



ASESORÍAS PARA EL DESARROLLO

Santiago, 29 de junio de 2005

Señor
MARIANO GODACHEVICH
Federación Argentina de Instituciones
De Ciegos Ambliopes
Presente

De mi consideración

A través de esta, hago llegar adjunto Informe Final de Evaluación del Estudio "Programa Regional de Inserción Laboral de la Población Ciega 2000-2004, Argentina - Chile - Uruguay".

Sin otro particular, saluda muy cordialmente

CLAUDIA SERRANO
Encargada de Proyecto

CSM/cpc



ASESORIAS PARA EL DESARROLLO

Santiago, 14 de junio de 2005

Señor
Mariano Godachevich
Director
Programa Regional de Inserción Laboral de la Población Ciega
Subprograma Argentina
Presente

De mi consideración:

Tengo el agrado de hacerle llegar el informe final de la consultoría "Evaluación del Programa Regional de Inserción Laboral de la Población Ciega 2000-2004, Argentina-Chile Uruguay. Este informe recoge comentarios formulados por el subprograma Argentina a una versión preliminar del documento.

Es propicia la ocasión para agradecer al equipo la colaboración prestada al trabajo de evaluación y manifestar mi disposición a comunicar estos valiosos resultados para contribuir al desarrollo futuro de programas de capacitación e inserción laboral de población ciega o discapacitada.

Sin otro particular lo saluda cordialmente,

Claudia Serrano
Socióloga

**PROGRAMA REGIONAL DE INSERCIÓN LABORAL DE
LA POBLACIÓN CIEGA 2000-2004
ARGENTINA-CHILE-URUGUAY**

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

**Claudia Serrano
Mayo, 2005**

RESUMEN

El presente documento constituye el informe final de evaluación del Programa Regional de Inserción Laboral de la Población Ciega que se desarrollo en forma simultanea en Argentina, Chile y Uruguay entre 2000 y 2004.

El programa se llevó adelante con financiamiento de la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles para América Latina (FOAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con aportes provenientes de los Gobiernos a través de los Ministerios de Trabajo en el caso de Argentina y Uruguay y de MIDEPLAN en el caso de Chile.

Las principales actividades que lleva adelante el programa que se analiza son: a) la capacitación, intermediación e inserción laboral de ciegos o disminuidos visuales; b) la capacitación en fortalecimiento organizacional a personas miembros de las organizaciones de ciegos y c) las actividades de comunicación sobre el tema y sobre el programa.

Se ha organizado el documento a partir de ocho secciones en las que se desarrolla una presentación general del programa, objetivos y metodología de evaluación, análisis de los principales resultados y perfil de los beneficiarios, aspectos que hacen a la gestión del programa y una sección dedica específicamente a cada una de las actividades que llevo adelante del programa.

En todas las secciones puede leerse que a pesar de las restricciones y dificultades por las que atravesó cada uno de los países a lo largo del ciclo del proyecto los resultados exceden las metas propuestas en el diseño y permiten pensar en la posibilidad de su continuidad haciendo valer los aprendizajes alcanzados.

A la fecha de entrega de este informe el programa se encuentra en la última fase de implementación y se recomienda la revisión de los anteriores informes de evaluación de proceso presentados, uno de evaluación inicial, con fecha Noviembre 2000 y otro de evaluación intermedia, con fecha Octubre 2002.

INDICE

INTRODUCCION.....	7
I. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA.....	9
1.1. Contexto institucional.....	9
1.2. Definiciones de fin y objetivos.....	10
1.3. Componentes del Programa.....	10
1.4. Ejecución del programa.....	12
II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	14
2.1. Evaluación de programas sociales.....	14
2.2. Enfoque de la evaluación.....	15
2.3. Momento inicial o línea base.....	15
2.4. Actividades realizadas	17
III. PRINCIPALES RESULTADOS Y DESCRIPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS. 18	
3.1. Metas y Resultados del Programa	18
3.2. Descripción de los beneficiarios del Programa	20
3.2.1. Total inscritos por sexo y edad.....	21
3.2.2. Condición visual por país.....	23
3.2.3. Nivel de instrucción por país.....	23
3.2.4. Cuentan o no con pensión o jubilación por país.....	24
3.3. Participación de los beneficiarios en las ofertas del programa.....	25
3.3.1. Total capacitados por sexo y edad.....	25
3.3.2. Materias de la capacitación.....	26
3.3.3. Total pasantías	26
3.3.4. Apresto laboral	27
3.3.5. Desenlace laboral por edad, sexo y condición visual	27
IV. GESTIÓN DEL PROGRAMA.....	29
4.1. La misión del programa.....	29
4.2. Orientación técnica del programa.....	29
4.3. Aspectos institucionales y gerenciales del programa.....	31
4.3.1. Comités de Dirección	31
4.3.2. El actor gubernamental.....	31
4.3.3. La organización nacional de ciegos.....	32
4.3.4. El gestor laboral.....	33
4.3.5. Relaciones institucionales	33
4.3.6. Cobertura nacional del programa	34
4.3.7. Proyecciones y Sustentabilidad	35

V.	COMPONENTE CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL	36
5.1.	Capacitación laboral	36
5.1.1.	Prelaboral.....	36
5.1.2.	Capacitación en informática	36
5.1.3.	Capacitación en telemarketing.....	37
5.1.4.	Cursos por demanda	37
5.1.5.	La opinión de los actores	38
5.2.	Intermediación e inserción laboral	39
5.2.1.	Pasantía laboral.....	39
5.2.2.	Condiciones de trabajo	40
5.2.3.	Adaptación al puesto de trabajo.....	40
5.2.4.	Incompatibilidad salarios / pensiones.....	41
5.2.5.	El ciclo capacitación - empleo.....	41
5.2.6.	La opinión de los actores	41
5.2.7.	Encuesta aplicada en Chile sobre “Desenlace Laboral y Juicios Sobre los Servicios Ofrecidos por el Programa”	43
5.3.	Microemprendimientos.....	45
5.4.	Cadena Q	46
VI.	COMPONENTE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	48
VII.	COMPONENTE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN.....	52
VIII.	CONCLUSIONES.....	53
A.	Principales Resultados.....	53
B.	Claves de éxito	55
C.	Nudos críticos	55
ANEXO	.....	57
Ficha Técnica Bases de Datos	.....	57
ARGENTINA	.....	57
CHILE	.....	58
URUGUAY	.....	59

SIGLAS

BAC	:	Biblioteca Argentina de Ciegos
BID ó BANCO	:	Banco Interamericano de Desarrollo
DINAE	:	Dirección Nacional de Empleos del Uruguay
FAICA	:	Fundación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes,
FBU	:	Fundación Braille del Uruguay
FOAL	:	Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) para América Latina
FOMIN	:	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADI	:	Fondo Nacional de la Discapacidad de Chile
MIDEPLAN	:	Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile
ONCE	:	Organización Nacional de Ciegos Españoles
PROCLADIS	:	Proyecto de capacitación laboral personas con discapacidad
ULAC	:	Unión Latinoamericana de Ciegos
UNCU	:	Unión Nacional de Ciegos del Uruguay
UNCICH	:	Unión Nacional de Instituciones de Ciegos de Chile (heredera De UNITCH)
UNITCH	:	Unión Nacional de Instituciones Tiflológicas de Chile

INFORME DE EVALUACION PROGRAMA REGIONAL DE INSERCIÓN LABORAL DE POBLACION CIEGA¹

**Claudia Serrano²
Mayo, 2005**

INTRODUCCION

El Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega, cuya evaluación final se presenta en este informe ha operado desde el año 2000 en Argentina, Chile y Uruguay. Sus actividades principales consisten en a) capacitación, intermediación e inserción laboral de ciegos o disminuidos visuales; b) capacitación en fortalecimiento organizacional a personas miembros de las organizaciones de ciegos y c) actividades de comunicación sobre el tema y sobre el programa. La instalación del programa en los tres países fue lenta, dado el carácter innovador del mismo, y coincidió con un período de recesión económica que afectó a los tres países, con particular incidencia en los casos de Argentina y Uruguay. No obstante estos obstáculos, el programa exhibe un notable éxito en el cumplimiento de sus metas, lo que redundó en una extensión del plazo de ejecución en los tres países.

El financiamiento del programa proviene de la Fundación de la Organización Nacional de Ciegos Españoles para América Latina (FOAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los Gobiernos respectivos a través de los Ministerios del Trabajo en el caso de Argentina y Uruguay y de MIDEPLAN en el caso de Chile (veremos más adelante que los aportes de los gobiernos de materializan de diferente forma en los tres países).

Al momento de esta evaluación, el programa se encuentra en su último ciclo de ejecución. De acuerdo a la programación inicial la fecha de término estaba prevista para el año 2003, sin embargo, el programa ha logrado dos extensiones en su proceso de ejecución, la primera al año 2004 y la segunda al año 2005.

Con anterioridad a este informe final de evaluación se han entregado dos informes de proceso, uno de evaluación inicial, con fecha Noviembre 2000 y otro de evaluación intermedia, con fecha Octubre 2002. El primer informe da cuenta de la imposibilidad de contar con una línea de base a partir de información disponible en los países. Sin embargo, las entrevistas y sondeos realizados en el marco de la evaluación inicial permitieron elaborar una "situación inicial del problema", basada en juicios y expectativas de la

¹ Agradezco comentarios y observaciones recibidas de parte de los subprogramas a una versión preliminar de este informe.

² Durante toda la evaluación colaboró en el trabajo la socióloga Jimena Arias Feijoó, a quien agradezco su invaluable aporte. Agradezco igualmente la colaboración y amistad de los equipos de cada uno de los subprogramas, particularmente de los secretarios ejecutivos Mariano Godacevich; Miguel Ulloa y Daniel Laino.

población objetivo y de los agentes institucionales del programa (empresas, agentes capacitadores y organizaciones sin fines de lucro de discapacitados visuales) respecto de temas tales como: a) capacitación y oportunidades laborales; b) posibilidades de integración plena de los ciegos a la vida laboral; c) disposición y habilidades laborales; d) potencial de las organizaciones de ciegos, etc.

Por su parte, el informe de evaluación intermedia registra positivas tendencias de proceso y de resultado en la ejecución del programa, las que se confirman al momento de esta evaluación de término: se han cumplido satisfactoriamente todas las metas consideradas por el programa.

Tres aspectos constituyen la novedad de este informe respecto de los resultados que ya se preveían en el año 2003: a) el despegue de la acción en provincias / regiones ligada a la gestión de los kioscos solidarios de la cadena Q, b) la expansión de actividades en el área de fortalecimiento institucional y c) la consolidación de un sistema de trabajo que otorga efectivas oportunidades de inserción laboral para población ciega. A su vez, como se podrá apreciar a lo largo del informe, si bien el programa presenta trayectorias diferentes en los tres países, conserva núcleos básicos de diseño que operan como palanca de cambio en los tres casos. La principal es el concepto de intermediación laboral, dado que la inserción laboral de población ciega no ocurre sin una acción premeditada de un agente especializado. Otro elemento validado en esta experiencia es la informática como herramienta que facilita el acceso a puestos de trabajo. Por último, un tercer elemento relevante y complejo, como se verá más adelante, dice relación con el rol de las organizaciones de ciegos en la gestión de iniciativas prestadoras de servicios como es el caso del programa que aquí se evalúa.

Este documento se ha organizado en ocho capítulos. El primero contiene la presentación del programa. El segundo aborda la formulación teórico metodológica de la evaluación. El tercer capítulo presenta los resultados generales. A continuación, en los capítulos cuatro, cinco, seis y siete se entregan los resultados de la evaluación respecto a la gestión global del programa y de cada uno de sus componentes: capacitación e inserción laboral, fortalecimiento institucional y comunicaciones. El capítulo final aborda las conclusiones y recomendaciones que se desprenden de la evaluación.

I. PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA

1.1. Contexto institucional

El punto de partida del programa es la constatación de la particular vulnerabilidad de la población ciega y la ausencia de iniciativas de política pública que aborden el problema desde una perspectiva integradora y no asistencial. En el caso de los tres países donde se desarrollo el programa, si bien se habían adoptado medidas legales de protección a la población discapacitada que les asigna el derecho a una pensión social, no existían precedentes respecto de programas orientados a la inserción laboral, por lo que el Programa evaluado representa, en todos los casos, una innovación sustantiva en el marco de las políticas sociales.

Tanto las políticas públicas como las propias organizaciones de ciegos han optado por privilegiar programas de tipo asistencial que pretenden resolver asuntos de salud, pensiones y ayudas para los ciegos, pero que no se han ocupado de acoger a esta población como ciudadanos plenos con derechos y deberes y con posibilidades de llevar una vida autónoma, independiente, satisfactoria y normal en el plano familiar, laboral y afectivo. La hipótesis de base con la que trabaja el programa sostiene que la inercia de la modalidad de acción asistencial puede romperse instalando iniciativas innovadoras, con diseños metodológicos adecuados que permitan a) mejorar las destrezas de la población ciega, b) romper barreras sociales y culturales entre los propios ciegos y entre los empleadores en lo referido a las habilidades y capacidades de éstos para desempeñarse laboralmente; c) generar oportunidades de empleo mediante acciones de intermediación laboral y d) modificar la opinión de sentido común sobre las incapacidades de los ciegos como trabajadores.

En Chile y Argentina, con más peso en este último país, existía una trayectoria de política pública en el área de la discapacidad y líneas de trabajo en capacitación laboral en general (no dirigida a discapacitados ciegos especialmente). En dichos países, parte importante de la población ciega había participado en alguna instancia de capacitación, en alguna organización de o para ciegos o se había conectado en alguna forma a una red en torno al tema. En Argentina, por ejemplo, se ejecutó en los 90 el Programa Nacional de Intermediación Laboral dirigido principalmente a organismos no gubernamentales (ONGs), se desarrollaron talleres protegidos y se cuenta con la ley 24.308 de instalación de quioscos para personas ciegas en instituciones del Estado. Los ciegos uruguayos habían vivido un proceso diferente, con menos oferta y posibilidades, una tradición más asistencial y con escasa experiencia en el área laboral y de capacitación. El desarrollo de las políticas de ciegos en Uruguay se circunscribió a la rehabilitación que imparte el Instituto Cachón por el que han pasado la mayoría de los beneficiarios. Con esto se quiere decir que el programa es mucho más novedoso y más complejo de administrar en Uruguay.

1.2. Definiciones de fin y objetivos

El Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega define como su objetivo general contribuir a la inserción laboral de la población ciega en Argentina, Chile y Uruguay y como objetivo específico mejorar la empleabilidad y productividad de las personas discapacitadas visuales mediante acciones formativas y de capacitación. Esto implica que el programa se propuso contribuir a: a) mejorar las destrezas de la población ciega, b) romper barreras sociales y culturales entre los propios ciegos y entre los empleadores en lo referido a las habilidades y capacidades de éstos para desempeñarse laboralmente y c) modificar la opinión de sentido común sobre las incapacidades de los ciegos.

El programa se propone obtener como resultado que la población ciega o disminuida visual, que históricamente ha tenido barreras culturales para insertarse en la fuerza laboral en condiciones similares a otros trabajadores, logre mejorar sus destrezas y demostrar a los empleadores sus habilidades, capacidades y calificaciones para desempeñar un buen trabajo.

El programa consta de tres subcomponentes, según se señala a continuación:

1.3. Componentes del Programa

Fortalecimiento Institucional

Su objetivo es mejorar la capacidad institucional de las organizaciones de ciegos afiliadas a las tres entidades ejecutoras para desempeñar sus labores dirigidas al desarrollo de la situación de la comunidad ciega. Sus actividades son de capacitación a aproximadamente 160 representantes de entidades afiliadas a las organizaciones.

Los contenidos formativos comprenden: a) habilidades de dirección; b) competencias organizativas; c) conocimientos gerenciales básicos (estructura financiera, captación de fondos públicos y privados, gestión financiera y análisis jurídico/laboral); y d) conocimientos básicos sobre proyectos.

Como resultado de este componente el programa espera lograr que las organizaciones de ciegos tengan capacidad de negociar e incidir para que los gobiernos y empresas realicen intervenciones que mejoren la situación laboral y social de las personas ciegas.

Componente de capacitación e inserción laboral

Este componente tiene como objetivo preparar a personas ciegas en oficios y a, través de gestiones directas, procurar su acceso a puestos de trabajo. Se capacitará a 500 discapacitados visuales en los tres países.

La capacitación que se ofrecerá será "a la carta", es decir, se formará a las personas de

acuerdo a determinados puestos de trabajo y necesidades del empleador. Este vínculo lo establecerán "los gestores de inserción laboral", quienes identificarán las posiciones que pueden ser ocupadas por los beneficiarios y gestionarán su contratación.

El componente contempla:

- (a) Formación de capacitadores en informática. Se realiza en España, los que, a su vez, capacitarán en sus países a otros facilitadores para que cuenten con capacidades de manejo de la aplicación tiflotécnica y de las adaptaciones para manejar el computador (síntesis de voz y línea braille), de modo que puedan enseñar informática a personas ciegas;
- (b) Cursos de informática, a aproximadamente un total de 280 personas ciegas en grupos de un máximo de cuatro personas y en turnos de no más de cuatro horas en tiflotecnología, Windows, Word, Excel, Access y uso de internet;
- (c) Cursos de formación prelaboral, dictados por psicólogos laborales y consistirían en talleres para desarrollar habilidades sociales y laborales. Se estima que un total de 500 personas se beneficiarán de estos cursos;
- (d) Cursos de adiestramiento específico, que incluyen los de formación de teleoperadores y de otras especialidades demandadas por el mercado laboral;
- (e) Práctica laboral en empresas;
- (f) Curso de preparación de los gestores de inserción laboral (a realizarse en Uruguay).
- (g) Capacitación y asesoría a microempresarios ciegos con el fin de mejorar la capacidad de gestión y sostenibilidad de sus microemprendimientos.

Como resultado de este componente se estima que 150 personas ciegas capacitadas se incorporarán a la fuerza laboral al término de la ejecución.

Cadena Q

El programa incorpora, a partir del año 2002 una línea de trabajo de microemprendimientos en instalación de kioscos. Son negocios de cercanía instalados en una superficie pequeña, atendido normalmente por una sola persona para la venta de cigarrillos, golosinas u otros. Los kioscos se financian con recursos de FOAL y se entregan en propiedad a las organizaciones de ciegos que a su vez los entregan en comodato a los beneficiarios. La instalación de los kioscos es acompañada de acciones de capacitación y apoyo en gestión y administración del negocio. En un afán de evitar prácticas asistenciales, los locatarios deben pagar un pequeño canon por el uso del módulo a la organización nacional de ciegos.

Estrategia de comunicación y difusión

Este componente tiene como objetivo sensibilizar a la población en general y a los empleadores en particular, sobre las potencialidades laborales de las personas ciegas. Asimismo, a través de este componente se realizarán actividades de difusión para dar a conocer el Programa a las personas ciegas y a toda la población. Se espera como resultado que la población en general modifique su imagen negativa y/o asistencial respecto de los ciegos y los valore como personas con posibilidades de integrarse plenamente al mundo laboral y a la sociedad en general.

1.4. Ejecución del programa

El Programa Regional se ejecuta a través de un Subprograma en cada país, con su respectiva unidad ejecutora y comité de dirección. Las entidades ejecutoras son: en Argentina la Fundación Argentina de Instituciones de Ciegos y Ambliopes, FAICA; en Chile, la Unión Nacional de Ciegos de Chile, UNCICH (ex Unión Nacional de Instituciones Tiflológicas de Chile, UNITCH) y en Uruguay la Fundación Braille del Uruguay (FBU).

En cada país la entidad ejecutora cuenta con un coordinador ejecutivo, uno o dos gestores laborales, un asistente contable y un asistente financiero. El comité de dirección, por su parte, se entiende como el organismo máximo de conducción del programa. Está conformado por la entidad ejecutora (entidad privada sin fines de lucro) y la entidad gubernamental relacionada con el tema. En la práctica participan también los directores ejecutivos de los programas en los tres países, quienes actúan como secretario ejecutivo, pero sin voto.

Se presenta a continuación el marco lógico del programa que constituye la carta de navegación para su implementación pues define objetivos, supuestos, actividades e indicadores verificables.

MARCO LOGICO
PROGRAMA REGIONAL DE INSERCIÓN LABORAL DE LA POBLACION CIEGA

OBJETIVO	ACTIVIDADES	INDICADORES VERIFICABLES
<p>Programa: El objetivo general es contribuir a la inserción laboral de la población ciega de los países de Argentina, Chile y Uruguay. El objetivo específico es mejorar la empleabilidad y productividad de dicha población mediante acciones de capacitación y fortaleciendo a las organizaciones de ciegos participantes.</p>		<p>40% de los beneficiarios capacitados se insertan en el mercado laboral y productivo. 60% de las PYMES que se benefician del Programa mejoran su capacidad productiva.</p>
<p>Componente I: Fortalecimiento Institucional (FI): Mejorar la capacidad institucional de las organizaciones de ciegos participantes para desempeñar sus labores dirigidas a mejorar la situación de la comunidad ciega.</p>	<p>(8 cursos de 200 hrs.; 5 hrs. por sesión; 20 a 25 asistentes) 1. Habilidades dirección 2. Competencias organizativas 3. Conocimientos gerenciales básicos 4. Conocimientos básicos sobre proyectos</p>	<p>160 líderes y dirigentes capacitados. 70% de líderes y dirigentes capacitados aplican los conocimientos adquiridos. 100% de las entidades participantes detectan la población objetivo y llevan registros que permiten determinar sus avances en el campo laboral. 80% de las entidades beneficiadas del FI mejoran sus habilidades y competencias en materia de recaudación de fondos, planificación estratégica, preparación de propuestas y gestión de proyectos.</p>
<p>Componente II: Cursos de capacitación e inserción laboral (cursos): Preparar a personas ciegas en oficios y a través de gestiones procurar su acceso a puestos de trabajo.</p>	<p>1. Formación capacitadores en informática. 2. Cursos informática (72 cursos). 3. Formación prelaboral (50 talleres). 4. Adiestramiento específico.</p>	<p>Cada uno de los 6 capacitadores forman por lo menos a otros 2 facilitadores en su país para impartir cursos de informática a personas ciegas. 80% de los beneficiarios terminan los cursos y no abandonan el programa antes de tiempo. El programa ofrece cursos adicionales o diferentes para responder a cambios en el mercado laboral. 50% de los beneficiarios que realizan prácticas laborales son contratados. 80% de beneficiarios mejoran sus PYMES como resultado de la capacitación y asesoría recibida. 80% de los beneficiarios se benefician de la gestión de inserción laboral.</p>
<p>Componente III: Estrategia de comunicación y difusión: Sensibilizar a la población en general y a los empleadores en particular, sobre las potencialidades laborales de las personas ciegas.</p>	<p>Diseño e implementación de estrategia de comunicación. Producción de materiales y folletos de difusión. Diseño página WEB.</p>	<p>70% de las personas con discapacidad visual conocen el programa y saben cómo acceder a éste. 70% de empresas en el área de telemarketing/teleservicios conocen el programa y preparación de sus beneficiarios en este campo. Estrategia de comunicación implementada según criterios y plan de acción acordados. Materiales de comunicación producidos y difundidos según las necesidades identificadas por la estrategia. Jornadas de sensibilización realizadas según planificación. Página WEB se mantiene actualizada.</p>

II. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

2.1. Evaluación de programas sociales

Antes de exponer los criterios y enfoque de la evaluación realizada, es conveniente detenerse brevemente sobre el sentido y alcances de la evaluación de programas sociales de desarrollo. Los programas sociales son un "conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas" (Fernández Ballesteros, 1996). No son intervenciones espontáneas sino que responden a una cuidadosa preparación. Presentan una propuesta de solución a determinada orden de cosas que expresa una concepción y una teoría sobre el desarrollo social. De esta forma, evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que este pretende resolver. Esta es, en definitiva, la preocupación mayor de la evaluación de programas sociales de desarrollo: poder levantar un juicio evaluativo acerca de la eficacia del programa desde la perspectiva de las responsabilidades públicas en materia social. El fin principal de la evaluación de programas sociales es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo.

Diversas definiciones sobre evaluación apuntan a rescatar tres elementos: es una tarea rigurosa y sistemática, tiene un carácter retrospectivo y emite juicios de valor sobre políticas o programas:

- a) Una evaluación de programas sociales es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento (Fernández-Ballesteros, Rocío, *"Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud"*, Editorial Síntesis, Madrid, 1996).
- b) La evaluación tiene el propósito de aplicar métodos y técnicas de las ciencias sociales para levantar juicios relativos a la utilidad y eficacia de las acciones implementadas, así como a la responsabilidad de las agencias gubernamentales (Conseil Scientifique de l'Evaluation, *L'évaluation en développement 1997. Rapport Annuel Sur L'évolution des Pratiques D'Évaluation des Politiques Publiques*, La Documentation Française, mayo, 1997).
- c) Una investigación evaluativa es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados (Sulbrandt José, "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo, *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas*, México, PNDU/CLAD/FCE, 1983).

Todas y cada una de estas afirmaciones corresponden al enfoque y técnicas que se han utilizado para la evaluación del programa de inserción laboral de ciegos: corresponde a un diseño sistemático basado en técnicas de las ciencias sociales orientado a evaluar los logros

del programa en relación a los objetivos originales. Sin embargo, no ha sido la evaluación del cumplimiento de objetivos el principal y único interés de la evaluación, sino calibrar el potencial que presentan las herramientas metodológicas que constituyen las apuestas fuertes del programa, con miras a relevar aprendizajes para futuras políticas y programas dirigidas a población discapacitada visual.

2.2. Enfoque de la evaluación

La evaluación realizada tiene un carácter comprensivo y sistémico. Pone atención sobre los procesos, resultados (efectos) y grado de satisfacción de beneficiarios y agentes claves del programa (ver documento propuesta de estudio de evaluación). De esta forma, se han registrado las acciones, la calidad de lo realizado y los resultados y efectos obtenidos, así como la forma y modo en el cual los agentes involucrados interpretan y actúan en el marco del programa. Estos conceptos se definen de la siguiente forma:

La evaluación de *procesos* examina el conjunto de actividades, procedimientos y acciones que realiza un grupo de actores determinados con vistas a alcanzar un objetivo buscado.

La evaluación de *efectos* examina los resultados entendidos como cambios o modificaciones que se producen en la población objetivo en un contexto determinado, a partir o como producto de una intervención. Los efectos pueden ser esperados de acuerdo a los objetivos que cada uno de los proyectos persigue o no esperados (imprevistos).

La evaluación de *satisfacción* evalúa las percepciones, juicios y opiniones que los beneficiarios y agentes que intervienen en el programa, tienen respecto de los procesos y los efectos que este ha logrado.

Para esta evaluación, cada uno de los agentes centrales que intervienen en el programa constituye una unidad de análisis. Esto significa, en términos metodológicos, que estos agentes son un objetivo de interés con particularidades propias. Se consideraron cinco unidades de análisis:

- i) los beneficiarios de las acciones del programa (capacitación en liderazgo y capacitación laboral)
- ii) las empresas ligadas al programa
- iii) los organismos o instancias capacitadoras,
- iv) las organizaciones de ciegos ejecutoras del programa
- v) el sector público ligado al programa

2.3. Momento inicial o línea base

En rigor, el material recogido en la evaluación inicial no permite construir una línea de base, entendiendo por tal una medición cuantitativa, objetiva y validada de la situación inicial de la población objetivo del programa. Los países recién comienzan a desarrollar estadísticas especializadas sobre el tema.

En el caso de Argentina, la Encuesta Nacional de Personal con Discapacidad 2002-2003, complementaria al Censo 2001, constituye la primera experiencia de este tipo de medición que se realiza en el país. Sus resultados indican que el 7,1% de la población, 2.176.123 personas, que viven en localidades de más de 5.000 habitantes presenta discapacidad. La prevalencia es levemente mayor en mujeres (7,3%) que en varones (6,8%). El 73% de las personas presentan una sola discapacidad. Entre ellas, la discapacidad más recurrente es la motora, con un 31%, sigue el 14,4% de discapacidad visual. Las discapacidades auditiva y mental alcanzan al 12% respectivamente.

En el caso de Chile, el censo 2002 y las encuestas de caracterización socioeconómica Casen incluyen información sobre discapacidad. El censo de 2002 consulta sobre discapacidad y registra que existen en Chile 334.337 personas que tienen una ó más discapacidades. Sin embargo, los datos presentan problemas. La pregunta ¿presenta usted alguna de las siguientes deficiencias? sólo contempla respuestas que refieren a discapacidad total. La encuesta Casen es la fuente que cuenta con más información sobre discapacidad, información que se viene recogiendo desde 1994. Según datos de la encuesta 2000, la población con discapacidad en Chile alcanza a 788.509 personas, 5,3% del total de la población. Respecto del tipo de discapacidad, se constata que las discapacidades más frecuentes son las sensoriales (64,6%), seguidas por las discapacidades de tipo físico (16,5%), mentales (9,0%), para hablar (5,8%) y psíquica (4,1%). A su vez, dentro de las discapacidades sensoriales, las más recurrentes afectan a la vista (36,0%) y al oído (28,6%).

Datos requeridos en el marco lógico del programa para estimar su impacto, tales como total de población ciega por país; total de población ciega económicamente activa, empleada y desempleada por país, y otras cifras provenientes de censos de población, encuestas de empleo o estudios especializados, o bien no existen o no son confiables.

Como parte de los resultados de la evaluación inicial se sugirió a los tres subprogramas elaborar una línea de base utilizando fichas de registro con un formato común de participantes al momento de inscribirse en el programa. Ello hubiera permitido hacer un seguimiento al impacto del mismo. Sin embargo, uno de los problemas detectados al hacer la evaluación intermedia dos años después, era el deficiente manejo de las bases de datos (incompletitud y falta de rigor en el llenado de los campos) y la heterogeneidad con que cada país se había hecho cargo del asunto, usando diferentes criterios de registro y diferentes procedimientos de almacenamiento, lo que hacía difícil la comparación. Si bien algunas dificultades se fueron subsanando con el paso del tiempo, se perdió la oportunidad de contar con una línea de base para hacer una comparación sustantiva del impacto del programa.

Por otra parte, cercano al término del programa, se propuso a los tres subprogramas aplicar un cuestionario para evaluar impacto a una muestra de beneficiarios pero no fue posible llegar a un acuerdo para aplicar dicha encuesta. Esta tarea solo se pudo realizar en el caso de Chile y sus resultados se exponen en la sección 5.2.7.

2.4. Actividades realizadas

Para la realización de esta consultoría se utilizaron tres técnicas complementarias:

- Revisión de material secundario generado por cada uno de los subprogramas (informes semestrales de actividades, términos de referencia, informes de consultores, etc.)
- Procesamiento y análisis de información contenida en las bases de datos de los tres subprogramas
- Aplicación y análisis de una encuesta de evaluación de impacto del programa a una muestra de beneficiarios aplicada en el caso de Chile
- Entrevistas en profundidad a un variado número de actores del programa en los tres países, tales como:
 - Equipo ejecutivo de cada uno de los subprogramas
 - Entidad gubernamental a cargo del tema discapacidad
 - Organización nacional de ciegos
 - Capacitadores de informática
 - Capacitadores de prelaboral
 - Capacitadores en microemprendimientos
 - Empresas empleadoras de trabajadores ciegos
 - Beneficiarios del programa

Las actividades de recolección de información se realizaron entre los meses de Octubre 2004 y Marzo 2005.

III. PRINCIPALES RESULTADOS Y DESCRIPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

3.1. Metas y Resultados del Programa

La evaluación intermedia del programa recogía entre los resultados los siguientes: los subprogramas habían inscrito a una gran cantidad de postulantes que a esa fecha de corte alcanzaba a 1.037 personas: en Argentina 464, en Chile 430 y en Uruguay 143. A la vez, habían cumplido y sobrepasado las metas de inserción laboral de sus participantes, no obstante las condiciones económicas adversas en los tres países. Ello fue posible pues las acciones del programa habían logrado generar una capacidad institucional que no existía o era precaria en materia de entidades (personas o instituciones) que imparten cursos de capacitación e intermediación laboral, contribuyendo con ello a fortalecer o instalar capacidad local. Los subprogramas Chile y Argentina concentraron sus actividades en torno a la inserción laboral de los ciegos en empresas. Para ello, realizaron una intensa actividad de información y motivación a las empresas que permitió superar barreras iniciales derivadas de la desinformación e inexperiencia. Uruguay enfocó hacia capacitación y pasantías laborales, para lo cual desarrolló también un fuerte de trabajo de contacto con empresas. Ninguno de los tres subprogramas, a Octubre del 2002, presentaba logros relevantes en el área de microempresa (solo se registraban dos casos en Argentina) ni en el área fortalecimiento institucional (solo Chile había realizado un curso). El programa había conseguido introducir una modificación a su diseño original logrando aprobar la idea de financiar los costos de la adaptación al puesto de trabajo (adaptación de programas informáticos para ciegos a los usos de la empresa) y comenzaba a hacer gestiones en el área de kioscos de la cadena Q.

Al momento de la evaluación de término del programa, los beneficiarios llegan a 2.352. En Argentina son 1.035, en Chile 1.023 y en Uruguay 304 (Bases de Datos de los subprogramas). La información recogida señala que se continuó avanzando en materia de capacitación laboral y se generaron importantes progresos en otras áreas relevantes para el programa: los microemprendimientos e instalación de kioscos de ventas y la expansión general de las actividades a regiones y provincias al interior de los países. Estos resultados se dan a la par de importantes progresos en materia de instalación institucional de políticas de capacitación e inserción laboral de ciegos, las que dicen relación con la generación y activación de una amplia red de organismos que se animan a participar en actividades de capacitación y que antes no lo hacían, entre ellos algunas consultoras de antigua experiencia en capacitación pero ninguna en discapacitados visuales, así como personas naturales estimuladas por el propio programa, universidades y organizaciones de la sociedad civil. A la vez, las empresas acumulan experiencia en una materia que antes parecía imposible, incorporar con mucha satisfacción y óptimos rendimientos a trabajadores ciegos. En síntesis, los resultados que muestra el programa no hacen sino derrumbar el mito de que a los ciegos solo cabía apoyarlos con medidas de asistencia y protección. Se presentan a continuación los cuadros síntesis con los principales resultados alcanzados.

Cuadro N° 1
Número de cursos impartidos a diciembre 2004
Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega

Prestaciones	Argentina		Chile		Uruguay		Total	
	Meta	Result.	Meta	Result.	Meta	Result.	Meta	Result.
Prelaboral	22	15	18	18	10	10	50	43
Informática	32	56	26	70	14	52	72	178
Telemarketing	18	4	14	15	8	3	40	22
A la carta	34	20	26	7	15	34	75	61
Total capacitaciones.	106	95	84	110	47	99	237	304

NOTAS:

- a) Las metas se plantearon para un período de ejecución de 36 meses que se extendió a 48 meses
 - b) Informática incluye capacitación a beneficiarios y formación a formadores
 - c) Capacitación a la carta incluye las capacitaciones impartidas en gestión de microemprendimientos y en atención y gestión quioscos
 - d) Los cursos de capacitación a la carta pueden incluir solo a un participante
 - e) Cabe recordar que las mismas personas pueden haber hecho uno, dos o más cursos
- FUENTE: Elaboración propia en base a Informes de Actividades de los países, Dic. 2004

Cuadro N° 2
Número de participantes en los cursos
Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega

Prestaciones	Argentina	Chile	Uruguay	Total
Prelaboral	170	183	110	463
Informática	232	315	233	780
Telemarketing	52	156	15	223
A la carta	383	91	201	675
Total capacitados.	837	745	559	2.141

NOTAS:

- a) Informática incluye capacitación a beneficiarios y formación a formadores
 - c) Capacitación a la carta incluye las capacitaciones impartidas en gestión de microemprendimientos y en atención y gestión quioscos
 - c) Cabe recordar que las mismas personas pueden haber hecho uno, dos o más cursos
- FUENTE: Elaboración propia en base a Informes de Actividades de los países, Dic. 2004.

Cuadro N° 3
Resumen de metas y resultados de Práctica, colocación laboral y Kioscos
Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega

Prestaciones	Argentina		Chile		Uruguay		Total	
	Meta	Result.	Meta	Result.	Meta	Result.	Meta	Result.
Práctica laboral	135	S/i	105		60	86	300	
Colocaciones	66	75	44	202	40	62	150	
Kioscos Q	-	34	-	19	-	5	-	
Microemprendimientos	-	6	-	-	-	19	-	
Total inserciones		115		221		86		

NOTA:

- a) Las metas se plantearon para un período de ejecución de 36 meses que se extendió a 48 meses
 - b) El total de inserciones suma colocaciones, kioscos y microemprendimientos
- FUENTE: Elaboración propia en base a Informes de Actividades de los países

Cuadro N° 4
Participación de dirigentes de organizaciones de y para ciegos en cursos de fortalecimiento institucional
Programa Regional de Inserción Laboral de Población Ciega
Argentina, Uruguay, Chile

	Metas fortalecimiento institucional	Resultados
Argentina	4 cursos 120 a 200 personas	4 cursos Participan 106 personas
Chile	3 cursos 60 a 75 personas	3 cursos Participan 67 personas
Uruguay	1 curso 20-25 personas	1 curso Participan 18 personas

FUENTE: Elaboración propia en base a Informes de Actividades de los países, Dic. 2004

Se presenta a continuación la información que describe las principales características de la población beneficiaria del Programa.

3.2. Descripción de los beneficiarios del Programa

Previo al análisis de los datos nos referiremos a las características técnicas de las bases de datos con las que trabajo cada uno de los subprogramas.

Los tres países comenzaron hace cuatro años con la tarea de armar registros que permitieran poder registrar y conocer las características de cada uno de los beneficiarios inscritos en cuanto a información básica de contacto, nivel educativo, tipo de discapacidad e información sobre su situación laboral y expectativas.

Los soportes técnicos que utilizaron fueron muy distintos, mientras Argentina y Chile trabajaron hasta la evaluación de 2002 con una planilla de Excel, en el caso de Uruguay lo hicieron desde el inicio con una base de datos diseñada sobre Access.

A la fecha de la evaluación final, los tres países trabajan con software Access. Si bien se equipararon en el aspecto técnico, el diseño utilizado difiere notablemente en la calidad. Mientras que la base de datos que utiliza el Programa Integra releva un total de 103 campos, el Programa Argentina 70 y el Programa Chile solamente 31. El detalle de los campos relevados por cada uno de los programas se incorpora en la sección Anexos de este documento.

En el diseño de una base de datos no hay diferencia entre 300 y 1.000 inscritos, cabe destacar que el Access es de utilidad para administrar hasta 10.000 registros.

Sumados a los problemas de carga de datos ya mencionados en el informe del año 2002, los que se siguen registrando en esta etapa, aparecen ahora los problemas vinculados a lo que se denomina "modulo de consulta". No solo es importante la cantidad de datos que se relevan sino, más importante aún, la cantidad de cruces entre variables que se pueden realizar a partir de ellos.

En el caso de Argentina, el modulo de consulta no fue bien resuelto, motivo por el cual están trabajando en el rediseño para poder realizar cruces. La base de datos de Uruguay se presenta como la que permite la mayor cantidad de cruces. Desde procesar algo tan simple como beneficiarios por sexo y edad hasta conocer que beneficiarios tomaron qué cursos,

pasantías o lograron inserciones.

Los problemas mencionados en cuanto a los registros dan como resultado que para conocer determinadas cuestiones centrales del programa haya que recurrir a los registros en soporte papel o a la memoria de los gestores.

La fecha de corte de las bases de datos por país se detalla más abajo en el cuadro, esto no quiere decir que a la fecha en que se presente este informe no hallan incrementado la cantidad de beneficiarios o avanzado en la carga.

Por último cabe destacar que las bases de datos tienen utilidad como foto ya que hay campos que no se han actualizado desde la fecha de inscripción. En el caso de Uruguay, la foto se ha ido actualizando, prueba de ello es que podemos diferenciar a quienes trabajan de quienes lograron una inserción a partir del programa y bajo que características.

Cuadro N° 5
Número de inscritos en el Programa

País	Cantidad de registros	Fecha de corte de datos
Argentina	1025	Febrero 2005
Chile	1023	Noviembre 2004
Uruguay	304	Octubre 2004
Total	2.352	

Fuente: Bases de datos del Programa

3.2.1. Total inscritos por sexo y edad

Como fuera señalado en los anteriores informes de evaluación la carga de datos de las bases es uno de los problemas comunes a los tres países. En el cuadro por sexo y edad se trabaja con universos reducidos por la falta de datos común a los tres países según el cuadro que se acompaña.

Cuadro N° 6
Inscritos por país sin sexo o sin posibilidad de calcular edad

País	Cantidad total de inscritos en base	Sin dato de sexo	Sin posibilidad de calcular edad
Argentina	1025	14	166
Chile	1023	0	71
Uruguay	304	0	11

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Argentina, Chile y Uruguay.

Cuadro N° 7

Inscritos por país por sexo según grupo etario

Sexo y Edad	Inscritos Argentina						Inscritos Chile						Inscritos Uruguay					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	%		%		%		%		%		%		%		%		%	
s/d	166		80		86		71		37		34		11		3		8	
7-19	8	0,9	6	0,7	2	0,2	32	3,4	16	1,7	16	1,7	6	2,0	1	0,3	5	1,7
20-24	125	14,8	71	8,4	54	6,4	111	11,7	61	6,4	50	5,3	35	11,9	20	6,8	15	5,1
25-29	155	18,3	91	10,8	64	7,6	136	14,3	76	8,0	60	6,3	40	13,7	25	8,5	15	5,1
30-34	141	16,7	84	9,9	57	6,7	146	15,3	85	8,9	61	6,4	53	18,1	23	7,8	30	10,2
35-39	114	13,5	77	9,1	37	4,4	134	14,1	85	8,9	49	5,1	39	13,3	14	4,8	25	8,5
40-44	102	12,1	64	7,6	38	4,5	154	16,2	96	10,1	58	6,1	37	12,6	24	8,2	13	4,4
45-49	72	8,5	37	4,4	35	4,1	113	11,9	70	7,4	43	4,5	27	9,2	12	4,1	15	5,1
50-54	53	6,3	29	3,4	24	2,8	67	7,0	40	4,2	27	2,8	31	10,6	15	5,1	16	5,5
55 y más	75	8,9	42	5,0	33	3,9	59	6,2	43	4,5	16	1,7	25	8,5	13	4,4	12	4,1
Totales	845	100,0	501	59,3	344	40,7	952	100,0	572	60,1	380	39,9	293	100,0	147	50,2	146	49,8

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Argentina, Chile y Uruguay.

La participación de los hombres en el programa es claramente superior a la de mujeres. Los hombres representan el 59,3 % de los inscritos de Argentina, el 60,1 % en Chile y el 50,2 % en Uruguay.

La distribución por grupos etarios es pareja en los tres países, la mayor concentración de inscritos se da entre los 20 y los 44 años representando el 75,4 % de Argentina, el 71,5 % de Chile y el 69,6 % de Uruguay. Esto demuestra que los inscritos vieron en el programa una ventana de oportunidad para su inserción laboral congruente con la búsqueda de estrategias de inserción en la etapa más productiva de la vida.

La decisión de inscripción en el Programa coincide con el intento de incorporación al mercado de trabajo para la búsqueda de empleo o la adquisición de competencias específicas indispensables que "garantizarían" su ingreso. El 34,1 % de los inscritos de Argentina tienen hasta 29 años, el 29,3 para Chile y el 27,6 % para Uruguay.

No se puede dejar de señalar las expectativas que el Programa generó en los tres países, la que se observa también en la inscripción de adultos de más de 55 años. Para este grupo las expectativas seguramente se centraron en la adquisición de conocimientos vinculados al uso de nuevas tecnologías como la informática, el manejo de correo electrónico e internet. La presencia de dicho grupo etario se traduce en el 8,9 % en Argentina, el 6,2 % en Chile y el 8,5 % en Uruguay.

3.2.2. Condición visual por país

Cuadro N° 8
Inscritos por país según condición visual

Condición visual	Inscritos Argentina		Inscritos Chile		Inscritos Uruguay	
	Total		Total		Total	
		%		%		%
s/d	156		141		15	
Disminución visual adquirido	266	31,1	261	29,6	163	56,4
Disminución visual congénito	108	12,6	266	30,2		
No vidente adquirido	404	47,3	201	22,8	126	43,6
No vidente congénito	76	8,9	154	17,5		
Totales	854	100,0	882	100,0	289	100,0

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Argentina, Chile y Uruguay.

De la lectura de los datos surge que la condición visual es en primer lugar resultado de enfermedades (traumatismos, catarata, glaucoma, retinosis pigmentaria, diabétes, desprendimiento de retina, etc.) que afectan a la vista adquiridas durante el ciclo de vida, siendo el 78,4 % para los inscritos de Argentina y el 52,4 % para los inscritos de Chile. En el caso de Uruguay, la base de datos no permite discriminar entre ceguera o baja visión adquirida y congénita.

Cabe destacar el bajo número de ciegos congénitos que solamente alcanza al 8,9 % en Argentina y al 17,5 % en Chile.

Por tal motivo, esta estadística podría servir como un insumo para el diseño de políticas públicas destinadas a realizar prevención de enfermedades cuyos resultados pueden afectar también a la visión como en el caso de la diabetes.

3.2.3. Nivel de instrucción por país

Cuadro N° 9
Inscritos por país según máximo nivel de instrucción alcanzado

Nivel de Instrucción	Inscritos Argentina		Inscritos Chile		Inscritos Uruguay	
	Total		Total		Total	
		%		%		%
S/d	148		102		13	
Sin escolaridad	0		4	0.4	3	1.0
Básica / Primario incompleto	6	0.7	73	7.9	3	1.0
Básica / Primario completo	167	19.3	54	5.9	100	34.6
Ciclo Básico incompleto	0		0		2	0.7
Ciclo Básico completo	0		0		101	34.9
Bachiller / Secundario incompleto	176	20.4	132	14.3	2	0.7
Bachiller / Secundario completo	288	33.3	208	22.6	20	6.9
Terciario incompleto	24	2.8	17	1.8	0	0.0
Terciario completo	48	5.6	209	22.7	11	3.8
Universitario incompleto	85	9.8	104	11.3	31	10.7
Universitario completo	70	8.1	113	12.3	16	5.5
Magister / Doctorado	0		1	0.1	0	
Otro	0		6	0.7	0	
Total	864	100.0	921	100.0	289	100.0

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Argentina, Chile y Uruguay.

La población inscrita en el Programa muestra claras diferencias entre países a la hora de analizar el máximo nivel educativo alcanzado. El 40,4 % de los inscritos en Argentina tienen hasta secundaria incompleta, que alcanza al 28,1 % en Chile y en Uruguay asciende al 72 % de los beneficiarios.

Si analizamos los tres países desde quienes pasaron por las aulas de educación terciaria o universitaria, solamente lo hicieron el 26,3 % de los argentinos, el 70,8 % de los chilenos y el 20,1 % de los uruguayos. Claramente, el nivel de instrucción de la población inscrita en Chile es superior al resto de los países. Sin embargo cabe señalar que tanto para Argentina como para Chile el número de inscritos excluidos por falta de datos es muy elevado, alcanzando el 15,8 % y el 10 % respectivamente.

Surge obligatoriamente como pregunta cómo incorporar al mercado de trabajo al 36,6 % de los beneficiarios de Uruguay que tienen solamente primario completo. No resulta sencillo encontrar puestos de trabajo para población con tanta baja calificación. Para Argentina la población con hasta primaria completa es el 20 % y para Chile solamente el 14,2 %.

Las capacitaciones que se dictaron en cada uno de los programas no alcanzan seguramente a compensar el déficit de capacitación que sin duda los excluye del mercado de trabajo también por su condición de ciegos o baja visión.

3.2.4. Cuentan o no con pensión o jubilación por país

Cuadro N° 10
Inscritos por país por sexo según beneficio de jubilación o pensión

Pensión / Jubilación	Inscritos Argentina			Inscritos Uruguay		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
	%	%	%	%	%	%
s/d	668	378	290	18	7	11
en tramite	12	7	5	5	1,76	3
no tiene	196	109	87	117	41,20	60
si tiene	135	87	48	158	55,63	77
tiene ambas				4	1,41	2
Totales	343	203	140	284	100,00	142

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Argentina y Uruguay.

La base de datos de Chile no relevo el dato sobre pensión o jubilación, por tal motivo el cuadro no incluye al país y no se pueden realizar aportes sobre este aspecto tan importante. Adicionalmente, el análisis del cuadro pone de manifiesto los problemas de carga de las bases de datos ya mencionado. Para el caso argentino no se dispone de información para 668 beneficiarios lo que representa al 65,2 % del total. Por tal motivo, no corresponde analizar los porcentajes.

En cuanto a Uruguay se trabaja con un universo de 284 inscritos, cabe destacar que el 55,6

% de ellos cuentan con pensión o jubilación. De todos los beneficiarios solamente cuatro cuentan con ambos recursos y solamente cinco se encuentran tramitando alguno de los dos tipos de beneficios.

3.3. Participación de los beneficiarios en las ofertas del programa³

3.3.1. Total capacitados por sexo y edad

El número de capacitados no suma a los beneficiarios que tomaron más de una capacitación.

Cuadro N° 11
Inscritos por país por sexo según participación en actividades de capacitación de los programas.

s/d	Inscritos Chile						Inscritos Uruguay					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	%		%		%		%		%		%	
14-19	8	2,7	2	0,7	6	2,0	2	1,2	3	0	7	1,2
20-24	42	14,3	22	7,5	20	6,8	21	12,7	13	7,9	8	4,8
25-29	55	18,8	28	9,6	27	9,2	27	16,4	16	9,7	11	6,7
30-34	52	17,7	23	7,8	29	9,9	35	21,2	15	9,1	20	12,1
35-39	49	16,7	30	10,2	19	6,5	21	12,7	8	4,8	13	7,9
40-44	49	16,7	30	10,2	19	6,5	21	12,7	13	7,9	8	4,8
45-49	30	10,2	19	6,5	11	3,8	14	8,5	6	3,6	8	4,8
50-54	6	2,0	4	1,4	2	0,7	14	8,5	4	2,4	10	6,1
55 y +	2	0,7	1	0,3	1	0,3	10	6,1	4	2,4	6	3,6
Total	293	100,0	159	54,3	134	45,7	165	100,0	79	47,9	86	52,1

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Chile y Uruguay.

En Chile se capacitaron un total de 293 beneficiarios de ambos sexos, 159 hombres y 134 mujeres, quienes cubrieron 405 vacantes. El 3,4 % de los beneficiarios tomaron más de 2 cursos hasta un máximo de 4.

En tanto en Uruguay se capacitaron un total de 175 beneficiarios de ambos sexos, 82 hombres y 93 mujeres, quienes cubrieron 391 vacantes. Cabe destacar que el 16 % de los beneficiarios tomaron más de 3 cursos hasta un máximo de 9.

En ambos países más del 50 % de los beneficiarios que se capacitaron tienen hasta 34 años. En Uruguay el 14,5 % de los capacitados tiene más de cincuenta años, siendo el 66,7 % mujeres. Sin duda este dato refleja la necesidad de capacitarse para poder ingresar al mercado laboral sobretodo para las mujeres.

³ Con posterioridad a la redacción de este informe final, el equipo de Argentina envió nuevos datos correspondientes a la participación de inscriptos en actividades de capacitación, apresto laboral e inserciones los cuales se incluyen. Esto demuestra el compromiso del programa en avanzar en el mejoramiento de la base de datos.

Otro dato relevante es que el 43,7 % de los beneficiarios que se capacitaron en Chile tiene entre 35 y 49 años, de dicho grupo las mujeres representan solo el 16,7 %.

En Argentina se dispuso de 1.169 vacantes de capacitación las cuales fueron cubiertas por 753 personas de las que no es posible determinar el sexo o la edad. Seguramente, algunos inscriptos accedieron a más de una capacitación dictada por el programa.

3.3.2. Materias de la capacitación

Cada uno de los países desarrollo su propia oferta de capacitación y en ello influyeron los nichos que se le fueron abriendo de inserción laboral a cada uno de los subprogramas a través de los gestores. En el caso de Argentina, la oferta de cursos fue la más amplia y se debió a las capacidades que se requerían de los beneficiarios para las inserciones laborales que se lograron. A continuación se dispone de la lista de cursos ofrecidos por cada uno de los subprogramas.

Cursos dictados en Argentina: Auxiliar Técnico Asistente Kinésico, Auxiliar Técnico Radiólogo, Bibliotecología, Catador de Aceite, Catador de Vino, Cuarto Oscurista, Curso consultoría de Belleza, Elaboración de dulces y alfajores artesanales, Estenotipia, Formadores, Gestores Sociales, Hilado artesanal de Lanas, Informática para formadores y usuarios, Operación de pequeños comercios, Manipulación Higiénica de alimentos, Práctica Coral, Telemarketing y Testeo de Perfumes.

Cursos dictados en Chile: Fortalecimiento Institucional, Informática, Inglés, Operador Telefónico y Telemarketing, Administración de infocentros, Administración de módulos comerciales.

Cursos dictados en Uruguay: Paradigma, Access, Excel, Atención Telefónica, Auxiliar C., Capacitación docente, Digitación, Emprendimientos, Formadores, gestión de emprendimientos, gestión de emprendimientos, gestión de Kioscos, Operador Windows, Profundización en Internet, scanner, Telemarketing, ventas y vivero.

3.3.3. Total pasantías

En Argentina se realizaron 82 experiencias de pasantía o práctica laboral, 67 y 15 respectivamente. En el caso de Chile no se realizaron pasantías o prácticas. En Uruguay, a octubre de 2004, 66 beneficiarios (38 hombres y 28 mujeres) tuvieron acceso a una pasantía en 39 empresas, organizaciones de la sociedad civil o en el sector público.

3.3.4. Apresto laboral

Cuadro N° 12
Inscritos por país por sexo según participación en actividades de presteo laboral

	Inscritos Chile						Inscritos Uruguay					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	%		%		%		%		%		%	
s/d							1				1	
14-19	3	1,9	1	0,6	2	1,3	1	1,6	0	0	1	1,6
20-24	18	11,7	12	7,8	6	3,9	8	12,5	5	7,8	3	4,7
25-29	36	23,4	18	11,7	18	11,7	16	25,0	10	15,6	6	9,4
30-34	31	20,1	12	7,8	19	12,3	16	25,0	9	14,1	7	10,9
35-39	27	17,5	17	11,0	10	6,5	7	10,9	2	3,1	5	7,8
40-44	21	13,6	13	8,4	8	5,2	13	20,3	9	14,1	4	6,3
45-49	18	11,7	6	3,9	12	7,8	1	1,6	1	1,6	0	0,0
50-54	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0	1	1,6
55 y +	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0	1	1,6
Total	154	100,0	79	51,3	75	48,7	64	100,0	36	56,3	28	43,8

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Bases de datos de Chile y Uruguay.

En Chile 154 beneficiarios tomaron el curso de capacitación en presteo laboral, 75 mujeres y 79 hombres. El 11,7 % tiene más de 45 años y la edad máxima de los participantes fue 49 años. A diciembre del 2004, 183 personas habían realizado prelaboral.

El 57,1 % de los beneficiarios que tomaron el curso tiene hasta 34 años. No existen diferencias relevantes respecto de los sexos en cuanto a la decisión de tomar o no el curso. De los inscritos de Uruguay 65 tomaron cursos de presteo laboral (Taller de formación personal, son cursos de formación laboral con un énfasis en las competencias básicas requeridas por el mercado empleador), 29 mujeres y 36 hombres. El 64,6 % del total de quienes tomaron dichos cursos tienen hasta 34 años. Solamente el 4,6 % de quienes los tomaron tienen más de 45 años.

Argentina queda excluida del cuadro por falta de datos, sin embargo cabe señalar que un total de 314 inscriptos tomaron cursos de prelaboral, siendo de ellos el 62,7 % hombres. El 68,8 % del total de los participantes de dichos cursos tenía hasta 34 años de edad.

3.3.5. Desenlace laboral por edad, sexo y condición visual

La base de datos del programa Chile no permite realizar búsquedas respecto a las inserciones laborales.

En Argentina a mayo de 2005 se registra un total de 117 colocaciones laborales, 35 kioscos de la cadena Q y 16 microemprendimientos. Las inserciones laborales en muchos de los casos están vinculadas a la apertura de nichos laborales que logro el programa las cuales apoyo con capacitación específica.

A octubre de 2004, en Uruguay se realizaron un total de 66 inserciones laborales 24 para hombres y 28 para mujeres en empresas, organizaciones de la sociedad civil, sector público o autoempleo. Cabe destacar que algunos beneficiarios tuvieron la oportunidad de más de una inserción optando o no por una de ellas.

Cuadro N° 13
Inscritos de Uruguay por sexo según condición visual e inserciones laborales

Condición visual	Inscritos Uruguay					
	Total		Hombres		Mujeres	
	%		%		%	
s/d	1		1		0	
Ciego	21	41,18	11	21,57	10	19,61
Baja	30	58,82	12	23,53	18	35,29
Total	51	100,00	23	45,10	28	54,90

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de la Base de datos de Uruguay.

El 58,8 % de los beneficiarios que consiguieron al menos una inserción laboral tienen baja visión y las mujeres de este grupo obtuvieron la mayor cantidad de empleos alcanzando el 35,3 %. Quienes menos inserciones obtuvieron son el grupo de las mujeres ciegas que solamente alcanzo el 19,6 % contra el 21,6 % de los hombres.

Si miramos la distribución de los beneficiarios que obtuvieron inserciones laborales por sexo y edad encontramos que el 66 % tiene hasta 34 años y solamente el 8 % tiene más de 50 años y son mujeres.

Cabe destacar que las mujeres ciegas comprendidas en el grupo etario 30-34 obtuvieron el 12 % del total de las inserciones laborales.

Cuadro N° 14
Inscritos Uruguay por sexo y edad según inserción laboral

Sexo y Edad	Inscritos Uruguay									
	Total		Hombres				Mujeres			
		%	Baja		Ciego		Baja		Ciego	
s/d	2									
14-19	2	4,0	0	0,0	0	0,0	2	4,0	0	0,0
20-24	6	12,0	2	4,0	1	2,0	3	6,0	0	0,0
25-29	9	18,0	2	4,0	3	6,0	4	8,0	0	0,0
30-34	16	32,0	4	8,0	4	8,0	2	4,0	6	12,0
35-39	6	12,0	3	6,0	1	2,0	0	0,0	2	4,0
40-44	4	8,0	1	2,0	1	2,0	2	4,0	0	0,0
45-49	3	6,0	0	0,0	1	2,0	2	4,0	0	0,0
50-54	2	4,0	0	0,0	0	0,0	2	4,0	0	0,0
55 y más	2	4,0	0	0,0	0	0,0	1	2,0	1	2,0
Total	50	100,0	12	24,0	11	22,0	18	36,0	9	18,0

Fuente: Procesamiento y Elaboración propia en base a información extraída de las Base de datos de Uruguay.

IV. GESTIÓN DEL PROGRAMA

Esta sección examina la gestión del programa tomando en cuenta tres categorías: a) la misión del programa; b) el foco u orientación técnico-metodológica asumida por cada subprograma y c) los aspectos institucionales y gerenciales. Como una forma de apoyar la lectura del informe, al encabezar cada sección se presenta una afirmación que constituye el principal resultado de la evaluación en la materia tratada.

4.1. La misión del programa

La misión del programa es lograr la inserción laboral de ciegos en condiciones de trabajo adecuadas y sentar precedentes frente a la opinión pública y a las empresas.

Con independencia de las declaraciones oficiales acerca de fin y propósito del programa, es posible re-elaborar, a la luz del discurso de los ejecutores y de las prácticas concretas, cuál es el sentido de misión que los subprogramas han otorgado al programa, con el mérito de que esta elaboración se hace una vez transcurridos cuatro años de su ejecución. Así, con la evidencia del trabajo realizado enfrente, es posible reconstruir la misión del programa en los siguientes términos: el propósito principal del programa es la *inserción laboral*, ojalá en empresa con contrato de trabajo, de la población ciega. Asociado a lo anterior, el programa pretende *visibilizar* y mostrar a la opinión pública, a los actores relevantes (empresas, organizaciones, municipios, etc.), y sobre todo a los propios ciegos que los discapacitados visuales pueden tener un desempeño laboral normal y eficiente y de esta forma salir de los círculos de la caridad, la asistencia y la protección para gozar de autonomía y dignificación personal.

Los programas Argentina y Chile se presentan como programas de inserción laboral y es en estos países donde está más expresada la definición de misión del programa que encabeza esta sección. En cambio el programa Uruguay se presenta frente a los participantes como un programa de capacitación y no de empleo.

4.2. Orientación técnica del programa

El contexto económico y las señales de mercado influyen sobre la orientación técnica que asume el programa y diferencia el perfil del trabajo que se realiza en cada país

Argentina, en un contexto de brutal crisis económica, optó por innovar en nuevos nichos laborales, Chile se focaliza en telemarketing mientras que Uruguay pone su foco en la capacitación laboral. A continuación se entrega más información sobre estos puntos.

Al inicio del proceso Argentina menciona como nudo crítico de su programa el habilitar a la población ciega para la inserción laboral. Manifiesta que la inserción laboral no es la principal amenaza que enfrenta el programa, sino la disposición de los ciegos a

transformarse en trabajadores en un sentido completo e integral del término. Enfatiza, por tanto, en el área de capacitación prelaboral. Sin embargo, con el correr del tiempo, el equipo argentino redefine su foco hacia dos nuevas áreas: la búsqueda de nuevos nichos para la inserción laboral de ciegos y la capacitación en informática, entendida como una herramienta que facilita las oportunidades laborales de los ciegos. La búsqueda de nuevos nichos conduce a explorar con éxito en el área de testeos olfativos y degustativos, tomando como supuesto que los ciegos tienen en estos campos ventajas comparativas. Esto ocurre en el contexto de una severa crisis económica y como consecuencia de un análisis de mercado que no visualiza oportunidades en el área de ventas, lo que obliga a la innovación para abrir espacios de inserción laboral. Un par de años más tarde, en vías de recuperación económica, el programa iniciará actividades de capacitación en telemarketing.

El programa opera en base una tríada donde en la cual los cursos de informática y prelaboral se muestran como cursos instrumentales para mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, mientras que la capacitación a la carta opera como enlace entre el perfil del beneficiario y el perfil de puesto con sus correspondientes requisitos laborales.

El programa Argentina, adicionalmente, realiza una intensa gestión al interior del país: se imparte capacitación laboral, se apoya la instalación de kioscos y de microemprendimientos. Estas actividades se realizan con la cooperación de las organizaciones locales de ciegos en las provincias. En síntesis, Argentina muestra un perfil innovador y flexible, capaz no solo de ajustarse a las oportunidades que se van presentando sino de generar y abrir oportunidades nuevas.

En Chile la prioridad está puesta en la inserción laboral poniendo menos énfasis que en los otros países en las condiciones psicosociales de la población ciega y sus disposiciones culturales al trabajo. En los primeros meses se inició el contacto con empresas buscando abrir posibilidades de incorporar discapacitados visuales. Si bien en un principio se realizaron indagaciones en áreas distintas a la telefonía (administración y comercial), con el tiempo se evaluó que en telemarketing existía un buen nicho de trabajo y en esa línea se han concentrado los esfuerzos exhibiendo buenos resultados en materia de colocación e ingresos de los trabajadores. A la par, las acciones del programa se han extendido a todas las regiones del país en materia de capacitación laboral, organizacional, kioscos y microemprendimientos.

Se observa que el perfil de las acciones desarrolladas en Chile es acorde con el contexto económico que da cuenta de una economía estable y exitosa donde la apuesta por la especialización en telemarketing, informática y ventas resulta exitosa. Las señales del mercado han orientado al equipo a definir una estrategia centrada en una tríada de cursos: prelaboral, informática y capacitación a la carta de acuerdo al puesto de trabajo.

En Uruguay el énfasis se ha puesto en la capacitación, buscando superar barreras iniciales instaladas en la población ciega sin educación formal, ni habilidades laborales ni trayectoria laboral. Se procura habilitar, capacitar y preparar a los ciegos para el mundo del trabajo. A la vez, se busca proveer a los participantes de una experiencia de trabajo mediante pasantías laborales.

Uruguay se plantea en una perspectiva de "normalización", entendida como realizar las actividades de capacitación en ambientes no especialmente dirigidos a población ciega. Esto se expresa en que se busca aprovechar la experiencia de organismos de capacitación que no han trabajado con discapacitados, con los que se han firmado convenios de trabajo para que abran cupos para postulantes ciegos.

4.3. Aspectos institucionales y gerenciales del programa

Se incluyen en esta sección comentarios sobre el Comité de Dirección, el rol del actor gubernamental, de las organizaciones nacionales de ciegos, del gestor laboral y sobre la red de relaciones institucionales que construyen los subprogramas.

4.3.1. Comités de Dirección

Los Comités de Dirección otorgan piso político a los subprogramas

Como se señaló, cada subprograma cuenta con un Comité de Dirección Nacional, conformado por la entidad ejecutora, la secretaría gubernamental correspondiente y el Director ejecutivo. Durante los dos primeros años este comité sesionó normalmente una vez al mes en los tres países, pero con el paso del tiempo y la marcha cada vez más "en régimen", estas reuniones se espaciaron. Sin embargo, la existencia de este comité que cubre a dos actores claves en el tema de la población discapacitada visual, como son las unidades o secretarías gubernamentales y las organizaciones de ciegos, instala un diálogo político que garantiza legitimidad a las acciones en curso. Tal es así que pese a diferencias de opinión o criterio en materias específicas de ejecución del programa, en ninguna oportunidad en ninguno de los países se enfrentó alguna crisis de legitimidad institucional.

4.3.2. El actor gubernamental

El apoyo gubernamental ha sido heterogéneo. Va desde buenas declaraciones políticas sin apoyos concretos (Uruguay); a la coordinación y respaldo en materia de infraestructura (Chile); a la colaboración y el trabajo en común (Argentina)

En Argentina el programa está localizado en las dependencias del Ministerio del Trabajo, en el mismo piso y lugar donde está instalada la Unidad de Discapacidad. A la vez, en esta Unidad trabaja un profesional ciego con larga experiencia en materia de derechos sociales y de políticas dirigidas a los ciegos. Lo anterior ha facilitado la coordinación permanente entre el subprograma y el ministerio.

En el curso de año 2004 se han realizado acciones concretas en torno a un trabajo más colaborativo entre el programa y la Unidad de Discapacidad de la Secretaría de Empleo. Se han comenzado a realizar foros locales en municipios y provincias en los que se reúnen todos los actores relacionados con el empleo de los discapacitados: ONG, sindicatos y cámaras y se forma una mesa de trabajo horizontal donde se presentan los programas de la Unidad y el subprograma de inserción laboral de población ciega. Adicionalmente, se

registran progresos en la coordinación para el apoyo a concesionarios de la ley 24.308 (kioscos en instituciones públicas). Auspiciado por la Unidad de Discapacidad se ha creado un programa que otorga aproximadamente 3000 dólares para la instalación de quioscos, de modo de dar cumplimiento a la legislación vigente con un apoyo concreto a los concesionarios.

Otro programa en carpeta es entregar asistencia técnica a los organismos capacitadores para que puedan trabajar sobre capacitación e inserción laboral de población discapacitada. La metodología ha sido diseñada por el subprograma Argentina el que ofrece el conocimiento y las técnicas para la realización de talleres donde se hará ver a los organismos capacitadores la diferencia entre las metodologías convencionales y las adecuadas para la población discapacitada. Sin embargo, por diferencias de orden técnico y de criterio institucional, el programa no ha prosperado.

En el caso de Chile, el aporte y compromiso de FONADIS con el programa se materializa en las oficinas donde este funciona. A la par, FONADIS es un activo participante del Comité que conoce de cerca la evolución y resultados del programa y que ejerce un rol directivo y controlador de procesos, avances y resultados.

El subprograma Uruguay ocupa recintos de la FBU dado que DINAE no cumplió con el acuerdo de proveer un lugar para su funcionamiento. DINAE no realiza ningún aporte material y su rol en el Comité de Dirección consiste en promover la coordinación con otros programas similares que estén en curso o colaborar para abrir oportunidades de práctica laboral hacia el interior del sector público. El equipo del subprograma Uruguay califica de fructífero el contacto con la Dirección Nacional del Empleo, la Junta de Empleo y PROCLADIS, instancias con las que se han establecido modalidades de trabajo conjunto, contactos y acompañamiento. PROCLADIS realiza programas de capacitación para población especial: jóvenes, mujeres y población de 45 y más, pero no sabe como atender el tema de discapacidad, materia en la cual el programa realiza aportes.

4.3.3. La organización nacional de ciegos

El desarrollo del programa evidenció la precariedad de las organizaciones nacionales de ciegos a la vez que instaló una señal de preocupación respecto a su modernización de cara al futuro.

La relación entre el equipo ejecutivo y la entidad ejecutora es muy importante para el desarrollo del programa por varias razones:

- Porque está en el espíritu del diseño original del programa la idea de fortalecer a las agrupaciones propias de los ciegos con miras a apoyar su rol como voceras y representantes de las demandas y derechos de la población ciega. El programa entiende que estas instituciones son las encargadas de velar por la existencia de políticas públicas orientadas por principios de equidad, integración social e igualdad de oportunidades.
- Porque la unidad ejecutora es co-responsable con el gobierno de definir los

- lineamientos del programa a través del Comité de Dirección.
- Porque en términos prácticos el programa genera bienes y servicios que son entregados en comodato a los beneficiarios pero cuya propiedad es de las organizaciones (programas computacionales y casetas de módulos comerciales).
- Porque uno de sus componentes dice relación con el fortalecimiento institucional de las organizaciones
- Porque el programa, en algunos casos en los que resulta aconsejable, se apoya en la organización para extender sus actividades a algunas provincias y regiones

No obstante todos los puntos anteriores, a poco andar del programa fue meridianamente claro, para la mayoría de los actores, que las organizaciones de ciegos estaban inmersas en una dinámica compleja. Si bien aspiran a mejorar su desempeño organizacional, entregar mejores servicios, optimizar su gestión y renovar sus cuadros dirigentes, su realidad es otra. Durante la ejecución del programa que está terminando se pudo apreciar que las organizaciones no están preparadas para participar en una gestión profesional orientada a resultados y este es uno de los grandes desafíos de la continuidad de las acciones realizadas. Este tema se retoma en el capítulo IV.

4.3.4. El gestor laboral

El gestor laboral desempeña un rol clave en la ejecución de los subprogramas

El gestor laboral debe hacer frente a una amplia y compleja variedad de tareas. Tiene responsabilidades por el lado de la demanda: la población ciega inscrita en el programa, y de la oferta: las empresas que requerirían contratar trabajadores ciegos. Le corresponde realizar perfiles laborales de los participantes, los que deben actualizarse en la medida que estos inician procesos de desarrollo y formación. A la vez, debe apoyar a las empresas interesadas en colocar trabajadores ciegos en la descripción de puestos y/o descripción de cargos. Parte de su tarea consiste en tomar decisiones respecto a las necesidades de capacitación de los participantes, formar grupos homogéneos y adecuados para los cursos programados y apoyar la participación de los ciegos en ellos. En particular, debe orientar la capacitación a la carta dirigida a personas pre-seleccionadas por su idoneidad para puestos de trabajo previamente contactados.

Desde el lado de la oferta de trabajo, es tarea del equipo y del gestor laboral contactar, motivar y convencer a las empresas abriendo nuevas oportunidades de colocación laboral para población ciega. Ello implica sostener reuniones con gerentes y ejecutivos del área de recursos humanos. En el caso de producirse la inserción laboral buscada, el equipo del programa brinda apoyo al trabajador y a la empresa en el período inmediato a la colocación.

4.3.5. Relaciones institucionales

Parte de la gestión de los subprogramas consiste en armar una red de relaciones institucionales en torno al programa

En busca de ampliar contactos y relaciones ligadas a la capacitación y el empleo de ciegos,

los tres programas han mostrado iniciativa en establecer relaciones interinstitucionales con diversas entidades.

Argentina ha desarrollado relaciones con municipios e instituciones locales, incluyendo universidades, en el interior del país. Se han suscrito convenios con las provincias del Chaco y Mendoza. Se han desarrollado vínculos institucionales con universidades para realizar actividades de capacitación en materia informática y de fortalecimiento institucional, entre ellas las Universidades Universidad Católica de Córdoba y la Universidad de Buenos Aires. La instalación de kioscos de la cadena Q implica la firma de convenios institucionales con los municipios.

Chile ha firmado convenios de colaboración con universidades para la realización y acreditación de cursos de informática; con la Cámara Española de Comercio para contratación de trabajadores ciegos, con el SENCE, para establecer cupos de acceso directo al programa de inserción laboral PROEMPLEO y con diversas municipalidades. También se ha suscrito un convenio con el Metro para trabajar en conjunto un plan de publicidad y difusión en estaciones del Metro y la instalación de kioscos.

Uruguay firmó un acuerdo que permite derivar participantes del programa Integra al programa PROJOVEN, el que se hace cargo de los costos de capacitación y gestión de la inserción laboral. A la vez, PROJOVEN se comprometió a favorecer la incorporación de personas ciegas en sus cursos regulares.

4.3.6. Cobertura nacional del programa

En forma creciente los programas han ido extendiendo su campo de acción a regiones y provincias del interior en los tres países

A partir del año 2002 el programa inicia el trabajo en regiones y provincias de forma tal que los tres subprogramas han desarrollado cursos en provincias, especialmente de informática y de capacitación en gestión de kioscos. Informa el equipo del subprograma en Argentina que en algunas provincias hay oficinas de discapacidad y que en general están manejadas con mucho asistencialismo.

En el caso argentino, en algunos casos las acciones se han extendido en coordinación con las organizaciones locales de ciegos, lo que ha implicado un impulso y estímulo para ellas. A la vez, estas acciones se han apoyado en la institucionalidad local en materia de empleo y discapacidad, destacando la relación de trabajo con las provincias de Chaco y Mendoza.

La colaboración de las entidades locales se ha manifestado en las áreas de convocatoria y seguimiento a la gestión de los kioscos. La selección y la aprobación del espacio así como a los beneficiarios, corresponden al gestor laboral. Respecto de las tareas de evaluación y supervisión, si bien la responsabilidad está en manos del equipo del programa, en algunas regiones las entidades locales apoyan estas acciones. Las relaciones más políticas, firma de convenios, inauguraciones, son siempre responsabilidad del equipo del programa.

En el caso chileno se detecta un fenómeno no previsto que es que la población ciega

capacitada en informática se desplaza hacia Santiago en busca de oportunidades laborales. Los puestos de trabajo posibles para esta población, en los tres países, están asociados con actividades de microemprendimiento o gestión de ventas en los kioscos de la cadena Q. Hacia estas actividades se han orientado las materias de capacitación.

4.3.7. Proyecciones y Sustentabilidad

En los tres países se sostiene que el futuro del trabajo en inserción laboral de población ciega pasa por vincularse a las iniciativas en curso de parte de los gobiernos en materia de discapacidad en general. Señalan que "no hay escenario para tener un programa solo de ciegos". Aspiran a hacer transferencia técnica de la experiencia acumulada en el campo de la inserción laboral con población ciega para el trabajo con otras discapacidades. En los tres países se han tirado líneas o levantado ideas al respecto sin que se perciba ningún camino claro. Argentina ha llegado definir líneas de trabajo, pero no se ve expedito el camino para su implementación.

Por otra parte, desde la coordinación técnica del programa a cargo de FOAL, surgió la recomendación de contratar en cada país un consultor que pudiera apoyar la formulación de proyectos, la realización de contactos y la búsqueda de recursos para apoyar las iniciativas en curso. Al momento de esta evaluación estas actividades estaban en proceso de modo que no es posible formular una opinión acerca de sus resultados y proyecciones. Informes preliminares revisados indican que se sugieren como posibles fuentes de financiamiento a los Organismos Internacionales y Bilaterales; Fundaciones Privadas nacionales y del Exterior; Alianzas con Empresas; Alianzas con Estados Provinciales; Donaciones de Empresas y Donaciones de Individuos.

V. COMPONENTE CAPACITACIÓN E INSERCIÓN LABORAL

Este capítulo se detiene sobre los resultados de proceso y efecto alcanzados por el programa en relación a la capacitación y la inserción laboral. Se informa acerca de las capacitaciones realizadas y la opinión de los actores. A la vez, se exponen las actividades de intermediación laboral y sus resultados en materia de colocación. En este punto se otorga importancia a la opinión de las empresas respecto de su participación en el programa.

5.1. Capacitación laboral

A continuación se revisa información acerca de los cursos de prelaboral, informática, telemarketing y capacitación por demanda. Más adelante se recoge la opinión de los capacitadores y de los beneficiarios de los cursos.

5.1.1. Prelaboral

La formación prelaboral es considerada indispensable por los tres subprogramas, aunque no la realizan en todos los casos pues hay beneficiarios que logran inserción laboral directamente. El prelaboral tiene el propósito de generar hábitos laborales en una población con escasa o ninguna experiencia en este campo y con sesgos asistencialistas y poco emprendedores.

Los cursos prelaborales son especialmente importantes en Uruguay, pues la población beneficiaria presenta importantes déficits de formación inicial. El equipo, con apoyo del Comité de Dirección, tomó la decisión de pasar de 20 hrs. de prelaboral a prácticamente 50 hrs.

Por su parte, Argentina asocia los cursos prelaborales con la habilitación general para el trabajo y lo liga con un producto específico: incluye en los términos de referencia del consultor que imparte el curso la solicitud de generar un perfil laboral de los participantes.

5.1.2. Capacitación en informática

Se imparte capacitación en informática a tres tipos de usuarios: a instructores para que formen a otros instructores, a beneficiarios en general y, en menor medida, a beneficiarios que están trabajando y que necesitan mejorar su rendimiento para conservar o mejorar su empleo. Los tres subprogramas han dividido las actividades de capacitación en informática en dos módulos: a) adquisición de conocimientos básicos de la operación informática bajo *windows* para personas ciegas y, b) profundización del paquete *office* con arreglo a la actividad laboral concreta que se va a desempeñar, proceso que suele ir acompañado de la adaptación al puesto de trabajo.

En Uruguay el segundo módulo se ha orientado a la profundización de *windows* para trabajo administrativo y de oficina. Este módulo lo imparten personas especializadas en informática acompañados de un asistente docente no vidente. Se formó un equipo entre un ciego y un vidente que dan en conjunto el curso en el aula.

En Chile se trabaja con un consultor individual que ha estado a cargo del desarrollo de todos los temas informáticos del programa: cursos y adaptación de puestos de trabajo. En dichos cursos se capacitaron 315 inscritos.

En Argentina la informática es de alta prioridad. Al inicio del programa los cursos eran de 70 hrs. luego pasaron a 87 hrs. A ello se agrega la labor de capacitación a ciegos en provincias: el subprograma ofrece a los intendentes, municipios, universidades u otros actores locales "formar a un formador" que pueda continuar despues que el programa se retire. Para ello se instala el JAWS en comodato y se usan los centros tecnológicos que existen en las ciudades.

5.1.3. Capacitación en telemarketing

El telemarketing constituye una de las principales áreas de capacitación-inserción en el caso de Chile. En efecto, se han impartido cursos en esta materia en los que han participado 156 personas. Es también un área relevante en Uruguay donde se imparten 50 hrs. teóricas y 30 hrs. de práctica por curso. Se han realizado 3 cursos para 40 personas en total. En Argentina, al momento de iniciarse un proceso de recuperación económica y como consecuencia de los análisis de mercado correspondientes, se incorpora a las líneas de trabajo el área telemarketing que no había sido priorizada en los primeros años del programa. El curso fue dividido. Las 40 hrs. previas se dividieron en dos: 20 hrs. básicas y 20 hrs. de práctica sobre el producto que se vende. Se han impartido 7 cursos con 88 personas y hay dos previstos para los meses de mayo-junio del 2005.

En Chile, a juicio de un capacitador en telemarketing, el nicho del call center es inmenso y es una buena oportunidad porque es un trabajo decente. Los ciegos tienen la capacidad de determinar el estado de ánimo de las personas, y esta capacidad es muy apreciada en los *call center*. Pero, agrega, se ha puesto el énfasis en ventas y hay que ponerlo en cobranzas, que es lo que más se requiere en el mercado.

En Argentina y Uruguay donde la crisis económica acompañó el desarrollo del Programa son visibles los vaivenes en la caída o crecimiento de los puestos de trabajo en telemarketing.

5.1.4. Cursos por demanda

Los cursos por demanda han tenido una expansión interesante en el caso de Argentina donde el programa se ha volcado a detectar nuevos nichos de mercado. Algunos de estos cursos son: auxiliar técnico radiólogo, pensados para insertar gente en hospitales públicos y

privados, y testeos olfativos y gustativos. A ellos se suman cursos de estenotipia. Uruguay este tipo de cursos se han realizado en las áreas de ventas, producción hortícola y auxiliar de cocina.

5.1.5. La opinión de los actores

Los capacitadores

En ninguno de los tres países existía un mercado de capacitadores en materia laboral con experiencia en población ciega, por lo cual los tres países innovaron en diversas formas de estímulo para la activación de un mercado de consultores.

En los tres países los servicios de capacitación se contratan de acuerdo a una modalidad mixta: consultores a título individual y empresas que prestan servicios de capacitación. Cabe destacar que aún cuando se contrate a empresas, en todos los casos el programa pone mucha atención en la persona que realiza la actividad y se trabaja con los mismos agentes por años (por ejemplo el caso de Diana Maar en Argentina o de Claudio Krug en Chile o de Rosa Silva en Uruguay).

El papel de los consultores es clave en el contexto de una población que tradicionalmente ha sido asistida o ayudada y que en esta oportunidad busca otro tipo de beneficio, el del apoyo para su propia independencia económica y social a través de la inserción laboral. Todos los capacitadores entrevistados expresan gran motivación y compromiso con el programa y con los ciegos. Cabe señalar que concuerdan respecto al tipo de dificultades que surgen para lograr la inserción laboral, señalando que en muchos casos responden más a las restricciones que enfrenta el mercado de trabajo que a la discapacidad de los postulantes.

Los beneficiarios

La evaluación de satisfacción de los beneficiarios en torno a los cursos y capacitaciones es en general sólidamente positiva.

En el caso de prelaboral, se señala que el curso contribuye a la autoestima y a apreciarse mejor como persona; se valora el aprendizaje de cosas concretas que ayudan a postular y permanecer en un empleo, como enfrentar, por ejemplo, una entrevista de trabajo. Se valora también el participar con un grupo de pares que vive situaciones similares.

En el caso de los cursos de informática, estos son vistos como un instrumento fundamental para la inserción laboral de los ciegos. Se estima que el dominio de la informática es un instrumento de integración que iguala a los ciegos frente al resto de la población y que permite eliminar barreras y diferencias.

Hay sin embargo críticas desde el lado de los beneficiarios y desde el lado de los capacitadores. Los primeros sostienen que hay materias que se pasan en forma somera (pantallazo de los temas), se cuestiona la conformación de los grupos que no serían suficientemente homogéneos dificultándose el aprendizaje grupal. Los segundos señalan que las personas creen tener una base de conocimiento informático, en circunstancias que

sus conocimientos son mínimos. Por ejemplo un curso informático de un mes bien hecho requiere 4° medio y conocimiento del teclado de memoria.

El telemarketing es evaluado positivamente. Los beneficiarios aprecian un nexo claro y posible entre la capacitación y el desempeño laboral posterior. Un beneficiario chileno entrevistado afirma que los cursos le han servido mucho, sobre todo informática. Antes de hacerlo, no conocía el teclado. Fue difícil cambiar overol y pala por terno y computador. De ser totalmente ignorante en el tema, pasó a ser uno de los beneficiarios más preparados del Programa. El curso de telemarketing también le sirvió, porque todos sus trabajos después de ingresar al programa han sido de trato telefónico.

Beneficiarios argentinos que participan en testeos olfativos destacan la acogida que les brindó el programa, la sorpresa frente a una oportunidad de trabajo frente a la cual no se tenía experiencia previa y la valoración de las nuevas oportunidades que se han abierto en este nicho de trabajo que permite compartir con otros compañeros ciegos.

5.2. Intermediación e inserción laboral

5.2.1. Pasantía laboral

La pasantía puede tener diferentes concepciones. Una concepción entiende la pasantía como un nexo entre la capacitación y el empleo. El pasante ejercita el conocimiento adquirido a la vez que existe la posibilidad de una contratación definitiva. Una segunda concepción entiende la pasantía como un rompe hielo en la empresa que le puede demostrar al empleador la conveniencia de contratar al trabajador una vez terminado el período de pasantía. En un tercer caso se entiende la pasantía como una oportunidad para que el trabajador aprenda a trabajar.

El programa se comportó de diferente manera en los tres países. En Chile, por ejemplo, no se han gestionado pasantías. En Uruguay y Argentina, especialmente en años pasados de crisis económica (2001-2002), las pasantías se constituyeron en alternativas laborales pues, en un contexto de gran desempleo, los beneficiarios asumían la práctica como un trabajo y la beca como un salario. Actualmente la situación ha cambiado, especialmente en el caso argentino, en que las pasantías ya no son un fin en sí mismas, casi como un empleo estacional, sino que se entienden como enganche con la empresa para una futura contratación.

El equipo del subprograma Argentina informa que en muchos casos comienzan la inserción laboral con modalidades de pasantías. La pasantía forma parte de la negociación en la empresa pues es una herramienta de negociación convincente que ofrece al empresario la oportunidad de probar, sin ningún costo, el vincular a un trabajador ciego a su empresa. Los profesionales del subprograma Argentina informan que no todos los beneficiarios que han conseguido empleo realizaron pasantías, pero de aquellos que las hicieron, un 70% han sido contratados por la empresa.

5.2.2. Condiciones de trabajo

Los mejores resultados en materia de condiciones de trabajo se han alcanzado en Chile, lo que no es sorprendente dado que este es el país que presenta el contexto económico más favorable. Las inserciones van acompañadas de contrato de trabajo en empresas formales y la remuneración en un 60% de los casos promedia los U\$ 330. En Argentina los trabajos son principalmente en jornadas parciales y el salario por hora es igual o mejor al salario mínimo. Más del 70% de los puestos son estables, lo que es resultado de la gestión previa de definición del perfil del puesto. Si bien los salarios son bajos, son acordes con la realidad económica Argentina. Los empleos y las pasantías cuentan con contratos de trabajo⁴.

5.2.3. Adaptación al puesto de trabajo

Un logro relevante alcanzado por el programa es la "adaptación a puestos de trabajo" que se está realizando con los excedentes acumulados por cada uno de los subprogramas en su proceso de ejecución, el que consiste en la instalación en comodato en las empresas de los soportes informáticos necesarios para permitir el desempeño laboral de los ciegos. Cabe recordar que esta acción no estaba prevista en el diseño original del programa y que su operación constituye un aprendizaje pues se comprueba que, dado el costo de la instalación, no cabe pensar que las empresas o los beneficiarios estarían en condiciones de realizar la inversión. En Chile con la compra de cada programa se instalan cinco puestos de trabajo. El costo del programa es de U\$ 1.000. En Argentina se usa un programa más avanzado que solo permite una adaptación por puesto. El costo es de U\$ 1.240. El procedimiento parte por ver si el sistema operativo de la empresa es compatible con el programa JAWS. El proceso de instalación requiere un trabajo codo a codo con el o los responsables del área informática de la empresa para ir ajustando las adaptaciones que son necesarias. En el caso de Chile, cada adaptación requiere unas cuatro visitas de 5 horas cada una.

En Argentina se han realizado 34 adaptaciones tecnológicas a puestos de trabajo, incluyendo programas computacionales y provisión de anotadores electrónicos (Brailles hablados) para empleos de administrativo, maestranza, recepcionista, telemarketing y otros. En Chile se han instalado en comodato softwares en 36 empresas, en algunas de ellas más de una instalación.

⁴ El subprograma Argentina ha aclarado sus puntos de vista señalando que no propicia la inclusión laboral informal y sin contrato y que no registra a ningún beneficiario en esas condiciones, o tiene contrato de pasantía o tiene contrato de trabajo. Los autónomos se encuentran cubiertos por la normativa aplicable en tales casos.

5.2.4. Incompatibilidad salarios / pensiones

Un tema que cruza al programa, que no se menciona en el diseño original y que se va tornando más complejo a medida que se van alcanzando logros en materia de inserción laboral, dice relación con la incompatibilidad que existe en los tres países entre la pensión asistencial por discapacidad y el salario. Los montos de las pensiones oscilan en torno a la U\$ 70 en los tres países. En Uruguay la FBU y la UNCU están abocadas a la elaboración de un Proyecto de ley para levantar esta incompatibilidad que funciona como un incentivo perverso e instala aprehensiones en las familias frente al riesgo de perder la pensión por una "aventura laboral".

Esta es una situación que aparece como un problema frente a los empresarios. Es el caso de un empresario entrevistado en Uruguay que expresa que no pueden obligar a las personas a que renuncien a su pensión pero es incómodo tener a un trabajador "en negro", condición laboral diferente a la de los otros trabajadores de la empresa.

5.2.5. El ciclo capacitación - empleo

Los dispositivos que instala el programa trasuntan un supuesto respecto a un ciclo de trabajo que en rigor solo a veces se cumple en la marcha del programa. Este ciclo a recorrer por los beneficiarios iría desde capacitación prelaboral, capacitación específica que puede incorporar informática más capacitación a la carta, luego una pasantía laboral en la cual se ponen en práctica los conocimientos adquiridos, para culminar con una inserción laboral definitiva. En la dinámica del programa no existe esta secuencia, hay casos de inserción sin ningún paso previo de capacitación, casos de pasantía sin vinculación con inserción ni con capacitaciones previas. Esta secuencia, a juicio de profesionales del programa, toma en cuenta que las personas vienen con saberes y experiencias previas, más allá de las capacitaciones que ofrece el Programa, por lo tanto, este asume su misión de equiparar la línea de partida pero también da los espacios y las oportunidades lo que es posible porque se realiza una completa evaluación de los beneficiarios que permite entonces realizar una ejecución más eficiente.

5.2.6. La opinión de los actores

Las empresas

Cada uno de los sub-programas ha tomado contacto con más de 90 empresas en busca de posibilidades laborales para los inscritos en el programa. En esta línea destaca el caso de Chile pues, de acuerdo a sus registros, ha contactado a 1.806 empresas. Los contactos son a nivel de gerentes generales y gerente de recursos humanos. Las empresas presentan buena disposición, apertura y una opinión positiva, a pesar de su total ignorancia sobre las posibilidades de inserción de ciegos.

Respecto del proceso de selección, contratación e instalación del trabajador, las empresas señalan:

- La selección de los trabajadores pasa por los procedimientos y requisitos propios de la empresa, sin medidas o criterios especiales.
- Se presentan pocas dificultades de adaptación y fáciles de corregir (despejar el pasillo)
- No hay sobreprotección ni ayuda especial
- En algunos rubros se requiere un período más largo de capacitación que el que requiere un trabajador vidente
- Todos funcionan con iguales obligaciones y derechos

Respecto del rendimiento de los trabajadores, se afirma:

- La evaluación general es satisfactoria y positiva "*las personas que se han integrado desarrollan muy bien y con mucha responsabilidad sus tareas. Son más responsables, hacen su trabajo a conciencia*" (empresa argentina que ha incorporado a tres trabajadores ciegos).
- El rendimiento depende del rubro y de la persona, pues para tareas similares hay algunos que son destacados y otros a los que les cuesta llegar a un buen rendimiento
- En algunas actividades los ciegos tienen mejor desempeño que los videntes

La opinión que entregan las empresas respecto del resultado de la contratación indica:

- Contribuyó a bajar el nivel de ausentismo
- Mejora la opinión que los trabajadores tienen de la empresa
- La empresa considera estar cumpliendo con un rol en el área de la responsabilidad social

Los beneficiarios

Para los ciegos la inserción laboral es una gran oportunidad que valoran, especialmente cuando acceden a trabajo asalariado, con contrato y una remuneración adecuada. En general los trabajadores se muestran agradecidos de la oportunidad de trabajar y hacen lo posible por entregar un buen rendimiento. Para los entrevistados, la combinación que comprende laboral-informática y capacitación para el puesto de trabajo entrega herramientas que los fortalecen como personas y como trabajadores y que constituyen un apoyo eficaz para participar en el mercado de trabajo. Muchos de ellos no se habían imaginado oportunidades como las que están realizando actualmente.

Cuando un entrevistado afirma que los *calls centers* representan un *trabajo decente*, trasunta un juicio comparativo acerca de las oportunidades de trabajo que tenían los ciegos. Estas eran pocas, principalmente el comercio callejero, masajes, ayudante de cocina y similares en el caso chileno. En Argentina se contaba con la participación en organismos públicos (kioscos) el Coro y la Banda Sinfónica de Ciegos. La informática y la telefonía abren nuevas posibilidades a los escasos horizontes de mercado y los pobres horizontes posibles para los ciegos⁵.

⁵ No debe entenderse de la afirmación anterior que se recomienda enfatizar la capacitación e inserción laboral de población ciega en la telefonía, pues ello podría significar que se repitiera el ciclo de acortar horizontes. Uno de los resultados más destacados del programa es la apertura a nuevos nichos de mercado en lo cual el subprograma Argentina ha tenido un desempeño sobresaliente.

5.2.7. Encuesta aplicada en Chile sobre “Desenlace Laboral y Juicios Sobre los Servicios Ofrecidos por el Programa”

La encuesta se aplicó a 80 beneficiarios del programa localizados en la Región Metropolitana en el mes de enero del 2005. El universo de beneficiarios incluyó:

- a) beneficiarios hombres y mujeres registrados en las bases de datos del programa
- b) que hayan realizado y finalizado cualquiera de las actividades de capacitación e inserción laboral contempladas por el programa (no se considerará a quienes solo se inscribieron)
- c) residentes en Santiago que se hubieran inscrito en el programa hasta el mes de diciembre 2004 o antes de esa fecha

El cuestionario fue construido intentando recoger información que permitiera obtener la evaluación que hacen los beneficiarios respecto de su participación en el Programa, sin ahondar en una evaluación más exhaustiva de los cursos. Los módulos de la encuesta fueron 5: Identificación, Actividad, Inserción Laboral, Inserción Social y el Programa.

Los resultados de la aplicación de esta encuesta en general son positivos. Esto se constata al observar que en la actualidad la mayor parte de los encuestados trabaja, mientras cuando conoció el Programa estaba cesante o buscando trabajo. Asimismo, se observa que el Programa justifica su propósito, en tanto la mayor parte de los entrevistados señala como principal motivación para inscribirse, la necesidad de capacitación para trabajar.

En relación a las actividades específicas que realiza el Programa – apresto laboral, práctica y capacitación e inserción laboral- se aprecia que entre las personas que han realizado apresto, la evaluación que hacen es positiva en la totalidad de los casos. Por su parte, quienes realizaron prácticas en su mayor parte recibieron salario. En general no encontraron mayores dificultades, salvo el hecho de que el equipamiento del lugar era diferente al que se había aprendido a usar. El trato recibido en el entorno laboral es calificado como bueno o muy bueno, salvo en el caso de los clientes o personas que se debió atender.

Respecto a los cursos de capacitación, mayormente se considera que los conocimientos que entregaron fueron útiles, si bien un grupo significativo señala que lo fueron sólo algunas veces. Los aspectos que se reconocen como más positivos son la capacidad de resolver problemas y los conocimientos específicos del oficio.

En relación a inserción laboral, cabe mencionar que una gran mayoría de los entrevistados (casi tres cuartos) han tenido algún trabajo entre el término de su práctica y la actualidad, y que el 90% está trabajando actualmente. Los aspectos aprendidos en el Programa que se mencionan como más importantes, son la mayor confianza en sí mismo y, al igual que en el caso de quienes realizaron prácticas, los conocimientos específicos del oficio. Destaca el que se asevere que en la experiencia laboral no se han encontrado mayores dificultades, y que el trato recibido en el entorno laboral en general es bastante bueno.

Las condiciones en que se ha desarrollado el trabajo no parecen ser “especiales” o muy distintas a las del trabajo de personas sin problemas de visión: en promedio, la jornada

5.2.7. Encuesta aplicada en Chile sobre “Desenlace Laboral y Juicios Sobre los Servicios Ofrecidos por el Programa”

La encuesta se aplicó a 80 beneficiarios del programa localizados en la Región Metropolitana en el mes de enero del 2005. El universo de beneficiarios incluyó:

- a) beneficiarios hombres y mujeres registrados en las bases de datos del programa
- b) que hayan realizado y finalizado cualquiera de las actividades de capacitación e inserción laboral contempladas por el programa (no se considerará a quienes solo se inscribieron)
- c) residentes en Santiago que se hubieran inscrito en el programa hasta el mes de diciembre 2004 o antes de esa fecha

El cuestionario fue construido intentando recoger información que permitiera obtener la evaluación que hacen los beneficiarios respecto de su participación en el Programa, sin ahondar en una evaluación más exhaustiva de los cursos. Los módulos de la encuesta fueron 5: Identificación, Actividad, Inserción Laboral, Inserción Social y el Programa.

Los resultados de la aplicación de esta encuesta en general son positivos. Esto se constata al observar que en la actualidad la mayor parte de los encuestados trabaja, mientras cuando conoció el Programa estaba cesante o buscando trabajo. Asimismo, se observa que el Programa justifica su propósito, en tanto la mayor parte de los entrevistados señala como principal motivación para inscribirse, la necesidad de capacitación para trabajar.

En relación a las actividades específicas que realiza el Programa – apresto laboral, práctica y capacitación e inserción laboral- se aprecia que entre las personas que han realizado apresto, la evaluación que hacen es positiva en la totalidad de los casos. Por su parte, quienes realizaron prácticas en su mayor parte recibieron salario. En general no encontraron mayores dificultades, salvo el hecho de que el equipamiento del lugar era diferente al que se había aprendido a usar. El trato recibido en el entorno laboral es calificado como bueno o muy bueno, salvo en el caso de los clientes o personas que se debió atender.

Respecto a los cursos de capacitación, mayormente se considera que los conocimientos que entregaron fueron útiles, si bien un grupo significativo señala que lo fueron sólo algunas veces. Los aspectos que se reconocen como más positivos son la capacidad de resolver problemas y los conocimientos específicos del oficio.

En relación a inserción laboral, cabe mencionar que una gran mayoría de los entrevistados (casi tres cuartos) han tenido algún trabajo entre el término de su práctica y la actualidad, y que el 90% está trabajando actualmente. Los aspectos aprendidos en el Programa que se mencionan como más importantes, son la mayor confianza en sí mismo y, al igual que en el caso de quienes realizaron prácticas, los conocimientos específicos del oficio. Destaca el que se asevere que en la experiencia laboral no se han encontrado mayores dificultades, y que el trato recibido en el entorno laboral en general es bastante bueno.

Las condiciones en que se ha desarrollado el trabajo no parecen ser “especiales” o muy distintas a las del trabajo de personas sin problemas de visión: en promedio, la jornada

laboral alcanza a 7.9 horas, se trabaja 5 días a la semana, y en empresas de gran tamaño.

En relación a seguridad social, los trabajadores cuentan mayormente con contrato, y el salario en promedio es superior al salario mínimo, ascendiendo aproximadamente a \$182 mil. Respecto a la inserción social de los encuestados, se constata que menos de la mitad de ellos participan en organizaciones de o para ciegos o en otro tipo de organización.

Finalmente, hay varias preguntas que implican un juicio respecto a aspectos del Programa tales como su capacidad de aportar en las dimensiones social y personal, la calidad y pertinencia de la capacitación y el modo de funcionamiento, en las que los resultados no son buenos. Esto llama la atención porque las opiniones de los entrevistados no se corresponden con la restante información recabada en la encuesta en materia de capacitación e inserción laboral. Como veremos, la evaluación más positiva se concentra en el funcionamiento del Programa, mientras la peor está en la capacidad de éste para entregar capacitación e insertar en empleo.

Hay que matizar este juicio tomando en cuenta tres argumentos. En primer lugar, los conocimientos adquiridos en la capacitación, fueron, en más de la mitad de los casos consultados, útiles en la práctica, lo que indica que el Programa efectivamente entregó capacitación pertinente.

El segundo argumento se relaciona con el anterior y corresponde a un tema de tipo sociocultural. El mundo de los ciegos, así como el mundo de las personas con discapacidad en general, está cruzado por el asistencialismo, lo que podría traducirse, en este caso, en que las expectativas que se tienen del Programa son “que dé trabajo”, sin considerar que el Programa prepara, capacita e intermedia para buscar trabajo, pero no “da trabajo” de manera directa.

En tercer lugar, si se toman en cuenta las diversas actividades de evaluación realizadas a lo largo del desarrollo del Programa, las que incluyen entrevistas a trabajadores ciegos, no hay coincidencia entre los resultados recogidos mediante esas técnicas y las opiniones expresadas en esta encuesta.

En último lugar, cabe reflexionar también sobre la positiva evaluación que se hace sobre el *funcionamiento del Programa*. Pensamos que ésta se debe a que el Programa se ha convertido en un espacio de encuentro y acogida permanente para los ciegos, quienes, aunque en muchos casos están inscritos en organizaciones de ciegos, no las perciben como una instancia propia y que busca resolver problemas, tal como la que ha abierto el Programa. Es importante mencionar que en otras experiencias ajenas al Programa a las que se ha convocado ciegos, al identificarse mencionan pertenecer al Programa Chile, como si éste fuese una organización *de ciegos*, y no un programa *para ciegos*, como lo es en los hechos⁶.

⁶ Estas actividades corresponden a los Talleres Participativos de Levantamiento y Difusión de Información, realizados en el marco de “Análisis de Medidas del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS) para favorecer a las Personas con Discapacidad”, que fue conducido por la consultora durante el año 2004, por encargo de Transantiago.

5.3. Microemprendimientos

El diseño original del Programa de Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes contempló actividades de capacitación para microemprendedores pero no créditos o ayudas reembolsables. Esta actividad **se ha ejecutado con excedentes del Programa.**

Solo se han instalado microemprendimientos en Argentina y Uruguay. En Chile, por una decisión institucional, FONADIS ha descartado este camino como alternativa de política pública para la inserción laboral de población ciega.

Tanto en Argentina como en Uruguay se aprobaron menos proyectos de los que hubieran pensado, 6 en Argentina y 19 en Uruguay. En el caso Argentino, se afirma que las propuestas llegan al subprograma en la forma de ideas generales que junto al equipo se empiezan a desarrollar conjuntamente. Cuando el proyecto prospera es porque han trabajado mucho juntos. Los aportes en algunos casos son reembolsables, cuando se refiere a materias primas, y en otros no reembolsables como herramientas. Sin embargo, estas se entregan a FAICA quien las asigna en comodato al beneficiario.

Los emprendedores reciben capacitación para el desarrollo de su actividad. Señala un capacitador uruguayo que percibió una reacción muy positiva de parte de los participantes quienes expresaron gran compromiso con la capacitación.

Las actividades productivas financiadas recorren los siguientes rubros: grabación de CDs, panqueques, productos de limpieza, elaboración de granola, cursos de yoga, tejido artesanal, mermeladas caseras, panadería.

No resulta fácil emitir una opinión evaluativa respecto de los resultados alcanzados en la línea de apoyo a los microemprendimientos pues, por un lado los resultados son magros: solo 25 casos y con dudas acerca de la sustentabilidad futura de las acciones emprendidas. Sin embargo, esta parece ser una oportunidad atractiva, y quizás la única, en numerosos casos en los cuales no es posible un desenlace laboral como empleado. Por ejemplo: en la situación de ciudades de poca vitalidad económica, en el caso de población mayor de difícil empleabilidad y en tiempos de contracción económica.

Estos resultados tienen relación con el contexto cultural asociado a la ceguera. El concepto de emprender no está presente en la cultura de los ciegos, más bien acostumbrados a la asistencia y la protección. En el trabajo asalariado los ciegos participan de una comunidad de trabajadores, mientras que en la micro empresa o el micro negocio, deben hacerse cargo de sí mismos. Para llegar a los pocos números que los tres países presentan en materia de microemprendimientos hay detrás un significativo esfuerzo de gestión del programa, que en forma creciente debe compartirse con las organizaciones de ciegos y con las secretarías y/o municipios correspondientes.

Cabe destacar que las actividades realizadas en provincias y regiones donde se verifican los microemprendimientos están asociadas al trabajo del programa en la instalación de kioscos

de la cadena Q. La evaluación demuestra que ambas iniciativas: microemprendimientos y kioscos permiten abrir el tema de la incorporación laboral de la población ciega en regiones y provincias y activar el compromiso de organizaciones y entidades públicas locales.

5.4. Cadena Q

En los tres países se han instalado kioscos como iniciativas de microemprendimiento para la población ciega. El kiosco es financiado con recursos de FOAL, cuesta U\$ 3.000, queda en propiedad de la organización de ciegos y se entrega en comodato a los beneficiarios.

La tarea de selección de espacios y negociación de autorizaciones demanda trabajo a los subprogramas y a las organizaciones de ciegos locales, que colaboran activamente en la tarea. También participan en estas gestiones intendencias, municipios y secretarías de empleo y discapacidad, según sea el caso en los distintos países.

La selección de los beneficiarios se realiza de común acuerdo entre las organizaciones y el subprograma. Con la preselección inicial, se les entrega capacitación y, posteriormente, entre aquellos que han pasado con éxito estos pasos iniciales, se selecciona a los beneficiarios definitivos. El programa les entrega como préstamo en Chile y Uruguay un monto de U\$ 300 para la compra del stock inicial de productos, los que deben reembolsarse mensualmente con una lógica de crédito blando. En Argentina los recursos se entregan en la forma de donación (aunque en el pasado también operó como un crédito), de acuerdo a directrices impartidas por FOAL. Los recursos reembolsados ingresan a las organizaciones de ciegos para luego destinarse a nuevas actividades de la cadena Q. Los microemprendedores reciben acompañamiento técnico en los primeros meses de la instalación.

En Uruguay se han instalado 5 kioscos, no obstante se habían propuesto entre 8 y 10. Las actividades de capacitación en gestión de los kioscos se realizaron en Florida y en Montevideo (el programa financió los traslados) y hay otro programado en Paysandú. Tuvieron una duración de 4 meses y se inscribieron 22 personas. La primera materia fue comportamiento emprendedor. Terminado el primer ciclo se realiza una evaluación y siguen a la segunda etapa solo los que aprueban. Fueron 17 los que continuaron a la segunda materia: gestión de kioscos.

En Chile se han instalado 15 kioscos. No ha sido fácil conseguir los lugares y seleccionar a los emprendedores adecuados. Se dan casos de personas que no están dispuestas a cumplir con los horarios, que no abren el kiosco algunos días, o que no cumplen con el aporte mensual que deben entregar a UNCICH de U\$ 10 a U\$ 15 mensuales. Estos problemas han redundado en que se ha retirado el kiosco a quienes no cumplen.

En Argentina se han instalado 36 y adicionalmente hay 10 están en proceso. El proceso es largo: lo primero es tomar contacto con una asociación de ciegos local, si es que la hay, quienes hacen la gestión institucional, evalúan el lugar y a los beneficiarios. Colabora la gerencia de discapacidad de la provincia con la que se tiene convenio firmado, la que

representa al subprograma en la provincia. Hay convenios con dos gerencias: Chaco y Mendoza. Muchas veces, en medio del proceso, miembros del equipo viajan a apoyar las gestiones en curso. Siempre el proceso concluye con una visita para evaluar el lugar seleccionado, finalizar la selección de los beneficiarios y acudir a la municipalidad. Normalmente no instalan uno, sino mínimo dos kioscos, aprovechando las gestiones realizadas para obtener dos resultados.

Un testimonio recogido en Chile instala una señal de atención en relación a la selección de los beneficiarios. Una beneficiaria a la que se le asignó un kiosco de artículos de librería al interior de una universidad y a la que definitivamente no le gusta esta actividad afirma que piensa seguir con el kiosco mientras no haya una opción mejor, pero lo que en verdad le gustaría es volver a trabajar con operadora telefónica con sueldo fijo. El caso es complejo pues se trata de una beneficiaria con capacidad intelectual limitada y trastornos de personalidad que se derivan de su ceguera congénita. Sus urgentes necesidades económicas determinaron la alternativa de trabajo en asociación con un beneficiario que presenta características personales que permiten la gestión del negocio. Su ingreso al mercado formal, según los profesionales del equipo del programa, es improbable.

En general, tanto en términos de microemprendimientos como de gestión de kioscos, se observan resultados prometedores pues se ha logrado levantar pequeñas unidades productivas administradas por población ciega, pero es prematuro hacer una afirmación sobre el potencial de estas iniciativas en materia de estabilidad laboral y de ingresos de los beneficiarios. Hay que hacer notar que estas iniciativas demandan mucho esfuerzo de gestión a los equipos del programa. Es conveniente prestar atención a los resultados en materia de generación de ingreso y sustentabilidad de los proyectos en marcha para poder levantar una opinión definitiva sobre estos resultados.

VI. COMPONENTE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Este componente tiene como objetivo mejorar la capacidad institucional de las organizaciones de ciegos. El diagnóstico inicial sobre estas organizaciones señala que tienen un carácter asistencialista, con poca participación e iniciativa de las bases, cuyos dirigentes son poco representativos y cuya misión y estructura organizacional es ambigua. Por un lado se plantean como organizaciones reivindicativas ligadas a la defensa de derechos de la población discapacitada, por otro, basan su quehacer en programas de asistencia para ciegos. En esta dinámica son frecuentes las rivalidades, los pequeños cacicazgos y las disputas de poder. Esta es la primera experiencia de participación de las organizaciones en un programa exigente en términos técnicos y administrativos, cuya gestión se asocia a la mecánica de proyectos y la prestación de servicios concretos.

El programa espera de estas organizaciones que cuenten con a) capacidad de gestión para implementar acciones de capacitación e inserción laboral, b) con capacidad para administrar recursos materiales y técnicos. Por ejemplo, los kioscos y los programas JAWS son de propiedad de las organizaciones, además de otros equipos como computadoras, scanners y diferentes elementos tiflotécnicos adquiridos durante la ejecución del Programa, así como los equipamientos entregados en comodato a los microemprendedores. c) con capacidad política para hacer de interlocutor con autoridades y poner en la agenda pública el tema de la inserción laboral de población ciega. Sin embargo, las organizaciones de ciegos están lejos de estos conceptos.

La línea de capacitación organizacional está dirigida a personas prioritariamente afiliadas a organizaciones con edades de entre 20 y 40 años. Las metas del subcomponente por país son: realizar 4 cursos en Argentina, 3 en Chile y 1 en Uruguay. Los participantes por cursos deben ser entre 20 y 25 personas. Los contenidos formativos previstos comprenden: a) habilidades de dirección; b) competencias organizativas; c) conocimientos gerenciales básicos (estructura financiera, captación de fondos públicos y privados, gestión financiera y análisis jurídico/laboral); y c) conocimientos básicos sobre desarrollo de proyectos. Desde la FOAL los subprogramas recibieron un completo curriculum a desarrollar en estos cursos. Estos cursos contemplaron becas y traslados para personas residentes en provincias, se realizaron durante períodos extensos en el tiempo de ejecución y combinaron asuntos teóricos y lectivos con ejercicios y prácticas.

En Uruguay se realizó un curso de fortalecimiento institucional en el que participaron 18 personas. El curso duró más de un año realizándose los días Viernes, Sábado y Domingo. Terminó en marzo del 2003. Afirma uno de los participantes que “sirvió para abrir la cabeza por todo lo que se insistió en el tema de la eficiencia y la calidad, hacer las cosas bien”.

En Chile se han realizado tres cursos de fortalecimiento, los que han estado a cargo de la consultora ORT, con amplia experiencia de trabajo en capacitación a discapacitados y en el campo de la educación. El primero se realizó en Santiago por un período de 4 meses, con una modalidad de trabajo de 200 horas cronológicas distribuidas en 5 módulos de 40 horas

cada uno. Las clases se impartieron en horario vespertino: de 6.30 a 21.30 hrs. Participaron 20 estudiantes.

Luego se realizaron cursos de capacitación en liderazgo apuntando al recambio de los dirigentes de las organizaciones de ciegos y, por este medio, a su fortalecimiento institucional.

Se hizo un curso en Santiago, uno en Concepción y otro en La Serena. Los módulos trabajados fueron: liderazgo, administración, legal, formulación de proyectos y trabajo en equipo, con una duración total de 120 hrs. El trabajo final de cada alumno debía ser la formulación de un proyecto para la fundación de una organización. El curso incluía una etapa de seguimiento, que sin embargo, no se realizó. UNCICH estuvo a cargo de la selección de las personas y hay quienes señalan que no fueron las más adecuadas, por el desnivel en el grupo de participantes. Participaron 20 personas en cada curso. De ellos, 5 o 6 están activos en diversas instituciones.

En Argentina se hicieron cuatro cursos distintos, tres de ellos realizados por universidades. Hubo 106 personas en todos los cursos. Para la logística, se contó con una disposición de gratuidad en el transporte en buses, 2 plazas por bus (disposición que estuvo vigente para el último curso). En ocasión de la asamblea de FAICA se hizo un taller de fortalecimiento institucional previo, aprovechando la presencia de numerosos dirigentes.

Cabe destacar que la elección de las consultorías no fue casual. Se trabajó con una universidad pública, una privada y una fundación con experiencia en capacitación al tercer sector, de modo de dejar capacidad institucional entre estos consultores.

En los tres países el proceso y la experiencia de capacitación produjeron un pequeño terremoto en las organizaciones: renuncias, renovación de dirigentes, cambio generacional, reformulación de estatutos, etc. Estos procesos han estado marcados por sentimientos de inestabilidad y de discontinuidad entre antiguas maneras de operar y/o de liderar a las organizaciones y nuevas maneras que comienza a instalar una camada más joven que ha participado en los cursos impartidos por el programa y que intenta vitalizar a las organizaciones. Ejemplos de lo sucedido son los siguientes:

- En Argentina, la organización "Nueva Cultura" logró gestionar su propia sede, cambió sus estatutos para poder prestar servicios de integración laboral y logró ser un centro de rehabilitación y vender sus servicios a las obras sociales. La presidenta de esta organización ha señalado que ahora, después de fortalecerse y sacar adelante sus propios proyectos, están en condiciones de asumir una función en FAICA. Hay otros ejemplos: Tiflonexos está vendiendo servicios como soporte virtual a personas ciegas apoyándose en metodologías de presentación de proyectos aprendidas en el curso. El secretario del Movimiento Unidad de Ciegos de Rosario, MUCAR, trabajó un tiempo en la secretaría de discapacidad del municipio. En Catamarca formaron una Asociación de ciegos que estaba dormida. En Mendoza los ciegos retomaron la asociación de ciegos.

Otro caso de interés es el de la Biblioteca Argentina para Ciegos, BAC. Después del curso de fortalecimiento institucional en el que participaron 5 directivos, ellos propusieron hacer

planificación y gestión. Se hizo un ejercicio de fortalezas y debilidades. Al poco tiempo el Presidente dijo que él no podía conducir ese proceso y se retiró con otros 5 directivos.

En el caso de FAICA, cuya comisión directiva está compuesta por 10 miembros, hace dos años se incorporaron 5 nuevos actores que habían participado en los cursos del programa. El mes de marzo del 2005 hubo elecciones en FAICA y ahora 8 de 10 integrantes de la Comisión Directiva han participado en los cursos del programa.

- En Julio 2004, un grupo vinculado al subprograma Chile, creó una comisión asesora a la UNCICH conformada por 5 personas. Se han organizado en 4 áreas de trabajo y están abocados a la reforma de los estatutos. Se espera cambio en la directiva en las elecciones a realizarse en mayo 2005. Entre los proyectos hacia el futuro está el cambio institucional que les permita vender servicios a la población ciega.

- La UNCU de Uruguay es una organización que logró reflotarse a partir del curso. A los dos meses de iniciado el curso se fortalece y asume un nuevo presidente. A los cinco meses, sin embargo, cambian al nuevo Presidente por manejo inapropiado de recursos. Asume entonces el actual Presidente, quién había entrado como suplente. La gestión actual tiene el propósito de promover cambios al interior de la institución. La primera tarea que se han propuesto es contar con una sede. Para ello venderán una propiedad que tienen en común con la FBU. Instalarán allí un taller de informática.

De acuerdo a la opinión de entidades de capacitación que impartieron cursos de fortalecimiento institucional tanto en Chile como Argentina, la evaluación que hacen es positiva respecto de los progresos y compromiso personal de los participantes, pero compleja respecto del diagnóstico que comparten en torno al contexto organizacional del cual ellos vienen. Señalan que se trata de organizaciones de muy bajo desarrollo organizacional, dirigidas con criterios personalistas y no institucionales y sin capacidad de proyectar acciones. Además, los grupos que se conformaron para participar en los cursos eran heterogéneos y con muy distintos grados de preparación inicial, lo que dificultó el proceso grupal en los tres países. En todo caso, un punto a tener en cuenta es que estos actores señalan que las limitaciones o problemas planteados por los beneficiarios en el desarrollo de los cursos tienen mucho más que ver con la marcha de las organizaciones que con dificultades provenientes de la discapacidad.

Entre las recomendaciones que los consultores levantan para mejorar procesos y resultados del fortalecimiento institucional se encuentran: fortalecer a las personas y simultáneamente a las organizaciones, mejorar la composición de los grupos y hacer seguimiento a proyectos surgidos en el contexto de los cursos.

¿Cuál es, desde el punto de vista de la evaluación del programa, el resultado alcanzado por este componente? El componente fortalecimiento no generó satisfacción a los gestores del programa, aunque sí inspiró una opinión positiva entre capacitadores y beneficiarios de los cursos. ¿Por qué no generó satisfacción? Porque nadie imagina que mediante la metodología de cursos puedan resolverse los problemas estructurales de las organizaciones, agravados por una demanda propia del tiempo presente, más exigente en materia de gestión y resultados. En esta línea, las propuestas van por generar un cambio estructural que modernice y profesionalice las organizaciones para que sean capaces de liderar una oferta

de servicios adecuados (no solo asistenciales) para los ciegos y de actuar como la voz pública de los derechos ciudadanos de esta población. FOAL ha venido elaborando una propuesta que ha sido compartida con las organizaciones de transformar a las organizaciones de modo que conjuguen aquello que hoy diferencia a las instituciones entre organizaciones *de o para* ciegos. Se trata de propender a la instalación de organizaciones *de ciegos* lideren la oferta de servicios *para ciegos* en la perspectiva de una adecuada integración social de la población ciega, por la vía de gestionar iniciativas de inserción laboral, distribución de material tiflológico y gestión de proyectos.

VII. COMPONENTE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

El componente comunicaciones tiene dos expresiones, por un lado una línea de trabajo común a todo el programa, el que fue encargado al subprograma Argentina y, por otro, una línea de trabajo específica de cada país. Compartiendo el objetivo general de sensibilizar a la población sobre las potencialidades laborales de las personas ciegas y dar a conocer el Programa, las actividades comunicacionales pretenden lograr como resultado que la población modifique su imagen negativa y/o asistencial respecto de los ciegos y los valore como personas con posibilidades de integrarse plenamente al mundo laboral y a la sociedad en general.

En relación al componente comunicaciones del programa en su conjunto, no ha habido novedades en esta materia en los últimos años, por lo que los resultados alcanzados en la evaluación intermedia en la que se señala que el material que generó un consultor contratado para este efecto generó diversas piezas comunicacionales. Sin embargo, como se comentó en la evaluación intermedia, el material no tiene cualidades comunicacionales y no ha sido utilizado por los subprogramas.

Argentina ha desarrollado su folletería y actividades de difusión en concordancia con las actividades que ha impulsado para el conjunto del programa. Uruguay desarrolló su propia imagen corporativa que se expresa en carpetas y paneles y en el nombre que han otorgado al subprograma: INTEGRA. Chile elaboró un folleto muy sencillo y ha orientado sus actividades de difusión a radios y periódicos, las que incluyen un spot radial. Entre las actividades de difusión más llamativas está la campaña realizada en las estaciones del metro de Santiago, con la instalación de gigantografías alusivas a los atributos positivos de los ciegos e información sobre el programa. Consisten en una imagen visual impactante, una frase o idea fuerza y las coordenadas del programa.

Argentina ha impreso folletos en sistema braille y en tinta para su difusión, creó un aviso radio (realizado por un locutor ciego), uno de televisión y un CD Card.

Asimismo el subprograma logró visibilidad pública a través de notas en diarios sobre los nichos laborales que creo como en el caso de testeos olfativos y degustativos.

VIII. CONCLUSIONES

Para terminar este informe se presentan aquí las conclusiones de la evaluación del Programa de Capacitación e Inserción Laboral de la Población Ciega realizado entre los años 2000 y 2005 en Argentina, Chile y Uruguay. Más allá de exponer los principales resultados alcanzados, que como se ha mencionado previamente son positivos, interesa relevar las claves que explican esos resultados y extraer los aprendizajes que deja la experiencia realizada, más valiosos aún si se toman en cuenta tres factores relevantes que se señalan a continuación:

Primero, en ninguno de los países, ni en América Latina, existían precedentes de política pública en la materia. La trayectoria previa era la de una política asistencial y, si bien en el curso de los años 90 se había instalado una institucionalidad ligada a programas especiales de empleo de población discapacitada, no había ningún precedente de políticas de inserción laboral exitosas y menos aún para la discapacidad en ciegos.

Segundo, en los tres países, pero mucho más severamente en Argentina y Uruguay, el inicio del programa coincide con un ciclo de recesión económica que constituyó un escenario nada favorable a los propósitos de inserción laboral. Ello redundó en que los programas debieron ajustar sus líneas de trabajo, innovar y buscar alternativas, siendo las más destacadas las llevadas a cabo en el caso argentino que abrió senda en la generación de nuevos nichos laborales en los cuales los ciegos tienen ventajas naturales: testeos olfativos y degustativos, estenotipia y revelación de placas radiográficas.

Tercero, el programa logra aciertos aún cuando algunos de los supuestos de su diseño no se cumplen. El primero, ya mencionado, se refiere a la condición del mercado de trabajo en los países. Otros dicen relación con la hipótesis de que los ciegos tendrían la disponibilidad de trabajar si la oportunidad se les presenta en circunstancias que, lo que el programa detecta, es la importancia de la tarea de socialización, entrenamiento y apoyo a un sector de población sin experiencia en ser auto responsable y auto valente. Otro supuesto que no se verifica es que la población ciega habría alcanzado niveles mínimos adecuados para avanzar en iniciativas de capacitación, lo que no se cumple en el caso uruguayo donde su nivel inicial es muy bajo.

A. Principales Resultados

1. El programa logra inscribir como beneficiarios a una gran cantidad de personas de ambos sexos, siendo mayoritaria la población masculina en Chile y Uruguay, mientras que en Argentina la distribución por sexo es más pareja.
2. Los subprogramas superan con creces las metas originales de inserción laboral a diciembre 2004.
3. Los beneficiarios valoran las ofertas que les hace el programa y expresan satisfacción en materia de la capacitación recibida y las oportunidades laborales que

se les han abierto.

4. Los capacitadores, ya sea consultoras, universidades, ONGs, o personas naturales, no tenían, salvo excepciones, experiencia en capacitación de población ciega. No obstante logran un adecuado nivel de desempeño que es valorado por los equipos del programa en los tres países, los beneficiarios y los propios capacitadores. Ello se ve acompañado por un creciente compromiso de su parte con los objetivos del programa.
5. Las empresas se han ido abriendo a la posibilidad de integrar trabajadores ciegos y expresan satisfacción por el rendimiento que logran en sus tareas y el aporte social y cultural que su incorporación brinda a la empresa. Queda como deuda despegar las inserciones del discurso de responsabilidad social de la empresa.
6. El programa también abre senda en materia de autoempleo, microemprendimientos y gestión de kioscos para ventas, aunque estos logros tienen menos tiempo, reclaman mucha tarea de gestión de parte de los ejecutivos de los programas y apoyo de las organizaciones locales de ciegos.
7. La oferta de cursos a la carta ha demostrado ser una herramienta eficaz cuando no se conocen a priori las necesidades del mercado de trabajo. Estos grados de libertad en la decisión temática de los cursos en manos de los equipos ejecutores de los subprogramas ha permitido unir de manera positiva la relación entre capacidades necesarias para el puesto y puestos reales para inserción de los ciegos. Esto se ha traducido en el desarrollo de capacitaciones vinculadas / adaptadas a los puestos en que hoy se desempeñan los inscritos. Los tres países han utilizado este recurso para garantizar las inserciones.
8. En los tres países el Programa operó como un programa de capacitación con inserción laboral. Pero en muchos casos de los beneficiarios que se capacitaron no se logró desarrollar una vía para la inserción laboral. El programa operó como programa de inserción laboral propiamente tal entre aquellos beneficiarios que contaban con un nivel educativo acorde a las necesidades del puesto de trabajo donde solo hacía falta la capacitación específica para el puesto.
9. Los registros del programa constituyen la más completa base de datos sobre población ciega disponible en los países.
10. Los tres subprogramas han contribuido a conformar una red institucional de actores que han logrado mayor conocimiento, compromiso y capacidad de respuesta en temas de capacitación e inserción laboral de población ciega.
11. La operación del programa ha contribuido a generar una red social de apoyo y contención de la población ciega que se acerca a las oficinas en busca de encuentro, información y acogida. Para muchas de las personas con baja visión el programa constituyó el primer contacto con la propia discapacidad.
12. El programa constituye un notable depósito de aprendizaje en torno a la política pública focalizada en población discapacitada.
13. Por último, si bien este era un solo programa con directrices comunes y un manual operativo muy específico, los subprogramas encontraron el espacio para poder imprimir el sello nacional a las tres trayectorias, lo que hace que cada una ellas sea diferente y valiosa, cumpliendo todas con las metas y propósitos del programa.
14. Cabe formular como recomendación, al momento del cierre del programa, que las oficinas de los subprogramas entreguen a todos los inscritos información adecuada sobre la finalización del Programa. A la vez, se sugiere apoyar el enlace entre estas

personas y las organizaciones.

B. Claves de éxito

Como claves de éxito de los resultados alcanzados cabe mencionar:

1. Las instituciones financiadoras, dado que el BID otorga seriedad y credibilidad a las ofertas del programa, a la par que su sistema de administración aporta gran tranquilidad respecto del manejo de los fondos. FOAL entrega permanente y valioso soporte técnico.
2. La participación de las entidades gubernamentales en los Comités de Dirección y los nexos institucionales con otros programas de empleo en curso en los tres países.
3. La calidad, compromiso, flexibilidad y espíritu de equipo de los equipos nacionales de los tres subprogramas.
4. El rol decisivo del gestor laboral, tanto en lo que se refiere a la apertura de negociaciones con las empresas como al apoyo y contención a los beneficiarios.
5. El concepto de intermediación laboral que es la piedra angular en el diseño del programa, dado que se demuestra que es imprescindible una labor profesional y especializada que actúe en la construcción del vínculo entre la oferta y la demanda de empleo en población ciega. A partir de la experiencia del programa cabe señalar que la capacitación por sí misma no sirve, debe complementarse con intermediación.
6. La flexibilidad del programa y de los organismos financiadores para introducir modificaciones al diseño original. El cambio más importante desde el punto de vista de las perspectivas de empleabilidad y sustentabilidad del programa dicen relación con la adaptación a puestos de trabajo en Chile y Argentina, lo que ha permitido que se pueda instalar en comodato el programa de software JAWS en las empresas y se puedan financiar mediante microcrédito microemprendimientos.

C. Nudos críticos

1. Al evaluar el programa mirando retrospectivamente, un elemento destaca como un nudo crítico con el que se debió operar, que puso techo a los posibles impactos del programa y que deja instalada la necesidad de reflexión e intervención hacia el futuro. Este dice relación con las restricciones que presentan las organizaciones de ciegos para liderar y acompañar procesos de gestión modernos y emprendedores como lo es el propio programa de capacitación e inserción de la población ciega.
2. Un segundo nudo crítico a tener en cuenta dice relación con el manejo de la información en las Bases de Datos que administró el programa. Será necesario definir quienes serán en cada país los depositarios de las bases de datos quienes debieran continuar con la tarea de carga de datos aún pendiente y con la actualización de la información que aún se puede llevar adelante.

En los tres países se afirma que las organizaciones de ciegos tienen que enfrentar un recambio generacional. Los cambios se ven impulsados también porque cambió la

política de la ONCE a partir de enero del 2005: las organizaciones deben refundarse entregando servicios concretos a la población ciega.

3. El componente comunicaciones a nivel de los tres subprogramas no ha logrado dar visibilidad pública al Programa ni a la cuestión de las capacidades y potencialidades que tiene la población ciega al desempeñarse en un puesto de trabajo.

ANEXO

Ficha Técnica Bases de Datos

ARGENTINA

Sección	Campo	Tipo de campo	Número / Alfa numérico
	Número de inscrito	cuatro dígitos	Número
	Apellidos	Libre	Alfa numérico
	Nombre	Libre	Alfa numérico
	Fecha de inscripción	dd/mm/aaaa	Número
Datos personales	Fecha de nacimiento	dd/mm/aaaa	Número
	Sexo	con opciones	Alfa numérico
	Número de documento	diez dígitos	Número
	Dirección	Libre	Número
	Provincia	con opciones	Alfa numérico
	Localidad	con opciones	Alfa numérico
	Partido / Departamento	con opciones	Alfa numérico
	Código Postal	Libre	Alfa numérico
	Estado civil	con opciones	Alfa numérico
	Cantidad de hijos	dos dígitos	Número
	Mail	Libre	Alfa numérico
	Teléfono particular	Libre	Número
	Teléfono móvil	Libre	Número
	Teléfono mensaje	Libre	Número
	Contacto	Libre	Alfa numérico
Nivel de estudios	Título	Libre	Alfa numérico
	Teclado	con opciones	Alfa numérico
	Word básico	con opciones	Alfa numérico
	Word avanzado	con opciones	Alfa numérico
	Internet	con opciones	Alfa numérico
	Excel básico	con opciones	Alfa numérico
	Excel avanzado	con opciones	Alfa numérico
	Habilidad manual	con opciones	Alfa numérico
	Idioma	Libre	Alfa numérico
	Arte	Libre	Alfa numérico
	Jaws	con opciones	Alfa numérico
	Zoom tex	con opciones	Alfa numérico
Datos discapacidad	Tipo de ceguera	con opciones	Alfa numérico
	Congénita	con opciones	Alfa numérico
	Familiar discapacitado	Libre	Alfa numérico
	Bastón	con opciones	Alfa numérico
	Pensión	con opciones	Alfa numérico
	Causa	Libre	Alfa numérico
	Diagnóstico certificado de discapacidad	Libre	Alfa numérico
	Tiene certificado	Libre	Alfa numérico

	Ayudas ópticas	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
Datos laborales	Se encuentra trabajando	con opciones	Alfa numérico
	Años desocupado	dos dígitos	Número
	Actualizar/Actualizado	con opciones	Alfa numérico
	Experiencia laboral más importante	Libre	Alfa numérico
	Tareas desempeñadas	Libre	Alfa numérico
	Empresa	Libre	Alfa numérico
	Años / meses	cuatro dígitos	Número
	Oficio	Libre	Alfa numérico
	Oficio 2	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
	Cursos preferencias / recomendados	Libre	Alfa numérico
	Notas	Libre	Alfa numérico
	Capacitación a cargo del inscrito	Libre	Alfa numérico
	Preferencias	Libre	Alfa numérico
	Año de finalización	cuatro dígitos	Número
	Donde	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
	Tipo de curso	Libre	Alfa numérico
	Capacitación a cargo del programa	con opciones	Alfa numérico
	Tipo de curso	Libre	Alfa numérico
	Respuesta telefónica	con opciones	Alfa numérico
	Motivo observaciones	Libre	Alfa numérico
	Asiste entrevista	con opciones	Alfa numérico
	Admisión	con opciones	Alfa numérico
	Inscrito	con opciones	Alfa numérico
	Aprobado	con opciones	Alfa numérico
	Número interno	cuatro dígitos	Número
	Número de curso	cuatro dígitos	Número
	Tipo	Libre	Alfa numérico
Puestos alcanzados por el programa	Apellidos	Libre	Alfa numérico
	Tarea	Libre	Alfa numérico
	Actividad	Libre	Alfa numérico
	Tipo empresa	Libre	Alfa numérico
	Empresa	Libre	Alfa numérico
	Desde	dd/mm/aaaa	Número
	Hasta	dd/mm/aaaa	Número
	Modalidad	Libre	Alfa numérico
	Sueldo	Libre	Alfa numérico

CHILE

Sección	Campo	Tipo de campo	Número / Alfa numérico
Datos Personales	Apellido Paterno	Libre	Alfa numérico
	Apellido Materno	Libre	Alfa numérico
	Nombre	Libre	Alfa numérico
	Fecha de nacimiento	dd/mm/aaaa	Número
	Edad	dos dígitos	Número
	Sexo	con opciones	Alfa numérico

	RUT	10 dígitos	N Numérico
	Estado Civil	con opciones	Alfa numérico
	Número de hijos	dos dígitos	N Numérico
Domiciliarios	Región de Origen	con opciones	Alfa numérico
	Domicilio de Origen	Libre	Alfa numérico
	Domicilio actual	Libre	Alfa numérico
	Comuna actual	con opciones	Alfa numérico
	Región actual	con opciones	Alfa numérico
	Teléfonos	Libre	Alfa numérico
Condición visual	Tipo	con opciones	Alfa numérico
	Grado	con opciones	Alfa numérico
	Funcionalidad	con opciones	Alfa numérico
	Diagnostico Oftalmológico	Libre	Alfa numérico
Educacionales	Nivel de escolaridad	con opciones	Alfa numérico
	Carrera	Libre	Alfa numérico
	Idiomas	Libre	Alfa numérico
	Capacitación	Libre	Alfa numérico
	Cursos	Libre	Alfa numérico
	Cursos Programa	con opciones	Alfa numérico
Laborales	Oficios	Libre	Alfa numérico
	Años de experiencia	dos dígitos	N Numérico
	Tipo de experiencia	Libre	Alfa numérico
	Trabaja actualmente	con opciones	Alfa numérico
	Lugar de trabajo actual / años	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
Búsquedas	Edad	especificar rango de edades	
	Sexo	especificar sexo	
	Comuna	especificar comuna de residencia	
	Región de Origen	especificar región de origen	
	Condición visual	especificar tipo de condición visual	
	Nivel de escolaridad	especificar nivel de escolaridad	
	Carrera	especificar carrera	
	Curso	especificar tipo de curso	
	Cursos Programa	especificar curso tomado	
	Idiomas	especificar el idioma	
	Oficios	especificar el oficio	
	Situación laboral	especificar si o no	
	Con experiencias	especificar si o no	

URUGUAY

Sección	Campo	Tipo de campo	N Numérico / Alfa numérico
Datos Pers	Apellidos	Libre	Alfa numérico
	Nombre	Libre	Alfa numérico
	Número de ficha	Libre	N Numérico
	Fecha de nacimiento	dd/mm/aaaa	N Numérico
	Lugar de nacimiento	Libre	Alfa numérico
	Carnet de salud	con opciones	Alfa numérico
	Domicilio	Libre	Alfa numérico
	Barrio	Libre	Alfa numérico
	Ciudad	Libre	Alfa numérico

	Código Postal	Libre	Alfa numérico
	Teléfono Particular	Libre	Alfa numérico
	Teléfono Laboral	Libre	Alfa numérico
	Fecha evaluación	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
Datos Pers2	CEDULA	10 dígitos	Número
	Estado Civil	con opciones	Alfa numérico
	Número de hijos	dos dígitos	Número
	Pensión	con opciones	Alfa numérico
	Jubilación	con opciones	Alfa numérico
	Pase Libre de Transporte	con opciones	Alfa numérico
	Convive con	Libre	Alfa numérico
	Jefe de familia	Libre	Alfa numérico
	Ingresos personales	Libre	Alfa numérico
	Detalle Ingresos personales	Libre	Alfa numérico
	Ingresos familiares	Libre	Alfa numérico
	Detalle Ingresos familiares	Libre	Alfa numérico
	Braille Hablado	con opciones	Alfa numérico
	Computadora	con opciones	Alfa numérico
	Actividad actual	Libre	Alfa numérico
	Detalle actividad actual	Libre	Alfa numérico
	Disponibilidad horaria	Libre	Alfa numérico
	Detalle horario	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
Discapacidad	Ciego / Baja	con opciones	Alfa numérico
	Edad comienzo	dos dígitos	Número
	Diagnostico	Libre	Alfa numérico
	Detalle diagnostico	Libre	Alfa numérico
	Otra discapacidad	Libre	Alfa numérico
	Ayudas ópticas	con opciones	Alfa numérico
	Telelupa	con opciones	Alfa numérico
	Lupas	con opciones	Alfa numérico
	Lentes	con opciones	Alfa numérico
	Lentes de contacto	con opciones	Alfa numérico
	Telescopio	con opciones	Alfa numérico
	Otras ayudas	Libre	Alfa numérico
	Tipo letra	dos dígitos	Número
	Tratamiento de rehabilitación	Libre	Alfa numérico
	Lugar	Libre	Alfa numérico
	Detalle lugar	Libre	Alfa numérico
	Duración	Libre	Alfa numérico
	Independencia	con opciones	Alfa numérico
	Autonomía en casa	con opciones	Alfa numérico
	Autonomía afuera	con opciones	Alfa numérico
	Observaciones discapacidad	Libre	Alfa numérico
Estudios	Primaria	con opciones	Alfa numérico
	Ciclo básico	con opciones	Alfa numérico
	Bachillerato completo	con opciones	Alfa numérico
	Bachillerato especial	Libre	Alfa numérico
	Bachillerato detalles	Libre	Alfa numérico
	Terciario	con opciones	Alfa numérico
	Terciario especial	Libre	Alfa numérico
	Otros	Libre	Alfa numérico

	Idiomas	Libre	Alfa numérico
Experiencia	Experiencia	Libre	Alfa numérico
	Cómo llego al trabajo	Libre	Alfa numérico
	Permanencia	Libre	Alfa numérico
	Por que cesó	Libre	Alfa numérico
	Empresa	Libre	Alfa numérico
	Contacto	Libre	Alfa numérico
	Puesto experiencia	Libre	Alfa numérico
	Puesto permanencia	Libre	Alfa numérico
	Trabajo preferencia	Libre	Alfa numérico
	Otras preferencias	Libre	Alfa numérico
	Tipo organización	Libre	Alfa numérico
	Información del programa	Libre	Alfa numérico
	Comentario	Libre	Alfa numérico
Integra curso	Código curso	dos dígitos	Número
	Inicio	dd/mm/aaaa	Número
	Final	dd/mm/aaaa	Número
	Fecha probable	dd/mm/aaaa	Número
	Puntaje	Libre	Alfa numérico
	Observaciones	Libre	Alfa numérico
Pasante	Pasantía	Libre	Alfa numérico
	Inicio pasantía	dd/mm/aaaa	Número
	Final pasantía	dd/mm/aaaa	Número
	Inserción	Libre	Alfa numérico
	Inicio inserción	dd/mm/aaaa	Número
	Final inserción	dd/mm/aaaa	Número
	Observaciones pasantía	Libre	Alfa numérico
	Observaciones inserción	Libre	Alfa numérico
Cursos	Código curso	dos dígitos	Número
	Descripción	Libre	Alfa numérico
	Duración	Libre	Alfa numérico
	Leer/escribir	con opciones	Alfa numérico
	Mecanografía	con opciones	Alfa numérico
	Informática	con opciones	Alfa numérico
	Dos vox	con opciones	Alfa numérico
	Braille Hablado	con opciones	Alfa numérico
	Otros	Libre	Alfa numérico
	Cursos tomados	Libre	Alfa numérico
	Entidad	Libre	Alfa numérico
	Año	Libre	Alfa numérico
	Aprobó	Libre	Alfa numérico

LeSean