sobre la población con menores niveles de escolaridad, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006. Analizar algunas dimensiones para aproximarnos al bienestar de los individuos menos escolarizados. Comparar la población menos escolarizada con los que superan tercer año escolar.
- Acceder a la visión que tienen los responsables del programa “En el país de Varela: Yo sí puedo”. Acercarnos a la concepción que tienen sobre los logros obtenidos, obstáculos encontrados así como la opinión general sobre el mismo.
- Dar cuenta de las dificultades que sufren las personas analfabetas en su vida diaria que repercuten en situaciones de exclusión, así como identificar estrategias que utilizan para desenvolverse.
- Percibir que cambios genera el participar en el programa en la vida de los individuos en su situación laboral, acervo de capital social y activos de los que disponen. Acercarnos a la evaluación que los individuos realizan sobre el programa y los logros obtenidos.

#### **Hipótesis a contrastar:**

- El programa de alfabetización estudiado, por tratarse de un componente del PANES, presenta ciertas características que lo ubicarían dentro del nuevo paradigma en materia social.
- Los individuos con menores niveles de escolaridad presentan una serie de limitaciones en términos de bienestar respecto a la población con mayores niveles educativos.
- Las personas analfabetas tienen limitaciones en su vida diaria a nivel social, personal y laboral como consecuencia de su condición.
- El alfabetizarse además de potenciar la inserción laboral produce otros efectos sobre el individuo.

- La valoración que los individuos realicen del programa se asocia a los logros obtenidos tras su participación.

### 3.2 Estrategia metodológica adoptada.

Dados los objetivos expuestos anteriormente y la información que se buscaba relevar se optó por la adopción de una estrategia metodológica de corte cualitativo para la evaluación del programa En el país de Varela: Yo sí puedo.<sup>8</sup> La adopción de un diseño de tipo cualitativo radicó en la ventaja que presentan, por tratarse de métodos descriptivos y holísticos que nos permiten acceder no solo a lo que las personas dicen y hacen sino también a lo que piensan y sienten, a los cambios que se producen en la subjetividad de los mismos. Permitiendo una vuelta al terreno en donde se desarrolla la acción social. Como señalan Maykut y Morehouse<sup>9</sup>:

*(...) los datos en lo cualitativo son por lo general las palabras y acciones de la gente y por eso se requieren métodos que permitan al investigador capturar el lenguaje y el comportamiento...los más comunes son las observación, las entrevistas en profundidad y grupales y la recolección de documentos.*

Para poder dar respuesta a las interrogantes que guían la investigación, se optó por la implementación de una técnica como es la entrevista en profundidad o semiestructurada por considerarla la más apropiada para obtener la información que consideramos relevante. Este tipo de técnica brinda la posibilidad, más allá de dirigir el discurso de los involucrados hacia los temas o dimensiones que nos interesan, hacer emerger aspectos o dimensiones de análisis relevantes que no fueron contemplados a priori, y puedan ser captados gracias a la flexibilidad y apertura que presenta el diseño. En este sentido es que la aplicación de la entrevista semiestructurada permitirá la libre manifestación de los entrevistados, que puedan describir sus acciones, pensamientos con sus propias palabras y en su ámbito natural.

*La entrevista cualitativa proporciona una lectura de lo social a través de la reconstrucción del lenguaje, en el cual los entrevistados expresan los pensamientos, los deseos y el mismo inconsciente; es, por tanto, una técnica invaluable para el conocimiento de los hechos sociales, para el análisis de los procesos de integración cultural y para el estudio de los sucesos presentes en la formación de identidades. (Vela Peón, F. En: Tarrés; 2001:68)*

Por otro lado, para poder obtener información en cuanto a resultados sociales como consecuencia de la implementación del programa fue que se adoptó un diseño cualitativo de tipo panel lo que supuso entrevistar al mismo individuo en tres momentos diferentes del tiempo.

Es así que se entrevistaron a los individuos durante el primer mes y el último del Programa

---

<sup>8</sup> La información relevada en las entrevistas tanto a los responsables como a los protagonistas del programa formará parte del Informe Final de Evaluación del Programa En el País de Varela,: Yo sí puedo. En diciembre del año 2007 fue realizado un Informe Preliminar de Evaluación elaborado por la División de Evaluación del MIDES.

<sup>9</sup> Citados en Berry(1999)

así como a más de un año de haber finalizado. En este sentido se entrevistó a los individuos que participaron en la etapa Piloto en tres instancias que se desarrollaron en: Mayo y Julio de 2007 (Primer y último mes del programa) y entre setiembre y noviembre de 2008 (a más de un año de su finalización). Se realizaron un total de catorce entrevistas por onda (siete hombres y siete mujeres) en las localidades en las que se desarrollaba el programa: Melo, Toledo, Artigas, Bella Unión, Las Piedras, Montevideo, Casavalle y Cerro. Adicionalmente, se consultó a los mismos individuos a más de un año de finalizar el programa con el interés principal de profundizar en los posibles cambios que se pueden haber generado en sus vidas a partir de haber accedido a esta posibilidad para alfabetizarse.

Adicionalmente, con el fin de aproximarnos a la mirada que tienen los responsables sobre el programa, la estrategia utilizada consistió en una entrevista colectiva, realizada en el mes de noviembre de 2008, donde se relevaron las principales ventajas y obstáculos encontrados, actores implicados, objetivos y percepción de logros a nivel social del programa.

Por otro lado, además de la adopción de una estrategia metodológica de corte cualitativo también figuran como insumos datos de corte cuantitativo, con el fin de realizar una aproximación a las características a nivel social, económico, familiar que presentan los individuos con menores niveles educativos. Se realizó una caracterización sociodemográfica de los individuos que figuran con menores niveles de escolarización en la ENHA del año 2006, es decir, sin instrucción o que tienen hasta tres años de primaria (Población Objetivo del Programa). A partir de el cálculo y análisis de variables de tipo socioeconómico intentaremos realizar un perfil de la población que estamos estudiando, que puede haber participado del programa o hacerlo en futuras implementaciones, así como analizaremos las diferencias que puedan existir con la población que supera este umbral educativo en términos de bienestar. El siguiente cuadro sintetiza la información que se buscó relevar así como las fuentes y técnicas utilizadas.

**Cuadro I. Dimensiones y técnicas utilizadas.**

<b>Objetivos</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas</b>
<b>Características del Plan de Emergencia. Conceptualización dentro de las nuevas políticas sociales</b>	Objetivos, actores implicados, Población objetivo y criterios de selección.	Datos secundarios	Análisis de documentos oficiales del MIDES e Informes de Evaluación de DINEM
<b>Caracterización de población objetivo del programa</b>	Edad/ sexo/ tipo de hogar/ relación con mercado laboral / atención en salud/condiciones vivienda	Datos secundarios- ENHA 2006.	Análisis sociodemográfico de la información.
<b>Descripción del Programa En el país de Varela: Yo sí puedo</b>	Motivos de selección/Objetivos/Obstáculos encontrados/Evaluación resultados/Programa a futuro	Datos primarios	Entrevista colectiva a responsables del Programa.
<b>Descripción de la vida de los protagonistas antes de la participación en el programa.</b>	Relación con educación /Acervo capital social/Dificultades por ser analfabeto/Vinculación con mercado laboral/Expectativas respecto al programa	Datos Primarios	Entrevistas semiestructuradas(primer y último mes del programa)
<b>Descripción de cambios en la vida de los protagonistas tras su pasaje por el programa.</b>	Acervo capital social/Relación con mercado de trabajo/Percepción logros obtenidos/Evaluación programa.	Datos Primarios	Entrevistas semiestructuradas(último mes del programa y a un año de haber finalizado)

#### 4. El Plan de Emergencia en la órbita de las nuevas políticas sociales.

En el 2005, el gobierno realizó dos importantes innovaciones en materia social: la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la implementación de la política de lucha contra la pobreza de mayores dimensiones hasta el momento en cuanto a su población objetivo, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social<sup>10</sup>.

Desde una perspectiva histórica la creación del MIDES puede ser concebida como un avance hacia la integralidad de las políticas sociales, en un intento por superar la sectorialidad, fragmentación y en muchos casos superposición de esfuerzos que presentaban las medidas de protección social.

El objetivo principal del MIDES como se resume en el artículo 9 de la ley 17866 de su creación consiste en *“Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.”*

El Ministerio de Desarrollo Social nace, entonces, para constituirse en una nueva entidad encargada de la coordinación de los programas en materia social y como organismo que integra a entidades como el Instituto de las Mujeres (INAMU), Instituto del Niño y del Adolescente (INAU) e Instituto Nacional de la Juventud (INJU), lo que da cuenta de su intencionalidad de nuclear las acciones a nivel estatal bajo su esfera de funcionamiento.<sup>11</sup>

Paralelamente junto con la creación del MIDES el gobierno comenzó a implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) con el objetivo principal de aliviar de forma inmediata los efectos producidos por los recientes impactos de la crisis del año 2001 en los niveles de pobreza.

La población meta del PANES está conformada por todos los habitantes que se encuentran en situación de indigencia, es decir, quienes no pueden cubrir de manera satisfactoria la alimentación diaria. En este sentido se incluyen a las personas y familias cuyos ingresos estén por debajo del Valor Promedio de la Canasta Básica Alimentaria al día 1° de marzo de 2005. También están comprendidos aquellos hogares que se hallasen por debajo de Valor Mínimo de la Línea de la Pobreza.

---

<sup>10</sup> El PANES ha incluido a diciembre de 2007 a 68546 hogares- Un 6.46% del total de los hogares del país cobraron el Ingreso Ciudadano. .Datos disponibles en Observatorio social -[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

<sup>11</sup> La asunción de un gobierno de izquierda y la creación de un organismo que se encargue de las cuestiones sociales como es el MIDES es una situación que se da en otros países de América Latina. En este sentido en Brasil con la asunción de Lula se crea el Ministerio de Desarrollo Social y de combate al hambre así como se comienza a implementar el programa Bolsa Familia. En Chile por otro lado encontramos el MIDEPLAN encargado entre otras cosas del programa Chile Solidario. Se trata en ambos casos de organismos que pretenden centralizar, nuclear las medidas sociales bajo su accionar al tiempo que se enmarcan en la búsqueda de medidas de mayor eficacia y eficiencia adoptando políticas macro de transferencias de ingresos condicionadas al igual que el PANES.

El PANES tiene dos tipos de objetivos<sup>12</sup>:

- **A corto plazo:** brindar asistencia contingente (a través de transferencias monetarias) e intervenciones sobre el estado de la vivienda.
- **A mediano y largo plazo:** Perseguir una reinserción de los hogares a través de intervenciones de capacitación, reeducación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral.

El primer objetivo responde a la noción de que para que los individuos que se encuentran en situaciones de extrema pobreza puedan iniciar un proceso de inclusión social, es necesario primeramente cubrir las necesidades y carencias que tienen en forma inmediata en cuanto a alimentación, salud; etc. Es en relación a lo anterior que podemos decir que el primer objetivo del PANES es asistencial, pero no por eso debe confundirse con asistencialismo en cuanto al papel que los individuos ejercerán como sujetos activos, actores fundamentales en este proceso y no como meros beneficiarios de una prestación o bien social.

Es a través de una transferencia monetaria denominada Ingreso Ciudadano<sup>13</sup> que los hogares protagonistas acceden y se incorporan a una política macro como el PANES y a las prestaciones y programas que lo componen. La transferencia monetaria del PANES y las características que el Plan presenta, lo ubican en el marco de la nueva tendencia en materia de políticas de lucha contra la pobreza, dentro de los programas de transferencias condicionadas. Estos programas tienen como principal característica el transferir dinero a las familias con la condición de que las mismas asuman una serie de compromisos, sobre todo en materia de salud y educación, lo que repercutiría en impactos a nivel del capital humano de las mismas.

En el caso específico del PANES las contraprestaciones están en relación con la educación de los niños y en materia de salud con controles en niños y embarazadas. Paralelamente a la asunción de estos compromisos, la población PANES asumirá la responsabilidad de participar en programas socioeducativos en caso de ser citados (los dos programas que son planteados como contrapartidas son Construyendo Rutas de Salida y En el país de Varela: Yo sí puedo).

Es importante destacar que si bien el individuo al acceder a cobrar el Ingreso Ciudadano asume una serie de contraprestaciones, el uso que se de del Ingreso Ciudadano depende meramente de la decisión del hogar en relación a en qué gastarlo. Al igual que en otras experiencias de programas de este tipo, en el PANES se produce un empoderamiento de los individuos en cuanto a que a través de la transferencia no se le brinda a la familia un bien o un servicio, sino que se le otorgan los recursos para que ella cubra las necesidades que evalúe mejor. Es decir, se produce un proceso de empoderamiento de los individuos en relación a un traspaso en quién toma la decisión sobre el destino de la transferencia.

---

<sup>12</sup> Los objetivos del PANES difieren en los documentos consultados. Los planteados provienen del Documento de Trabajo: "Base para la evaluación cualitativa"- DINEM-MIDES

<sup>13</sup> Tiene un valor de \$1500 a diciembre del 2007. De carácter fijo, y ajustado mensualmente según el "Índice de Precios al Consumo.

Este empoderamiento está en relación directa con la concepción que se tiene sobre los individuos que forman parte del Plan de Emergencia y en primer lugar cabe señalar que la utilización del término protagonista en lugar de beneficiario va más allá de un simple cambio en la terminología. La adopción tanto desde los programas así como en documentos oficiales del concepto de protagonistas PANES refiere y enfatiza la noción de los individuos como sujetos activos, protagonistas del cambio y no como receptores pasivos de políticas, medidas sociales.

El segundo tipo de objetivo que presenta el PANES son de tipo promocional y es intentando superar la mera asistencia en bienes o servicios sociales. De esta forma, se pretende que los individuos del PANES tengan oportunidades y herramientas de mediano y largo plazo para lograr salir de su estado de pobreza y exclusión. Es a través de una batería de programas denominados componentes (laborales, socioeducativos) que se busca abordar el problema de la extrema pobreza y la exclusión desde sus distintas aristas. Es desde esa multidimensionalidad que hemos definido que a mediano y largo plazo esos hogares puedan obtener las herramientas, capacidades para integrarse y salir de la emergencia social en la que se encuentran<sup>14</sup>.

El Plan de Emergencia como política macro se compone inicialmente de siete programas, o componentes, y finalmente se agregan dos más en base a la necesidad de implementar acciones en terrenos en lo que se pensaba el Uruguay no contaba con carencias, como ser las altas proporciones de individuos sin documentación y los niveles encontrados de analfabetismo. Como consecuencia de lo anteriormente señalado, se agregan dos componentes al diseño original como son la campaña por la Identificación Civil y el Programa de Alfabetización Yo Sí Puedo.

Cabe destacar que desde el MIDES desde su creación se pensó como fundamental abrir los canales de comunicación con sectores no estatales, sumar esfuerzos para aliviar las situaciones antes expuestas. Así, las organizaciones de la sociedad civil adquieren un rol protagónico en la implementación de programas como Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida. Como ya ha sido señalado en apartados anteriores la participación de organizaciones sociales del tercer sector ya sea en el diseño y/o implementación de políticas estatales es una característica que comparten las políticas de última generación.

Adicionalmente desde el diseño del PANES se da mucha importancia a las peculiaridades que puedan presentar cada Departamento o localidad, por lo que se crean Oficinas Territoriales junto con la figura del Coordinador Territorial, convirtiéndose en un referente para los protagonistas de cada Departamento y/o localidad. El objetivo principal se encuentra en planificar, coordinar las políticas sociales de manera descentralizada en el territorio, considerando la diversidad de cada departamento y localidad del país. Adicionalmente y en relación con lo anterior se promueve la articulación en el territorio con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área social.

---

<sup>14</sup> La descripción de los componentes del PANES se encuentra en el Anexo 1.

## Focalización y criterio de selección de los hogares.

Dentro de los programas de transferencias condicionadas implementados en la región, que buscan focalizar sus políticas (llegar a quienes realmente lo necesitan, estratos de la población que se encuentran en peores condiciones), se ha enfatizado en la necesidad de adoptar instrumentos técnicos precisos para la selección de la población objetivo. Para la selección de los potenciales integrantes del Plan de Emergencia y partiendo de la base de que la medición de la pobreza meramente por los ingresos no es suficiente, es que se seleccionó a los hogares mediante la aplicación de un instrumento técnico como es el Índice de Carencias Críticas (ICC).<sup>15</sup>

Es importante destacar que el fin principal de la aplicación del ICC tiene que ver con el objetivo que persiguen este tipo de políticas que intentan focalizar sus acciones en la población que realmente presenta las condiciones de su población objetivo. Por otro lado algunos autores consideran fundamental la implementación del ICC como herramienta de selección en cuanto a las ventajas que presenta frente a las mediciones solo por el método de ingresos principalmente por dos factores (Arim, Amarante, Vigorito; 2005):

- Los ingresos constituyen solo una parte de las privaciones que tienen los individuos por lo que deben de considerarse otras dimensiones. Las dimensiones relevadas por el ICC dan cuenta de las condiciones de vida de manera más estructural que la medición meramente por ingresos (condiciones de la vivienda, nivel educativo, estado de salud; etc.)
- Las declaraciones de los ingresos pueden no resultar del todo confiables y pueden existir situaciones de subdeclaración con el objetivo de acceder a los beneficios del PANES.

Para finalizar, nos gustaría señalar que el Plan de Emergencia es como su nombre lo indica una política de carácter transitoria con una duración de dos años que se enfoca en la construcción de rutas de salida de la situación de emergencia por parte de los protagonistas. El PANES es una medida a nivel social con una duración limitada que se enfoca, desde su objetivo promocional, en que los individuos logren salir de las situaciones de exclusión social en un futuro. Parece claro que al tratarse de expresiones económicas, sociales y culturales de larga data, no podrán resolverse en un período de dos años (2005-2007). Lo que pretende el MIDES, entonces, es construir una base sólida en el período de implementación del PANES para que en un futuro logren alcanzarse situaciones de igualdad y equidad social.

---

<sup>15</sup> La aplicación del índice de Carencias Críticas se basa en la asignación de un puntaje a cada hogar en base a las características de sus integrantes, características de la vivienda y el acceso a cierto conjunto de bienes y servicios que dan cuenta de factores asociados a la pobreza de manera más estructural.



Es en relación a lo anterior y a la necesidad de la aplicación de políticas sociales de corte más estructural que tras la finalización del PANES se empieza a implementar en el año 2008 el Plan de Equidad que a diferencia del Plan de Emergencia se enfoca en una reforma a nivel de la red de protección de carácter más estructural a largo plazo que enmarca otro tipo de reformas sociales.

En síntesis, a partir de lo descrito hasta el momento, podemos afirmar que el PANES cuenta algunas de las características propias de la última generación de políticas sociales que esbozábamos en apartados anteriores<sup>16</sup>:

- **Herramientas de focalización:** Selección de los individuos que se encuentran en situaciones de extrema pobreza a través de un instrumento como es el índice de Carencias Críticas (ICC).
- **Descentralización:** Fuerte importancia adjudicada a las particularidades de cada localidad o departamento. Creación de Oficinas Territoriales y actores que cobran relevancia a nivel local; Coordinadores Territoriales.
- **Articulación Estado-Sociedad civil.** Inclusión de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de sus programas (Ej.: Construyendo Rutas de Salida y Trabajo por Uruguay).
- **Enfoque de derechos-ciudadanos.** Reformulación del sujeto destinatario de las políticas. El individuo como sujeto portador de derechos y obligaciones y no como un mero receptor pasivo de las medidas.
- **Transferencias de ingresos monetarios y asunción de compromisos.** No existen lineamientos respecto al uso que se da de las transferencias. Los protagonistas asumen una serie de contrapartidas al decidir integrarse al PANES (asistencia de los niños en la escuela, participación en programas, cuidados de salud).
- **Políticas sociales contra la pobreza como complementarias al sistema de bienestar social.** La implementación del PANES y el Ingreso Ciudadano no suplantando la cobertura de otras prestaciones sociales como ser las asignaciones familiares. El PANES como política con duración limitada para dar respuesta a una situación de emergencia social. El Plan de Equidad en funcionamiento a partir del 2008, dirigido a toda la población que se enfoca en la reconfiguración del sistema de protección social.

---

<sup>16</sup> Debe señalarse que el PANES presenta desde su diseño las cualidades listadas. Supera las posibilidades de la presente investigación el dar cuenta sobre el desarrollo de cada una de las mismas en la práctica.

#### **4.1 Buscando soluciones a una realidad desconocida: En el país de Varela: Yo sí puedo.**

El PANES en su diseño original no contaba con un componente que buscara promover la alfabetización, no parecía ser una realidad cercana a nuestro país. Es ante la constatación de altas proporciones de protagonistas que declaran no haber concurrido nunca a un centro educativo o tener bajos niveles de escolaridad<sup>17</sup>, que se percibe como de vital importancia tomar acciones y finalmente se adopta el programa de origen cubano Yo: Sí puedo.

La adopción de un programa nuevo tendría que ver con la percepción de que las medidas, acciones en materia de educación de adultos en nuestro país no habían tenido los resultados esperados. Es a partir de la constatación de la ausencia de programas, políticas eficaces o descoordinación de esfuerzos en el área de educación de adultos, que el MIDES en coordinación con ANEP se enfocan en la búsqueda de un nuevo programa. La elección del Programa de origen cubano Yo Sí Puedo está en relación directa con las evaluaciones que el programa ha tenido en otros países en cuanto a su eficacia, eficiencia y resultados; tres propiedades que como ha sido analizado se espera que tengan las medidas en materia social.

En un inicio, el Programa busca incluir a toda la población del PANES mayor de 18 años que nunca habían concurrido a un centro educativo o lo habían hecho hasta tercer año de escuela. Es en base a las demandas que surgen en la etapa Piloto que en la generalización se decide incorporar a la población mayor de catorce años y que no necesariamente deben de percibir el Ingreso Ciudadano. En la etapa Piloto a través de una convocatoria se cita a aquellos individuos que perciben el Ingreso Ciudadano, como una contraprestación, como una obligación a partir de las responsabilidades adquiridas para formar parte del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. Es así que el Piloto del Programa se inicia el 19 de marzo de 2007 implementándose en siete localidades del país, seleccionadas por sus altos grados de analfabetismo. Posteriormente a la etapa de prueba el Programa, se generaliza participando en su segunda y tercera edición más de 5000 personas<sup>18</sup>.

**Objetivo principal del programa:** Incluir a las personas que declaran no haber concluido el nivel primario en el sistema educativo.

**Dentro de los objetivos específicos que persigue el Programa<sup>19</sup>:**

- Iniciar una campaña educativa que contribuya a la eliminación del analfabetismo

<sup>17</sup> En los datos manejados por el programa a mayo del 2006 los individuos mayores de 18 años del PANES que no superan primaria son 88743. Fuente: Memorias del Plan Piloto(2007)

<sup>18</sup> Fuente: Responsables del programa. Ver Anexo 2.

<sup>19</sup> MIDES (2007) Memorias del Plan Piloto: En el País de Varela: Yo sí puedo.

- Promover la culminación del nivel primario y la posibilidad de continuar en el sistema hasta completar la enseñanza básica.
- Mejorar al convertirse en población alfabetizada las posibilidades de inserción laboral.
- Estimular a través de la tarea alfabetizadora la integración social plena; la conciencia de género, tratar temas de salud, violencia, adicciones, derechos, familia; etc.

Como se desprende de los objetivos la alfabetización no es concebida como un fin en sí mismo sino como un medio, un proceso básico para estimular la integración social. El Programa se define como un instrumento educativo de cambio, que genere la posibilidad de formar individuos críticos, considerando el proceso alfabetizador, no como una etapa finalizada sino como un proceso continuo, como parte de un proceso de educación permanente.

## 5. Perfil sociodemográfico de la población objetivo.

A partir de la utilización de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 se realizará un perfil de la población con menores niveles de escolaridad, con el objetivo de caracterizarla comparativamente con la población mayor de quince años que supera tercer año de primaria<sup>20</sup>. Analizar en términos de bienestar qué tan diferentes son los individuos en base a su nivel educativo en cuanto a: edad, sexo, composición del hogar, situación laboral, características de la vivienda, atención en salud y la tenencia de artículos de confort.

En primer lugar, cabe destacar que los individuos al 2006 que nunca habían concurrido a un centro educativo representan el 1.6% del total de la población mayor de quince años. Los individuos que concurrieron a un centro educativo y cursaron hasta tercer año de primaria inclusive representan el 6.2% sobre la población mayor de quince años.

Frente a la pregunta de si saben leer o escribir, un 2.2% declaró no saber hacerlo, por lo que no solamente los individuos que nunca habían concurrido contestaron negativamente, sino también una proporción de los que concurrieron consideran que no disponen de esta habilidad.

Cuadro II. Proporción de individuos según nivel educativo

<b>Mayores de 15 años que declaran no saber leer y escribir</b>	<b>2.2</b>
<b>Mayores 15 años nunca fueron a un centro educativo</b>	<b>1.6</b>
<b>Mayores 15 años cursaron un año de primaria</b>	<b>0.8</b>
<b>Mayores 15 años cursaron dos años de primaria</b>	<b>1.6</b>
<b>Mayores 15 años cursaron tres años de primaria</b>	<b>3.8</b>

<sup>20</sup> El analizar la población mayor de 15 años y el umbral de tercer año escolar para la comparación está en relación a la población objetivo de programa.

## 5.1 Distribución de los individuos por Departamento.

Existen diferencias en cuanto a la distribución geográfica de los individuos de menor nivel educativo por departamento<sup>21</sup> como se observa en el Cuadro III. Los departamentos que sobre su población presentan un mayor porcentaje de individuos que cursaron como máximo hasta tercer año escolar son: Rivera (13.8%), Tacuarembó (12.9%), Cerro Largo (12.3%) y Soriano (12.1%). Los Departamentos con menor porcentaje de individuos que tienen hasta tercer año escolar son Colonia (7.6%), Maldonado (6.8%) y la menor proporción se encuentra en Montevideo con el 5%. Al analizar las cifras respecto al total del país se observa que el 27.3% de los individuos que no superan tercer año de primaria se encuentran en Montevideo, el 16.1% en Canelones y muy por debajo Rivera con el 5.5% de los casos.

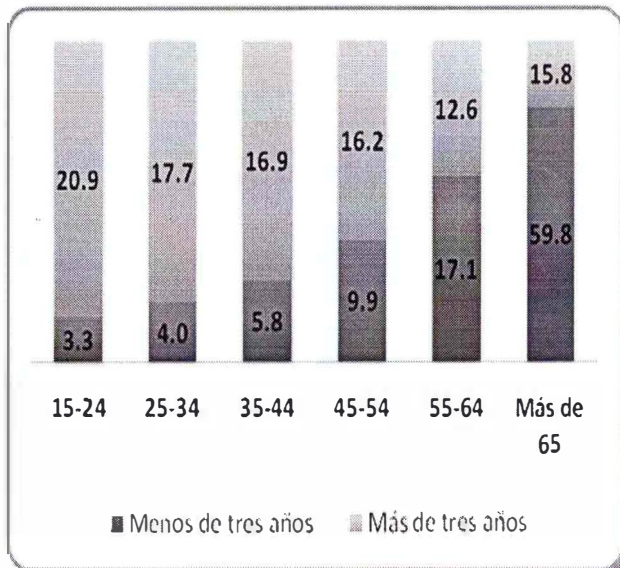
Cuadro III. Distribución geográfica de los individuos.

Departamento	Cantidad de personas no superan tercer año de primaria	Porcentaje personas no superan tercer año primaria por Departamento	Porcentaje personas no superan tercer año primaria sobre el total del país
Montevideo	50179	5.0	27.3
Artigas	5472	10.6	3.0
Canelones	29640	8.3	16.1
Cerro Largo	7508	12.3	4.1
Colonia	6532	7.6	3.5
Durazno	4470	11.3	2.4
Flores	1822	10.2	1.0
Florida	5119	10.4	2.8
Lavalleja	5164	11.7	2.8
Maldonado	7260	6.8	3.9
Paysandú	6857	9	3.7
Río Negro	3967	10.7	2.2
Rivera	10206	13.8	5.5
Rocha	6042	11.9	3.3
Salto	7702	9.6	4.2
San José	8153	11.1	4.4
Soriano	7181	12.1	3.9
Tacuarembó	7988	12.9	4.3
Treinta y Tres	2804	8.2	1.5
<b>Total</b>	<b>184066</b>	<b>7.8</b>	<b>100.0</b>

<sup>21</sup> Los porcentajes que figuran en la primera columna fueron calculados para cada Departamento sobre el total de su población mayor de 15 años. En la segunda columna se encuentra la proporción sobre el total de la población mayor de 15 años con menor nivel educativo del país.

## 5.2 Distribución por sexo y edad

Gráfico I: Distribución por edad.

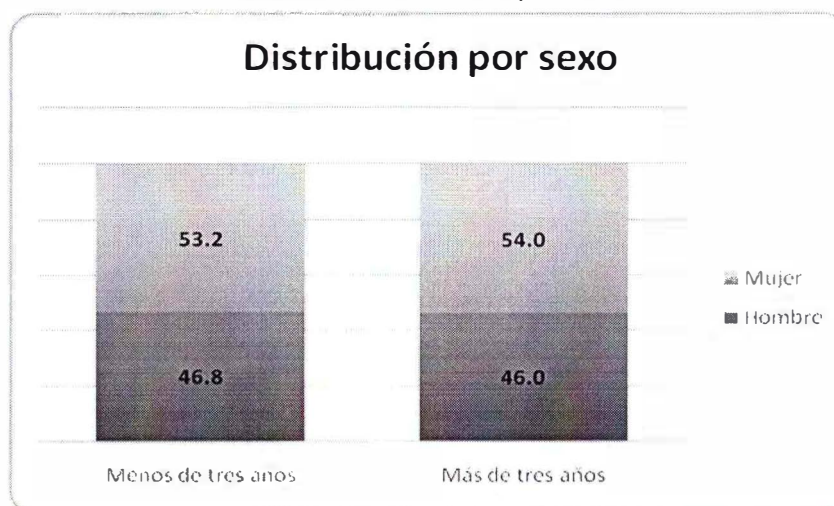


Cuadro IV-Estadísticos de edad

	Más de tres años	Hasta tres años
Media	43	64.9
Mediana	41	69
Moda	16	75
Desv. típ.	18.9	17

Como se observa en el Gráfico 1 existen diferencias en cuanto a la distribución de los grupos analizados en relación a los tramos de edad. Se observa que aquellos individuos con nulos o bajos niveles de escolaridad se ubican principalmente en los tramos de mayor edad. El 17.1% tienen entre 55 y 64 años y el 59.8% más de 65 años (por tanto, el 76.9% de los individuos que nunca fueron a un centro educativo o lo hicieron hasta tercer año tienen más de 55 años). Al analizar la distribución por edad de los individuos que han superado tercer año escolar encontramos que existen menores diferencias en cuanto a las edades, pero parecería que existe una tendencia a ubicarse en los tramos de menor edad. Al analizar algunas medidas de tendencia central encontramos que en promedio los individuos con menor nivel educativo son 28 años mayores que el otro grupo y la mitad de los mismos tienen 69 años o más. Por otro lado, como se observa en el Gráfico II, no existen diferencias en cuanto a la distribución por sexo entre los grupos. Entre los individuos que tienen hasta tercer año escolar inclusive existe una mayor proporción de mujeres (54%) que de varones (46%).

Gráfico II: Distribución por sexo



### 5.3 Distribución por tipo de hogar y relación de parentesco con el jefe

En cuanto a la posición de los individuos a la interna del hogar encontramos que existen diferencias de acuerdo al nivel educativo alcanzado. Entre los individuos que superan tercer año de escuela predominan los jefes de hogar (42.4%), seguido de esposo/compañero del jefe (26.5%) e hijo de ambos (14%). En el caso de los individuos con hasta tres años de escuela encontramos que si bien se mantiene la relación, los individuos que son jefes de hogar o esposos o compañeros representan el 61.2% y el 20.8% respectivamente. (Ver cuadro V)

Adicionalmente, en cuanto a la distribución de los individuos por tipo de hogar como se observa en el Cuadro VI, los individuos con menores niveles de escolarización forman parte de hogares de menor tamaño. En este sentido, los hogares unipersonales (18.8%) y de parejas sin hijos (22.5%) comprenden al 41.3% entre los individuos de menor nivel educativo. Si observamos la categoría de pareja con hijos encontramos que la proporción de este tipo de hogar comprende al 42.1% de los individuos más educados frente al 19.3% de los de menor nivel educativo. En síntesis, podemos afirmar que los individuos con menor nivel educativo son en el 80 % de los casos jefes de hogar o compañeros del mismo, así como el 41.3% forman parte de hogares unipersonales o de pareja sin hijos.

Cuadro V-Relación de parentesco

Relación de parentesco con jefe de hogar	Más de tres años	Hasta tres años
Jefe/a	42.4	61.2
Esposo/a, compañero/a	26.5	20.8
Hijo/a de ambos	14.0	2.4
Hijo/a solo del jefe	8.6	3.3
Hijo/a solo del esposo/a, compañero/a	1.2	0.4
Yerno/nuera	1.2	0.3
Padre/madre	1.0	3.9
Suegro/a	0.5	2.1
Hermano/a	1.1	2.1
Cuñado/a	0.3	0.7
Nieto/a	1.4	0.2
Otro pariente	0.7	1.0
Otro no pariente	0.9	1.3
Total	100	100.0

Cuadro VI-Tipo de hogar

Tipo de hogar	Más de tres años	Hasta tres años
Unipersonal	8.8	18.8
Pareja sin hijos	14.5	22.5
Pareja con hijos	42.1	19.3
Monoparental	10.0	8.1
Extendido	19.2	23.7
Compuesto	3.1	4.2
Otros	2.4	3.5
Total	100	100



## 5.4 Distribución por lugar donde atienden su salud

Al analizar donde atienden su salud los individuos encontramos que existen importantes diferencias entre los grupos estudiados. Como se observa en el Cuadro VII más de la mitad de los individuos con un nivel educativo mayor a tercer año escolar se atienden en alguna institución privada (51.3%) y en segundo lugar en el Ministerio de Salud Pública (33.9%). Al analizar donde atienden su salud los individuos con menor nivel educativo encontramos que los porcentajes se invierten y el 52.5% atiende su salud en el Ministerio de Salud Pública y el 33.9% en una institución privada.

Cuadro VII: Atención en salud

Atención de la salud	Más tres años	Hasta tres años
<b>M.S.P.</b>	33.9	52.5
<b>Hospital de Clínicas</b>	0.4	0.6
<b>Sanidad Policial</b>	2.6	2.3
<b>Sanidad Militar</b>	4.1	3.4
<b>Policlínica municipal</b>	1.7	2.4
<b>BPS</b>	0.1	0.1
<b>IAMC</b>	51.3	33.9
<b>Seguro privado de salud parcial medico</b>	1.0	1.5
<b>Seguro privado de salud parcial quirúrgico</b>	0.0	0.0
<b>Seguro privado de salud total</b>	1.0	0.1
<b>Otro</b>	0.9	0.7
<b>No se atiende</b>	3.1	2.4
<b>Total</b>	100.0	100.0

## 5.5 Distribución por relación con el mercado laboral

Cuadro VIII-Tasas de actividad

Tasas de actividad	Más de tres años primaria (%)	Hasta tres años de primaria (%)
Tasa de actividad	64	30
Tasa de empleo	58	28
Tasa de desocupación	8.9	7
Tasa de inactividad	36	70

Cuadro IX-Aporte caja jubilaciones

Aporta a caja de jubilaciones	Más de tres años de primaria (%)	Hasta tres años de primaria (%)
Si	66.2	38.1
No	33.8	61.9

Cuadro X-Ingresos

Ingreso Per Cápita	Más de tres años de primaria	Hasta tres años de primaria
Media	7409	4926
Mediana	5184	4084

Al analizar las tasas de actividad para cada grupo encontramos que existen importantes diferencias en relación al nivel educativo. Como se puede observar en el Cuadro VIII la tasa de actividad para los individuos que superan tres años de primaria es del 64% frente al 30% en el grupo que no alcanza este nivel. En cuanto a los individuos que se encuentran empleados representan el 58% en el grupo de mayor nivel educativo frente al 28% de los que no superan tercer año de escuela. La mayor diferencia la encontramos en las tasas de inactividad entre los grupos donde la tasa para los individuos con menos de tres años de escuela es casi el doble que la de los que superan este nivel (70 y 36%).

Por otro lado, al analizar la proporción de individuos ocupados que aportan a la caja de jubilaciones encontramos como se observa en el Cuadro XIX que existen importantes diferencias entre ambos grupos (66.2%-38.1) lo que podría ser un indicio de la formalidad de sus ocupaciones. Por último al analizar los ingresos per cápita de cada grupo encontramos que existen diferencias importantes entre ambos. Los individuos que tienen menor nivel educativo tienen en promedio un ingreso per cápita de \$4926 y los que superan tercer año de primaria \$ 7409.

Cuadro XI- Tasas de actividad por edad

<b>Tasa de actividad</b>	<b>De 15 - 24 años</b>	<b>De 25 a 34 años</b>	<b>De 35 a 44 años</b>	<b>De 45 a 54 años</b>	<b>De 55 a 64 años</b>	<b>De 65 años o más</b>
Hasta tres años	13	51	60	68	56	12
Más de tres años	51	83	85	83	62	4
<b>Tasa de empleo</b>	<b>De 15 a 24 años</b>	<b>De 25 a 34 años</b>	<b>De 35 a 44 años</b>	<b>De 45 a 54 años</b>	<b>De 55 a 64 años</b>	<b>De 65 años o más</b>
Hasta tres años	31	46	54	79	60	5
Más de tres años	38	77	80	64	53	13
<b>Tasa de desocupación</b>	<b>De 15 a 24 años</b>	<b>De 25 a 34 años</b>	<b>De 35 a 44 años</b>	<b>De 45 a 54 años</b>	<b>De 55 a 64 años</b>	<b>De 65 años o más</b>
Hasta tres años	21	9	10	6	5	5
Más de tres años	24	8	6	5	4	3
<b>Tasa de inactividad</b>	<b>De 15 a 24 años</b>	<b>De 25 a 34 años</b>	<b>De 35 a 44 años</b>	<b>De 45 a 54 años</b>	<b>De 55 a 64 años</b>	<b>De 65 años o más</b>
Hasta tres años	87	49	40	32	44	88
Más de tres años	49	17	15	17	38	96

Al desagregar la información por tramo de edad encontramos que las diferencias entre los grupos se mantienen, siendo aquellos que presentan más de tres años de primaria los que se encuentran en mejor posición respecto al mercado laboral. Pero las diferencias en las medidas calculadas no son las mismas en todos los tramos de edad. En este sentido, observamos que en relación a la tasa de actividad en todos los grupos salvo en el de mayor edad, mayores de 65 años, existen diferencias a favor de los individuos de mayor instrucción. En el tramo de menor edad, de 15 a 24 años es donde se presentan las mayores distancias (13%-51%) y a medida que aumenta la edad las brechas entre las tasas de actividad tienden a disminuir.

En relación a la proporción de individuos que se encuentran empleados en cada grupo encontramos que también existen diferencias aunque son menores. Como se observa en el Cuadro XI las mayores distancias se encuentran en los tramos de edad de entre 25 y 34 años (46%-77%) y entre 35 y 44 años (54%-80%). En cuanto a la proporción de individuos que se encuentran desocupadas pero buscando trabajo encontramos que no existen diferencias importantes entre los grupos comparados, aunque la proporción es mayor entre los individuos de menor instrucción.

Para finalizar respecto a la proporción de individuos que no tienen trabajo y tampoco lo están buscando observamos que las diferencias entre los grupos son significativas y es en el grupo de los más jóvenes donde las distancias son mayores (87%-49%). A medida que aumenta la edad, las distancias disminuyen aunque son los individuos de menor instrucción los que presentan mayor proporción de individuos inactivos.

Cuadro XII- Tasas de actividad por sexo

Tasas de actividad de individuos con mayor nivel educativo	Más de tres años de primaria(%)		Hasta tres años de primaria (%)	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Tasa de actividad	75	53	45	17
Tasa de empleo	70	47	42	15
Tasa de desocupación	7	11	5	15
Tasa de inactividad	25	47	55	83

Al analizar la relación con el mercado laboral por sexo encontramos que existen diferencias entre los grupos. Como se observa en el cuadro XII, las mujeres de ambos grupos tienen menores niveles de actividad que los varones, más allá de su nivel de instrucción. Pero son las mujeres con menores niveles de instrucción las que presentan las tasas de actividad más baja (17%).

Respecto a la tasa de empleo las brechas se mantienen entre los grupos así como en relación al sexo. Lo mismo sucede al analizar la tasa de desocupación aunque las distancias tienden a reducirse. Las mayores diferencias entre los grupos las encontramos en la proporción de individuos que no trabajan ni buscan trabajo. Como se observa en el Cuadro XII son los que tienen menor nivel de instrucción los que tienen mayor proporción de individuos inactivos, siendo el 55% de los varones y la abrumadora cifra del 83% de las mujeres.

## 5.6 Distribución por tenencia de elementos de confort

Cuadro XIII-Tenencia artículos confort.

Artículo de confort	Más de tres años de primaria	Hasta tres años de primaria
Calefón	71.4	52.6
Calentador instantáneo agua	12.8	15.5
Microondas	40.1	14.9
Heladera	94.7	89.9
Televisor	92.6	82
Radio	95	91.9
Lavarropas	63.6	38.8
Computadora	27.9	5
Teléfono	72.4	59.8
Auto	35.4	18.1
Moto	26.3	19
Celular	56.2	23.7
Internet	15.2	2

En relación a la tenencia de elementos de confort en la vivienda, como se observa en el Cuadro XVIII, existen diferencias importantes entre los grupos analizados. Las distancias más importantes las encontramos en el disponer en su hogar de: microondas (40.1% -14.9%), lavarropas (63.6%-38.8%), celular (56.2%-23.7%), computadora (27.9%-5%), internet (15.2%-2%) y auto (35.4%-18.1%).

## 5.7 Distribución por condiciones de la vivienda y hacinamiento

Cuadro XIV- Presencia hacinamiento

Hacinamiento	Hasta tres años de primaria	Más de tres años de primaria
	14.8	18.2

Cuadro XV- Presencia necesidades insatisfechas vivienda

Necesidades básicas de la vivienda insatisfechas	Hasta tres años de primaria	Más de tres años de primaria
	22.2	7.7

En relación a cuáles son las condiciones de la vivienda de los individuos de acuerdo a su nivel educativo encontramos que en cuanto a la presencia de hacinamiento<sup>22</sup>, los individuos que superan tercer año de primaria presentan esta condición en un 18.2% frente a un 14.8% en el caso de los individuos del otro grupo. Al analizar la presencia de necesidades básicas insatisfechas en sus viviendas<sup>23</sup> encontramos que la situación se revierte y los individuos de menor nivel educativo presentan esta condición en un 22.2% de los casos frente a un 7.7% de los hogares de mayor nivel educativo en esta situación.

A partir del cálculo de algunas variables de tipo socioeconómico hemos intentado realizar un perfil de la población objetivo del programa. Sería relevante contar con los datos de los participantes reales del programa, con el objetivo de analizar que tan distinta es de la población, a nivel general, que presenta el mismo nivel educativo. Tal comparación al momento de realizar la presente investigación no ha sido posible, ya que se cuenta con datos de una mínima proporción de los protagonistas, lo que conllevaría a problemas con la representatividad de los datos. La causa principal por la que no se dispone de esta información se asocia a las dificultades que se han tenido para el registro de los participantes a través de las fichas que la División de Evaluación del MIDES ha propuesto<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Se considera la presencia de hacinamiento en caso de que la cantidad de personas por habitación para dormir sea superior a dos.

<sup>23</sup> Las necesidades básicas de la vivienda entendidas como: "Es carente toda persona integrante de un hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto o hay cinco o más hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido" (Calvo, 2000)

<sup>24</sup> En todas las ediciones del programa desde la División de Evaluación del MIDES, se han implementado instrumentos para relevar información, que permita caracterizar a los participantes, pero la aplicación de tales herramientas dista de ser exitosa. La causa principal estaría en la ausencia de compromisos con la tarea sobre todo por parte de aquellos actores que forman parte del programa y/o los responsables de llenar tales fichas.

## 6. Análisis de la información relevada

### 6.1 El programa desde la mirada de sus responsables

#### 6.1.1 Motivos de selección del programa

En primer lugar, surge de la entrevista que la decisión de implementar un programa de alfabetización para adultos es como consecuencia de la alta proporción de individuos que figuran en la base del PANES con nulos o bajos niveles educativos. Es a partir de la constatación de esta realidad, que hasta el momento parecía ajena a nuestro país, que desde el MIDES se deciden tomar acciones en este sentido y se inicia la búsqueda de soluciones para dar respuesta a esta problemática. Esto conlleva, finalmente, a la adopción del programa de origen cubano Yo sí puedo.

Ante la pregunta de por qué se decide implementar un programa de origen extranjero para dar respuesta a esta problemática (en vez de recurrir a opciones ya existentes en nuestro país) los entrevistados señalan como principal causa la ausencia de ofertas adecuadas tanto en el área de educación de adultos a nivel estatal como de propuestas desde el tercer sector.

En relación a la esfera estatal destacan que el área de educación de adultos había perdido fuerza en los últimos años y los centros de alfabetización se habían reducido, en un proceso en el cual se prioriza la educación enfocada a los niños de menor edad y los recursos tanto humanos como físicos se desplazan a esa área. Adicionalmente las propuestas existentes no resultan atractivas o acordes a las necesidades de los individuos analfabetos y la proporción que accede es limitada.

Asimismo, las acciones existentes dentro del tercer sector son insuficientes, en cuanto a la población que alcanzan, así como se centran en la finalización del nivel primario y no específicamente en la alfabetización de adultos. Las siguientes citas resumen el déficit que hasta el momento existía en nuestro país, lo que conllevó finalmente a la adopción del programa de origen cubano Yo Si Puedo:

*Se desmantela con la reforma de Rama. Se desmantela por lo tanto se descuida la educación de adultos, se deteriora la enseñanza, se deteriora lo socioeconómico, entonces todo eso contribuye a que se va alimentando la cantidad de personas adultas que necesitan ser atendidas y no tenían con que ser atendidas y eso se va haciendo mayor. (Responsable A)*

*Hay experiencias aisladas de trabajo fundamentalmente a nivel de las organizaciones no gubernamentales y a veces asociadas con el Estado rinden lo que se llama prueba de aprendizaje, por lo que avala como si hubiera terminado sexto año escolar. Pero en alfabetización han sido mínimas las intervenciones (Responsable B)*

### 6.1.2 Ventajas que presenta el programa

En relación a las ventajas específicas que tiene el programa, los entrevistados señalan diversos factores asociados a su elección: que ya ha sido aplicado en otros países, existen experiencias de evaluación de sus implementaciones (lo que daría cuenta de su alta efectividad), resulta de bajo costo y permite cubrir a altas cantidades de individuos (la eficiencia como una ventaja priorizada dada la alta cifra de analfabetos y los escasos recursos con los que se cuenta).

Complementariamente un factor determinante serían los efectos que el programa produce a nivel social, la alfabetización definida y conceptualizada por los responsables como una herramienta de cambio, de transformación social. Paralelamente al proceso de enseñanza de la lectura y la escritura, se busca promover la inclusión a nivel social de los individuos. Los entrevistados señalan que más allá que el programa no siempre genere logros académicos entre los participantes, la experiencia demuestra que sí se producen ganancias en lo que refiere a la autoestima del individuo así como el posicionarse de manera diferencial a nivel familiar y social.

*Y es el uso de un derecho no, el cumplimiento de un derecho universal, un derecho humano que por distintas razones fue negado a mucha gente entonces es brindarles la posibilidad o una nueva posibilidad, que va a manejarse en su autoestima, en su circulación social, en la pertenencia a un grupo, en plantarse de distinta manera frente a sus pares, relacionarse de otra manera dentro su vínculo más inmediato, dentro de su familia, dentro de su manzana, dentro de su eh, su organización sindical, ósea ir teniendo un crecimiento personal y estar, sentirse habilitado a participar más, ósea es inabordable todos los aspectos. (Responsable B)*

*Una persona alfabetizada yo pienso que también adquiere conciencia de que tiene derechos y los aprende a utilizar, y eso lo podemos ver en todos los aspectos, en la medida que va procesando, que adquiere estrategias de interpretación de esa realidad que lo rodea, puede también desarrollar estrategias que lo ayuden a modificar esa realidad que lo rodea, haciéndola más eficaz para sí mismo (Responsable C)*

Por último, la técnica en que se basa el aprendizaje sería un facilitador en cuanto a los resultados obtenidos. El método de enseñanza basado en la asociación de las letras y números<sup>25</sup> ha sido efectivo en cuanto a que la gran mayoría de los protagonistas tienen un dominio de la numeración, lo que sería un facilitador en cuanto al proceso de aprendizaje. Adicionalmente la contextualización del programa en cuanto a la música y los temas tratados genera un importante sentimiento de identificación por parte de los alumnos, lo que a criterio de los entrevistados, potencia los logros a obtenerse frente a otras metodologías de trabajo.

---

<sup>25</sup> El método de enseñanza de la lectoescritura es a partir del manejo de los números, asociándolos con letras. Es así que a cada número le corresponde una letra de acuerdo a la frecuencia de uso de las mismas



*Y la dignificación que se da con cada uno de los participantes que comienzan el programa y su trayectoria por el programa nos ha avalado, que realmente importante que, este, esta metodología de trabajo que, desde el punto de vista pedagógico toma determinadas puntas, determinados, estrategias educativas y teoría de educación hacia una aplicación de un programa que la gente lo empieza a sentir como propio en la medida que se identifica con los protagonistas del video, desde la primer clase. Y siempre que puede reconocer en una de las temáticas se reconoce a sí mismo como parte, como protagonista de las historias y de los temas disparadores (Responsable C).*

### **6.1.3 Dificultades/Obstáculos encontrados**

Los entrevistados señalan una serie de dificultades, obstáculos en cuanto a la implementación del programa y los logros obtenidos que podrían englobarse en: convocatoria de los protagonistas, acuerdos interinstitucionales, carencias/desarticulación en el área de educación para adultos y dificultades en la difusión del programa y sus resultados.

En primer lugar, existe una visión unificada en cuanto a la necesidad de mejorar la convocatoria, la forma en que se capta a los potenciales participantes del programa. A diferencia de lo que sucede en el Piloto del Programa, en que la participación era una de las contraprestaciones del PANES y adquiere carácter de obligatoriedad, en las dos implementaciones posteriores la convocatoria sufrió dificultades y las cantidades de participantes fueron inferiores a las esperadas.

Los entrevistados destacan que no es suficiente con abrir un grupo para que los individuos concurren. Señalan la existencia de un alto grado de estigmatización a nivel social hacia el individuo analfabeto que provoca en los mismos el miedo al fracaso, a la burla e impida que la participación se dé de forma espontánea- que existan ciertas resistencias que deban ser abordadas por los encargados de la convocatoria.

*(...) No basta la voluntad, digo no basta abrir un grupo de alfabetización, eso es otra cosa que aprendimos. No basta con crear un grupo y que vos digas que mañana en Montevideo se va a abrir en tal... y vamos a dar las direcciones de los lugares a donde usted puede ir y si no sabe leer vaya a inscribirse. No es así, así la gente no va. Hay que convocarla, conquistarla y vencer un montón de problemas que están en la persona (Responsable C)*

Otro de los obstáculos que señalan refiere a la escasa atención que hasta el momento se había prestado al área de educación de adultos (como ha sido analizado anteriormente). Es menester, según los entrevistados, que la alfabetización se convierta en una preocupación a nivel nacional para potenciar los resultados obtenidos y dejar atrás la estigmatización que sufren los individuos analfabetos. Existe la noción de que los logros a obtener por el programa se incrementarían si existiera una mayor conciencia y responsabilidad a nivel social en cuanto a la importancia de la alfabetización. Una de las estrategias que deberían utilizarse para lograr mayor concientización sería incrementar la difusión del programa y de los resultados obtenidos.

Adicionalmente, otro de los obstáculos refiere a qué sucede con los participantes tras la finalización del mismo, en cuanto a la posibilidad de los individuos de seguir estudiando en otros espacios educativos. Si bien frente a la carencia de escuelas para adultos algunos centros han sido creados parecería que los avances han sido escasos así como las propuestas no se adaptan a las necesidades de los educandos.

*Ha habido logros, en Bella Unión se abrió un curso de adultos después del programa, en Melo, en Toledo han surgido pero son insuficientes. O sea tienen dificultades para la retención de la gente, muchas veces la ubicación geográfica del centro no corresponde a la radicación de las personas que precisan asistir, los horarios pero fundamentalmente la propuesta (Responsable B)*

Otra dificultad radicaría en la disponibilidad de recursos humanos, la cantidad de docentes con los que se cuenta para implementar el programa. El obstáculo principal estaría vinculado a los problemas existentes respecto a las coordinaciones interinstitucionales y específicamente con ANEP. La dificultad principal se encuentra en que los recursos humanos deben ser, por decirlo de alguna manera, cedidos por ANEP y deslindados de sus funciones en las escuelas para niños, lo que no siempre se da de manera satisfactoria, a criterio de los entrevistados, en cuanto a la cantidad de maestros de los que disponen.

Para finalizar los entrevistados señalan una situación que no había sido considerada al inicio del programa y es la alta proporción de individuos que tienen problemas visuales. El tema de las dificultades visuales no fue un aspecto considerado inicialmente por los responsables del programa pero que surge a partir de la primera implementación. A partir de ese momento comienzan las coordinaciones con el Ministerio de Salud Pública para dar respuesta a esta necesidad. Tras tres instancias de implementación del programa no se ha podido dar solución a esta problemática y a criterio de los entrevistados la causa principal estaría en problemas de coordinación con el Ministerio de Salud Pública. Como veremos en los siguientes apartados muchos de los protagonistas entrevistados tienen dificultades visuales y consideran que la existencia de esta problemática es una de las causas por las cuales los resultados que han obtenido, los logros no han sido los esperados.

#### 6.1.4 El programa a futuro.

En cuanto a cómo ven los entrevistados el programa a futuro existe la noción de que algunos elementos deben de ser mejorados o limados para potenciar los resultados que se han obtenido hasta el momento. Muchas modificaciones se han realizado desde la primera edición en cuanto a la cantidad de alumnos por grupo, la creación de maestros referentes por zona así como la inclusión de materiales de lectura. Sin embargo, algunas de las dificultades no han podido ser resueltas como la carencia de recursos humanos, problemas con la convocatoria, y sobre todo dificultades en cuanto a la comunicación y trabajo interinstitucional (específicamente con ANEP). Los entrevistados señalan que es vital importancia que se trabaje en la superación de estos obstáculos para potenciar los resultados obtenidos en futuras implementaciones.

Para finalizar cabe destacar que desde el programa se están realizando negociaciones para desarrollar una segunda parte del Yo sí puedo y dar respuesta a esa deficiencia en las ofertas educativas que ya fue mencionada. Se trataría de una propuesta de mayor duración en la cual se incluirían temas como idiomas, informática y permitirían integrar a toda la población que participó del programa. Existe la iniciativa que durante el año 2009 se logre implementar esa segunda etapa que es conocida como Yo Sí Puedo Seguir, tras un proceso de negociaciones y su respectiva contextualización. Para los entrevistados es prioridad que se concrete esta iniciativa a corto plazo para que los individuos que se han alfabetizado potencien sus logros, continúen estudiando en otras ofertas educativas acordes a sus necesidades.

*Pero tenemos que empezar el año que viene porque nosotros tenemos una clara intención y es que éste programa de desarrollo no sea un programita que enseñe a leer y escribir básicamente y que lea básicamente y después arreglate con la fuerza de voluntad que tengas vos. Darle todas las posibilidades a la persona, sino quedaría incompleta la intención que tenemos, que desarrollamos en el proyecto...tenemos que poner a andar la maquinaria ahora y, porque el objetivo es claro y hay que ponerlo a andar de cualquier manera... (Responsable A)*

## 6.2. El programa desde los protagonistas

En primer lugar realizaremos una breve descripción en cuanto a algunas características de la población estudiada, con el objetivo de acercarnos a cómo era la vida de los protagonistas previamente a su participación en el programa. Es a partir del análisis de dimensiones como situación laboral, relación previa con la educación, acervo de capital social, entre otras, que intentaremos ahondar sobre las dificultades, obstáculos que los entrevistados tenían como consecuencia de ser analfabetos<sup>26</sup>. Adicionalmente, se esbozarán cuales eran las expectativas respecto al programa, que esperan lograr tras su participación. En una segunda parte profundizaremos sobre los posibles cambios que pueden haberse generado en estas dimensiones (qué utilidad tienen los conocimientos adquiridos en su vida cotidiana y el cumplimiento de sus expectativas) así como examinaremos la evaluación que realizan sobre el programa y la experiencia de haber participado.

### 6.2.1 La vida de los protagonistas antes del programa

#### 6.2.1.1 Relación con la educación.

Los individuos que participan del programa es evidente que o no han concurrido a un centro educativo previamente o lo han hecho por un tiempo limitado pues recordemos que el ser analfabeto puro o haber cursado menos de tres años de primaria era el requisito para ser citados a participar. Pero, *¿existen causas similares entre los individuos para no haber concurrido a la escuela durante su niñez? ¿Se debió a la ausencia de centros educativos o dificultades de otra índole para acceder a los mismos?*

A partir de las entrevistas encontramos que las razones por las cuales nunca concurrieron a la escuela o la abandonaron durante la infancia se repiten y se relacionan principalmente con motivos familiares y la necesidad de haber empezado a trabajar a edad temprana.

Los entrevistados destacan que como consecuencia de las situaciones a nivel familiar durante la niñez el estudiar no era una opción posible. Se trataba de otras épocas, donde el trabajo por parte de los niños se convertía en una necesidad, dadas las condiciones de pobreza en que se encontraban sus hogares. Es de relevancia señalar que si bien consideran que por determinadas situaciones debieron abandonar sus estudios existe un cierto sentimiento de reclamo por parte de los entrevistados hacia su familia por haber prestado escasa atención a la educación dada las dificultades, obstáculos a los que luego se expondrían por el hecho de ser analfabetos.

---

<sup>26</sup> No suponemos que las limitaciones que tengan los individuos sean las únicas analizadas en este apartado. La selección de las dimensiones está en relación con los obstáculos que mayoritariamente fueron señaladas por los entrevistados.

Como será analizado más adelante existe una fuerte asociación por parte de los entrevistados de la educación como institución que promueve el éxito. Es por lo anterior que existe una fuerte estimulación y apoyo para que sus hijos estudien y no se vean expuestos a las limitaciones y situaciones de privación que ellos atravesaron.

*No, nunca estudie. Por las circunstancias de la vida nunca fui. El tiempo dice que tal, mi padre nunca, el finado de mi padre y de repente si estuviera en estos momentos que hace un mes que estoy yendo, viniendo acá a las clases... que si lo tuviera en frente mío capaz lo relajo, capaz.(Hombre Casavalle, Primera Onda)*

Otro motivo de no concurrencia al centro educativo tiene que ver la lejanía de la escuela, sobre todo en el caso de la residencia de los individuos en zonas rurales, pero la proporción de los individuos que declaran este motivo es limitada. En general, entonces, el principal problema no estaría en el acceso a la escuela por una ausencia en la oferta de centros educativos en su localidad o barrio, sino en motivos de índole personal y familiar que impidieron el acceder o seguir concurriendo en caso de haber cursado algún tiempo.

Por otro lado, entre varios de los entrevistados se expresa que el pasaje por la escuela se vio limitado en el tiempo y se deja entrever la existencia de determinadas dificultades a nivel intelectual, que parecería no fueron trabajadas adecuadamente sino que promovieron la expulsión de los mismos del sistema educativo. Existe la noción de que fueron diagnosticados como discapacitados por los docentes en su momento de manera errónea. A su criterio, ellos no se definen como individuos que tienen algún tipo de discapacidad intelectual, sino que tanto los maestros o la escuela no pudieron dar respuesta a sus necesidades. Uno de los entrevistados describe lo anterior:

*Si, hice jardinera, primero y ta, después me pasaron a recuperación pedagógica...digo, hice primaria de tres porque decía que tenía un retardo, retardo, no es que tuviera un retardo...digo, porque yo soy una persona normal, porque aprendo rápido, lo que no tenía paciencia era la maestra...digo...conmigo, porque yo no tengo ningún problema, digo...de ningún retardo, soy una persona normal. A mí me das un trabajo y yo lo agarro enseguida...digo...pero no tenían paciencia en el tiempo de antes (Hombre, Toledo, Primera Onda)*

Para finalizar, en cuanto a la indagación sobre la concurrencia previa a un centro de educación de adultos encontramos que algunos de los entrevistados tuvieron en el pasado la necesidad de estudiar, sintieron la iniciativa de alfabetizarse por voluntad propia sin que constituyera una contraprestación como en el caso del PANES. Pero paralelamente también surge entre varios de los entrevistados que no habían concurrido previamente a un centro educativo de adultos por el miedo al ridículo o sentir vergüenza. Existe una fuerte estigmatización sobre los adultos que concurren a la escuela (recordemos que este hecho era destacado por los responsables del programa en el apartado anterior). Es sobre todo el miedo a la burla de sus vecinos o conocidos lo que en el pasado los ha limitado a concurrir. Uno de los entrevistados describe como más allá de las ganas de estudiar el miedo al ridículo o la burla lo limitó en el pasado.

*Sabes que nunca he ido a la escuela así nocturna. Porque yo que sé... tenía yo que sé... a veces... compañeros de los gurises míos... viste... ah paz` mirá tu viejo está allá... entonces el choque... todo eso, viste por eso no quise ir. Entonces acá que es todo grande. Porque a veces los gurises dicen: Mirá tu padre no sabe leer. Y a los gurises chicos les queda eso entonces por eso no he ido... sino... (Hombre, Melo, Primera Onda).*

### **6.2.1.2 Acervo de capital social-Participación a nivel social y comunitario.**

El fortalecimiento de las redes sociales de los protagonistas es uno de los objetivos principales de los programas que componen el PANES y el caso de Yo sí puedo no queda por fuera de esta perspectiva en cuanto a la inclusión a nivel social que pretende.

En las tres mediciones se indagó sobre la participación de los individuos a nivel social, comunitario y barrial de manera de aproximarnos a cuál es el capital social con el que cuentan. De esta manera se pretende ahondar sobre la posibilidad de que se produzcan modificaciones en el mismo como consecuencia de formar parte del PANES y de la participación en el programa que aquí nos interesa analizar.

En primer lugar debe señalarse que la mayoría de los entrevistados declaran no participar en ninguna organización, o espacio a nivel barrial y/o comunitario. A nivel general la participación a nivel social es escasa pero son los hombres los que participan más que las mujeres. Solamente una de las mujeres declara participar en una Iglesia, pero lo hace solamente concurriendo, no forma parte de ninguna comisión o adquiere una participación más activa. Entre los motivos que muchas de las mujeres entrevistadas señalan asociados a su no participación se encuentra el preferir quedarse en su casa, la ausencia de tiempo por las múltiples tareas domésticas que deben desempeñar y el cuidado de los niños. Los motivos por los que los hombres no participan en cambio difieren y tienen que ver con la ausencia de tiempo libre por las responsabilidades a nivel laboral. Por otro lado, sin distinción de sexo, algunos entrevistados destacan la ausencia de espacios de participación a nivel de su barrio o zona, aunque son la menor proporción.

Los entrevistados que mayor participación tienen son los hombres de las ciudades de Artigas y Bella Unión y a lo largo de las entrevistas realizadas hacen referencia en múltiples ocasiones a la importancia que tiene el formar parte del sindicato en su vida. Los entrevistados demuestran tener un fuerte sentido de pertenencia y son reiteradas las menciones a los logros que han obtenido y la importancia de adquirir la lucha social y el trabajo como consecuencia de formar parte de esta organización.

*En una de esas tantas llegué a ser en varias oportunidades... me interesó siempre. Una de las cosas que aprendí fue a querer, respetar, presentir y sentir la necesidad y el dolor de cada persona. Entonces, a fuerza de ese sacrificio, de cosas que fui pasando en la vida yo llegué a ser dirigente sindical siendo analfabeto. (Hombre Artigas, Primera Onda)*

*Como siempre decimos en el Sindicato que el estudio es muy importante para todo o sea que para mí también porque yo tengo dificultades de escribir pero es muy importante. Siempre estamos diciendo que queremos un estudio más para nuestros hijos y eso y las condiciones de trabajo (Hombre Bella Unión, Primera Onda).<sup>27</sup>*

En cuanto a la participación de los individuos en círculos más cercanos como ser el barrial o familiar los vínculos más intensos se establecen con la familia más cercana. En relación a lo barrial los vínculos con los vecinos distan de ser estrechos y se reducen al saludo o compartir determinados espacios como ser al momento de cobrar el Ingreso Ciudadano o en la escuela de los niños. En la mayoría de los casos se declara el tener un muy buen trato con los vecinos pero cuando se ahonda un poco en relación a su intensidad el vínculo suele reducirse al saludo y la cercanía e intensidad en los mismos se limita a la familia.

Por tanto podemos afirmar que entre la población entrevistada, primarían los lazos más personales y cercanos en cuanto al espacio (lo que hemos definido como capital social de aproximación) y la participación en espacios de más amplio alcance es casi nula.

En la evaluación de otros programas del MIDES como ser Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida, al igual que en este programa, ha sido señalada la escasa participación de los individuos a nivel social y el predominio de vínculos inmediatos sobre redes más amplias u organizaciones de mayor alcance. Más adelante, ahondaremos sobre la posibilidad de que el acervo de capital social de los individuos se incremente, en cuanto a la cantidad de vínculos así como nuevos tipos de capital social en el cual primen relaciones no tan cercanas pero con personas en distintas posición social (capital social de puente).

### **6.2.1.3 Expectativas respecto al programa**

Más allá de que el participar en el programa En el país de Varela: Yo sí puedo se trate de una contraprestación, no significa que los entrevistados no lo perciban como una oportunidad para superarse, para acceder a una mejor calidad de vida y en consecuencia existan expectativas respecto a los logros que potencialmente podrían obtenerse. La totalidad de los protagonistas consultados se encuentran altamente motivados a participar del programa y se expresa en el grado de compromiso que asumen respecto al mismo. Las expectativas en torno a los logros a obtenerse se relacionan con superar situaciones que hasta el momento los han limitado como ser: vinculación escasa o precaria con el mercado laboral, dificultades para desenvolverse en tareas cotidianas de forma autónoma, imposibilidad de participar en educación de sus hijos entre otras.

El primer motivo para que los individuos decidan alfabetizarse tiene que ver con la posibilidad de vincularse en un futuro de mejor manera con el mercado de trabajo. Se desprende de las entrevistas que el tema laboral es una gran preocupación y existe la noción de que el no saber leer y escribir sería una de las principales causas por las que se encuentran desempleados, en trabajos precarios o de baja calidad.

---

<sup>27</sup> Tanto el entrevistado de Bella Unión como el de Artigas cuentan con una larga trayectoria en la UTAA. En reiteradas ocasiones es señalado a lo largo de la entrevista como fuente de orgullo.

Cabe señalar que solo una proporción menor de los entrevistados se encontraba trabajando durante el programa y lo estaban en ocupaciones inestables, sobre todo changas, zafras o trabajos por su cuenta. La inestabilidad en los ingresos así como la ausencia de cobertura de derechos en cuanto a la seguridad social es una gran preocupación para los entrevistados así como la noción de que su situación laboral se ha ido deteriorando con los años. De casi la totalidad de las entrevistas surge que los protagonistas tuvieron en el pasado alguna ocupación que valoraron, que les gustaba desarrollar y en la que se sentían seguros. Pero en la actualidad las condiciones han cambiado y sienten que en algún punto se han quedado desfasados respecto a los requerimientos que deben tener para acceder a una ocupación de calidad. Los tiempos han cambiado y actualmente es necesario el contar con determinada formación para acceder a cualquier ocupación aunque la lectura y la escritura no necesariamente sean aplicadas. Es en este sentido, que a criterio de los protagonistas muchas ocupaciones han sido sobre valoradas como puede ser el área de limpieza en cuanto a los requisitos educativos que deben cumplirse y el uso que efectivamente se dan en la tarea a cumplir.

*“Me está brindando demasiado, para mi trabajo por el momento no, pero en otro momento me va a servir, porque yo espero no toda la vida estar en la calle, de repente conseguir un trabajo, si no tenés estudios, no te toman en ningún lado. Para conseguir un buen trabajo, un trabajo- trabajo, esto que estoy haciendo es salir del paso, no es un trabajo, porque a quién le gusta andar en la calle?, a nadie. (Hombre-Toledo-Primera Onda)”*

Al igual que surge en otras evaluaciones de programas del PANES, existe una relación con el mercado laboral diferenciada por sexo y los entrevistados que se encuentran empleados son sobre todo los hombres. En el caso de las mujeres, casi en su totalidad se encuentran desempleadas, aduciendo en primer lugar que trabajaron en un pasado debiendo dejar de hacerlo por tener que ocuparse de las tareas del hogar y el cuidado de sus hijos. En síntesis, podemos percibir que existe una fuerte expectativa entre todos los entrevistados en relación a acrecentar sus posibilidades laborales, encontrar un empleo tras participar en el programa. En palabras de uno de los participantes del programa:

*- En todo, en todo, en todo, este si uno va a buscar trabajo, lo primera que te preguntan es si sabe leer y escribir y si uno dice que no ya no lo toman, entonces ahora yo digo de que si yo salgo a buscar trabajo y digo se leer y se escribir puedo conseguir trabajo(Hombre Toledo, Primera Onda)*

Otra de las dificultades que los entrevistados destacan en relación al hecho de no saber leer y escribir se relaciona con el poder desarrollar actividades en su vida cotidiana que los mismos consideran valiosas. La imposibilidad de realizar determinadas tareas como ser movilizarse de forma autónoma lo que repercute en su autoestima y la confianza que tienen sobre sí mismos. Es en este sentido, que los entrevistados destacan que deben de depender de otras personas que cuenten con un mayor nivel educativo para poder realizar tareas como ser desplazarse solos, gestionar trámites, entre otras. Es en general un familiar quien asume el rol de facilitador para poder efectuarlas con el consecuente sentimiento de impotencia que genera entre los entrevistados el tener que depender de otra persona. En cuanto a la realización de trámites, todos los entrevistados señalan el miedo a cometer errores que conlleven a



problemas a nivel judicial, aunque solo en uno de los individuos consultados se da efectivamente esta situación.

Las situaciones antes esbozadas repercuten negativamente en cuanto a la autoestima y la confianza que los individuos tienen sobre su persona. El poder aprender a leer y escribir generaría cambios en cuanto a la posibilidad de accionar de manera autónoma sin tener que depender de sus familiares o amigos, así como dejar atrás ese miedo constante a tener algún problema de tipo legal. Las siguientes citas tratan de ejemplificar estas limitaciones que los individuos tienen a nivel personal:

*Para mi saber leer y escribir es mucho porque uno puede manejar solo. No tiene que andar pidiendo para otro que lea para uno. Porque uno tiene que andar pidiendo para una persona que lea para uno a ver a donde tiene que firmar. O viste que a veces vaya a la oficina tal entonces uno tiene que leer dónde está esa oficina y de repente uno no lo sabe buscar. (Mujer Las Piedras- Primera Onda)"*

*Busco una persona de confianza, a mi señora o busco a un conocido...porque ya me hicieron firmar un papel y me tuvieron en vueltas y al final la jueza lo dio por perdido y me dio ganado a mí, porque me hicieron firmar un papel que no se para que era, pero resulta que era un poder y...se agarro la firma mía, seguro si yo no sabía ni escribir (Hombre, Las Piedras, Primera Onda)*

*Si a mí sí, yo quiero aprender a leer. Aparte que mirá...por eso te digo, no entiendo en qué sentido porque...antes a mí no me llamaba la atención, antes yo iba con mi señora a un cine y ...y...mi señora leía y me explicaba y : callate la boca che!!. Seguro si me estaba leyendo. Que no sabe leer el tarado? Todo así. Ahora no, ahora si puedo voy a aprender todo .Yo estoy loco de la vida.(Hombre Casavalle, Segunda Onda)*

Por último, otro de los motivos por los que los protagonistas desean alfabetizarse tiene que ver con la imposibilidad de poder participar en la educación de sus hijos dados sus nulos o escasos rudimentos en lecto-escritura. Hasta el momento han quedado en cierta medida por fuera y el rol lo asume otro individuo del hogar que cuenta con mayores destrezas educativas. Lo anterior es señalado como una situación que les genera impotencia y constituye uno de las principales causas por la que los individuos se encuentran motivados para participar en el programa y obtener buenos resultados. Como veremos más adelante el entorno familiar jugará un papel muy importante en cuanto a la participación de los protagonistas y los logros que obtengan, generándose nuevas dinámicas familiares en relación a la educación.

*"Porque a mí me gustaría también que vengan mis hijos y que me digan, porque ellos no me dicen, le dicen a la madre, mira mama, porque me saque hoy. Y la madre le dice muy bien, y dicen y vos papito que me decís? .Y si mamá te dijo que está bien, está bien, yo no te voy a decir nada. Porque es la verdad."*

Hasta el momento se han analizado algunas dimensiones intentando caracterizar a la población que participa del programa que aquí nos interesa evaluar. Adicionalmente hemos esbozado las dificultades que enfrentan desde su posición de analfabetos y por tanto las expectativas respecto a los potenciales logros a obtener y los principales motivos para participar. A nivel general podemos afirmar que los entrevistados expresan tener altas

expectativas respecto al programa y está en relación directa con los logros potenciales que se esperan obtener tras su participación.

Más allá de que no dejan de señalar la obligatoriedad de concurrir dado que se trata de una contraprestación del PANES, consideran que es una oportunidad que desean aprovechar para fortalecer sus capacidades y mejorar las condiciones de vida en las que se encuentran.

### 6.2.2. Cambios en la vida de los protagonistas tras participar en el programa

**En cuanto al posible surgimiento de redes o conexiones a nivel social** encontramos que la relación que se establece entre los participantes durante el programa es destacada como uno de los aspectos más positivos de la experiencia. Al igual que sucede en otros componentes de la línea PANES <sup>28</sup>los vínculos que se generan entre los individuos en general superan el ser solamente compañeros de clase y están cargados de una gran afectividad. Los entrevistados declaran que la clase no solo se trata de un lugar para aprender a leer y escribir sino que encuentran un espacio de contención, para establecer vínculos con personas con situaciones familiares, con problemáticas similares a las suyas. Asimismo todos los entrevistados señalan que el buen vínculo existente entre los compañeros potenció los resultados obtenidos así como evitó algunas posibles situaciones de abandono del programa.

*Sí, todos se llevaban bien. Yo siempre iba a la casa de alguno que no iba, lo animaba 'vamos'... hoy lamenté mucho, no pude ir a la casa de una señora acá cerca... porque ella tenía problemas para hacer la carta y entonces por ahí ella no fue... yo fui a hablar con la hija y le dije '¿por qué no la ayudaste?', 'porque el maestro dice que tiene que ser ella'. Y 'ta que tenga que ser ella pero ayudala. (Hombre, Primera Onda Bella Unión).*

*No, no, se conversó de varios problemas, de los niños, de los del otro, de los del aquel... sí, siempre. Y cada casa es un mundo viste, si vos no te enterás porque no sino no existís. Porque hay que escuchar el problema del otro y eso te contiene y te contiene a él."*

En general los participantes provienen de los mismos barrios pero la vinculación, el contacto previo en caso de existir era mínimo reduciéndose al saludo. Lo anterior no debería ser algo que llame la atención ya que como ha sido analizado la participación que los individuos tienen a nivel barrial es escasa más allá de que en general hace mucho tiempo que viven en la zona. Es como consecuencia del compartir un espacio concreto como es el programa que comienzan a intensificarse esos vínculos y a tener trato con sus vecinos que hasta el momento eran mínimos o inexistentes.

Sin embargo, al igual que surge de la evaluación de otros programas del PANES más allá de la intensidad que pueden haber tenido los vínculos durante el programa parecería que están limitados al tiempo y espacio en el que surgen. Resulta interesante destacar que más allá de la valoración por demás positiva de estas redes vinculares que se generaron ,no existe por

<sup>28</sup> Informes de Evaluación de Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida. MIDES- DINEM(2007)

parte de los individuos la iniciativa de que continúen más allá del programa aunque las distancias geográficas entre sus hogares sean limitadas lo que favorecería el contacto.

Al indagarse sobre la continuidad de esos vínculos a un año de haber terminado el programa encontramos que efectivamente no se mantuvieron. La relación se reduce al saludo al momento de encontrarse en el barrio o charlas al compartir espacios concretos pero no va más allá de ese momento. Sin embargo, más allá de la baja intensidad de estas nuevas relaciones llama la atención la importancia que los individuos otorgan a las mismas, al conocer a sus vecinos, poder charlar al momento de encontrarse con sus ex compañeros, son experiencias por demás valoradas por los individuos

Un dato interesante que surge de forma espontánea a partir de las entrevistas es que los individuos que participaron de otros programas del MIDES, específicamente el caso de Trabajo por Uruguay sí mantienen vinculación con sus ex compañeros, a diferencia de lo que sucede con Yo sí puedo. Los motivos aducidos serían que la duración del programa es muy corta y los lazos que pueden generarse no son tan fuertes como los que surgen a partir de haber compartido casi cuatro meses de jornadas laborales como en Trabajo por Uruguay.

Por otro lado, además de las nuevas relaciones que se establecen con los compañeros del programa también resulta interesante la importancia que asume el maestro para los participantes. Su rol supera el de ser la persona encargada de la enseñanza y se convierte en muchos casos en confidente, amigo y al igual que sucedía con los vínculos entre los compañeros está cargado de gran afectividad. La relación que establecen los protagonistas con el maestro es destacada como un elemento que facilitó el proceso de aprendizaje y produjo a su criterio los resultados y el alto grado de motivación respecto al programa. El rol del maestro es entonces por demás valorado y en general es contrapuesto a otras experiencias de enseñanza anteriores en las cuales no habían establecido este tipo de vínculos.

*(...) enseñaban con paciencia, digo la maestra que tenemos, digo, es buenísimo, entonces nos corrige de una manera especial, tiene paciencia... si nos equivocamos en una letra o algo, ella viene, nos corrige. No tuvimos el trato, digo...de chico que tenemos ahora con ella, entonces... nos entusiasmamos mucho.*

En cuanto a la participación en espacios barriales, comunitarios u organizaciones de más amplio alcance encontramos que no se producen cambios en este sentido. Los protagonistas que participaban previamente (que eran escasos y sobre todo hombres) continúan haciéndolo pero no se producen incrementos en la participación del resto de los individuos.

En síntesis, podemos afirmar que el programa no genera importantes efectos en cuanto al capital social de los protagonistas. Si bien durante el transcurso del programa se establecen vínculos cargados de afectividad con sus compañeros y maestros, que potencian la motivación a concurrir los mismos, se limitan al espacio y tiempo en el que surgen. Más allá de la intensidad que los caracteriza los mismos no se mantienen tras la finalización del programa(al igual que surge de la evaluación de otros programas del PANES).

En cuanto a los posibles cambios que pueden producirse a nivel laboral como consecuencia de alfabetizarse, la información relevada no permite establecer relaciones causales entre ambos factores. Si bien encontramos que varios de los entrevistados que estaban sin trabajar durante el programa han accedido a un empleo, no necesariamente debería estar en relación al hecho de haber aprendido a leer y escribir. Tal afirmación radica en primer lugar en cuanto a que los individuos que han comenzado a trabajar no lo han hecho en ninguna ocupación en la cual hayan accedido como consecuencia de presentar el certificado que avala los conocimientos adquiridos así como tampoco aplican la lecto-escritura durante el desarrollo de las tareas. Adicionalmente, las ocupaciones que han comenzado a desempeñar son de escasa estabilidad y en general se trata de changas o zafras. También encontramos que algunos individuos (los participantes de la ciudad de Bella Unión) se encuentran trabajando en un programa de construcción de vivienda en la esfera estatal.

Pero es importante señalar que más allá de los cambios en cuanto a lo laboral sigue persistiendo una fuerte preocupación por mejorar en esta dimensión y tener la posibilidad de reinsertarse al mercado<sup>29</sup>, asociado más que nada a la inestabilidad y precariedad que caracteriza a las ocupaciones. Como expresan los entrevistados:

*No, no tenía deseos de que no te voy a decir un trabajo seguro, seguro pero por lo menos que me dieran una oportunidad. Yo no te digo de tener un trabajo seguro pero por lo menos que te den tres meses o cuatro meses para que uno más o menos pueda levantar el pescuezo pa arriba, no la cabeza ya, el pescuezo. Es como todo, si no te dan una oportunidad por más que vos...(Hombre, Toledo, Tercera Onda)*

*Lo que pasa es que posibilidades de trabajar es ninguna. Yo había escrito a la ministra de desarrollo social para ver si podía conseguir trabajo. Uno puede barrer una plaza, podes hacer millones de cosas o carpintería o lo que sea, o ayudar en algo. Pero conseguir trabajo se te cierran las puertas.(Hombre, Cerro, Tercera Onda)*

Adicionalmente, tampoco debería esperarse que todos los individuos tras alfabetizarse se enfrenten al mercado de trabajo en igualdad de oportunidades como consecuencia de haber aprendido a leer y escribir. Resulta vital el no desconocer que las posibilidades reales de inserción dependen en gran parte de la educación de los individuos pero también se relacionan con ciertas características como ser el sexo, la edad, estado de salud así como con las oportunidades que brinde tanto el Estado como el mercado en ese momento.

En el caso de las mujeres por ejemplo el costo de oportunidad de salir a trabajar respecto al desarrollo de las tareas domésticas implica obstáculos respecto a las posibilidades de inserción y las entrevistadas con hijos es uno de los motivos que citan en cuanto a la dificultad de conciliar dichas esferas. También encontramos que en algunos de los protagonistas los problemas de salud propia o de familiares directos obstaculizan el integrarse al mercado de trabajo.

---

<sup>29</sup> Al igual que fue analizado en el primer apartado varios de los entrevistados señalaban el sentir que se con el tiempo se han quedado desfasados respecto a los requerimientos del mercado y las habilidades que poseen-

*No como que me quise seguir anotando cuando salían los trabajos pero ta, después digo no, si entra a trabajar mi hija, entro a trabajar yo, quien cuida a los chiquilines, y no podemos, y aparte tengo que llevar a los otros a la escuela. (Mujer Casavalle, Tercera Onda)*

*Y por ahora esa porque yo cualquier movimiento que puedo hacer es ninguno. Porque ya llevo casi tres meses. Entonces vos tampoco te podes poner en algo a trabajar fijo que no podes porque ahora nomás el martes tengo que ingresar de vuelta a otra quimioterapia y ponele son quince días (haciendo referencia al tratamiento de su hijo). (Hombre Cerro Tercera Onda)*

Por otro lado, no debe desconocerse que el contar con conocimientos nuevos seguramente ubicará al individuo en una mejor posición, pero también dependerá de las posibilidades que tengan de acceder a determinados ramos o rubros en los cuales esos conocimientos sean solicitados. Como fue señalado, el ejemplo más claro lo encontramos en la ciudad de Bella Unión donde los entrevistados se encuentran trabajando en la construcción de su vivienda, es una posibilidad que ha sido gestionada desde el Estado. Pero también encontramos a la inversa el caso de entrevistados que tienen iniciativas en cuanto a emprendimientos productivos o comerciales pero no cuentan con las herramientas, materiales o efectivo para poder llevarlo adelante.

*Entonces yo quería una cosa que tuviera rentabilidad, que tuviera retorno, que yo pudiera pagar y que la gente que trabajaba conmigo también agarrar su salario y que pudieran comer. Porque la gente dice que están los proyectos, están los POP, nadie los hace. Pero son muy difíciles y nadie lo ayuda a uno acá. Acá nadie lo ayuda. (Hombre Artigas, Tercera Onda)*

Para finalizar nos gustaría señalar que consideramos sería sumamente interesante analizar en futuras investigaciones con mayor profundidad esta dimensión, en cuanto a las posibles relaciones entre el alfabetizarse y la empleabilidad<sup>30</sup>. Supera las posibilidades de la presente investigación pero sería muy fructífero el analizar la influencia que la adquisición de determinadas habilidades de tipo transversal, como pueden ser las ganancias sobre la autoestima y autonomía, podrían tener respecto a la actitud que los individuos asumen respecto al mercado de trabajo.

Los cambios que se producen a nivel personal sobre los individuos a partir de su pasaje por el programa son los más fuertes en cuanto a intensidad en lo que refiere a: autoestima, autonomía así como a los nuevos roles que asumen a la interna de la familia.

Como ya ha sido analizado uno de los principales motivos por lo que los individuos deseaban alfabetizarse (sobre todo en el caso de las mujeres) era la posibilidad de poder participar en la educación de sus hijos. Durante el transcurso del programa así como tras su finalización los protagonistas comienzan a participar de estos procesos lo que genera además de nuevas dinámicas a la interna familiar sentimientos de mejoría a nivel de la autoestima de los mismos. Las siguientes citas reflejan la importancia que los entrevistados adjudican al poder

---

<sup>30</sup> Por empleabilidad se alude a la definición utilizada por la OIT: "Capacidad de conseguir y conservar un empleo, poder cambiar de empleo sin dificultades, sintonizar con el mercado de trabajo o de encontrar un puesto de trabajo." Disponible en [www.oit.org/public/spanish](http://www.oit.org/public/spanish)

participar en la educación de sus hijos y los cambios en las dinámicas familiares en torno a la educación de sus hijos.

*Mis hijos se aferraron un poquito más a mí, porque ellos estaban más aferrados al padre, no porque papá me enseña esto, papá me enseña lo otro, no como que yo estaba quedando de lado, y ahora como que ellos se aferraron un poquito más a mí, mamá mira que traje deberes hoy. (Mujer, Casavalle, Segunda Onda)*

*Me siento orgullosa de mí porque puedo ayudar a mis hijos, antes no lo podía hacer, me sentía como una persona inútil, ahora no, ahora puedo ayudar a mis hijos. Antes no lo podía hacer, me sentía inútil totalmente, como que me estaba entrando como un bajón no podía hacer nada, tenía que estar pendiente de los demás. (Mujer Las Piedras, Tercera Onda)*

*Y para mí es muy importante, porque digo...o sea, soy un ejemplo ahora porque mis hijos están más entusiasmado, porque ellos se fijaban en mí también, las dos gurias mías...decía: si mi papá no sabe leer, no sabe escribir, entonces como se ponían rebeldes ellas también en la escuela viste. Ahora como que yo empecé las clases y mi hija viene con buenas notas, este y se porta bien como que están tomando el ejemplo mío de que se puede...digo, estudiar y ser alguien en la vida. (Hombre Melo, Segunda Onda).*

Adicionalmente se encuentran logros en cuanto a la autonomía de los individuos. Comienzan a realizar trámites, desplazarse, tomar ómnibus de manera autónoma y sin depender de la ayuda de familiares o amigos como en el pasado. Estas actividades que para una persona alfabetizada pueden resultar de escasa complejidad, debe recordarse eran obstáculos que afectaban de manera importante la autoestima de los individuos y era uno de los motivos más fuertes para aprender a leer y escribir. Los conocimientos adquiridos comienzan a ser utilizados para realizar las tareas que los individuos valoran en su vida cotidiana como el hacer las compras, utilizar medios de transporte colectivos para desplazarse entre otras.

*No yo le pedí que pongame con letra de imprenta todos los nombres de las semillas porque viste que todo el perejil y la lechuga son medio parecidos. A mí me pasaba que yo plantaba a veces y no conocía las semillas y yo pensaba que plantaba perejil y plantaba lechuga. Eso fue enseguida que yo salí del programa. Y ahí el día que arreglé los canteros y el día que fui a plantar yo saqué las bolsitas y empecé de a dos letras, de a dos letras... (Hombre, Artigas, Tercera Onda)*

*Una suposición al supermercado viste, una marca de jabón, antes me parecía una maldición que agarraba lo que no era, agarraba un jabón para maquina que no tenía (...) una vuelta no más, mira lo que me pasó acá, agarré una cosa de afeitar de los hombres pensando que era un antisudoral viste pequeñas cosas. (Mujer, Las Piedras, Tercera Onda)*

Otro de los cambios importantes que se producen a nivel personal entre los entrevistados es el lugar que comienza a tener la educación en sus vidas como institución social. El haber participado en el programa es señalado como una especie de puntapié inicial que motiva fuertemente a los protagonistas a seguir formándose. Al realizar las entrevistas al momento en que estaba finalizando el programa encontramos que existía una alta motivación entre los protagonistas de seguir estudiando. Se desprendía de las entrevistas la percepción de que los

logros que habían obtenido podrían potenciarse en caso de continuar estudiando tras la finalización de Yo Si Puedo. Existe la iniciativa de completar el nivel primario e incluso han realizado averiguaciones sobre la existencia de centros para adultos para seguir estudiando. Asimismo algunos de los entrevistados señalan la posibilidad de poder estudiar algún oficio en un futuro que pueda convertirse en una potencial herramienta de inclusión a nivel laboral. Una de las entrevistadas da cuenta de la iniciativa que tiene respecto al continuar estudiando:

*Sí, me gustaría, yo le había pospuesto a mi marido de que cuando, porque ella me dijo que ellos nos van a entregar un diploma después que terminemos el curso como que ya terminamos primaria y yo estaba pensando ponerme en la UTU, porque me encanta peluquería, estudiar peluquería, porque es un profesión que a veces uno lo puede hacer en la casa en el momento que está desocupado, un corte de pelo que a veces viene los gurises y quieren que le pases la maquinita es un ratito y son unos pesitos que entran mas para el hogar (Mujer, Bella Unión, Segunda Onda)*

Sin embargo, cuando se entrevista a los protagonistas a un año de haber finalizado el programa se encuentra que esa motivación no se concretó y existieron diversos obstáculos que podrían diferenciarse entre: ausencia de una oferta atractiva de centros para adultos y limitaciones a nivel personal.

En la gran mayoría de los casos existió algún tipo de acción para integrarse a algún centro educativo, pero al igual que señalaban los responsables del programa, parecería que la oferta en el área de educación para adultos no resulta acorde a las necesidades de los individuos. Las escuelas que existen para adultos primeramente no cuentan con propuestas que resulten atractivas en cuanto a sus programas. La particularidad del método del programa Yo Si Puedo y el uso de los videos resulta de gran atracción para los protagonistas y es señalado como un facilitador al igual que el método de asociación de las letras con los números. A la hora de integrarse a la propuesta que brindan los centros para adultos, que se basan por llamarlos de alguna manera en métodos más tradicionales, no encuentran atractivas las clases así como tampoco se produce una adecuación con lo aprendido hasta el momento, por lo que terminan abandonando. Asimismo, muchos de los entrevistados que se integran a estos centros dejan de concurrir por considerar que los horarios no les resultan acordes o los lugares en que se dictan los cursos están muy alejados de sus hogares o en zonas peligrosos. Como describe uno de los entrevistados:

*Mira después hubo otra posibilidad para ir a estudiar allá en Cibils y San Fuente pero es una boca de lobo. De noche no hay luces. Es como entrar acá de noche en esta cancha y sin luz y sin nada. Y cuando íbamos a arrancar todos que empezábamos con el entusiasmo, le robaban la cartera a una, la tabla de caramelos a otros que venía a estudiar. Entonces se deshizo todo enseñuida. (Mujer, Cerro, Tercera Onda)*

Igualmente cabe destacar que a un año de haber participado del programa persiste una fuerte motivación para seguir formándose, continuar estudiando muchas veces existen obstáculos para hacerlo vinculados a lo personal. Las obligaciones a nivel laboral o en relación al cuidado de sus hijos, cuestiones de salud interfieren en las posibilidades reales de que puedan concurrir a algún centro educativo. Sin embargo, los entrevistados señalan que el no tener

posibilidades de poder concurrir por esos motivos no significa que en un futuro de encontrarse en mejor situación no puedan seguir estudiando.

Por último, nos gustaría que más allá del pasaje concreto por el programa existe la sensación entre los protagonistas de que se han fortalecido, de que se sienten más seguros, más confiados de sí mismos. No solamente a partir de participar en el programa En el país de Varela: Yo sí puedo sino en cuanto a su inclusión en el Plan de Emergencia. En reiteradas ocasiones surge en las entrevistas de manera espontánea la importancia que tiene para los protagonistas el poder ser escuchados, valorados más allá de su condición socioeconómica tanto por los responsables del Programa cuando han visitado los cursos como con otros actores del MIDES. Destacan la horizontalidad en el vínculo, el relacionarse de igual a igual con personas de otra posición social y la importancia que tiene en cuanto a sentir que son escuchados y progresivamente van saliendo de el estado de exclusión en que se encuentran:

*Y al haber reinsertado por ejemplo haber participado en el programa. Que tuve aquella entrevista con ustedes y aquello me alegro muchísimo porque como que uno ya se siente como que un poquito como que está saliendo... que como te digo que tenes vinculación. Así que de una manera u otra vos estás haciendo algo por la gente que necesita. Porque a un lado u otro llegas. Entrevistando a una persona humilde que es la más abandonada. (Hombre, Artigas, Tercera Onda).*

*- Si, Jorge todo eso que venían y parecían personas interesantes, que no tenían como mirarte mal, como mirarte raro. Nosotros intervencionalarnos con ellos parecía imposible. Que nosotros estuviéramos conociendo gente que de repente vos las ves en la calle y nunca les vas a decir hola. Aprendimos muchas cosas porque nosotros siempre nos encerramos en la parte de que éramos analfabetos y decís que nunca vas a conversar en una persona del gobierno, en una persona así. (Hombre, Cerro, Tercera Onda)*



### 6.2.3 Evaluación del programa y de los resultados obtenidos

Si bien supera las posibilidades y no es el objetivo de la presente investigación evaluar los resultados que los individuos obtienen en un sentido académico. Parece relevante acercarnos a cual es la visión que tienen respecto a qué aprendieron, que valoración realizan sobre logros obtenidos tras el programa.

Existen diferencias respecto a los logros, avances que los individuos obtienen en lectoescritura, respecto a cuál era la condición inicial de los mismos y específicamente la diferencia radicaría en el contacto anterior con la educación. Recordemos que existen individuos que nunca concurren a un centro educativo, algunos con algunos conocimientos y otros que podría potencialmente tener algún tipo de dificultad a nivel intelectual<sup>31</sup>.

Los individuos que contaban con algún tipo de rudimento, conocimiento fueron los que consideran que obtuvieron mayores avances. Los analfabetos puros, aquellos que no disponían de ningún conocimiento previo, declaran haber obtenido progresos escasos y consideran que de haberse extendido en el tiempo los resultados obtenidos seguramente habrían sido mayores. Sin embargo, no existe una valoración negativa sobre el programa o del método aunque los resultados no hayan sido los esperados. Los protagonistas en condiciones más desfavorables inicialmente no cuestionan la efectividad del método, porque señalan que sus compañeros que estaban en mejor posición aprendieron pero que ellos de acuerdo a sus necesidades necesitarían de un tiempo extra para alcanzar los mismos logros.

*Y yo pienso que para nosotros que somos alfabetos y que no sabemos nada, en el sentido de leer y escribir porque otras cosas... Yo para mí debería de ser un año, con el mismo sistema. Porque es como un gurí. Porque yo tengo también la mía y hay chicos que agarran mucho más rápido y hay tipos que son más lentos. Hay algunos que nos cuesta más y hay otros que no, que agarran enseguida. Por eso yo pienso que con un año es suficiente (Hombre Melo- Segunda Onda)*

*Me sirvió porque me entusiasmé mucho yo. A lo primero estaba loco de la vida con el abecedario, con letras. Pero la otra gente ya sabía y estaba más adelantada que yo y sabía firmar. No sé poner ni mi apellido. Sé solamente Washington. Escribo solamente Washington y Suarez no sé tampoco. Estamos en la misma. Y hay partes que son media complicadas pero... Pero yo creo que con tiempo, si daban un poquito más de tiempo aprendían la gente. Bah la gente aprendió igual pero otra gente como yo...Yo mandé una carta diciendo que un poquito más de tiempo tenía que haber para ...porque yo no aprendí. (Hombre Las Piedras- Tercera Onda).*

Por otro lado, los entrevistados destacan varios factores que a su criterio han opacado los potenciales logros que podrían haber obtenido del programa y merman las posibilidades de seguir estudiando. Un aspecto en el que varios de los protagonistas ponen especial énfasis es en el tener dificultades visuales. Como fue señalado en el apartado anterior, la existencia de

---

<sup>31</sup> De acuerdo a la percepción de la investigadora dos de los entrevistados tendrían dificultades en ese sentido. Tuvieron problemas para entender las preguntas así como declararon haber pasado previamente por escuelas especiales.

problemas de visión no es una realidad desconocida por los responsables del programa, se señala como unos obstáculos que hasta el momento no ha podido ser solucionado básicamente por problemas de coordinación interinstitucional (fundamentalmente con el Ministerio de Salud Pública). Los entrevistados señalan que esta dificultad a nivel visual se ha convertido en un factor determinante en cuanto a los logros obtenidos y su desempeño en los cursos. Es sobre todo entre aquellos alumnos de mayor edad entre los cuales predomina este problema que les impide poder leer del pizarrón y utilizar de manera satisfactoria los materiales.

Es importante destacar el caso del Departamento de Artigas donde no solo los individuos pudieron acceder a los lentes y una consulta oftalmológica a través del programa sino tampoco tiene la posibilidad de poder lograrlo aunque sea por sus propios medios. En este Departamento no hay un oftalmólogo a nivel de salud pública por lo que los individuos optan por comprar lentes como solución aunque como puede deducirse más que tratarse de una solución efectiva podría implicar un deterioro en la salud visual de los mismos.

Para finalizar, debe señalarse, que más allá de los resultados que en un sentido académico se hayan obtenido, se desprende de las entrevistas que existe una valoración muy positiva sobre la experiencia en su totalidad, lo que implicó el pasaje por el programa. El poder leer pequeñas frases, firmar, tomarse un ómnibus, realizar trámites; son tareas que todos los individuos han comenzado a desarrollar y que son muy valoradas por los mismos. Por lo que aunque no se haya alcanzado el nivel esperado en cuanto a la lectura y escritura, los cambios en su vida cotidiana y en aspectos relacionados con su autoestima, autonomía se han producido. Por otro lado, el establecer vínculos con sus compañeros, los cambios a nivel personal y familiar tras participar así como el estar en contacto con personas de otra condición social podrían ser los factores que expliquen esa evaluación tan positiva por parte de los protagonistas más allá de los resultados puramente académicos.

## 7. Conclusiones

A continuación describiremos los principales hallazgos que han surgido de la información relevada, en relación a los objetivos que fueron planteados al inicio del trabajo; así como se señalarán posibles líneas de investigación a profundizar.

En primer lugar y en relación al objetivo general que guió el trabajo puede afirmarse que el programa analizado produce logros en las vidas de los protagonistas, en relación a las dificultades que tenían, como consecuencia de ser analfabetos. Todos los protagonistas destacan que más allá de los logros académicos obtenidos, el pasaje por el programa ha sido una experiencia positiva en sus vidas, aunque como analizaremos más adelante los logros difieren en intensidad respecto a las dimensiones analizadas (personal, laboral social) siendo los cambios en el plano subjetivo los que se han dado en mayor medida.

En relación al primer objetivo específico que fue planteado encontramos, a partir de los documentos analizados, que el PANES presenta algunas de las características que distinguen a las políticas sociales de última generación. Se ubica dentro de los programas de transferencias condicionadas y propone un abordaje de la pobreza desde su multidimensionalidad. A partir de los objetivos que persigue a mediano y largo plazo y a través de la implementación de diversos programas, se intenta dar solución a la problemática de la pobreza desde sus múltiples aristas, sin pasar por alto que se trata de un fenómeno complejo. Adicionalmente el PANES presenta herramientas metodológicas para la selección de sus destinatarios, adquieren relevancia actores no estatales en la implementación de sus programas y se enfatiza en la importancia de lo local a través de la creación de oficinas territoriales. También desde el MIDES se diseñan estrategias más amplio alcance y de mediano largo plazo a través de la implementación del Plan de Equidad desde el año 2008. Todas estas características han sido desarrolladas al inicio de la investigación y se describen como propias de las nuevas acciones en materia social y tienen como objetivo principal el aumentar la eficacia de las medidas para abordar el fenómeno.

A partir de los objetivos que persigue uno de los programas que componen el PANES, como es, En el país de Varela: Yo Sí puedo, encontramos que se tiene el mismo enfoque, el abordaje de la problemática del analfabetismo partiendo de su complejidad. Se concibe a la alfabetización como un medio y no como un fin en sí mismo, donde paralelamente al proceso de enseñanza de la lectura y la escritura, se busca promover la inclusión a nivel social de los individuos.

Al analizar la descripción del programa que realizan sus responsables, encontramos que desde su diseño cuenta con algunas de las características que se han señalado anteriormente, que serían facilitadores, y potenciarían los logros a obtener. Pero parecería que hasta el momento muchos de ellos se han convertido en obstáculos a la hora de ser implementado. A través de la entrevista realizada a sus responsables, surge que una de las principales dificultades se encontraría en la coordinación interinstitucional con el otro actor implicado en la aplicación del programa, es decir ANEP, en cuanto al disponer de los recursos humanos necesarios para

la implementación. Adicionalmente también existirían problemas con las coordinaciones con el Ministerio de Salud Pública organismo encargado inicialmente de dar respuesta a las posibles dificultades a nivel visual. Encontramos que la presencia de problemas visuales es frecuente entre los protagonistas y como emana de lo dicho por los entrevistados, ha mermado las posibilidades de seguir estudiando y de obtener mejores resultados en el programa.

Otro de los obstáculos se encuentra en la convocatoria, en que las acciones lleguen a aquellos que realmente las necesitan pero quizás no participen por estar en situaciones de estigmatización. Coincidimos en que deben de repensarse las formas de captación de los protagonistas, ya que surge de la entrevista a los responsables que la misma no se da de forma espontánea. No es suficiente con ampliar la oferta de cursos para que los individuos concurren.

Por otro lado, también existen problemas en cuanto a la articulación con el área de jóvenes y adultos en cuanto al brindar opciones educativas para que los individuos que han participado del programa continúen estudiando en otras ofertas programáticas. Coincidimos con los entrevistados en cuanto a que deben de repensarse acciones en este sentido, que no conviertan la participación en el programa en algo aislado y que los protagonistas que han comenzado a estudiar potencien sus logros a mediano y largo plazo en otras propuestas educativas. Además surge de las entrevistas a los protagonistas que tras el pasaje por el programa existe una importante motivación a seguir estudiando, pero que se ve limitada por la ausencia de oportunidades para hacerlo. Deben pensarse acciones a corto plazo para aprovechar este "empuje" y que los protagonistas que han participado del programa puedan seguir potenciando los logros obtenidos.

Debe destacarse que más allá de que consideramos que deben de buscarse soluciones a estas problemáticas, si se pretende potenciar los logros, no desconocemos que el programa analizado es muy reciente, apenas tiene dos años desde su primera implementación. Estos obstáculos podrían ser mejorados en un futuro como plantean sus responsables. Sería interesante saber que pasa a mediano y largo plazo con esos obstáculos, si son solucionados en futuras implementaciones del programa o aún persisten.

Con respecto al cuarto objetivo específico que nos planteamos, encontramos que los protagonistas del programa no solo presentan limitaciones en cuanto a la posibilidad de acceder a un buen empleo o relacionarse de mejor manera con el mercado de trabajo (como se esperaría desde el enfoque del capital humano). El no saber leer y escribir también implica que los protagonistas tengan dificultades para desarrollar tareas en su vida cotidiana que consideran valiosas. Desde el punto de vista de Sen se podría afirmar que la educación constituye para los protagonistas una capacidad básica, en cuanto a los logros, los funcionamientos que los mismos obtendrían de aumentar su acervo de conocimiento. En la primera parte del análisis hemos descripto específicamente las dificultades que tienen los protagonistas (que asocian a su analfabetismo) en varios niveles: social, laboral y personal.

En relación a la inserción a nivel social, se encuentra que es casi nula en lo que refiere a redes u organizaciones de amplio alcance así como a nivel barrial. El capital social que prima es el de vinculación, es decir aquellos vínculos más cercanos y la familia es el actor que cobra

relevancia. En cuanto a lo laboral, para los protagonistas el no saber leer y escribir es considerado uno de los factores determinantes que relacionan al hecho de no tener empleo y/o acceder a ocupaciones de calidad. Pero las limitaciones más importantes parecería que se encuentran en un plano subjetivo, en cuanto a no poder desarrollar tareas en su vida cotidiana que repercuten en su autoestima, el poder movilizarse de forma autónoma así como el poder participar en la educación de sus hijos. A partir de las entrevistas se desprende que las expectativas que tienen los protagonistas refieren principalmente a superar estas situaciones que los limitan y como se analizará más adelante los logros obtenidos así como el programa serán evaluados en relación a las mismas.

En cuanto a los cambios que se producen en la vida de los individuos como consecuencia de haberse alfabetizado surge de la información relevada que los logros obtenidos en estas esferas difieren. Parecería que como planteaba Sen, los beneficios que se hayan obtenido, cómo ese nuevo acervo de conocimientos es transformado en bienestar depende tanto de factores a nivel personal (como ser edad, sexo, conocimientos previos) como de las oportunidades que brinda el contexto social.

En relación a la inserción en redes, encontramos que no se han producido cambios en cuanto al stock de capital social con el que cuentan los individuos. Si bien durante el programa se generan importantes vínculos con los compañeros (capital social de vinculación) los mismos no se mantienen tras su finalización y se reducen a espacio y tiempo en el que surgen. Pero lo anterior no debe desmerecer la importancia que adquieren los vínculos generados durante el programa dado que han facilitado su desarrollo así como la motivación que los individuos han tenido para concurrir.

Por otro lado, en cuanto a los cambios que se producen a nivel laboral, se perciben avances aunque persiste una fuerte preocupación por mejorar la relación que se establece con el mercado de trabajo. Los logros que se han dado no pueden relacionarse de forma directa con el alfabetizarse y parecería que el contexto es un factor determinante en cuanto a las oportunidades que brinda. Por otro lado, factores como el sexo o la salud de los individuos parecerían ser factores que permean la posibilidad de relacionarse de mejor manera con el mercado laboral entre algunos de los protagonistas. Creemos que podría ser una interesante línea de investigación a profundizar. El realizar estudios a nivel local en lugares donde se desarrolla el programa con el fin de relevar las posibilidades que tienen los protagonistas de utilizar los conocimientos en cuanto a potenciar su relación con el mercado laboral.

Adicionalmente, como ya fue señalado, los cambios más importantes se han dado en las dimensiones más subjetivas en lo que hace a: autonomía y autoestima. En este sentido, encontramos que se produce una fuerte ganancia en cuanto a los vínculos familiares, como consecuencia de haber comenzado a participar de la educación de sus hijos. Los protagonistas destacan que el rendimiento de sus hijos a nivel escolar ha mejorado como consecuencia de estas dinámicas familiares. Adicionalmente todos los individuos han comenzado a desarrollar tareas que consideran valiosas, como consecuencia de haberse alfabetizado, sin tener que depender de la ayuda de otras personas como sucedía en el pasado. Este cambio encontramos que es muy valorado por los protagonistas y repercute en la forma que se perciben a sí mismos así como al ir superando la estigmatización en la que se encontraban como consecuencia de su analfabetismo.

Por último, en cuanto a la opinión que tienen los protagonistas sobre el programa, encontramos que realizan una evaluación por demás positiva y no estaría en relación a los logros obtenidos a nivel académico. Más allá del avance que hayan obtenido en el programa en cuanto al aprendizaje de la lectura y la escritura, todos los protagonistas perciben que han superado situaciones que los limitaban hasta el momento y realizan una valoración muy positiva del programa. La evaluación en cuanto a los resultados en lo académico difieren, sobre todo en relación al acervo de conocimientos previo del que disponían los protagonistas. Aquellos que tenían algún tipo de conocimiento son los que a su criterio han obtenido mejores resultados. Los analfabetos puros, aquellos que no disponían de ningún conocimiento previo, declaran haber obtenido progresos escasos y consideran que de haberse extendido en el tiempo los resultados obtenidos seguramente habrían sido mayores. Consideramos que para potenciar los logros obtenidos deberían de reverse los tiempos y contenidos del programa de acuerdo a las condiciones iniciales de los protagonistas.

En resumen y retomando el enfoque planteado de Flores Crespo, encontramos que los principales logros a partir de alfabetizarse se dan en un plano subjetivo, en cuanto a sentir confianza y mejoras en su autoestima. El adoptar nuevos enfoques para evaluar los beneficios de la educación parecería ser una estrategia por demás adecuada, para poder acceder a los logros que los individuos obtienen esferas más allá de lo académico y/o ganancias a nivel laboral. Pues si el análisis de los logros del programa solo se hubiese limitado a las mejoras en cuanto a lo laboral, la evaluación de los resultados habría dejado de lado los cambios más fuertes, que son los que se dan en el plano personal.

Para finalizar, a partir de la información relevada han surgido algunas interrogantes que pueden constituirse en líneas de investigación a seguir profundizando. Así, en una primera parte se han descrito algunas dificultades que tiene el programa analizado en cuanto a su implementación. Sería sumamente interesante el saber que pasa a mediano y largo plazo con esos obstáculos, si son solucionados en futuras implementaciones del programa o aún persisten. Por otro lado, a partir de los resultados obtenidos, parecería que el contexto en el que están inmersos los individuos juega un papel relevante en cuanto a cómo podrían traducirse algunos logros obtenidos en el programa en bienestar (sobre todo lo relacionado a lo laboral y la posibilidad de seguir estudiando). Sería interesante realizar estudios a nivel local en lugares donde se implementa el programa, el poder dar cuenta de los resultados de los programas en función del contexto social en el cual se desarrollan. Adicionalmente, no desconocemos que los entrevistados en la presente investigación son todos protagonistas del PANES por lo que otro punto que sería interesante de abordar, es el poder acceder a protagonistas del programa que no hayan formado del PANES. Analizar si presentan las mismas limitaciones que los protagonistas aquí analizados como consecuencia de ser analfabetos, así como poder comparar la evaluación que los mismos realizan sobre los resultados obtenidos en el programa. Para finalizar, como ha sido señalado, uno de los logros que los protagonistas más valoran se vincula con las nuevas dinámicas que se producen a la interna familiar como consecuencia de haberse alfabetizado. Sería muy fructífero el poder acceder a la visión que tienen los niños del hogar respecto a los nuevos roles asumidos por sus padres respecto a su educación, así como analizar potenciales mejoras que puedan producirse en su rendimiento académico como consecuencia de estas emergentes dinámicas familiares.

## 8. Bibliografía

- Amarante, Verónica; Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea (2006): “Metodología para la selección de participantes del Plan de Emergencia”, Documento dentro de Convenio UDELAR/MIDES, disponible en [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).
- Arim, Rodrigo; Vigorito, Andrea (2007): “Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay”, Serie de Documentos de Trabajo DT 10/06, Instituto de Economía. Disponible en : <http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT10-06.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo: “Políticas efectivas para erradicar la pobreza. Desafíos institucionales de Evaluación y Monitoreo” (2006). Editores: Wanda Engel, Carlos Eduardo Vélez.
- Banco Mundial (2004): “La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia de gobierno” [en línea]. México, 28 de julio de 2004. Disponible en: <http://www.bancomundial.org.mx>.
- Berry, R. (1999), Collecting data by in-depth interviewing, University of Exeter & Hong Kong Institute of Education. Disponible en: [www.leeds.ac.uk/educol/document/000001172.html](http://www.leeds.ac.uk/educol/document/000001172.html)
- Calvo, J.J (2000): “Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996”. Unidad multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales”.
- CEPAL (2003): Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Disponible en : [www.eclacl.cl](http://www.eclacl.cl)
- Coleman, J (1990): “Foundations of Social Theory”. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Desarrollo Humano en Uruguay 2008: “Política, políticas y desarrollo humano”, PNUD Uruguay.
- Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada” en B. Roberts (ed.) Ciudadanía y política social. San José: Costa Rica, FLACSO/SSRC, pp. 71-116.
- Filgueira, Fernando, Molina, Gerardo, Papadópulos Jorge, Tobar Jorge (2005): “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina”. Disponible en: <http://www.ciesu.edu.uy>
- Filgueira, Fernando (2007): “Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina”. CEPAL, Serie Políticas Sociales Número 135. Santiago de Chile, Chile. Disponible en <http://www.eclac.org>.
- Flores-Crespo, P. (2005). Educación superior y desarrollo humano: el caso de tres universidades tecnológicas, México, ANUIES.
- Flores-Crespo (2007). “Situating education in the human capabilities approach”, en Walker, M y Untherhalter, E. (coords.) Sen’s Capability Approach and Social Justice in Education. Gran Bretaña; EUA: Palgrave.
- Granovetter (1973): “The Strength of Weak Ties”, American Journal of Sociology, No.78.

- Lasida, Javier (2006) “Las políticas sociales de última generación y el Plan de Emergencia en Uruguay: la asistencia como recurso para la integralidad.” En: Cuadernos del Claeh 92. Revista uruguaya de Ciencias Sociales. 2ª serie Año 29, 2006/ 1. Montevideo, Uruguay.
- Midaglia, Carmen. (2001) “La Ciudadanía social en debate”, en Ciudadanías en tránsito. Montevideo: Banda Oriental.
- Midaglia, Carmen; Antía, Florencia (2007): “La izquierda y las Políticas Sociales”. En Las claves del cambio. Ciclo electoral y nuevo gobierno 2004. Comp. Daniel Buquet. Montevideo: Editorial Banda Oriental e Instituto de Ciencia Política, 2004.
- Midaglia Carmen (2006). Documento de trabajo\_ MIDES:”Implementación del PANES: de la emergencia social hacia una asistencia orientada a la protección.”
- Mirza, Christian:”Informe sobre las salidas de la Emergencia Social”, Documento Mides, Setiembre 2005.
- MIDES- Ley de creación del Ministerio de Desarrollo Social (Marzo 2005) disponible en [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/proyectos/2005/03/2005030401.pdf](http://www.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2005/03/2005030401.pdf).
- MIDES-Documento: “PANES: Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, ROU 2005-2007”, MIDES 2005.
- MIDES-Documento: “Construcción de puentes de la asistencia crítica a la inclusión social”, Noviembre 2008.
- MIDES-DINEM (2007): Informe de Evaluación del programa Construyendo Rutas de Salida.
- MIDES-DINEM (2007): Informe de Evaluación del programa Trabajo por Uruguay
- MIDES- Informe de Gestión Abril 2005- Marzo 2006.
- Narayan, Deepa (1999), “Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty”, Washington. Banco Mundial. En: [www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan](http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/narayan).
- Proyecto Alfa del Piloto: En el País de Varela Yo Si Puedo. Memorias Año 2007. MIDES.
- Pereira, Gustavo (2006): “Justicia y tratamiento igualitario como clave para superar la exclusión social”. En: [www.csic.edu.uy/nuevosprogramas/documento/inclusion\\_social/Exclusion\\_social-Gustavo](http://www.csic.edu.uy/nuevosprogramas/documento/inclusion_social/Exclusion_social-Gustavo).
- Portes, Alejandro (1999). “Capital Social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna” en J.Carpio y I. Novacovsky (compiladores) De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales,” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Robison, Lindon, M. Siles, A.Schmid (2003). “El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro” en Raúl Atria y Marcelo Siles (compiladores) Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma, CEPAL-MSU, Santiago de Chile.
- Sen, Amartya:” Capital humano y capacidad humana”. Tomado de World Development 25, 12 de diciembre de 1997.
- Sen, Amartya (2000):”Desarrollo y libertad, México, Planeta



- Tarrés, María Luisa, Coordinadora. (2001) “Observar, Escuchar y Comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social” FLACSO, México.
- Villareal, Nelson (2005):“Los progresistas y las estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo”. Serie de documentos: Análisis y propuestas.
- World development report 2000/2001. Attacking poverty-World Bank. Disponible en: <http://www.ponline.org/docs/0065/180015.html>
- Woolcock, Michael-Narayan, Deepa (2008): “Social capital Implications for development theory, research and policy revisited.”.En: The search for empowerment”.