



Informe MIDES

.....
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS
2011-2012

DINEM Dirección Nacional
de Evaluación y Monitoreo

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de
actividades y programas

2011-2012

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de
actividades y programas

2011-2012

Autoridades

Ministerio de Desarrollo Social

Daniel Olesker
Ministro

Lauro Meléndez
Subsecretario

Mariana Drago
Directora Coordinación Interdireccional

Alicia Díaz
Directora General de Secretaría

Dirección Nacional de Desarrollo Social: Jorge Bertullo
Dirección Nacional de Gestión Territorial: Martín Rodríguez
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo: Juan Pablo Labat
Instituto Nacional de la Juventud: Matías Rodríguez
Instituto Nacional de las Mujeres: Beatriz Ramírez
Dirección de Política Social: Andrés Scagliola
Unidad de Asuntos Internacionales y Cooperación: Viviana Piñeiro
Unidad Asesora en Comunicación: Sandra Moresino

Divisiones de la Dirección Nacional de Desarrollo Social

División Socioeducativa: Carlos Barceló
División Sociolaboral: Gustavo Cardozo
Protección Integral en Situaciones de Vulneración: Mayra Aldama
Programa Nacional de Discapacidad: María José Bagnato

Montevideo, noviembre del 2013
© **Ministerio de Desarrollo Social**
ISBN: 978-9974-8433-5-6
ISSN: 2301-122X

Avda. 18 de Julio 1453, piso 8
Teléfono: (598) 24000302* interno 1260
CP. 11200, Montevideo, Uruguay
dinem@mides.gub.uy
www.mides.gub.uy

Producción editorial: Susana Aliano Casales

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue creado por Ley n.º 17866 promulgada el 21 de marzo de 2005. Le compete, entre otros, coordinar las políticas en materia de desarrollo social.

Advertencia: el uso del lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestro equipo de investigación. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Equipo responsable del Informe

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM): Lorena Custodio, Gonzalo Dibot, Juan Pablo Labat, Martín Moreno, Virginia Rojo, Virginia Sáenz, Francisco Terra

Elaboración y redacción del Informe

Prólogo: Daniel Olesker

Prólogo: Juan Pablo Labat

Introducción, respuestas a desafíos 2009-2010: Equipo DINEM

El contexto global de las políticas públicas: Daniel Olesker

Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay según criterios del MIDES: Víctor Borrás, Elisa Failache, Laura Zacheo

Reestructura del MIDES: Daniel Olesker, Mariana Drago

Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias: Natalia Caballero, Federico Carve, Lorena Custodio, Guillermo Dángelo, Richard Detomassi, Martín Hahn, Luis Lagaxio, Gabriela Mathieu, Lucas Suárez

Sistemas de información: Federico Carve, Ana Laura Casotti, Virginia Sáenz, Milton Silveira. **División Informática del MIDES:** Diego Ciappesoni, Stephanie Catarino, Nicolás Herrera

Transferencias del Plan de Equidad (Asignaciones Familiares, Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez): Elisa Failache, Luis Lagaxio, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Laura Zacheo

Programa de Atención a las Situaciones de Calle: Ana Laura Casotti, Virginia Sáenz

Identidad: Paola Castillo, Virginia Sáenz

Programa de Violencia Basada en Género: Virginia Rojo, Mariana Tenembaun

Inter-In: Meliza González

Maestros Comunitarios: Gonzalo Dibot

El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos: Javier Chiossi, Gonzalo Dibot. **Departamento de Investigación y**

Estadística Educativa: Santiago Cardozo, Alejandro Retamoso

Programa de Acreditación Escolar-Puente: Javier Chiossi

Programa de Aulas Comunitarias: Javier Chiossi, Gonzalo Dibot, Meliza González, Martín Moreno

El Plan de Formación Profesional Básica: Javier Chiossi, Meliza González

Compromiso Educativo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Thomas Evans, Carolina Haselbeck, Virginia Rojo. **Departamento de Investigación y Estadística Educativa:** Andrea Macari y Alejandro Retamoso

Consejerías de Salud: Gonzalo Dibot

Uruguay Integra: Carolina González, Carolina Haselbeck, Virginia Sáenz

En el País de Varela: Yo, Sí Puedo: Virginia Sáenz, Gabriela Ugo

Uruguay Trabaja: Paola Castillo, Virginia Rojo

Cooperativas Sociales: Emilio Aguirre, Paola Castillo, Virginia Rojo

Desarrollo Local: Leonardo Cosse, Victoria Fernández, Virginia Rojo

Monotributo Social MIDES: Paola Castillo, Leonardo Cosse, Virginia Rojo

Programa Uruguay Clasifica: Leonardo Cosse, Victoria Fernández, Virginia Rojo

Nexo: Paola Castillo, Virginia Rojo

Cercanías: Luciana Bonilla, Meliza González, Martín Moreno, Virginia Sáenz

Jóvenes en Red: María del Carmen Correa, Leticia Glik, Virginia Sáenz, Francisco Terra

Programa Nacional de Discapacidad: Gonzalo Dibot, Florencia Romano

Reflexiones acerca de los programas del MIDES: Equipo DINEM

Epílogo: Daniel Olesker, Mariana Drago

Cartografía temática: Guillermo Dángelo

Equipo técnico de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación

Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo

Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Tomás Evans, Victoria Fernández, Carolina González, Meliza González, Carolina Haselbeck, Mario Real

Departamento de Evaluación Institucional y Dispositivos Territoriales: Federico Da Costa

Equipo: Julio Llanes, Mariana Tenenbaum, Andrea Fernández

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco

Equipo: Claudia Barboza, Cecilia David, Mario De Pena, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Silvina Noria, Lucia Olivera, Cecilia Pontet, Valeria Santana, Valentina Selios, Alberto Zas

División de Monitoreo

Director: Francisco Terra

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot

Equipo: Luciana Bonilla, Gabriela Mathieu, Diego Tuzman

Departamento Planificación y Diseño: Virginia Sáenz

Equipo: Paola Castillo, Leticia Glik, María del Carmen Correa, Gabriela Ugo

Unidad de Trabajo de Campo y Estudios Sociales (anteriormente Unidad de Seguimiento de Programas)

Directora: Lorena Custodio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Luis Lagaxio

Equipo: Natalia Caballero, Cecilia Capel, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Karina Kolombo, Martina Querejeta, Lucas Suárez; Laura Zacheo

Departamento de Geografía: Federico Carve

Equipo: Carlos Acosta, Guillermo D'Angelo, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minguaga, Nicolás Paz

Encargada Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez

Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Mauricio Ruival, Gimena Zugasti

Departamento Campo Programas: Fabiana Bautista, Jorge Vera

Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Observatorio Social

Departamento de Gestión y Desarrollo: Ana Laura Casotti

Departamento de Estadísticas Sociales: Víctor Borrás

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Manuel Píriz

Equipo: Micaela Cal, Fabián Carracedo, Paola Castro, Cecilia de Rosa, Rafael Giambruno, Alejandro Guedes, Andrea Luzuriaga, Fanny Rudnitzky

Sistema de Información Integrada del Área Social

Director: Milton Silveira

Equipo: Diego Olave, Guillermo Gelós

Índice general

Prólogo MIDES	9
Prólogo DINEM	11
Presentación y respuestas a desafíos 2009-2010	15
■ Contexto social	19
El contexto global de las políticas públicas	21
Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay	27
■ La reestructura del MIDES	61
■ Sistemas de información	81
Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS)	84
Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)	92
Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC)	96
■ Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias	105
■ Programas	133
División Protección Integral en Situaciones de Vulneración	137
Transferencias monetarias	139
Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)	143
Tarjeta Uruguay Social (TUS)	157
Asistencia a la Vejez	179
Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)	185
Identidad	203
Programa de Violencia basada en Género	215
División Socioeducativa	225
Inter-In (ANEP-ASSE-INAU-MIDES)	227
Programa Maestros Comunitarios (PMC)	241
El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos	255
Programa de Acreditación Escolar-Puente	277
Programa de Aulas Comunitarias (PAC)	287
Plan de Formación Profesional Básica (FPB)	305
Compromiso Educativo	315
Consejerías de Salud	329
Uruguay Integra	337
En el País de Varela: Yo, Sí Puedo	355
División Sociolaboral	367
Uruguay Trabaja	371
Cooperativas sociales	383
Desarrollo Local	393
Monotributo Social MIDES	403
Programa Uruguay Clasifica	409
Nexo	423

Programas Prioritarios	431
Cercanías	433
Jóvenes en Red	445
División Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)	465
■ Reflexiones finales acerca de los programas MIDES	473
Epílogo	477
■ Material complementario	479
Bibliografía	481
Glosario de siglas	485
Anexos	489

Prólogo MIDES

En este volumen se presenta una evaluación de los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el período 2011-2012.

Este documento es, en primer lugar, una rendición de cuentas a la población, lo que significa una decisión de absoluta transparencia sobre lo que hacemos y sobre los resultados de lo que hacemos. Esta ha sido la tónica de nuestro gobierno en cada momento, rendir cuentas de lo que hacemos, evaluar sus resultados y rediseñar, cuando así la evaluación lo recomienda.

En segundo lugar, es una muestra de la potencia de los sistemas de información que se han creado y fortalecido, que nos permiten hoy, como se verá a lo largo del documento, analizar nuestras acciones, ver el alcance en la población y conocer sus impactos.

Hoy el nivel de información con que contamos y la integración de las distintas fuentes de datos son un logro, al que el Ministerio ha contribuido sustantivamente, que modificó de manera relevante la forma de hacer política respecto de los años noventa. En particular, la construcción del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) ha significado un cambio cualitativo en la integración y el soporte de la información hoy disponible para el diseño y la evaluación de las políticas sociales.

En tercer lugar, es un largo recorrido por todos y cada uno de nuestros programas metiéndose dentro de ellos y analizando fortalezas y debilidades en cada caso. Así como los sistemas de información que hoy tenemos han sido claves para poder desarrollar los programas y evaluarlos, la reestructura emprendida desde fines del 2011, que concentró los programas en una sola Dirección Nacional, ha sido un factor central para fortalecer este recorrido programático.

En cuarto lugar, es un análisis en profundidad de la nueva manera de llegar a la población objetivo que, particularmente en las transferencias monetarias, pero también en los demás programas, ha sido desarrollada con éxito en el marco de 80.000 visitas a hogares en un año y medio.

En quinto lugar, es un análisis de los nuevos programas que, en el marco de la necesaria profundización de la lucha contra la pobreza extrema, han sido desarrollados y están en pleno proceso de expansión.

Por último, quiero destacar en este prólogo a quienes han desarrollado con tanta dedicación este trabajo, a saber:

Los trabajadores y trabajadoras de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) del MIDES, quienes ponen en marcha y son los actores principales de cada uno de los programas que este informe de evaluación recorre, dedicando muchas horas todos los días a su desarrollo.

Los trabajadores y trabajadoras de las demás áreas del MIDES, en el territorio, en los institutos y en la administración, quienes contribuyen a que los programas funcionen.

Los trabajadores y trabajadoras de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), quienes han elaborado un informe con rigurosidad y compromiso, mostrando un nivel técnico excepcional y gran compromiso con la causa social.

Los directores de la DINEM, Lorena Custodio, Francisco Terra, Martín Moreno y Milton Silveira, quienes lideran sus respectivas áreas con compromiso y seriedad.

Y, finalmente, al director nacional de la DINEM, Juan Pablo Labat, quien ha liderado un proceso de evaluación, monitoreo y seguimiento de programas que ha sido un eje central en la construcción del MIDES que hoy presentamos.

A todos ellos, por su compromiso y su dedicación, porque sin ellos no hubiera sido posible que hoy publicemos estos resultados y que tengamos una perspectiva de mejores resultados aun en el futuro.

Daniel Olesker
Ministro

Prólogo DINEM

El siguiente trabajo es un producto integrado de distintas áreas de la DINEM y da cuenta del esfuerzo del Ministerio en un período de profunda transformación de su estructura y propuesta programática.

A través del recorrido de los capítulos se podrá apreciar, por un lado, un conjunto de procesos y contenidos innovadores que han alcanzado la madurez suficiente para valorarlos como productos consolidados y, por otro lado, la evolución de la ejecución de los programas considerados en el informe anterior (*Informe MIDES 2009-2010*), que da cuenta de una línea firme y continua del trabajo evaluativo.

Los contenidos innovadores son, a su vez, de distinta entidad. Por una parte se da cuenta del trabajo de ajuste de la focalización de políticas de transferencias monetarias, principalmente de la Tarjeta Uruguay Social (TUS), en tanto trabajo coyuntural y a término, y, por otra parte, de la construcción y puesta en funcionamiento de sistemas de información para el desarrollo y seguimiento de programas que marcarán una nueva era en las políticas sociales.

Focalización de políticas en Uruguay

La discusión sobre focalización de políticas en Uruguay tiene un tenor diferente que el que podría darse en países de gran tamaño, en tanto nuestro país es menor en superficie que la mayor parte de los estados de Brasil, México o las provincias de Argentina. Por tal motivo, las tecnologías utilizadas y sus rendimientos no son comparables linealmente con otros trabajos de igual contenido en otros países.

La experiencia uruguaya en la implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) 2005-2008 y su continuación en otra iniciativa más compleja y rica como el Plan de Equidad (y posteriormente la Reforma Social) mostraron, una vez más, que Uruguay es un país sumamente accesible geográficamente.

Esta condición de país «cercano» confiere a la idea de exhaustividad un crédito de viabilidad que de otra forma puede ser muy difícil de otorgar. Pensar que recorriendo el territorio, orientando una búsqueda por indicadores estadísticos y antecedentes de trabajos previos se puede llegar a dar con la enorme mayoría de las situaciones que se quieren atender desde un programa o una política es algo que no es fácil de aceptar a priori por la institucionalidad del Estado o por la academia.

Asumir ese cometido implica un reto institucional que se traduce, a su vez, en otros de índole organizacional, profesional, académico y hasta político, los cuales no tienen muchos precedentes que sirvan de orientación sobre la posibilidad de los resultados.

Orientarse por el concepto de exhaustividad implica asumir en el terreno institucional que hay que tensar el rendimiento de las herramientas para pasar de la consigna técnica de los instrumentos, signada por aciertos y errores estadísticos, donde lo razonable es hacer coincidir una población objetivo teóricamente definida con una población realmente hallada a menos de un margen, a la consigna política de «ir a buscar a quienes corresponda», según la definición política, técnicamente operacionalizada, incluso poniendo en discusión los límites presupuestales de la política y los presupuestos teóricos de la técnica, que enmarcan la acción programática.

Para garantizar la calidad del trabajo es necesario invertir en procedimientos transparentes, auditables, trazables, verificables en forma simple, que expliciten los resultados de todas las acciones, que involucren agentes externos que validen con sus críticas (consideradas como preceptivas las más de las veces) los procesos que se ejecutan y los resultados a los que se llega.

En suma, el trabajo de focalización de los programas de transferencias monetarias implicó, en nuestro caso, una mezcla dinámica de esfuerzos organizacionales, de investigación científica aplicada, de innovación tecnológica y de desarrollos conceptuales, los cuales impactaron en el diseño de las políticas sociales del país y, de recibir una evaluación política satisfactoria, estarán presentes mientras existan políticas focalizadas de amplia cobertura.

Vale señalar, además, que habiendo utilizado recursos financieros menores al 1 % del presupuesto de los programas vinculados directamente con los criterios implementados (AFAM-PE y TUS) y menor aun si consideramos los programas potencialmente vinculables, muchos de los cuales a la fecha ya están preparándose para ello, agregando una variedad importante de productos emergentes del trabajo que representan activos significativos para las políticas sociales (ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el mides y refocalización de las transferencias monetarias»), se pone en discusión la tensión señalada en la literatura académica sobre costos y beneficios económicos de la focalización en la implementación de políticas.

Esta consideración es válida en buena medida por encontrarnos en un país accesible, cercano y con una fuerte institucionalidad distribuida en el territorio, que representa la parte de los costos hundidos no considerados en el cálculo, pero esto es una condición de posibilidad que una vez puesta en marcha no implica un sobre costo en las instituciones, en tanto está aprovechando cierta «capacidad ociosa» de estas o una capacidad fácilmente ampliable.

La nueva presencia del Estado y los sistemas de información

La instrumentación del trabajo se realiza a partir de la visita masiva a hogares potencialmente beneficiarios, como se explica en el capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias». Ello implica la presencia en las viviendas de personal especializado y capacitado en el uso de tecnologías (ceibalitas y *netbooks*), en las que se ingresa la información constatada por observación y declaración, y que a su vez se verifica en varias bases de datos de distintas instituciones en forma *on line*, con controles de calidad según protocolos sumamente detallados.

Actualmente se encuentran conectados al sistema el MIDES, la Dirección Nacional de Identificación Civil, el Banco de Previsión Social (BPS) y el SIIAS; este último solo como estructura informática para una consulta puntual, pero con un importante potencial, que se desarrolla en el capítulo «Sistemas de información». En la medida que el SIIAS esté conectado en todo su potencial de contenidos, estará integrada y validada la totalidad de la información del área social que se quiera disponer por parte de los miembros del sistema (salud, vivienda, educación, trabajo, protección y seguridad social).

Además, el intercambio de información *on line* permitirá que el propio SIIAS evolucione en calidad y consistencia, en forma directa o indirecta, generando una visión integral de la política social en un sentido amplio, ajustable a distintos niveles: grupos sociales, familias o individuos, por dimensiones, por zona geográfica o ambas. Es una herramienta que permitirá hacer políticas a la medida de los problemas identificados, además de permitir conocer y situar los problemas con gran exactitud.

Esto posibilita otra condición deseada pero hasta ahora imposible, que es la unificación de la presentación del Estado ante los hogares a través de una interacción única. La llegada a un hogar con la tecnología adecuada permitirá disponer de la información para valorar la condición social de un hogar y de todos y cada uno de sus integrantes, así como actualizarla, eliminando contradicciones entre las instituciones del Estado en una sola visita. Si a ello vinculamos el conjunto de programas definidos y

definibles por las sectoriales del área social tendremos el «conjunto individualizado de prestaciones» que debe recibir cada hogar en forma ágil, que es un factor importante para mejorar su bienestar. Además, se podrá estimar en forma correcta y continua la oferta de prestaciones que debe tener el Estado para materializar las intervenciones integrales de política que tanto se precisan. Ello implicará un importante salto en calidad de las políticas públicas.

Esto, por supuesto, es solo un prerrequisito que mejora las condiciones para la intervención social, pero es un paso muy significativo en relación a las anteriores políticas focalizadas que se concibieron para enfrentar la emergencia social. Hoy no solo sabemos cuál es la carencia global efectiva de nuestra población en cada dimensión, sino que contamos con el lugar y las características individualizadas de cada situación de privación.

Por tanto, podemos reconciliar los recursos humanos destinados a las intervenciones con la materialidad necesaria para lograr o favorecer otros resultados. Podemos presupuestar con precisión el remanente de la «deuda social».

En suma, a partir de la maduración de los sistemas de información del área social, el Estado puede unificar su presencia ante las familias beneficiarias de programas de todas las sectoriales sin cargar con costos a dichas familias, eliminando contradicciones entre la información sobre la población que tienen las distintas instituciones y generando una oferta a la medida de las decisiones que se quieran tomar.

De manera adicional permitiría una llegada inmediata con prestaciones a los lugares donde se piensa intervenir, generando ahorros significativos en materiales y recursos humanos que harán viable un aumento en la eficiencia del gasto público.

Además, se podrá avanzar en una presupuestación precisa de las políticas sociales y dejar atrás el sesgo residual clásico de formular políticas en arreglo a los espacios fiscales disponibles y al resultado de la puja distributiva.

Estaremos, entonces, en mejores condiciones para superar las concepciones inmateriales de intervención social que no han aportado al bienestar de las familias.

Hacia un Sistema Nacional de Evaluación

El último aspecto técnico al que se refiere este informe es el estado de los programas del MIDES, como continuidad de las valoraciones hechas respecto a estos en el *Informe MIDES 2009-2010*. Sobre ello se explayan los capítulos correspondientes, así como el espacio dedicado a la reestructura, tema ineludible de este período cuya necesidad se esbozaba en el informe anterior.

Sin embargo, es necesario valorar los requerimientos que tiene el país en materia de evaluación de programas y políticas, más aún cuando el Estado avanza hacia una planificación presupuestal por proyectos en varias áreas.

La especificidad de los distintos tipos de evaluación, por las temáticas y objetivos que persigue, hace necesario el surgimiento y la valorización de esta tarea. En tal sentido y con tales fines existe institucionalidad del Estado con cometidos específicos, como la Agencia de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el recientemente creado Instituto Nacio-

nal de Evaluación Educativa (INEED), la propia DINEM del MIDES y distintas oficinas de evaluación dentro de otras dependencias, como la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Es necesario, desde nuestra perspectiva, avanzar hacia un Sistema Nacional de Evaluación, que ayude a lograr completitud en esta dimensión de la actividad pública y garantice la visión intersectorial o transectorial a veces necesaria o deseada.

Dicho sistema debería garantizar estándares mínimos de calidad para las evaluaciones, priorización de objetivos evaluativos, adecuación de los sistemas de información a tales efectos, apoyo al desarrollo y formación de personal para la tarea, etc.

El trabajo mancomunado entre distintos actores del Estado ha demostrado que el esfuerzo complementario tiene frutos potentes y de interés creciente. Los nuevos problemas sociales o los nuevos enfoques a viejos problemas demandan visiones interinstitucionales y complejas muchas veces no abordables solamente desde perspectivas unisectoriales.

Las políticas de nueva generación requieren de mayor precisión en los objetivos y en la medición de estos.

El desarrollo con equidad precisa más y mejor conocimiento. Un Sistema Nacional de Evaluación podría ser un apoyo significativo para ese desarrollo.

Juan Pablo Labat
Director de la DINEM

Presentación y respuestas a desafíos 2009-2010

Introducción

En el 2011 se presentó el informe de evaluación y monitoreo de programas para el período 2009-2010 y se señaló que con esa primera publicación se inauguraba una línea editorial del MIDES, a cargo de la DINEM.

El presente informe, al igual que el anterior, se propone dar cuenta de manera transversal, pública y periódica del estado de los programas que ejecuta o coejecuta el Ministerio, a la vez que incorpora, en tanto es segunda edición, una nueva dimensión de análisis a partir de los principales desafíos señalados en el informe anterior, de manera de observar las modificaciones que el Ministerio y sus programas hayan realizado.

En este marco, el informe continúa teniendo objetivos hacia la interna y al exterior del MIDES. En primer lugar, se busca construir un documento en el que se unifique la información de los programas sociales desarrollados por el Ministerio, de manera de documentar sus acciones, avances y logros, a la vez que socializar la información a todas las direcciones, en el entendido que esto contribuye a mejorar la articulación interna del MIDES en su accionar. En segundo lugar, generar insumos que informen, entre otros, la discusión con respecto a la validación, reformulación o reconsideración de los programas, así como con respecto a la planificación y presupuestación ministerial, incorporando a esta la dimensión de cumplimiento de objetivos y resultados. En tercer lugar, el informe busca constituirse en una instancia privilegiada del MIDES hacia el exterior, mediante la cual pueda dar a conocer lo que hace y los resultados que se obtienen con su acción, de manera de contribuir a la transparencia en términos de gestión y de rendición de cuentas para con la ciudadanía.

Como cuarto y nuevo objetivo, en función de la dimensión de análisis que permite incorporar la diacronía, en tanto se trata del segundo número de la línea editorial, está dar cuenta de las iniciativas que se han tomado desde el Ministerio para atender los desafíos planteados en la edición anterior del informe. De esta manera, y considerando al primero de los informes como línea de base, se pueden observar las variaciones en distintas dimensiones —organización, procedimientos, diseño, implementación, presupuesto, etc.— y el efecto de estas en términos de productos y resultados.

En el *Informe MIDES 2009-2010* fueron tres los grandes desafíos que se dejaron planteados: 1) debilidades en la planificación y diseño de los programas sociales, 2) debilidad en el desarrollo de sistemas de información y 3) problemas de focalización —tanto en términos de inclusión como de exclusión— en los programas de transferencias monetarias, especialmente en la Tarjeta Alimentaria (actualmente Tarjeta Uruguay Social).

La primera de las consideraciones, en relación al párrafo anterior, es que a mediados del 2011, con el cambio de autoridades en el Ministerio, se comienza a producir un proceso de reestructura del MIDES en distintos niveles y para atender una serie de dificultades, entre las cuales estaban los tres desafíos antes señalados. Es importante destacar que en este proceso, el *Informe 2009-2010* se constituyó en un insumo central al que las autoridades recurrieron para el diagnóstico del estado de la oferta programática del MIDES. A continuación repasaremos muy brevemente los desafíos que quedaron planteados en el informe anterior, para luego esbozar las definiciones asociadas a cada uno de estos, que serán retomadas en extenso en el cuerpo del presente informe.

En primer lugar, se identificaron importantes debilidades del MIDES en términos de planificación y diseño de sus programas sociales. Entre las distintas debilidades encontradas se detallaba:

1. Ausencia de documentación oficial y actualizada con respecto a los programas.
2. Debilidad en el diagnóstico del problema.

3. Débil vínculo entre la intervención planificada y el impacto deseado.
4. Falta de claridad en la definición de objetivos y ausencia de definiciones operacionalizables/medibles de productos esperados y metas.
5. Ausencia de instrumentos de intervención y medición definidos.
6. Escasa sistematización de herramientas para selección de la población objetivo, débiles protocolos de trabajo para la implementación.
7. Focalización y cobertura.
8. Fragmentación y solapamiento entre los programas del MIDES a causa de una baja articulación entre ellos.
9. Déficit en la territorialización de los programas, en tanto estos no siempre reflejan necesidades y capacidades locales.

Para atender estas dificultades, en el marco de la reestructura del MIDES, por un lado, se crea una nueva dirección nacional, la DINADES —conocida a la interna de la institución como la Dirección de Programas—, cuyo cometido estratégico es consolidar en una única unidad organizativa a la totalidad de las líneas programáticas del Ministerio. Por otra parte, se consolida una iniciativa incipiente, aunque ya anunciada en la primera edición de este informe, como es el Protocolo de Programas Sociales. En el marco de la reestructura y con la creación de la DINADES, se define darle a la iniciativa un carácter pragmático, anclándola institucionalmente dentro de esta Dirección Nacional y simplificando la propuesta inicial, de manera de asegurar avances en orden a superar los déficit señalados en la enumeración anterior.

El segundo desafío identificado en el informe anterior refería a los déficits en términos de sistemas de información con los que contaba el MIDES. Allí se señalaba que no existía «a la fecha un sistema de información y registro, sino que la dinámica de trabajo del Ministerio ha llevado a que cada programa o intervención genere sus propios mecanismos de registro, lo que ha llevado consigo a una profunda heterogeneidad en el manejo de la información, algunas de gran calidad, otras claramente deficientes». Quedaba claro que no existía un sistema de información, sino que existían iniciativas de registro, heterogéneas, de distinto alcance y nivel, y no coherentes, que daban como resultado «un modo de gestión de la información no unificado, parcial y no sistematizable, donde se recogía información redundante o incompleta y no pensada para ser compartida entre programas o instituciones» (*Informe MIDES 2009-2010*).

Incipientes iniciativas fueron señaladas en el *Informe 2009-2010*, sin embargo, actualmente el desarrollo concreto de sistemas de información es una realidad en el MIDES, donde gran parte de los procesos asociados a la implementación de programas sociales y atención ciudadana están completamente informatizados (los que restan incorporarse lo harán progresivamente, en función de la escalabilidad del sistema). Asimismo, el proceso de visita para la selección de los beneficiarios de los programas también ha tenido desarrollos muy importantes, ya que anteriormente no existía tan siquiera el esbozo de una gestión informatizada. Por último, ya a nivel interinstitucional y no únicamente del MIDES, la puesta en producción del SIIAS está constituyendo un salto cualitativo en la manera de gestionar, monitorear y evaluar las políticas sociales. Al igual que lo señalado con respecto al primer desafío mencionado, para este también se profundizará en detalle en un capítulo específico.

En tercer lugar, se señalaron problemas de focalización de los programas. Si bien este problema y consecuente desafío estaba presente en distintos programas, en los de transferencias monetarias era en los que mayor impacto tenía y que con mayor claridad se detectaba, en particular en TUS.

En este contexto y con el objetivo de corregir estos errores de focalización, en el marco de la reestructura ministerial se toma la resolución de reubicar organizativamente, a la vez que fortalecer técnicamente, al área de trabajo de campo y visitas del MIDES, que pasa a la órbita de la DINEM. Asimismo,

se fortalece el área en términos de recursos (presupuestales y humanos), así como en la tecnificación e informatización de la tarea, con el objetivo aumentar el número de visitas anuales realizadas por el Ministerio y así, en el lapso de unos meses, se logra un importante aumento de productividad y, en consecuencia, de número de visitas realizadas a hogares. Por otro lado, y de forma complementaria, el MIDES desarrolló protocolos específicos para dar altas y bajas a los programas, con especial énfasis en el de TUS. Asimismo, en acuerdo con el BPS, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la OPP, encargó al Instituto de Economía (IECON) de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) de la Universidad de la República (UDELAR) la actualización del instrumento de identificación de la población vulnerable.

Con los cuatro objetivos en mente, los que suponen continuidad y los que suponen la innovación propia de una segunda edición, se presenta este documento en pos de que se convierta en un aporte en la construcción de una cultura de evaluación en el Estado, en el marco de promoción de la noción de *accountability* —en su doble movimiento: de rendir cuentas, a la vez que hacerse cargo de lo hecho—, pero esencialmente con la intención de que se constituya en insumo de reflexión, validación y mejoramiento de los programas sociales.

El informe se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se dan a conocer los principales indicadores de contexto social. Esto es, el contexto global de las políticas públicas, así como la caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay. En tercer lugar se detallan los principales cambios acontecidos en el marco de la reestructura del MIDES. Luego se presentan los avances en materia de sistemas de información que el Ministerio ha implementado. Seguidamente se muestra el rediseño del trabajo de campo y los resultados obtenidos a partir de la refocalización de las transferencias monetarias. Por último, a partir del monitoreo y evaluación de los programas ejecutados y coejecutados del Ministerio, se presentan los resultados por ellos alcanzados, así como reflexiones finales acerca de estos.

Contexto social

El contexto global de las políticas públicas

Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay según criterios del MIDES

El contexto global de las políticas públicas

En los últimos ocho años, el Frente Amplio ha demostrado que es posible gobernar combinando las garantías de estabilidad a la economía en un marco de crecimiento económico y atracción de inversiones, con el logro de buenos resultados en materia social y laboral para los uruguayos.

El crecimiento económico del país en los pasados siete años se traduce en un aumento acumulado de 52 %, ¹ es decir, un promedio acumulativo anual de 6 % de crecimiento, lo que no se lograba en el país hace muchísimos años. Al mismo tiempo, ese crecimiento económico estuvo sustentado en el crecimiento de la inversión tanto pública como privada. En la década de los noventa, a pesar del crecimiento económico y de las buenas condiciones internacionales, no se atrajeron grandes inversiones. De hecho, la inversión se mantuvo prácticamente constante desde 1989 y durante toda la década.

Sin embargo, en los siete años de gobierno frenteamplista la inversión aumentó 70 % en términos reales, lo que la lleva a casi el 20 % del PBI, cuando el promedio histórico uruguayo se encontró en niveles cercanos al 15 %.²

Además del aumento de la inversión, aumentaron el consumo y las exportaciones. El consumo interno privado creció en estos siete años a una tasa anual promedio de 7 % y las exportaciones de bienes y servicios a una tasa anual promedio de 6 %.

Por ende, no solo fue posible sostener niveles de crecimiento inéditos desde la segunda mitad del siglo XX, sino que ese crecimiento se construyó sobre la base de una expansión tanto del sector externo como interno, quebrando el mito respecto a que hay que elegir entre el mercado interno y las exportaciones.

Sin embargo, con ello no alcanza. El crecimiento económico es condición necesaria para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pero no es suficiente. El crecimiento económico no debe ser un fin en sí mismo, sino un instrumento para redistribuir la riqueza.

Durante la dictadura y luego, en la década del noventa, el crecimiento económico no fue acompañado por una mejor distribución de la riqueza. En particular, en los años noventa, con la aplicación de un modelo que hemos denominado liberal, aperturista, concentrador y excluyente (LACE), el desempleo primero permaneció constante y luego mostró un leve aumento hacia el final de la década; el salario real creció menos de la sexta parte que el producto; el salario mínimo en términos reales cayó a más de la mitad y la desigualdad medida por el índice de Gini aumentó a lo largo de toda la década.³

Por otra parte, la realidad económica y social de estos últimos años se ha caracterizado por un comportamiento diametralmente opuesto en sus principales variables asociadas a la distribución del ingreso y la calidad de vida, aspecto que veremos a continuación.

1. Fuente: Banco Central del Uruguay (BCU).

2. Fuente: elaboración propia en base a datos del BCU.

3. Esta información puede obtenerse de los datos presentados por Instituto Nacional de Estadística (INE) para los distintos años.

Desigualdad

La desigualdad ha disminuido sustancialmente, lo cual puede verse reflejado en la evolución de dos de los principales indicadores que intentan captar este fenómeno. Por un lado, el índice de Gini ha mostrado una tendencia decreciente desde el 2007 y alcanzó el mínimo de 0,386 en el 2012,⁴ el valor más bajo de la historia del país.

El otro indicador presentado es la comparación entre el ingreso medio del 10 % más rico respecto al ingreso medio del 10 % más pobre de la población. Dicha relación, que era de más de 20 veces mayor durante la crisis del 2002, llegó a 18 veces en el 2006 y está en el orden de 12 veces en el 2012.⁵

Pobreza e indigencia

La pobreza también ha mantenido una tendencia decreciente. Recordemos que en el 2004 era de 39,6 %, es decir, más 1.300.000 personas, y desde entonces ha bajado en forma permanente, al punto de que en el 2012 alrededor de 900.000 personas habían salido de la situación de pobreza de ingresos. En este año la tasa fue de 12,4 % de la población, la más baja de la historia moderna de nuestro país, dato avalado por las estadísticas de pobreza de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La indigencia, por su parte, se redujo nuevamente y se ubica en el 0,5 % de las personas, según datos del INE, nivel que se aproxima en forma casi inminente a la erradicación de personas en estas condiciones, objetivo que fuera asumido por el actual gobierno al comenzar su gestión.

En suma, vale la pena destacar dos elementos que resumen la información:

1. Todos los indicadores presentan desde el 2004 una tendencia clara a mejorar y, en particular, esta tendencia se consolida desde el 2008.
2. Se redujo el indicador denominado brecha de la pobreza, que refiere a la distancia promedio en ingresos de los hogares pobres respecto de la línea que establece su límite para salir de ella. Esto significa que es posible continuar y acelerar el proceso de ahora en adelante, para mantener la tendencia a la baja de las personas con escasos ingresos.

Estos resultados reafirman la tesis de que es posible mantener estrategias de crecimiento y distribución simultáneas, donde no se debe esperar a que los frutos del crecimiento derramen sobre uno o varios sectores, sino que las políticas económicas y sociales pueden ser compatibles, de forma tal que se alcancen mayores niveles de desarrollo económico y social.

Las causas de estos resultados

Solo una política integral que articule lo social con lo económico, que sea consistente y que priorice el traslado a la población de los frutos del crecimiento, puede obtener estos resultados positivos. Observemos en mayor detalle las medidas de política económica y social que permitieron alcanzar los niveles actuales de bienestar de la población.

4. Dato del INE en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2012.

5. Elaboración propia basada en la ECH, INE.

Aspectos económicos

Por un lado, si se analiza la distribución presupuestal, se observa que esta permitió que en el 2012 se haya más que duplicado el gasto social respecto al 2005 en valores reales, tal como lo ilustra el cuadro 1.

Cuadro 1. Gasto social, pesos constantes de diciembre 2012

Inciso	2004	2012
ANEP	16.522	37.376
UDELAR	4.066	9.357
ASSE	8.010	22.454
INAU	2.469	6.638
MIDES	0,00	3.223
MVOTMA	2.238	5.162
Total	33.305	84.210

Fuente: DINEM-MIDES.

Por otro lado, la ley de promoción de inversiones, mediante exoneraciones fiscales, ha incentivado inversiones que promuevan la generación de empleo y prioricen la localización geográfica en aquellas zonas de menor dinamismo económico.

Aspectos laborales

Salario

Desde el 2004 el salario real ha aumentado más del 40 %. Pero si se observa la evolución de los salarios más bajos, vemos que estos han crecido muy por encima de la media. Por un lado, si miramos el comercio minorista, el salario de los cajeros creció 74 %, en restaurantes el mozo de barra mejoró su salario 54 %, el servicio doméstico creció 109 % y el operario especializado de la industria de la vestimenta creció 94 %. Mientras que, al mismo tiempo, el salario mínimo nacional (SMN) aumentó en un 250 % en estos mismos años.⁶

El aumento del salario mínimo se traduce en un incremento de 2050 pesos en enero de 2005 a 7920 en enero del 2013, y llegará a 10.000 pesos en enero del 2015. Es decir que en 10 años se multiplicará por cinco.

Si lo miramos en términos de la brecha salarial (medida como el cociente entre salario promedio y salario mínimo) el salario medio era 6 veces el salario mínimo en el 2004, pasó a 3 veces en el 2009 y ha llegado a 2 veces y media en el 2012, achicándose entonces la brecha entre los salarios, todos aumentando, pero en mayor medida los más sumergidos. Conviene resaltar que estos aumentos se hicieron con una inflación que se mantuvo por debajo del 10 % en los años de gestión frenteamplista.

6. Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En suma, es posible afirmar que no es cierta la premisa asociada a que los aumentos sostenidos de salarios provocan inevitablemente un empuje inflacionario. Debido a que la inflación depende de muchos otros factores, en condiciones iniciales de salarios sumergidos, con niveles de productividad del trabajo en aumento y una economía en crecimiento, es posible sostener una política de recuperación salarial sin que esto genere presiones inflacionarias.

Empleo

Así como el récord de desempleo de 17 % en el 2003 fue uno de los contribuyentes más importantes al aumento de la pobreza y la desigualdad, el acceso al empleo combinado con la mencionada mejora generalizada de los salarios fue un contribuyente notorio a la baja. Una tasa de desempleo de 6,1 %, la más baja de la historia del país, significa que desde aquellos años un orden de más de 300.000 personas consiguió trabajo,⁷ lo que es un factor de inclusión social formidable.

Pero no solo es cuestión de conseguir trabajo y de mejorar el salario, sino también de generar mejores condiciones de trabajo dentro de las cuales es clave la formalización. Y allí se ha pasado de unos 900.000 cotizantes a la seguridad social a casi un millón y medio, lo que significa que casi 300.000 personas que tenían empleos en negro ahora están registradas en la seguridad social, con todas las ventajas presentes y futuras que ello implica.

Se muestra aquí, nuevamente, que es posible realizar políticas de mejora de las condiciones sociales y económicas de la población sin alterar los equilibrios económicos necesarios para sostener estos avances. En particular, estos datos muestran que ha sido posible aumentar simultáneamente los salarios y el empleo.

La reforma de la salud

Un factor de gran relevancia en la mejora de la distribución ha sido la reforma de la salud,⁸ que permitió la accesibilidad universal al sistema de salud, incluyó todo el núcleo familiar a través de la seguridad social (reduciendo el gasto privado que realizaban las familias) y aumentó de 170 a 900 millones de dólares el gasto en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), lo que mejoró notoriamente los recursos destinados a salud de la población de menores ingresos.

Además, influyeron en este fenómeno las políticas de acceso a servicios de prevención y promoción de la salud, en especial en niños y mujeres, que posibilitaron su mayor inclusión social y acceso a mejores condiciones de vida, así como la inclusión por primera vez en el sistema de salud de la salud mental.

En forma complementaria, se desarrollaron acciones de ASSE en los territorios dispersos y alejados, captando población excluida e integrándola a través de la atención sanitaria a la vida económica y social, en particular con el impulso al programa de salud rural desde el año 2010.

7. Datos del INE.

8. Tanto el trabajo de OPP (2008) sobre las reformas estructurales como el trabajo CINVE (2010) cuantifican el impacto positivo de la reforma de salud, la reforma tributaria y las asignaciones familiares sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las políticas de protección social

Finalmente, la política de ampliación de la red de protección social es el otro factor influyente en este proceso de mejora de las condiciones de vida de las personas y es lo medular que este informe desarrollará en forma clara y rigurosa.

A modo de síntesis, se recoge en el cuadro 2 un resumen de los datos que acabamos de presentar.

Cuadro 2. Resumen de indicadores socioeconómicos

Años	2004	2012
Indigencia (%)	4,7	0,5
Indigencia (en personas)	152.33	16.43
Pobreza (%)	39,9	12,4
Pobreza (en personas)	1.293.160	407.5
Índice de Gini	0,452	0,379
Brecha 90/10	17,1	11,8
Brecha de la pobreza	10,1	2,2

Fuente: ECH 2012, INE.

Como hemos desarrollado en este apartado, el contexto de la política social ha sido de relevantes mejoras. Sin embargo, mucho resta por hacer, muy especialmente en el segmento de la población de menores ingresos y mayores privaciones. Por ello, ahora analizaremos las características que refieren al sector de menores recursos.

Daniel Olesker
Ministro

Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay

Introducción

Habiendo señalado el contexto global de las políticas públicas, el presente capítulo describe la situación de la población uruguaya en situación de vulnerabilidad socioeconómica, utilizando para delimitarla el índice de carencias críticas (ICC),⁹ principal herramienta de focalización de los planes y programas sociales del Estado uruguayo.

En relación a dicho índice, ha de tenerse presente que un trabajo reciente (Colafranceschi, Dean y Vigorito, 2013) analizó el mecanismo de selección de beneficiarios a programas de transferencias no contributivas y concluyó que este se puede utilizar tanto para focalizar en población Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE) como en población TUS que integre hogares con o sin hijos. El trabajo estimó nuevos coeficientes para ponderar las variables y construir el índice de acceso a bienes y servicios que integra el ICC, y en las predicciones realizadas obtuvo que la actualización de los coeficientes para la construcción del ICC permite llegar a identificar población vulnerable de mejor forma.

En este sentido, hay tres grupos bien definidos que pueden dar cuenta de esta población de interés en distinto grado y son los que refieren a la población objetivo de las prestaciones económicas que se enmarcan dentro de las políticas de transferencias no contributivas del Estado uruguayo: AFAM-PE, TUS y TUS doble.

Debido a que las tres poblaciones buscan aproximarse a la población de menor a mayor grado de vulnerabilidad socioeconómica, la población TUS duplicada como la más vulnerable seguida de la TUS simple y luego AFAM-PE, el presente capítulo compara sus desempeños con quienes no son población objetivo de los programas según los criterios del ICC.

Como forma de simplificar la denominación, en adelante se considerará como población vulnerable a la población objetivo de los programas mencionados y como no vulnerable a quienes no son población objetivo.

Para abordar la caracterización de la población se realizará una aproximación al análisis, que no busca ser exhaustiva, de seis dimensiones en particular: demografía, educación, ingresos, trabajo, salud, vivienda y confort en el hogar. Para esto, como fue mencionado, se centra la atención en el análisis las distintas poblaciones según grado de vulnerabilidad, de forma de aportar al análisis de los desafíos para el futuro de las políticas sociales.

Para desarrollar lo anterior, la metodología que sigue el capítulo es la siguiente: en primer lugar se estima el ICC en la ECH 2012 y en el Censo de Viviendas Hogares y Personas,¹⁰ delimitando a las tres poblaciones objetivo que reflejan distintos grados de vulnerabilidad, que coinciden con los umbrales de corte de dos: AFAM-PE y TUS.

9. Para consultar metodología ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias», así como el apartado «Transferencias monetarias» (capítulo Programas).

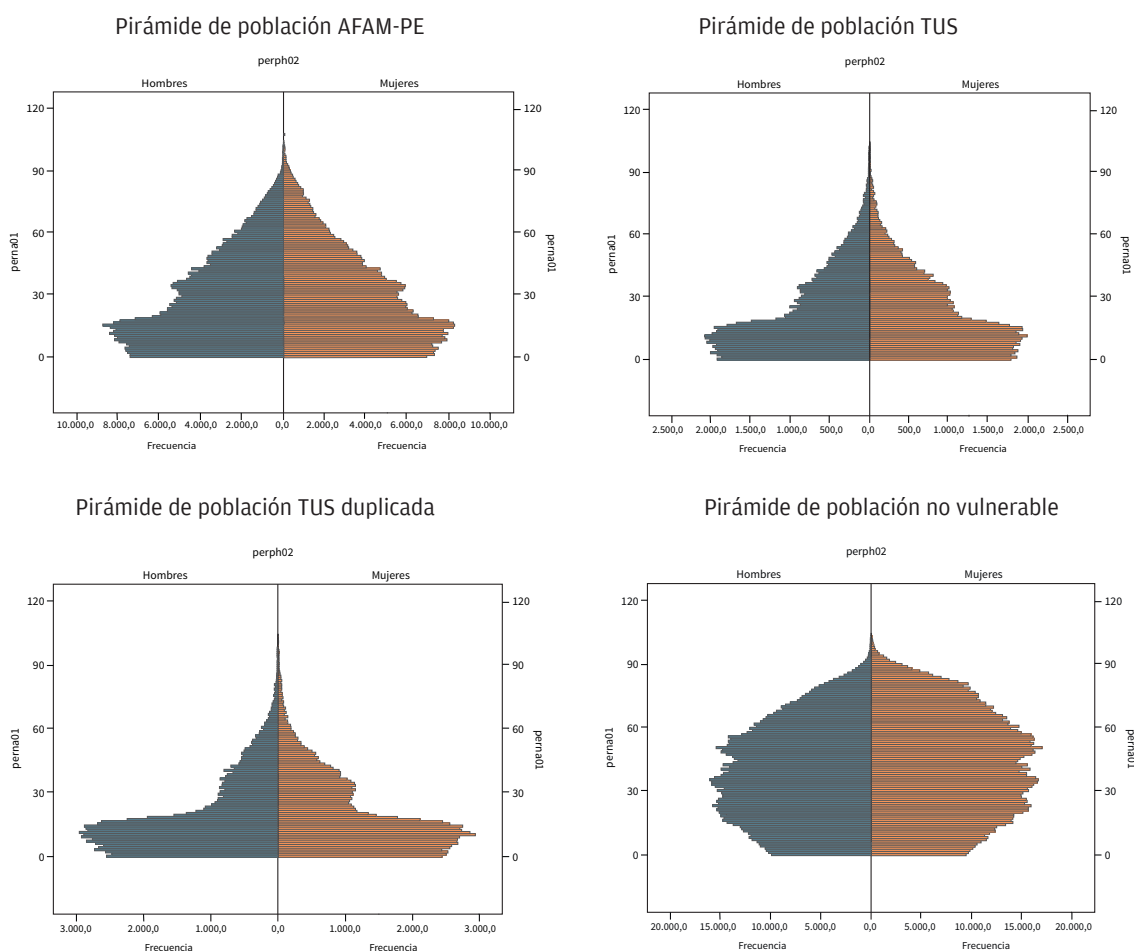
10. La utilización de una u otra fuente de datos dependerá de la temática trabajada. Para abordar las secciones demográficas, educación y vivienda y confort del hogar se prioriza información censal; para el caso de ingresos, trabajo y salud se utiliza la ECH.

Características demográficas: estructura de edades y comportamiento reproductivos

Estructura de edades

El análisis de la estructura de edades y la distribución de la población según sexo mostrada a través de pirámides de población da cuenta, de modo sintético, de eventos demográficos tales como la fecundidad, la mortalidad y la migración. En la base de la pirámide se encuentran los grupos de edades más jóvenes y la cima representa a los de mayor edad. Las diferentes barras representan el peso absoluto de cada edad dentro de la población a la cual se hace referencia en cada gráfico.

Gráfico 1. Estructura por edad y sexo de población AFAM-PE y TUS



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

La pirámide de población del Uruguay en general y en especial la pirámide de población del grupo no vulnerable cuenta con una base angosta que refleja baja fecundidad,¹¹ mientras el ensanchamiento

11. La fecundidad se define como el número total de nacimientos por cada 1000 mujeres en edad fértil en un año. En el contexto latinoamericano, Uruguay se ubica como un país que se encuentra en una fase avanzada de la transición demográfica, entendiéndose por ello el proceso caracterizado por el pasaje de una fecundidad y mortalidad altas a otro estadio en que la fecundidad y la mortalidad son bajas. El crecimiento de la población se ubica en niveles bajos en ambas situaciones (Paredes y Varela, 2005),

del centro y en la cima dan cuenta del envejecimiento del colectivo. La forma rectangular de la pirámide da cuenta del proceso de descenso de la fecundidad y se asemeja a las regiones desarrolladas del mundo.

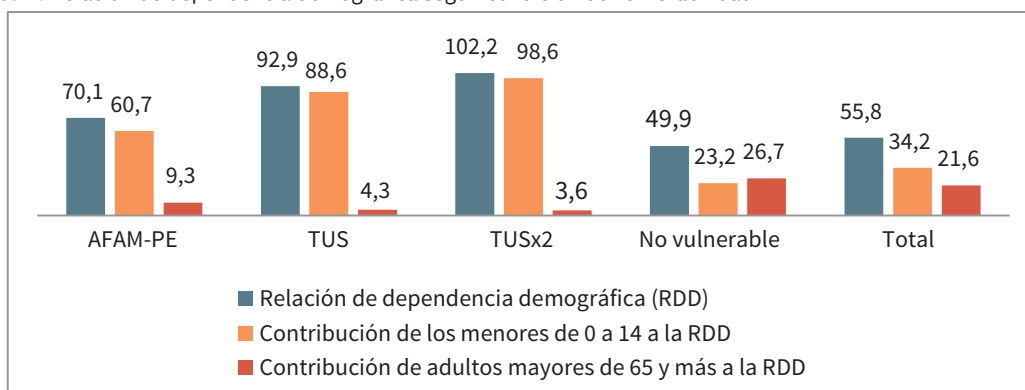
Como se ha evidenciado en distintos trabajos (Calvo, 2000; Paredes, 2008) la estructura de edades en la sociedad uruguaya es bien distinta si se la interpreta a la luz de diferencias socioeconómicas. La población en situación de vulnerabilidad social es notoriamente más joven. La pirámide de la población vulnerable refleja en el ancho de su base el peso de la natalidad en estos estratos de población.

La pirámide de población del grupo AFAM-PE cuenta con una forma triangular clara, con una base relativamente ancha que marca el peso alto de niños menores y una cima angosta que refleja menores niveles de envejecimiento, si se la compara con la pirámide de población no vulnerable.

En el caso de la población objetivo de TUS y TUS duplicada, las características mencionadas para AFAM-PE se mantienen y se potencian: la base de las gráficas son aún más anchas, lo que denota un mayor peso de las personas menores de edad, y la cima se angosta. A esto se le suma, al analizar la composición por sexos, una mayor presencia de mujeres en edades adultas.

A continuación se complementa el análisis de la estructura de edades utilizando el indicador relación de dependencia demográfica (RDD), que estima el peso de la población «teóricamente» dependiente (menores de 15 años y mayores de 64) sobre el total de población «teóricamente» activa, siendo así un proxy de «dependencia económica potencial».

Gráfico 2. Relación de dependencia demográfica según condición de vulnerabilidad



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

La RDD para el total país es de 56, esto es, por cada 100 adultos de entre 15 y 64 años hay 56 personas que tienen menos de 15 años o más de 64. La contribución de cada cohorte a la dependencia demográfica es de 34 menores de 0 a 14 y 22 adultos mayores de 65 y más. Si se analiza el indicador para la población no vulnerable, el valor es de 50, cambiando la contribución de las cohortes: los adultos mayores de 65 años y más representan 27 por cada 100 adultos de entre 15 y 64 años.

La situación es inversa en los hogares vulnerables: los valores de dependencia demográfica van de 70 en población AFAM-PE a 102 en población objetivo de TUS duplicada. En los tres grupos la contribución de los menores de 0 a 14 años al indicador es ampliamente superior a la de los adultos mayores. En los hogares AFAM-PE, por cada 100 activos hay 61 menores de 0 a 14; en los hogares TUS, por cada 100 activos hay 89 menores de 0 a 14 años.

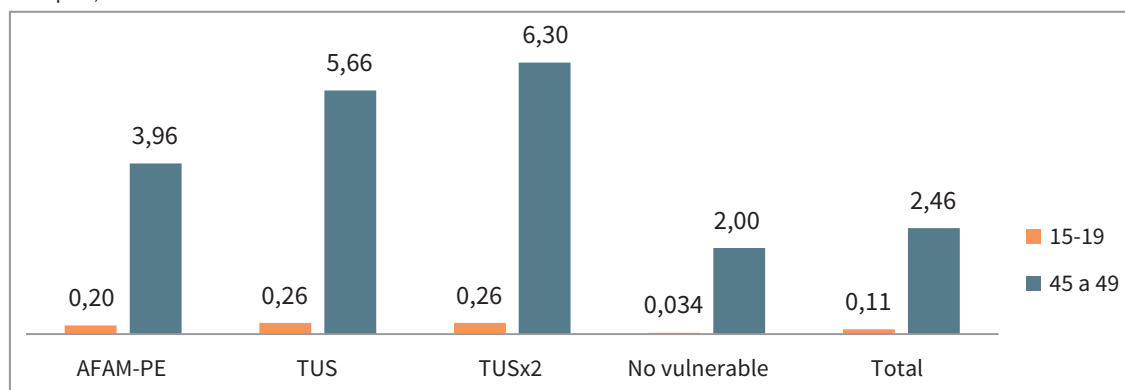
Se destaca la situación de los hogares beneficiarios de TUS doble donde el valor de la RDD es de 102, contribuyendo los menores de 0 a 14 años en 99. Esto es, por cada 100 adultos de 15 a 64 años hay 99 menores de 0 a 14 años.

Lo expresado hasta aquí debe destacarse en un análisis de desigualdad; si bien el indicador en su media da una buena idea de la carga reproductiva que soporta la población activa, en valores de grupos menores tiene posibilidades de especificarse y eso hace a las diferencias en el país. Uruguay tiene una cobertura casi universal en la vejez, por lo que especialmente en términos de ingresos un mayor de 65 es casi siempre un perceptor y un menor de 15 casi nunca lo es. Esta es una importante contribución a la desigualdad, según la RDD esté signada por un alto peso de menores, como es el caso de la población vulnerable, o de mayores.

Fecundidad

Como se ha subrayado en distintas investigaciones (Varela, Pollero, Fostik, 2008), los hogares en situación de vulnerabilidad social presentan niveles de fecundidad más altos que los del resto de la población, lo que tiene como correlato un mayor peso de las cohortes más jóvenes dentro de la pobreza. A continuación se analiza la paridez¹² media y acumulada para dar cuenta de diferencias tanto en la fecundidad como en los calendarios reproductivos de los distintos grupos analizados.

Gráfico 3. Paridez media acumulada (15-19) y paridez media final (45-49) de mujeres según condición de vulnerabilidad total país, 2011



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

El gráfico 3 muestra la paridez media acumulada en las jóvenes de 15 a 19 años y la paridez media final. El primer aspecto a señalar es que la paridez media acumulada de 15 a 19 años para el total país es de 0,11. Esto muestra un descenso con respecto al año 1996 (0,19), pero se sitúa en iguales niveles que en 1975 y 1985 (Varela, Pollero, Fostik, 2008, citado en Pardo y Varela, 2013). Se evidencia una resistencia a retrasar el inicio de la trayectoria reproductiva en importantes sectores de la población (Pardo y Varela, 2013).

12. La paridez media acumulada es el número medio de hijos tenidos hasta determinada edad, que en promedio acumulan las mujeres de cada cohorte de edad. La paridez de las mujeres de 45 a 49 años corresponde a la paridez final, vale decir, al número medio de hijos que efectivamente tuvieron las mujeres de esa cohorte de edad al final de su vida fértil (Varela, Pollero, Fostik, 2008).

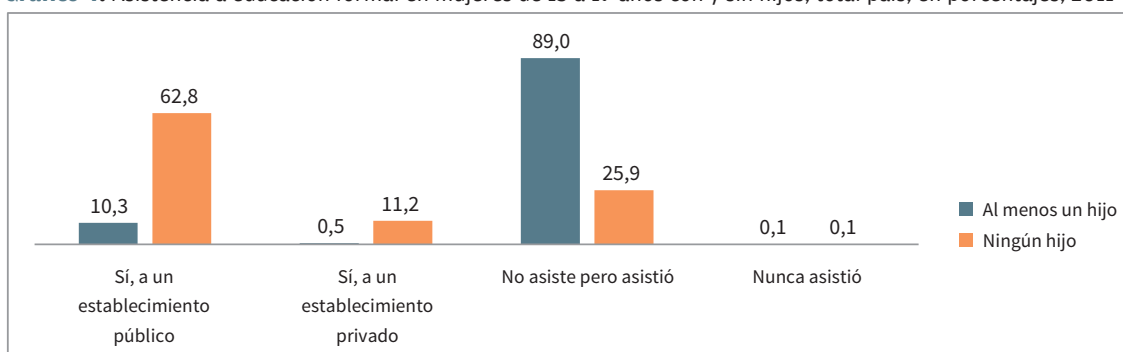
En la población no vulnerable la paridez media acumulada entre los 15 y 19 años es de 0,034, lo que indica una postergación del inicio de la etapa reproductiva en este grupo poblacional en comparación con la media nacional. La paridez media final es de 2 hijos.

Los valores en los tres grupos vulnerables analizados difieren tanto de los no vulnerables como del promedio país. En el caso de la población objetivo AFAM-PE, la paridez final se ubica en 3,96, valor que aumenta a 5,66 en el grupo de TUS y a 6,3 en el grupo de TUS duplicada. También se advierten cambios en la paridez media acumulada de las jóvenes de 15 a 19 años. Los valores en la población AFAM-PE duplican la media país, siendo aun mayores los valores de la población TUS y TUS doble. Esta situación denota un inicio anterior de la vida reproductiva en estos colectivos.

A modo de cierre de la sección se analiza la interacción del comportamiento reproductivo de las mujeres y su vínculo con la educación formal. Se mantiene el análisis de dos grupos, las adolescentes de entre 15 y 19 años y las mujeres de 45 a 49 años.

De las 128.647 mujeres de entre 15 y 19 que registró el Censo 2011, 12.181 tienen al menos un hijo, lo que representa el 9,5 % del total. De las que tienen hijos: 10,3 % asisten a un centro de educación público, 0,5 % lo hacen a un establecimiento privado y 89 %, si bien en algún momento asistió, ya no lo hacen. La situación difiere en mujeres sin hijos: los niveles de asistencia se incrementan a 74 %, mientras las que no lo hacen representan 26 % del total. En este sentido vale señalar que, por un lado, la educación constituye un factor determinante en el comportamiento reproductivo de las mujeres: las que cuentan con mayores niveles educativos tienen en promedio un menor número de hijos (Varela, Pollero, Fostik, 2008). Por otra parte, vinculado con lo anterior, el inicio de la vida reproductiva se encuentra asociado, como lo muestra el gráfico 4, con la salida de las mujeres del sistema educativo.

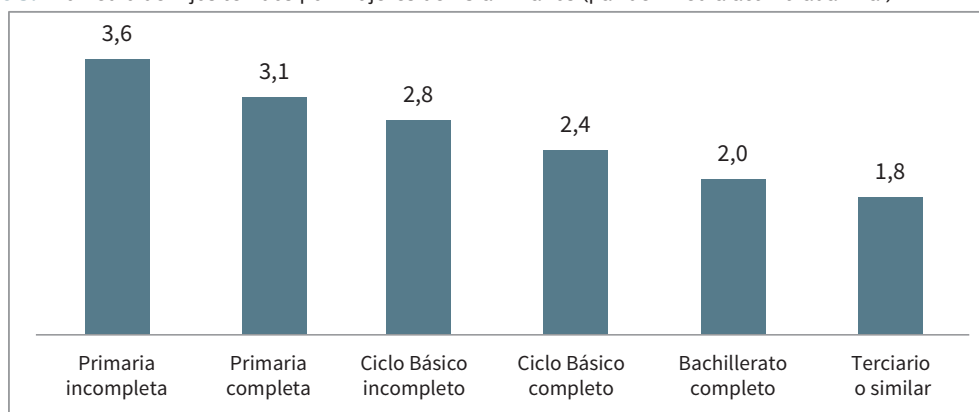
Gráfico 4. Asistencia a educación formal en mujeres de 15 a 19 años con y sin hijos, total país, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

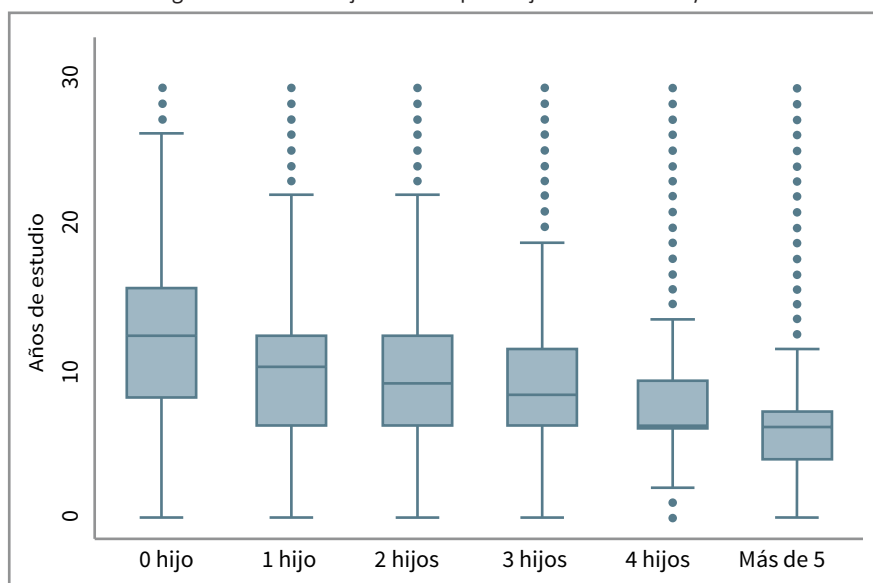
También se advierte asociación entre el promedio de hijos tenidos por las mujeres y los logros educativos. En las mujeres que tienen primaria incompleta como máximo nivel educativo, el promedio de hijos es de 3,6, mientras en aquellas que cuentan con más de 12 años de estudio el promedio es de 1,8.

Gráfico 5. Promedio de hijos tenidos por mujeres de 45 a 49 años (paridez media acumulada final)



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

Gráfico 6. Años de estudio según cantidad de hijos tenidos por mujeres de 25 años y más



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

El gráfico 6 muestra en el eje de las *y* los años de estudio alcanzados por las mujeres de 25 años y más y en el eje de las *x* la cantidad de hijos tenidos. Las cajas representan el tramo del 25 al 75 % de las distribuciones, las líneas dentro de las cajas marcan la mediana para cada grupo, es decir, el valor que divide en dos partes iguales la distribución, los puntos por encima de las líneas verticales representan los valores atípicos de la distribución.

Se advierte claramente que las mujeres que no tienen hijos presentan los niveles de estudio más altos, sin embargo y a pesar de ello, se destaca cierta dispersión de los datos: más del 25 % tiene menos de 9 años de estudio. La mediana de años de estudio disminuye en la medida que aumenta la cantidad de hijos. En el caso de las mujeres con 4 hijos y 5 o más no solo disminuyen los años de estudio, sino que el recorrido de la variable se concentra en valores inferiores a 10.

Lo presentado en los párrafos previos coincide con lo mostrado en investigaciones anteriores: persisten distintos modelos reproductivos asociados a comportamientos propios de la primera y la segunda

transición demográfica,¹³ «mientras algunos sectores sociales se encuentran en procesos característicos de la segunda transición demográfica, en particular con relación a los bajos niveles de fecundidad, la postergación de los hijos [...] otros sectores de la población no han culminado aún la primera transición demográfica. Se trata de los sectores de menor nivel educativo y peores condiciones de vida» (Varela, Pollero, Fostik, 2008).

Desempeños educativos

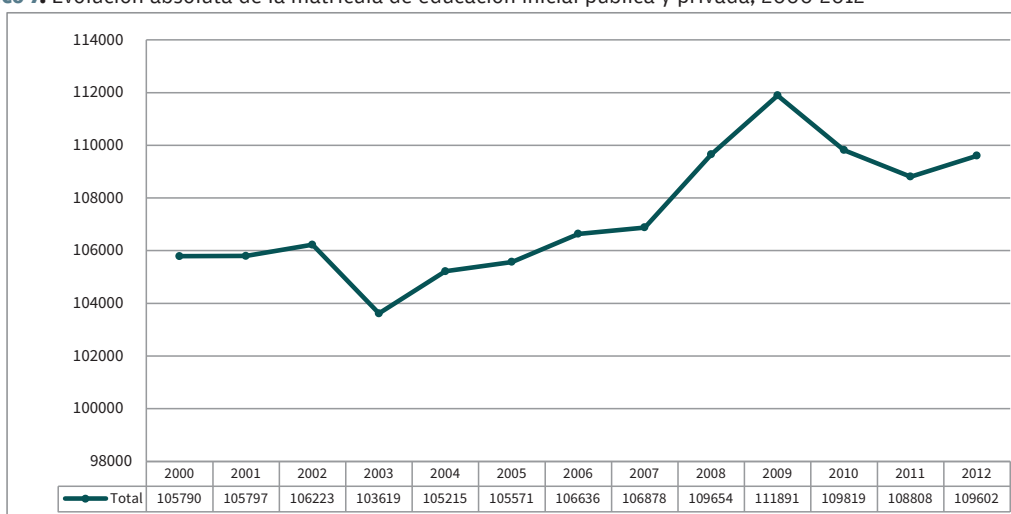
En esta sección se aborda la educación y se centra la atención en la asistencia de menores de 18 años y en los logros educativos de la población adulta. Para ello, en la primera parte se analiza la asistencia en cuatro grupos etarios que coinciden con distintas etapas de las trayectorias educativas de niños y adolescentes: asistencia a educación inicial y preescolar (se utilizan las cohortes de 0 a 3 y 4 y 5), asistencia a educación primaria (se utiliza la cohorte 6 a 12) y asistencia a educación media básica y superior (se utiliza la cohorte de 13 a 17). Vale señalar que la asistencia en estos tramos de edad no necesariamente coincide con los niveles señalados antes. Para dar cuenta de esto se estudia en el capítulo la extraedad.

La segunda parte presenta información sobre el nivel educativo efectivamente alcanzado, utilizando para ello el subgrupo de personas de 18 años y más. En cada sección se presenta un análisis diacrónico de cada dimensión, para luego indagar en el comportamiento diferenciado según condición de vulnerabilidad.

Asistencia en menores de edad

Como se ha señalado en distintos trabajos, los niveles de asistencia en todos los ciclos educativos han aumentado en los últimos años (MIDES-AGEV, 2013).¹⁴ La asistencia en primera infancia (0 a 3 años) pasó de representar el 21,7 % del total de niños en esa cohorte en el año 2006, al 36,4 % en el 2012. Se destaca para este grupo especialmente el aumento en la asistencia de niños de 2 años, que pasa de 26,2 a 47 % en los últimos 6 años.

Gráfico 7. Evolución absoluta de la matrícula de educación inicial pública y privada, 2000-2012

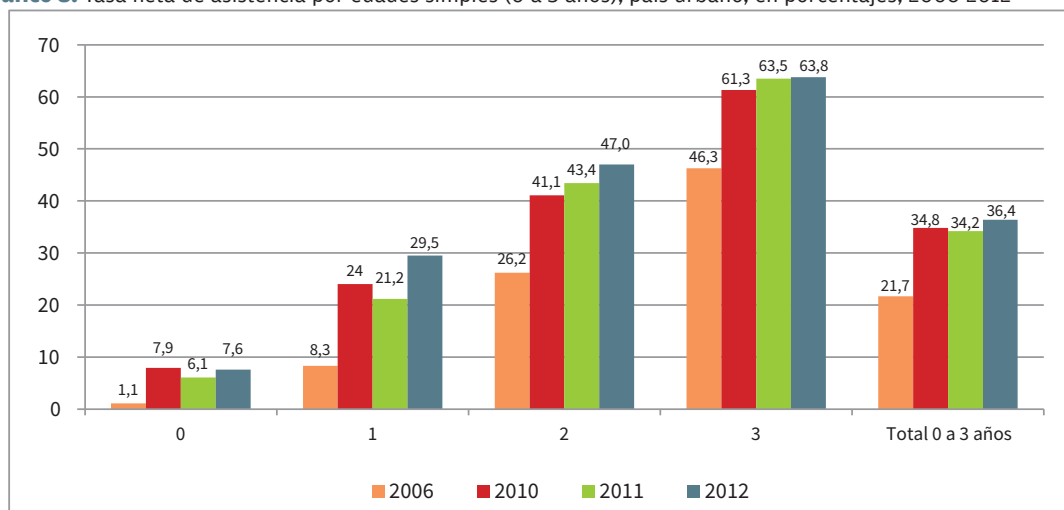


Fuente: *Reporte social 2013* basado en CODICEN.
Nota: No incluye educación especial.

13. La primera transición demográfica se caracteriza por descenso de la fecundidad y la natalidad. En Uruguay este proceso se inicia a fines del siglo XIX. La segunda transición demográfica, de la cual según autores algunos sectores del Uruguay presenta algunas características desde la última década del siglo XX, se identifica con procesos de envejecimiento de la estructura de edades, cambios en la familia y la nupcialidad, retraso en el primer hijo, entre otros (Varela, Pollero, Fostik, 2008).

14. Ver capítulo «Educación», *Reporte social 2013*.

Gráfico 8. Tasa neta de asistencia por edades simples (0 a 3 años), país urbano, en porcentajes, 2006-2012



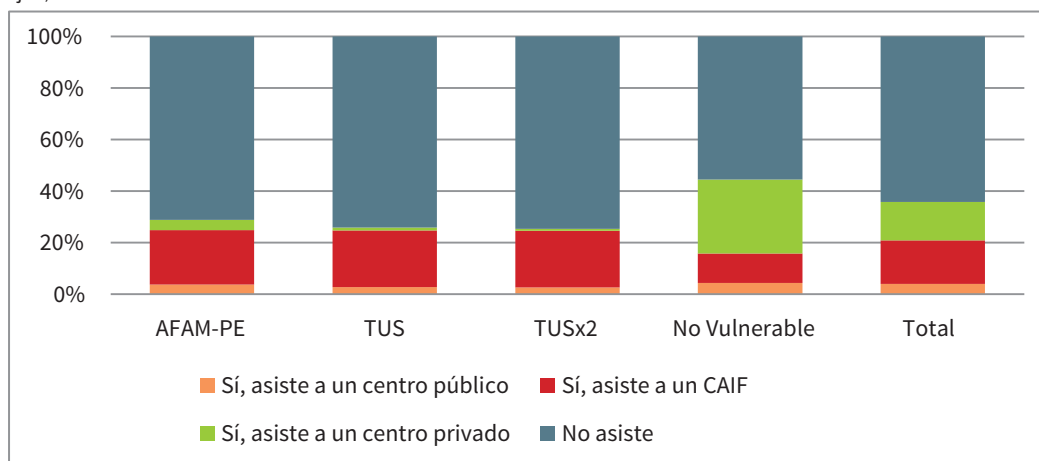
Fuente: *Reporte social 2013* basado en ECH, INE.

Nota: La tasa neta de asistencia da cuenta de la asistencia de un grupo etario al ciclo que le corresponde según su edad y no incluye la asistencia a este nivel de estudiantes con rezago.

Si se analizan los niveles de asistencia según condición de vulnerabilidad, en los hogares no vulnerables el 44,5 % de los niños de 0 a 3 asiste a algún centro de educación inicial; de estos, el 64,5 % asiste a centros privados.

La situación de niños de 0 a 3 años que integran hogares vulnerables difiere tanto en los niveles de asistencia (28,8 % en hogares AFAM-PE, 25,9 % en hogares TUS y 25,4 % en TUS duplicada) como en el tipo de centro al que asisten. Del total de niños de 0 a 3 años en hogares AFAM-PE 73,4 % asisten a CAIF, valor que asciende a 84,4 % en niños de hogares TUS y a 86,5 % en niños de hogares TUS duplicada.

Gráfico 9. Asistencia a centro educativo según condición de vulnerabilidad, niños de 0 a 3 años, total país, en porcentajes, 2011

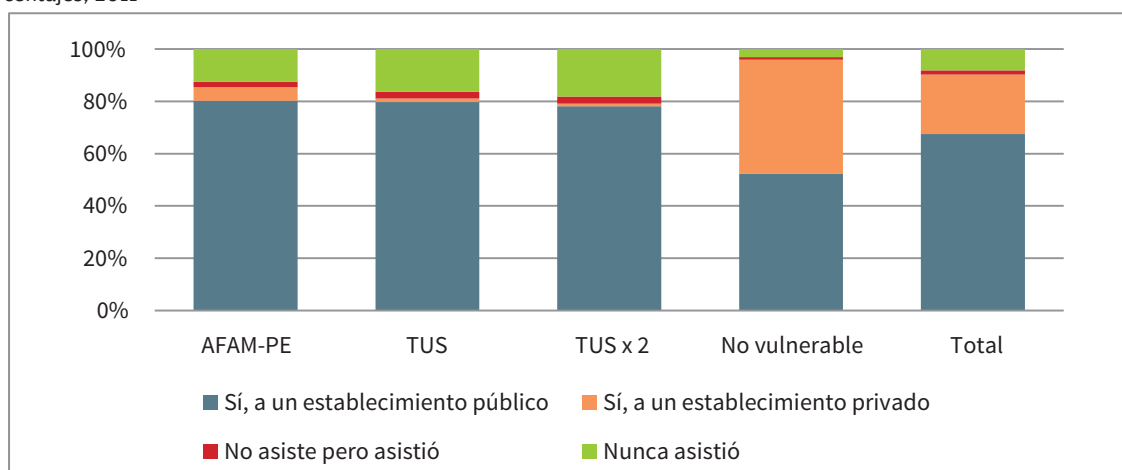


Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

La tasa neta de asistencia de 4 y 5 años a educación ha aumentado de modo sostenido entre los años 2000 y 2012, según datos de las ECH: pasa de 78,5 a 91,2 % para el país urbano.

Sin embargo, se aprecian brechas de asistencia entre los niños pertenecientes a distintos estratos sociales.

Gráfico 10. Asistencia a centro educativo según condición de vulnerabilidad, niños de 4 y 5 años, total país, en porcentajes, 2011

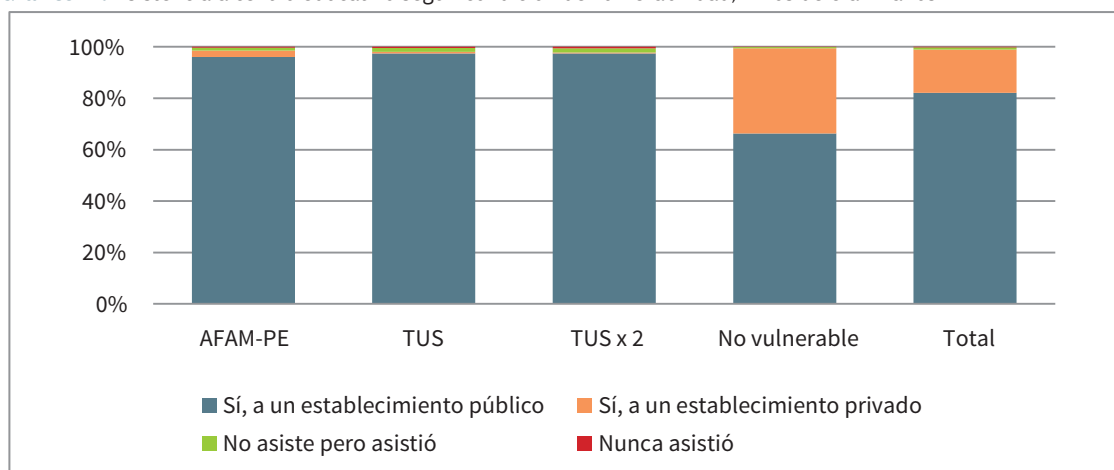


Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

En hogares no vulnerables 96 % de los niños de 4 y 5 años asisten a educación inicial. El valor es 10 puntos porcentuales inferior en hogares AFAM-PE. Para hogares TUS y TUS duplicada el porcentaje de asistencia se ubica en 81,2 % y 79,1 %, respectivamente. Al igual que en el tramo de 0 a 3, se advierten diferencias en el tipo de centro al que asisten: si bien más de la mitad de los niños de hogares no vulnerables que asisten lo hacen a centros públicos (54,6 %), los valores son cercanos al 100 % para hogares AFAM-PE (93,9 %), TUS (98,3 %) y TUS duplicada (98,8 %).

En el tramo de edad de 6 a 12 años la asistencia a centros de educación se encuentra prácticamente universalizada desde mediados del siglo pasado. Todos los grupos analizados presentan niveles de asistencia cercanos al 100 %. Las diferencias se encuentran en el tipo de centro al que asisten: dentro de los hogares no vulnerables se aprecia un 33,1 % de niños que asisten a un centro privado.

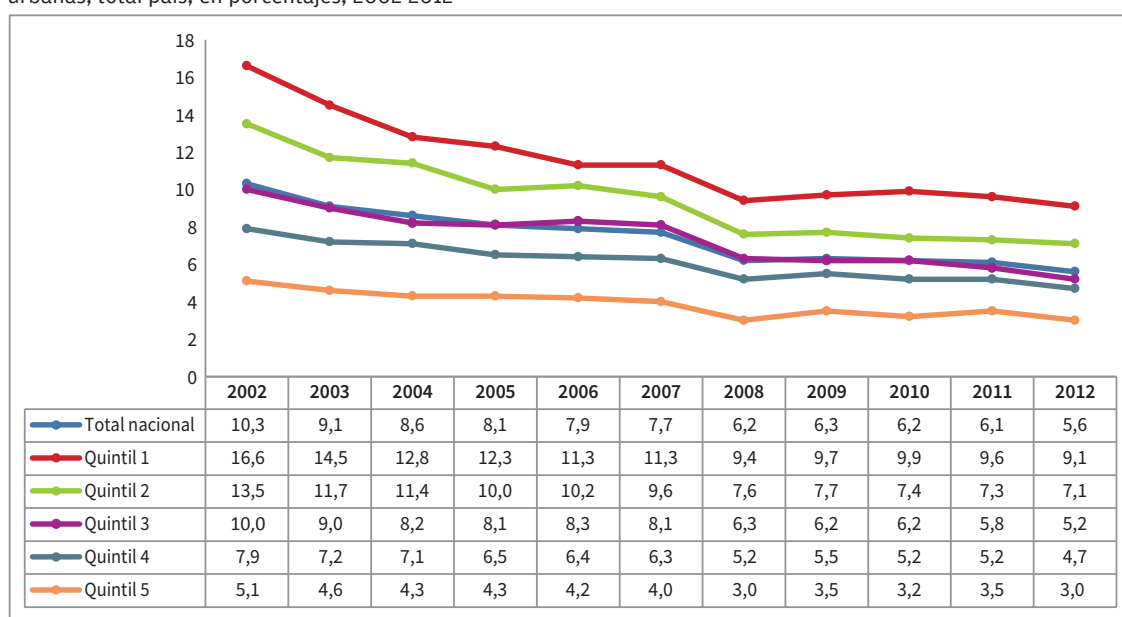
Gráfico 11. Asistencia a centro educativo según condición de vulnerabilidad, niños de 6 a 12 años



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

Más allá de los niveles altos de asistencia es importante analizar cuál es el desempeño que alcanzan los niños de 6 a 12 años. Un primer aspecto a destacar es la disminución entre 2002 y 2012 de las tasas de repetición en primer grado: pasa de 10,3 a 5,6 %. En los niños que asisten a escuelas del primer quintil de contexto sociocultural¹⁵ la tasa de repetición pasó de 16,6 a 9,1 % (Observatorio de Educación, CODICEN, 2012).

Gráfico 12. Evolución de la tasa de repetición en primer grado según quintil de contexto sociocultural de las escuelas urbanas, total país, en porcentajes, 2002-2012

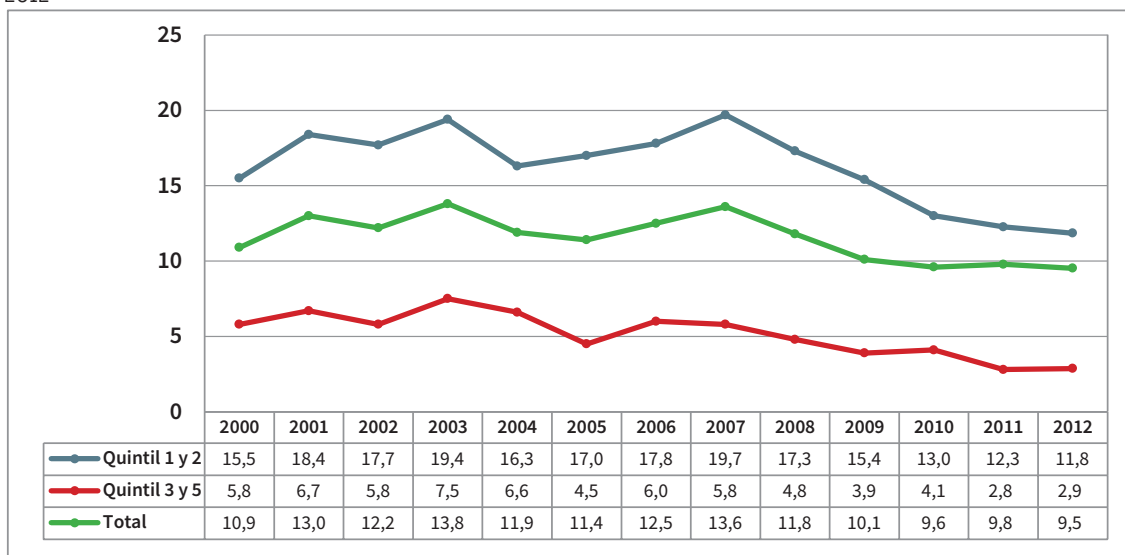


Fuente: *Reporte social 2013* basado en Monitoreo Educativo de ANEP.

A continuación se analiza la extraedad, alumnos que superan en dos años o más la edad teórica para el grado al que asisten, fenómenos ampliamente documentado (Ruiz, 2007, citado en MIDES, AGEV, 2013) y que se asocia con la repetición escolar, ya que no se registran entradas tardías al sistema. El porcentaje de alumnos con extraedad ha seguido una trayectoria descendente desde el año 2007, en especial dentro de los niños de hogares de los primeros quintiles (1 y 2), pasando de 15,5 a 11,9 %.

15. Ver: Monitoreo Educativo, Departamento de Investigación y Estadística Educativa, ANEP.

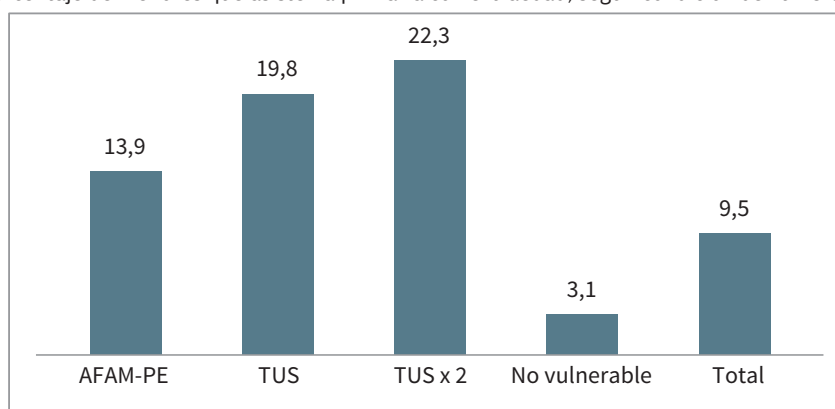
Gráfico 13. Evolución de alumnos de educación primaria con extraedad según quintiles de ingreso, total país, 2000-2012



Fuente: Reporte social 2013 basado en ECH 2000-2012.

Si se analiza la situación de los niños de 6 a 12 en hogares AFAM-PE, los niveles de extraedad se ubican 13,9 %, ascienden a 19,8 % en hogares TUS y a 22,3 % en hogares TUS duplicada.

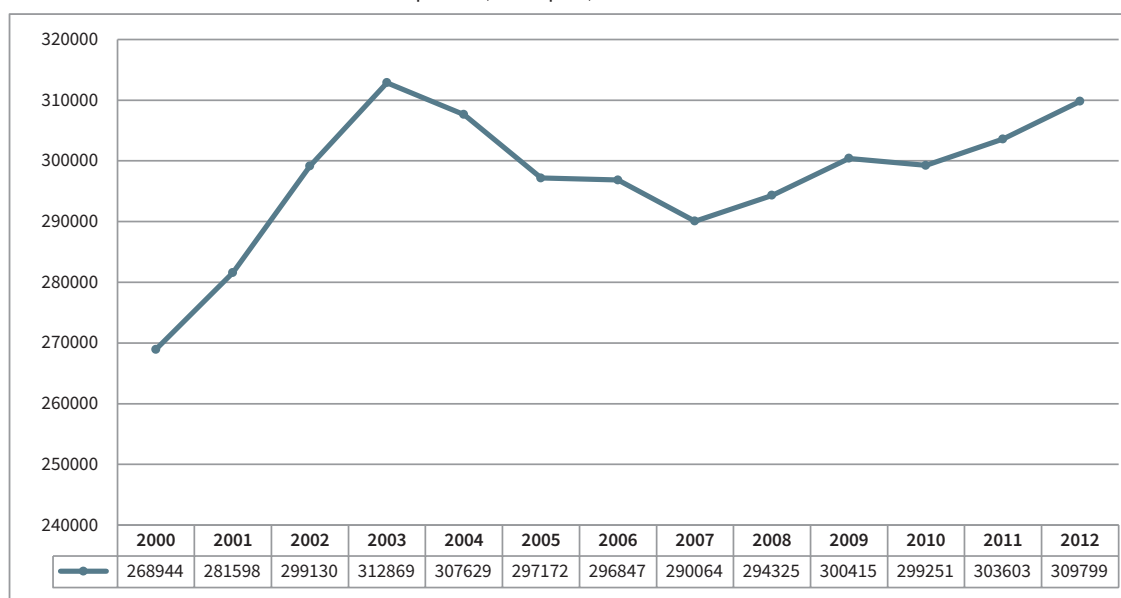
Gráfico 14. Porcentaje de menores que asisten a primaria con extraedad, según condición de vulnerabilidad



Fuente: DINEM-MIDES en base ECH 2012, INE.

La evolución de la matriculación en educación media pública en los últimos 12 años muestra un incremento sostenido entre el 2000 y el 2003; entre el 2004 y el 2006 la matrícula cae, para comenzar un nuevo aumento en el 2007, que continúa hasta la actualidad (Observatorio de Educación, CODICEN, 2012). Más allá de esto, es importante destacar un importante aumento del porcentaje de adolescentes que no asisten en la cohorte de 13 a 17 años, si se la compara con la cohorte de 6 a 12.

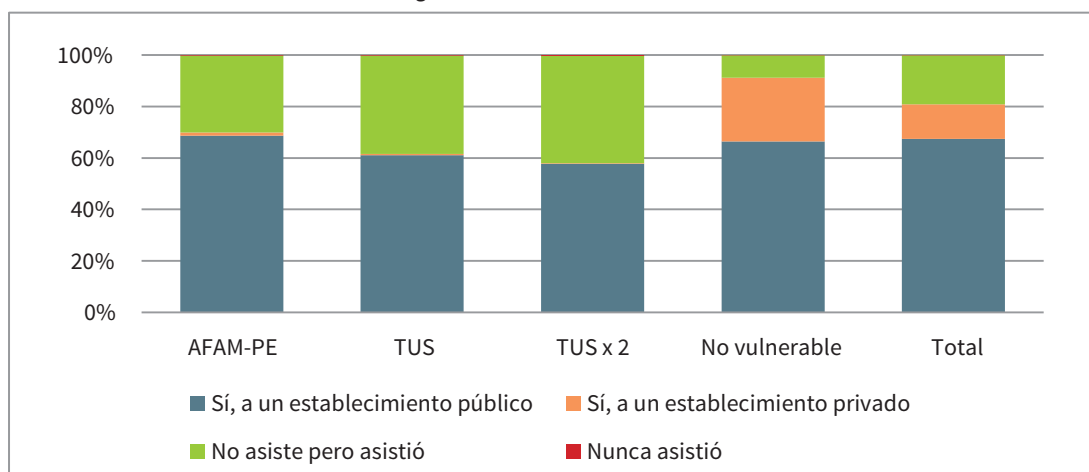
Gráfico 15. Matrícula de educación media pública, total país, 2000-2012



Fuente: *Reporte social 2013* basado en CODICEN.

Del total de adolescentes de 13 a 17 años el 80,8 % asiste a algún centro educativo. Los valores disminuyen si se centra el análisis en los grupos vulnerables según ICC: los niveles de no asistencia son del 30 % en adolescentes de hogares AFAM-PE, ascienden a 38,5 % para hogares TUS y a 42 % en hogares TUS duplicada.

Gráfico 16. Asistencia a centro educativo según condición de vulnerabilidad, adolescentes de 13 a 17 años

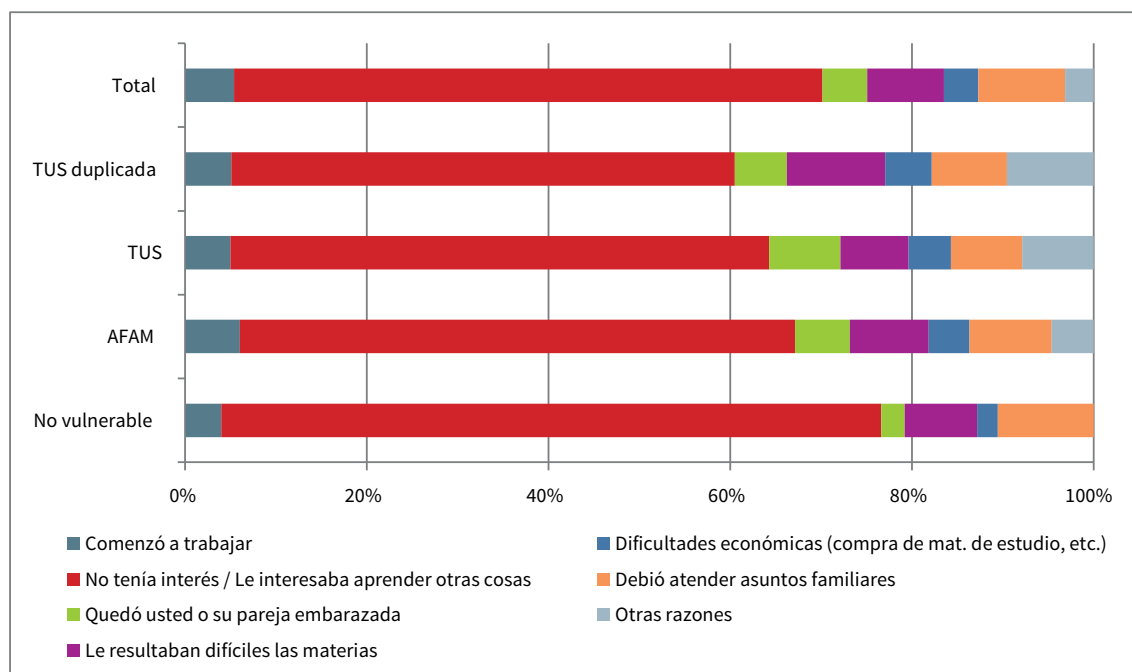


Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

A partir del año 2011 la ECH incluye dentro del módulo de educación una pregunta que busca identificar las razones que dan los encuestados para no terminar la educación media, aportando así a comprender los motivos de la deserción en este nivel. La principal razón para abandonar la educación media antes de culminar el nivel en adolescentes de 13 a 17 años es la falta de interés o el interés por aprender otras cosas. Sin embargo, motivos tales como el haber quedado «embarazada usted o su pareja» y «debió atender asuntos familiares» cobra importancia tanto en población AFAM-PE, como en

TUS y TUS duplicada. Otra razón que adquiere importancia, principalmente dentro de los adolescentes integrantes de hogares TUS y TUS duplicada, son las dificultades económicas.

Gráfico 17. Principal razón para no culminar educación media en adolescentes de 13 a 17 años, según condición de vulnerabilidad



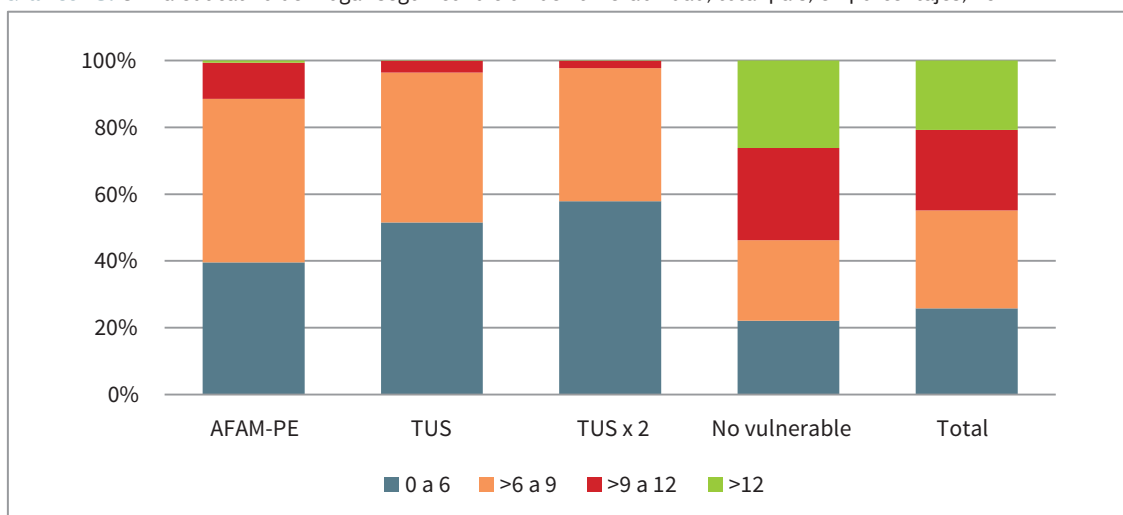
Fuente: DINEM-MIDES en base ECH 2012, INE.

Nivel educativo de los mayores de 18 años

A continuación se muestra el desempeño educativo de los mayores de 18 años, a la luz de variables que ayudan a dar cuenta de las diferencias entre distintos grupos sociales. El primer indicador que se muestra es el clima educativo, el cual centra el análisis en la unidad hogar y se calcula como el promedio de años de estudio aprobados por las personas de 18 años y más en el hogar.

En Uruguay, en el 25,8 % de los hogares el promedio de años de estudio de los mayores de 18 años y más se encuentra entre 0 y 6 años. Este valor asciende a 39,6 % en hogares AFAM-PE y se ubica en 57,9 % para los hogares objetivo de TUS duplicada. En los tres grupos definidos como vulnerables los porcentajes de hogares con clima educativo superior a 9 años de estudio son inferiores a la media país (44,9 %). En el grupo AFAM-PE el 11,45 % de los hogares tienen un clima educativo superior a 9 años, mientras en los hogares TUS y TUS duplicada el valor se ubica en 3,6 % y 2,2 %, respectivamente.

Gráfico 18. Clima educativo del hogar según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

El cuadro 3 muestra el máximo nivel educativo alcanzado por personas de 18 años y más según condición de vulnerabilidad. Se observan diferencias importantes entre la población vulnerable y la no vulnerable.

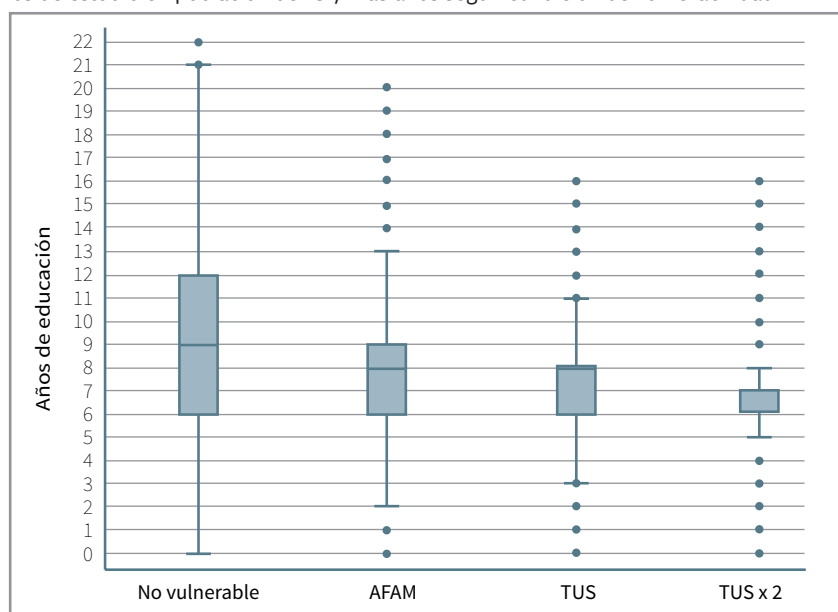
Cuadro 3. Máximo nivel educativo alcanzado por personas de 18 años y más según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2011

	AFAM	TUS	TUS x 2	No vulnerable	Total
Hasta primaria	50,50	61,35	65,55	25,81	32,03
Ciclo básico	30,36	27,80	25,21	18,89	21,80
Bachillerato	11,90	5,86	4,47	23,70	20,73
Enseñanza técnica/Formación profesional UTU	3,20	2,21	1,95	5,59	4,99
Terciaria universitaria o no universitaria/magisterio/profesorado	1,75	0,44	0,29	25,08	19,22
Nunca asistió	2,25	2,35	2,54	0,77	1,40
Ignorado	0	0	0	0,07	0,05

Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

El gráfico 19 complementa lo presentado en el cuadro 3. La población no vulnerable presenta, en promedio, más años de estudio. En el caso de la población no vulnerable el 50 % de la distribución tiene más de 9 años de estudio, existiendo un 25 % más de 12 años de estudio. En el caso de la población AFAM-PE, un 25 % de la distribución tiene 6 años de estudio o menos; la mediana de años de estudio para este grupo es de 8. En los dos grupos más vulnerables el recorrido de la variable se concentra en menos valores, tanto para TUS como para TUS duplicada el 50 % de los casos tienen hasta 6 años de estudio, difiriendo entre ellos en el hecho de que en TUS duplicada la distribución se concentra entre 6 y 7 años de estudio.

Gráfico 19. Años de estudio en población de 18 y más años según condición de vulnerabilidad



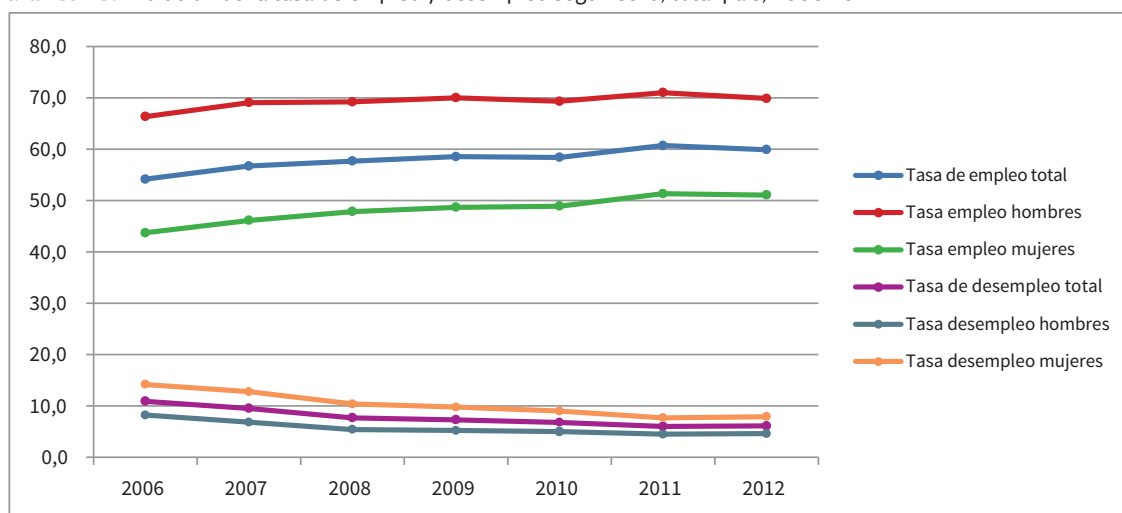
Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2012, INE.

A modo de cierre de este apartado, vale subrayar que se ha dado en los últimos años un aumento en los niveles de asistencia en todos los ciclos. Dentro de la población vulnerable los niveles de asistencia son más bajos que los registrados en el promedio nacional. A esto se le suman porcentajes más altos de repetición y extraedad en los centros educativos ubicados en contextos socioculturales bajos y entre niños y jóvenes que integran hogares vulnerables. Respecto al nivel educativo de los mayores de 18 años y más, se destacan logros educativos inferiores dentro de la población vulnerable, así como mayor homogeneidad en el promedio de años de educación alcanzados.

Trabajo

Analizar la dimensión laboral y su evolución es un elemento de relevancia para poder evaluar el bienestar de las personas. El hecho de poseer un trabajo permite no solo tener una fuente de ingresos, en general la principal, sino también establecer un espacio para el desarrollo y la integración de las personas. En los últimos años se ha observado una mejora importante de los desempeños en el ámbito laboral, expresada en un aumento de la tasa de ocupación, definida como la relación entre el total de ocupados en la población de 14 y más años, y una caída, evidenciando sus mínimos históricos, en la tasa de desempleo, definida como la relación entre los desocupados en el total de población activa. Por otra parte, la tasa de actividad se ha incrementado, debido fundamentalmente a una mayor participación laboral femenina (MIDES, AGEV, 2013).

Gráfico 20. Evolución de la tasa de empleo y desempleo según sexo, total país, 2006-2012



Fuente: *Reporte social 2013* basado en ECH 2006-2012.

Tasas de actividad, empleo y desempleo

Respecto a los desempeños de la tasa de actividad para las poblaciones elegidas, en el cuadro 4 se observa que si bien la población de TUS presenta valores inferiores a los de la población total, tanto la población objetivo de AFAM-PE como la de TUS duplicada presentan valores levemente superiores. Sin embargo, los resultados para las variables de empleo y desempleo muestran resultados más desventajosos para la población más vulnerable, tanto de AFAM-PE como TUS duplicada y principalmente para la población TUS.

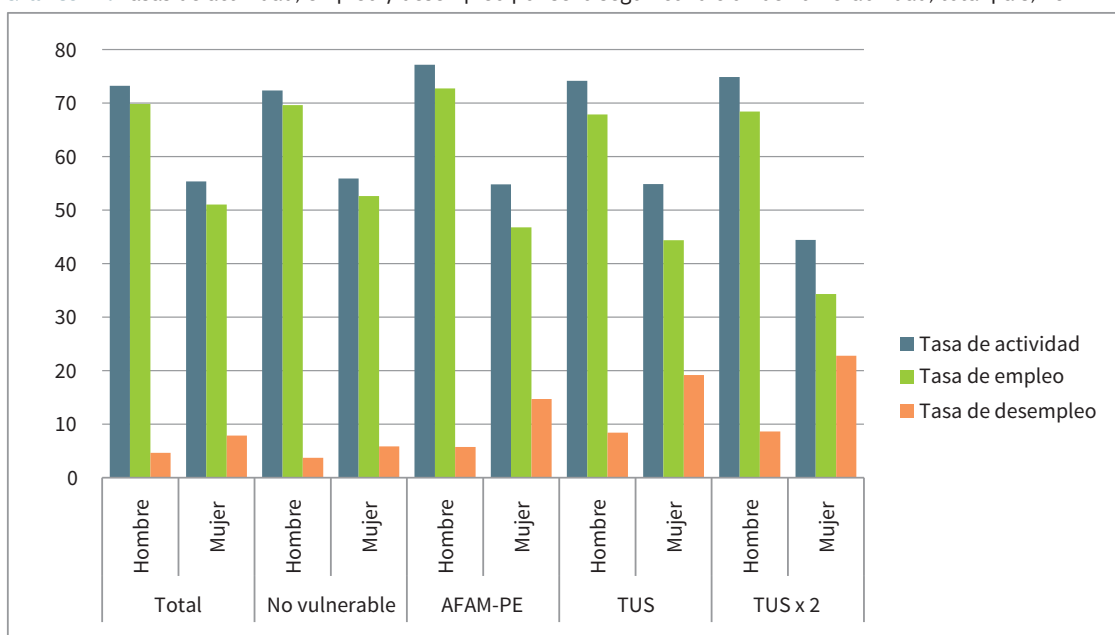
Cuadro 4. Tasas de actividad, empleo y desempleo según tipo de población

	Total población	No vulnerables	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
Tasa de actividad	63,8	63,7	64,0	60,2	66,7
Tasa de empleo	59,9	60,5	57,7	52,4	57,2
Tasa de desempleo	6,1	5,0	9,7	12,9	14,3

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

El análisis desagregado por sexo muestra resultados algo diferentes a los analizados previamente. Como se observa en el gráfico 21, para el caso de los hombres los resultados para la tasa de actividad de las tres poblaciones vulnerables son mayores a la tasa de actividad de hombres no vulnerables. Respecto a la tasa de empleo, el resultado para hombres de hogares beneficiarios de AFAM-PE es superior al presentado por los no vulnerables y las diferencias con la tasa para hombres de TUS y TUS duplicada se acortan. En cuanto a la tasa de desempleo, si bien esta continúa siendo mayor para los hombres de población vulnerable, aunque partiendo de valores bajos, las distancias se acortan respecto a los resultados globales. Las diferencias encontradas a favor de los hombres se contraponen con peores resultados para las mujeres pertenecientes a hogares vulnerables, fundamentalmente en términos de ocupación y desempleo.

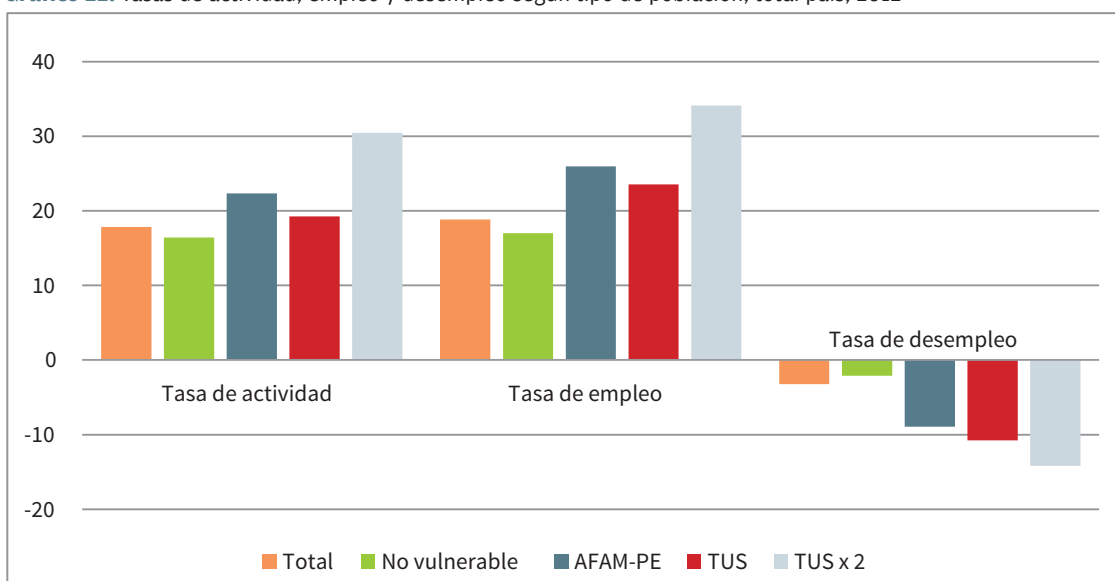
Gráfico 21. Tasas de actividad, empleo y desempleo por sexo según condición de vulnerabilidad, total país, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Además de las mayores diferencias al interior de las mujeres según la población a la que pertenezcan, se observa un aumento en las brechas en puntos porcentuales entre hombres y mujeres a medida que nos aproximamos a las poblaciones más vulnerables. A modo de ejemplo, para la población de TUS duplicada, la tasa de actividad masculina es 30,4 puntos porcentuales más alta que la tasa de actividad femenina, mientras que para la población no vulnerable la diferencia es de 16,4 puntos.

Gráfico 22. Tasas de actividad, empleo y desempleo según tipo de población, total país, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

El análisis para distintos grupos de edad muestra también diferencias importantes. Como se presenta en distintos trabajos (Filardo, Aguiar, Cabrera, 2010), los jóvenes tienen desventajas importantes en el

mercado de trabajo, con tasas de desempleo bastante más elevadas que para el resto de la población. Al realizar la comparación para los distintos grupos de referencia se observa que los jóvenes más vulnerables no solo tienen más dificultades para acceder a un trabajo, sino que además aumenta la diferencia en puntos porcentuales entre el grupo de 30 a 65 años y el de 14 a 29 años.

Cuadro 5. Tasas de actividad, empleo y desempleo por tramo de edad según condición de vulnerabilidad, total país, 2012

	No vulnerable			AFAM-PE		
	14 a 29	30 a 65	66 y más	14 a 29	30 a 65	66 y más
Tasa de actividad	64	82	14	52	79	16
Tasa de empleo	56	80	14	43	74	15
Tasa de desempleo	12	3	2	17	6	4

	TUS			TUS x 2		
	14 a 29	30 a 65	66 y más	14 a 29	30 a 65	66 y más
Tasa de actividad	50	75	21	48	73	21
Tasa de empleo	40	69	20	38	67	20
Tasa de desempleo	20	8	2	21	9	5

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Al realizar el cruce de sexo y edad, los resultados muestran la potenciación de las desventajas analizadas antes, derivando en que las mujeres más jóvenes presentan tasas de actividad y empleo más bajas y tasas de desempleo más altas. Estas diferencias se acentúan aún más para la población vulnerable. Los resultados para hombres en los distintos grupos de edad muestran que para población vulnerable y no vulnerable no existen grandes diferencias para los mayores de 30 años, y en el caso de los más jóvenes de hogares vulnerables la situación es más desventajosa, pero la brecha es menor que la existente entre mujeres de la misma edad de población vulnerable y no vulnerable.

Cuadro 6. Tasas de actividad, empleo y desempleo por intervalo de edad y sexo según condición de vulnerabilidad

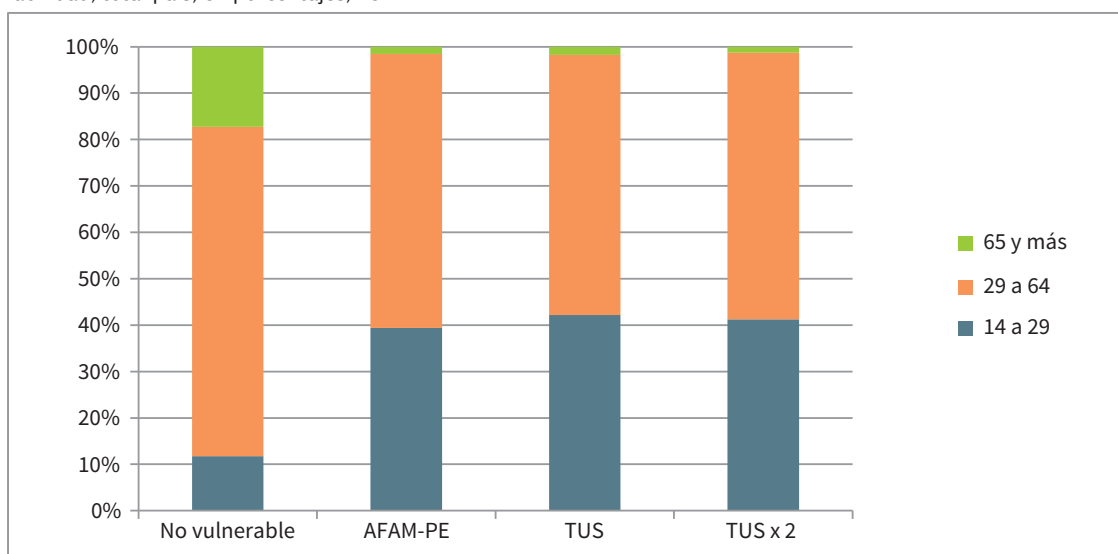
	Mujeres no vulnerables			Mujeres vulnerables		
	14 a 29	30 a 65	66 y más	14 a 29	30 a 65	66 y más
Tasa de actividad	59	74	9	43	66	12
Tasa de empleo	51	72	9	33	60	11
Tasa de desempleo	14	3	2	24	9	6
	Hombres no vulnerables			Hombres vulnerables		
	14 a 29	30 a 65	66 y más	14 a 29	30 a 65	66 y más
Tasa de actividad	68	91	22	62	93	23
Tasa de empleo	61	88	22	55	91	23
Tasa de desempleo	10	2	2	11	3	2

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Quehaceres del hogar

A la hora de analizar el mercado de trabajo es imprescindible analizar también las divisiones de tareas asociadas al trabajo no remunerado o quehaceres del hogar. Esto es importante debido a que mayores cargas en tareas del hogar pueden implicar menor participación en el mercado de trabajo remunerado, así como mayores dificultades para acceder a empleos, debido a que en ocasiones resulta difícil compatibilizar ambas tareas. En contraposición a las menores tasas de actividad en los más jóvenes para las poblaciones vulnerables, la proporción de esta población entre quienes realizan tareas en el hogar es más elevada. Mientras que en los no vulnerables solo el 12 % de las personas que realizan tareas en el hogar tiene entre 14 y 29 años. Para la población de AFAM-PE este guarismo aumenta a 39 %, y es de 42 % y 41 % en la población de TUS y TUS duplicada, respectivamente, aspecto que se puede asociar a un inicio más temprano de la vida reproductiva y la conformación del hogar propio.

Gráfico 23. Distribución de las personas que realizan tareas del hogar según tramos de edad por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Es importante destacar que el peso de las personas que realizan tareas en el hogar en el total de personas en edad de trabajar (PET) aumenta a medida que aumenta la vulnerabilidad. En este sentido, mientras que el 5,8 % de la PET realiza tareas en el hogar para los no vulnerables, en el caso de la población de AFAM-PE asciende a 12,1 % y para TUS y TUS duplicada es de 13,5 % y 14,7 %, respectivamente. El corte por sexo muestra que las mujeres asumen esta tarea más que los hombres, con diferencias muy importantes y similares para los cuatro grupos.

Cuadro 7. Distribución de personas que realizan tareas en el hogar en la PET según sexo por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2011

	No vulnerable		AFAM-PE		TUS		TUS x 2	
Realiza tareas en el hogar	5,8 %		12,1 %		13,5 %		14,7 %	
Distribución por sexo	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
%	5,2	94,8	3,0	97,0	4,1	95,9	4,20	95,8

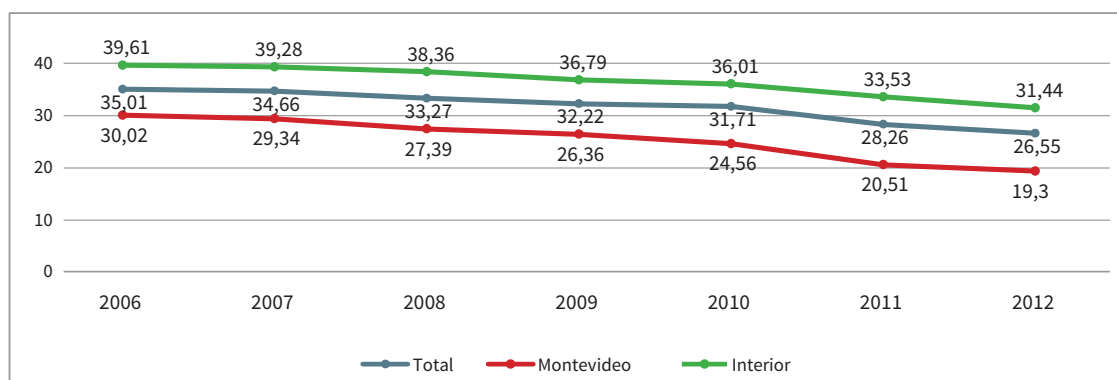
Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

Calidad del empleo

Al analizar los resultados vinculados al trabajo es imprescindible estudiar también dimensiones en términos de calidad del empleo. El registro en la seguridad social o la formalidad laboral permiten garantizar derechos importantes para el bienestar de las personas, así como ingresos futuros al momento de la jubilación. La subdeclaración, definida como la declaración en los registros laborales del BPS por un monto de salario menor al realmente percibido, si bien permite acceder a algunos de los beneficios derivados de la seguridad social, limita algunos de los derechos que pueden obtener los trabajadores, así como la generación de ingresos futuros. El subempleo es otra variable importante que refleja la calidad del empleo y hace referencia al deseo de los trabajadores de trabajar más horas que las que trabajan, pero sin poder concretarlo.

La evolución de la cotización en la seguridad social ha aumentado en los últimos años. Los trabajadores no registrados en la seguridad social pasaron de ser un 35 % en el 2006 a un 26,6 % en el 2012. Persisten diferencias territoriales, con niveles más altos de aporte en Montevideo que en el interior.

Gráfico 24. Evolución de los ocupados no registrados en la seguridad social, Montevideo e interior, en porcentajes, 2006-2012



Fuente: Reporte social 2013 basado en ECH 2006-2012.

La calidad del empleo, medida a través de los indicadores de informalidad, subdeclaración y desempleo, también muestra diferencias importantes al analizarla para las subpoblaciones consideradas. En este sentido, la tasa de informalidad, definida como la proporción de trabajadores informales en el total de ocupados, se duplica al considerar la población de AFAM-PE (43,8 %) comparada con los no vulnerables (21,3 %), y casi se triplica si consideramos la población TUS y TUS duplicada (57,6 % y 59,9 %, respectivamente). Por otra parte, la subdeclaración muestra guarismos muy inferiores al de la informalidad, aunque se mantiene la relación entre las poblaciones. Al considerar el subempleo se observan nuevamente valores más elevados a medida que aumenta la vulnerabilidad de las personas.

Cuadro 8. Informalidad, subdeclaración y subempleo en el empleo principal según condición de vulnerabilidad

	Total población	No vulnerables	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
Informalidad	26,5	21,3	43,8	57,6	59,9
Subdeclaración	4,9	4,2	7,9	7,6	7,8
Subempleo	7,2	6,0	10,9	14,8	15,7

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Un ejercicio adicional que permite resumir parte de lo analizado previamente es combinar las medidas de informalidad y subempleo categorizando el empleo de los individuos en función de las restricciones que presenten. De esta forma, acorde a lo anterior, la proporción de personas sin ninguna restricción es sustancialmente superior para las personas que no son población objetivo de AFAM-PE. Además, a medida que nos acercamos a la población objetivo de TUS duplicada, esta proporción va descendiendo. La contraparte de esto se vincula principalmente a la restricción por no aporte a la seguridad social. Es interesante observar que si consideramos únicamente a quienes tienen problemas de restricción por subempleo, los valores son bajos, pero son más altos para los no vulnerables que para el resto.

Cuadro 9. Ocupados con restricciones en el empleo principal, por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

Restricciones en el empleo	No vulnerables	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
Restricciones por subempleo y no aporta	3,4	9,0	13,2	14,3
Restricciones por subempleo	2,6	1,9	1,6	1,4
Restricciones por no aporta	17,8	34,8	44,4	45,6
Sin restricciones	76,2	54,3	40,8	38,7
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Sector de actividad, categoría de ocupación y estabilidad laboral

En el cuadro 10 se presentan los sectores de actividad para los ocupados según subpoblación. Como puede observarse, para todas las poblaciones el sector con mayor peso es el de servicios comunales, sociales y personales. En segundo lugar se encuentra el sector de comercios, restaurantes y hoteles, excepto para la población TUS duplicada donde es sustituido por el de agropecuaria y minería. Este último sector cobra más relevancia para todas las poblaciones vulnerables al compararlo con los no vulnerables. Algo similar ocurre con el sector de la construcción, que para las poblaciones de AFAM-PE, TUS y TUS duplicada tiene un peso más relevante, siendo incluso superior que el de industrias manufactureras para las dos últimas poblaciones.

Cuadro 10. Ocupados por sector de actividad principal según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	No vulnerable	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
Agropecuaria y minería	7,3	13,5	17,9	19,6
Industrias manufactureras	11,5	13,2	12,3	11,8
Electricidad, gas y agua	1,3	1,2	1,6	2,6
Construcción	6,3	13,1	14,5	14,2
Comercio, restaurantes y hoteles	21,9	21,8	18,7	18,2
Transportes y comunicaciones	7,4	4,5	4,5	4,9
Servicios a empresas	10,1	3,9	4,5	4,6
Servicios comunales, sociales y personales	34,2	28,8	26,0	24,2
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

La distribución por categoría ocupacional muestra resultados relativamente similares entre las distintas poblaciones. Las diferencias más importantes refieren al mayor peso de los asalariados públicos para los no vulnerables, en detrimento de una menor proporción de asalariados privados. Algo similar ocurre para la categoría de patrón y la de cuenta propia sin local ni inversión, que se ubican en 5,7 y 1,9 % para los no vulnerables, respectivamente, mientras que para las otras poblaciones toman valores aproximados de 1,2 % y 9 %, respectivamente.

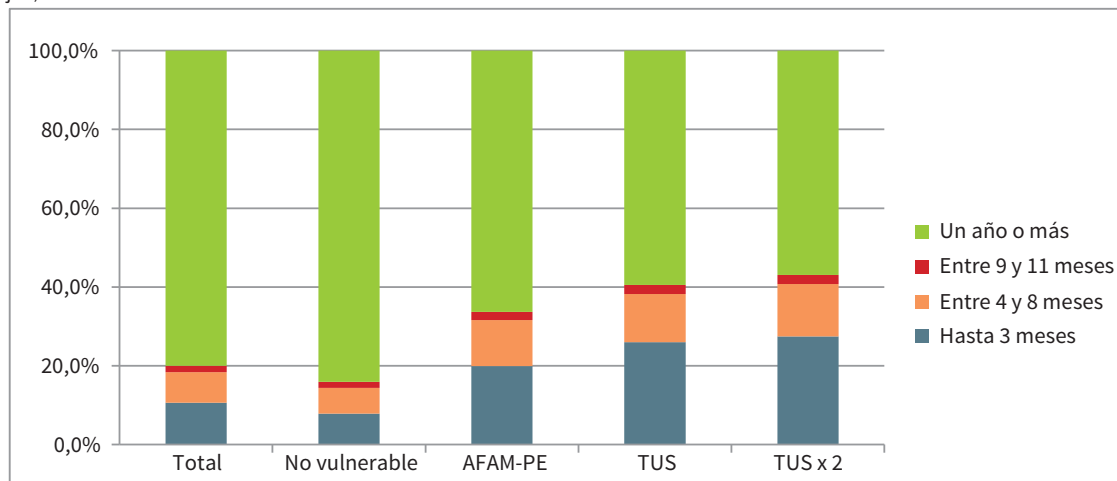
Cuadro 11. Ocupados por categoría de ocupación principal según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	No vulnerable	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
Asalariado privado	55,42	65,85	64,63	64,09
Asalariado público	17,04	7,41	4,42	3,89
Miembro de cooperativa de producción	0,12	0,10	0,10	0,15
Patrón	5,74	1,22	1,22	1,05
Cuenta propia sin local ni inversión	1,93	5,78	10,06	12,05
Cuenta propia con local o inversión	18,64	17,35	16,74	15,80
Miembro del hora no remunerado	1,07	1,87	1,94	1,79
Trabajador de un programa social de empleo	0,04	0,42	0,89	1,18
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado ECH 2012, INE.

Otra dimensión importante a considerar se vincula con la estabilidad en el trabajo. Para poder aproximarnos a esta dimensión se presentan a continuación los resultados respecto a la antigüedad laboral en el trabajo actual. Esta aproximación no permite abordar completamente el asunto, porque, al tener información solo sobre el último trabajo y no de la trayectoria laboral, no da cuenta de la periodicidad ni duración de los cambios. Como se desprende del gráfico 25, para las poblaciones de AFAM-PE, TUS y TUS duplicada la proporción de trabajadores que está hace más de un año en el trabajo se reduce. Además, a medida que nos acercamos a la población más vulnerable se hace más grande el grupo que tiene una antigüedad de 3 meses o menos.

Gráfico 25. Ocupados por antigüedad en el empleo actual según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012



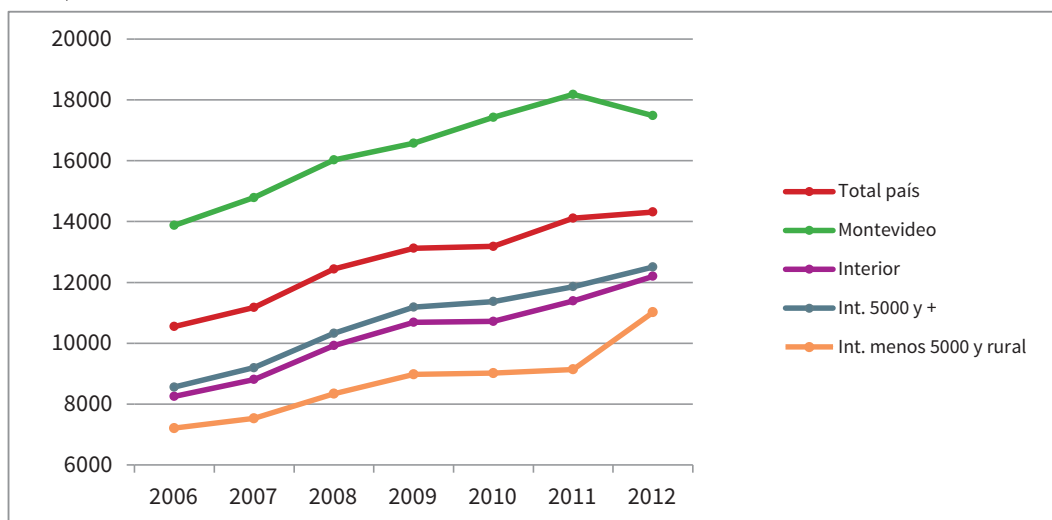
Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

De esta forma, y para sintetizar los resultados evidenciados en el análisis, se encuentran diferencias en las realidades de las distintas poblaciones respecto a su vínculo con el mercado laboral. Si bien las tasas de actividad no se diferencian entre las poblaciones definidas, los resultados en el empleo y desempleo muestran diferencias más importantes, pero que además se vinculan con características particulares de las personas. De esta forma, para el grupo de hombres y de personas mayores a 29, los resultados en términos de empleo son más parecidos entre las poblaciones, sin embargo, para las mujeres y para los más jóvenes las diferencias son importantes. Sumado a esto, la calidad del empleo muestra desventajas para las poblaciones más vulnerables, vinculadas fundamentalmente a la informalidad laboral.

Ingresos

En los últimos años el ingreso medio de los hogares uruguayos en términos reales ha crecido sostenidamente. Esto se constata observando la evolución del ingreso promedio expresado a precios constantes de un año dado: desde 2006 a 2012 este incremento se estima en un 36 % en promedio para el total del país (MIDES, AGEV, 2013). La suba en los ingresos de los hogares fue acompañada por una mejora en la distribución del ingreso de acuerdo con la disminución del índice de Gini, a tal punto que en el 2012 se alcanza la distribución más igualitaria en los últimos veinte años (Rodríguez y otros, 2013; Rofman, 2013).

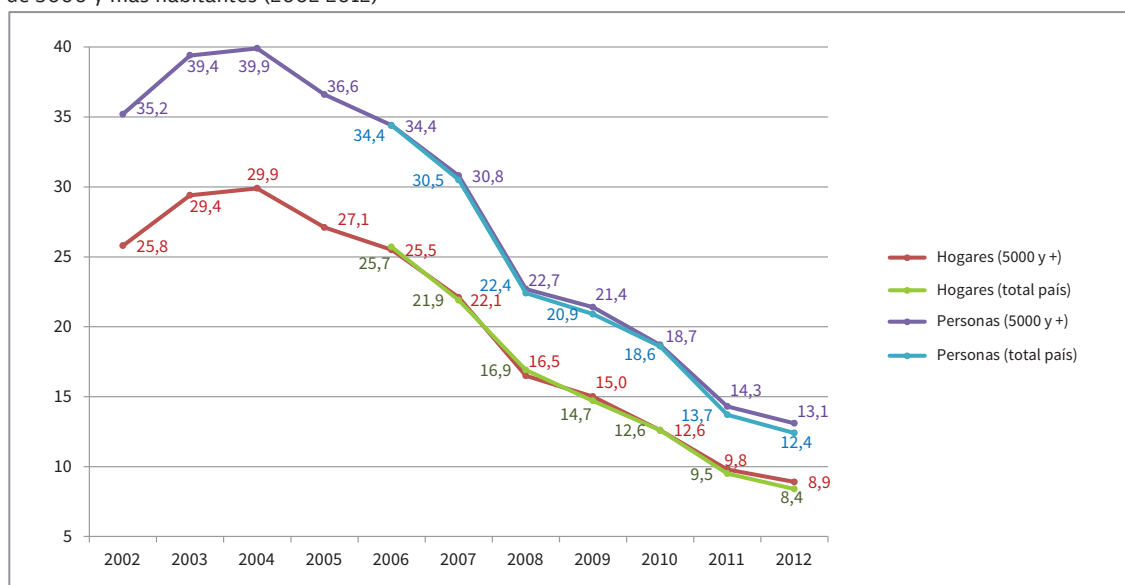
Gráfico 26. Ingreso medio per cápita, con valor locativo, por área geográfica a precios constantes del 2012, con aguinaldo, 2006-2012



Fuente: *Reporte social 2013* basado en datos del INE.

En el mismo sentido, la pobreza medida por ingresos ha descendido notoriamente desde el año 2006; la incidencia en personas pasó de 34,4 % a 12,4 % (INE, 2013).

Gráfico 27. Evolución de la pobreza medida por ingresos en personas y hogares, total país (2006-2012) y localidades de 5000 y más habitantes (2002-2012)



Fuente: INE, 2013.

A pesar de lo anterior, persisten serias diferencias en cuanto al promedio de ingresos per cápita que perciben los hogares. Para el total de la población, expresado en pesos constantes a diciembre del 2012, este valor es de \$ 14.799, mientras que para la población objetivo de AFAM-PE es de \$ 6601, de TUS es de \$ 4849 y de TUS doble es de \$ 4286.

En el cuadro 12 se considera el peso de las distintas fuentes de ingresos de los hogares. En cuanto al ingreso medio de los hogares por concepto de transferencias no contributivas, para los hogares no vulnerables es de \$ 320 (lo que representa un 1 % de los ingresos totales de este grupo), para los hogares AFAM-PE es de \$ 1954 (6 %), para los TUS es de \$ 3284 (12 %) y los TUS doble \$ 3901 (14 %). Es de destacar, además, que para todos los grupos la fuente principal de ingresos es la laboral. Una diferencia importante entre la población vulnerable y no vulnerable se encuentra en el peso de los distintos tipos de transferencia: las transferencias no contributivas tienen un peso relevante para la población vulnerable, mientras que para la población no vulnerable este lugar lo ocupan las transferencias contributivas.

Cuadro 12. Composición del ingreso de los hogares según fuente por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	Ing. laborales	Transf. cont.	Transf. no cont.	Ing. por capital	Valor locativo	Resto	Total
No vulnerable	59,91	16,83	0,73	2,25	14,36	5,92	100
AFAM-PE	62,20	6,73	6,41	0,19	9,03	15,44	100
TUS	54,50	5,71	12,06	0,09	8,10	19,54	100
TUS x 2	51,07	4,56	14,45	0,06	7,70	22,17	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Resulta de interés analizar la incidencia de la pobreza para la población objetivo de los programas del MIDES. En este sentido, de los hogares con menores de 18 años que son población objetivo de AFAM-PE, un 33 % son pobres: 67.000 hogares; mientras que 67 % no lo son, es decir, que la mayoría (137.000) se encuentran por encima de la línea de pobreza (LP). En el caso de los hogares potencial-

mente beneficiarios de TUS, el porcentaje de hogares en situación de pobreza es mayor: un 58 %, lo que representa en valores absolutos aproximadamente 34.000, mientras que para la TUS doble este valor es del 67 %.

Cuadro 13. Incidencia de la pobreza de ingresos por condición de vulnerabilidad, total país, en absolutos y porcentajes, 2012

	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
No pobre	137.372	25.004	9.978
	67,14	42,21	33,38
Pobre	67.228	34.229	19.914
	32,86	57,79	66,62
Total	204.600	59.233	29.892
	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Nota: Absolutos según estimaciones de la ECH. LP (línea pobreza) 2006.

Si se observa cuántos de los hogares pobres con al menos un menor de 18 años son dejados fuera de AFAM-PE al no ser definidos como población objetivo, se trata de 10.000 hogares. Dicho de otra manera, un 13 % de los hogares pobres no son potenciales beneficiarios de este programa. En cuanto al programa TUS, un 64 % de los hogares pobres quedan fuera de él y un 79 % al considerar la tarjeta doble. Es razonable que este valor aumente al tratarse de programas con una menor cobertura que AFAM-PE, ya que apuntan a un subconjunto de la población de alta vulnerabilidad.

Cuadro 14. Condición de vulnerabilidad por incidencia de la pobreza de ingresos, total país, en absolutos y porcentajes, 2012

	No AFAM-PE	AFAM-PE	Total hog. con menores de 18 años	No TUS	TUS	Total hogares	No TUS x 2	TUS x 2	Total hogares
No pobre	262.997	137.372	400.369	1.012.981	25.004	1.037.985	1.028.007	9.978	1.037.985
	65,69	34,31	100	97,59	2,41	100	99,04	0,96	100
Pobre	9.996	67.228	77.224	61.105	34.229	95.334	75.420	19.914	95.334
	12,94	87,06	100	64,10	35,90	100	79,11	20,89	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Nota: Absolutos según estimaciones de la ECH. LP (línea pobreza) 2006.

Pobreza multidimensional

En este apartado nos interesa ver si existe una correspondencia entre el criterio de selección mediante el ICC y un posible criterio de abordaje multidimensional de la privación, tal como el índice de pobreza multidimensional (IPM) elaborado por la DINEM-MIDES.¹⁶ El IPM es el resultado de la combinación de dos enfoques complementarios: el de bienestar y el de derechos. En el espacio de bienestar, se considera la privación en términos de recursos monetarios. De esta manera, se define como umbral de satisfacción a la LP 2006. En el espacio de derechos se toma en cuenta la privación en cuatro dimensiones: vivienda y servicios, educación, salud y seguridad social. Se elabora un índice de privación para

¹⁶. Los detalles metodológicos pueden consultarse en el documento: *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos* (MIDES, 2012).

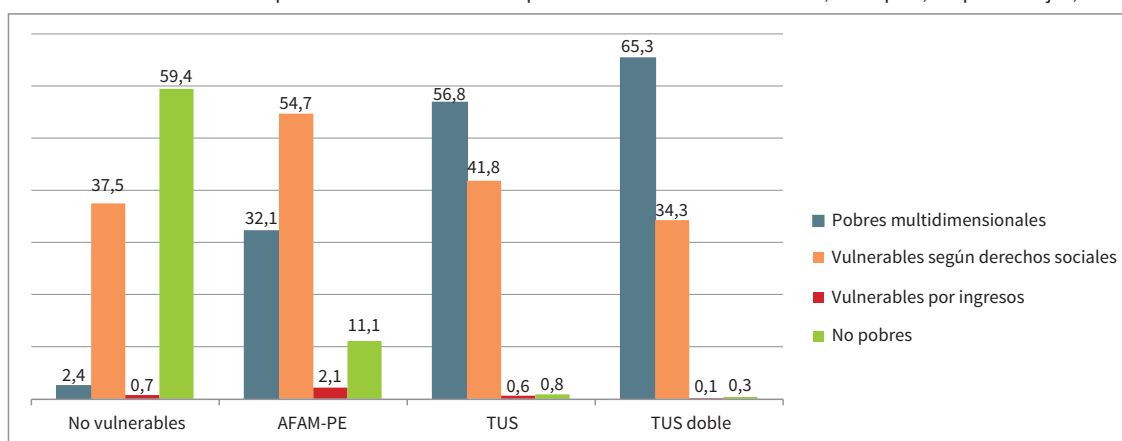
cada caso y la sumatoria es definida como el índice de privación social (IPS), que toma valores de 0 a 4 de acuerdo con el número de dimensiones en que la persona presente privación.

Es así como surge una tipología con cuatro categorías:

1. Pobres multidimensionales (personas que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores a la LP y además presentan al menos un derecho vulnerado).
2. Vulnerables según derechos sociales (personas no pobres por ingreso, pero con valores del IPS mayor a 0).
3. Vulnerables según ingresos (pobres por ingreso que no presentan vulneración en el espacio de derechos).
4. No pobres.

Los resultados indican una asociación al considerar el ordenamiento que surge del ICC con la tipología de pobreza multidimensional.¹⁷ En este sentido, el porcentaje de personas que son pobres multidimensionales dentro del grupo no vulnerable de acuerdo con el ICC es del 2,4 %, para la población AFAM-PE asciende a un 32,1 %, para TUS 56,8 % y para TUS doble 65,3 %. Al considerar a las personas que tienen al menos un derecho vulnerado (suma de las categorías vulnerable por derechos sociales y pobre multidimensional), vemos que de los no vulnerables, de acuerdo con el criterio ICC, un 38,2 % presenta carencias en al menos una dimensión de las cuatro consideradas; de la población AFAM-PE estos representan un 86,8 % y de TUS doble 99,6 %.

Gráfico 28. Incidencia de la pobreza multidimensional por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

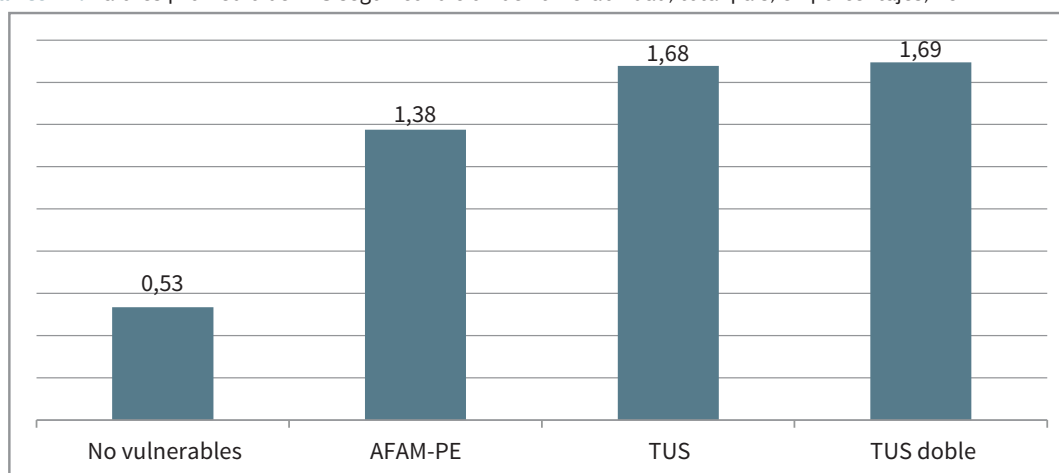


Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Asimismo, se observa que el promedio de privaciones es significativamente distinto para la población no vulnerable, la población objetivo de AFAM-PE y la de TUS: 0,5; 1,4 y 1,7, respectivamente (gráfico 29). Por lo tanto, la población vulnerable, de acuerdo a los valores del ICC, presenta, en promedio, un mayor número de privaciones en términos de derechos sociales.

17. Cabe aclarar que el IPM elaborado no permite realizar un ordenamiento de los hogares, sino simplemente clasificarlos en los cuatro grupos antedichos.

Gráfico 29. Valores promedio del IPS según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

En el cuadro 15 se presentan las privaciones en los derechos sociales consideradas para los cuatro grupos. Cabe notar que el indicador de salud, debido a la falta de información para construirlo, no nos aporta demasiada información.

Se observa que en todas las dimensiones las privaciones son mayores para las poblaciones objetivo de los programas MIDES y es notoria la dimensión vivienda y servicios, donde el porcentaje de la población que presenta privación es de 15 % para los no vulnerables por ICC, de 5 veces más para la población objetivo AFAM-PE (76 %) y 6 veces superior para TUS y TUS doble, en estos casos superando el 96 %. Los problemas que presenta la población MIDES en esta dimensión eran de alguna manera esperables, ya que en la formulación del ICC adquieren predominancia las variables relacionadas a la vivienda.

La segunda variable en presentar mayor distancia entre las poblaciones es educación, con un 17 % de la población no vulnerable presentando privación, estimación que se duplica para la población AFAM-PE (34 %) y sube aún más para TUS y TUS doble (40 %).

La dimensión seguridad social pasa de un 18 % para la población no vulnerable a un 25 % para la población AFAM-PE y 27-28 % para la TUS-TUS doble. En este caso, la distancia entre los grupos no es tan grande. Probablemente uno de los factores sea la buena focalización de las asignaciones familiares en la población vulnerable.

Cuadro 15. Privación por dimensión según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	No vulnerables	AFAM-PE	TUS	TUS doble
Salud	2,4	2,7	3,3	3,3
Educación	17,2	33,7	39,9	39,7
Seguridad social	18,4	25,0	27,9	27,4
Vivienda y servicios	15,4	76,1	96,7	99,2

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Salud

El acceso a servicios que permitan conseguir el goce del grado máximo de salud alcanzable es un derecho fundamental en la vida de cualquier persona.¹⁸ Para eso es necesario garantizar, dentro de un margen más amplio, la atención sanitaria oportuna y de calidad. El análisis de variables como la esperanza de vida al nacer¹⁹ o la mortalidad infantil²⁰ muestran una evolución positiva en la última década y da cuenta de resultados positivos en este aspecto (AGEV, MIDES, 2013).

En el presente apartado no se abordarán estas variables, sino que se presentará resumidamente el estado respecto al acceso a derechos de salud y la forma en que se accede para las distintas poblaciones analizadas.

De acuerdo con la ley 18.211 del 2008, mediante la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) y del Seguro Nacional de Salud, se asegura el acceso a servicios integrales de salud a todos los habitantes residentes en el país. Algunos de los principios rectores del SNIS son la universalidad en la cobertura, la equidad en la financiación y la igualdad de atención independientemente de la capacidad de pago de los usuarios. A pesar de ello, en la ECH hay personas que declaran no tener derechos de atención vigentes en instituciones de asistencia a la salud, como se verá a continuación.

El cuadro 16 muestra la distribución de las poblaciones en relación al prestador del servicio de salud en el cual tienen derechos de atención. Es de resaltar, en primer lugar, la baja proporción de personas que declaran no tener derechos vigentes de salud. Si bien a medida que aumenta la vulnerabilidad esta proporción es mayor, en todos los casos los guarismos son bajos. Al analizar los resultados entre quienes tienen derecho de salud, se observa un peso muy importante y ascendente de ASSE al considerar las poblaciones vulnerables. En contraposición, el peso de las instituciones de asistencia médica colectiva (IAMC) es descendente. El peso de seguro médico privado es bajo para toda la población y nulo en las poblaciones vulnerables.

Cuadro 16. Prestadores de salud según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

Prestadores de salud	Total	No vulnerable	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
ASSE	30,72	20,54	54,69	70,30	73,85
IAMC	59,67	69,49	36,56	21,55	18,15
Seguro médico privado	1,93	2,73	0,04	0,00	0,00
Hospital Policial	7,20	7,29	7,01	4,99	4,78
BPS	0,27	0,13	0,59	0,58	0,49
Policlínicas	2,21	1,20	4,58	6,05	6,63
Otros	3,01	2,87	3,32	3,43	2,74
Declara no tener	2,50	2,42	2,69	3,27	3,26

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Nota: Los totales no suman 100 % debido a que una persona puede declarar tener derecho en más de un prestador, en cuyo caso se la consideró en ambos prestadores.

18. La Organización Mundial de la Salud establece en la página 1 de su Constitución: «El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social».

19. La esperanza de vida al nacer es el número promedio de años que vivirían los integrantes de una cohorte hipotética de personas que permaneciese sujeta a la mortalidad imperante en la población desde su nacimiento hasta su extinción (Welti, 1997).

20. La tasa de mortalidad infantil se calcula como el cociente entre las defunciones de menores de un año ocurridas en un año calendario y el número de nacidos vivos correspondientes al mismo año.

El análisis según forma de acceso al derecho de salud, dependiendo del prestador al cual se acceda, muestra una distribución diferenciada. Para quienes acceden a servicios de ASSE se observa una gran predominancia del acceso por bajos recursos, seguidos de quienes acceden por el Fondo Nacional de Salud (FONASA) por miembro del hogar. Para quienes acceden a servicios de IAMC se observa una fuerte preponderancia del acceso por FONASA, más importante aún en las poblaciones vulnerables.

Cuadro 17. Formas de acceso a los servicios de prestación de ASSE según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	No vulnerable	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
FONASA miembro hogar	23,27	22,95	21,03	21,34
Bajos recursos	72,98	75,77	78,27	78,19
Arancel	3,38	0,56	0,17	0,16
FONASA miembro otro hogar	0,36	0,72	0,53	0,31
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Cuadro 18. Formas de acceso a los servicios de prestación IAMC según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

	No vulnerable	AFAM-PE	TUS	TUS x 2
FONASA miembro hogar	80,86	90,82	91,39	91,50
Paga miembro hogar	15,35	1,96	0,45	0,40
Paga miembro otro hogar	2,04	0,73	0,65	0,79
Paga empleador	0,41	0,21	0,14	0
FONASA miembro otro hogar	1,33	6,28	7,37	7,31
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012, INE.

Por otra parte, se describen a continuación algunos resultados obtenidos utilizando como fuente de datos la encuesta realizada a parte de la población postulante al Programa Asignaciones Familiares, en el marco de la evaluación de AFAM-PE realizada por el IECON, en convenio con el MIDES y en conjunto con el Instituto de Estadística (IESTA) y el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UDELAR. En este marco, se pueden distinguir tres poblaciones encuestadas. La primera contiene a aquellos individuos que, habiendo postulado, no reciben AFAM-PE (grupo con un nivel de vulnerabilidad alto, mas no lo suficiente para ingresar al programa), un segundo grupo constituido por quienes forman parte del programa AFAM-PE, pero cuyo nivel de vulnerabilidad no alcanza al del programa TUS, y un tercer grupo constituido por personas con altos niveles de vulnerabilidad, de manera que son población objetivo tanto de AFAM-PE como de TUS.

La encuesta posee un módulo salud —que se le aplica a los menores de 12 años por los cuales se postuló para obtener el beneficio— en el que se consultaba sobre la tenencia de carné de salud del niño y, en caso de que lo tuviera, se lo solicitaba para tomar datos sobre fechas de controles de peso y talla. De allí se desprende que el 86 % de los niños menores de 12 años tiene carné de salud y, de estos, el 71 % lo mostró para tomar los datos.

En el cuadro 19 se observan valores deficitarios en talla y peso, que son crecientes, aunque no en un alto grado, y particularmente en lo que hace al déficit severo, a medida que aumenta el nivel de vulnerabilidad de las poblaciones consideradas.

Cuadro 19. Indicadores antropométricos en niños menores de 12 años según condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2012

		Talla para la edad		Peso para la edad	
		%	Niños	%	Niños
No AFAM-PE	Normal	80,7	306	90,3	260
	Déficit moderado (menor a -1 DE)*	14,5	55	7,3	21
	Déficit severo (menor a -2 DE)	4,7	18	2,4	7
AFAM-PE	Normal	81,4	1311	89,1	1215
	Déficit moderado (menor a -1 DE)	12,8	207	8,1	110
	Déficit severo (menor a -2 DE)	5,8	93	2,9	39
TUS	Normal	74,5	468	86,5	455
	Déficit moderado (menor a -1 DE)	18,3	115	10,5	55
	Déficit severo (menor a -2 DE)	7,2	45	3,0	16
Total	Normal	79,6	2085	88,6	1930
	Déficit moderado (menor a -1 DE)	14,4	377	8,5	186
	Déficit severo (menor a -2 DE)	6,0	156	2,8	62

Fuente: Encuesta Evaluación AFAM-PE y TUS 2012.

Nota: *DE: desvío estándar.

En lo que hace al índice de masa corporal (IMC), para las poblaciones consideradas se observa una baja prevalencia de déficit, pero sí un alto porcentaje de niños que presentan sobrepeso y obesidad: entre 3 y 4 niños de cada 10 presentan estos problemas, que, aunque levemente, disminuyen a medida que aumenta el nivel de privación de sus hogares. Mientras que, partiendo de niveles menos importantes y con variaciones muy pequeñas, se da una relación directa entre nivel de vulnerabilidad y déficit en IMC (de manera que aumentan en el mismo sentido).

Cuadro 20. IMC por edad según condición de vulnerabilidad, total país, en absolutos y porcentajes, 2012

	IMC para la edad									
	Normal		Déficit moderado		Déficit severo		Sobrepeso		Obesidad	
	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%
No AFAM-PE	194	52,9	27	7,4	8	2,2	81	22,1	57	15,5
AFAM-PE	855	53,7	130	8,2	38	2,4	324	20,3	246	15,4
TUS	369	59,7	55	8,9	20	3,2	106	17,2	68	11
Total	1418	55	212	8,2	66	2,6	511	19,8	371	14,4

Fuente: Encuesta Evaluación AFAM-PE y TUS 2012.

Nota: Porcentualizado por fila.

Necesidades básicas insatisfechas

El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) se encuentra dentro de los llamados métodos directos de medición de pobreza. Su objetivo general es identificar la falta de acceso a bienes y servicios cuya disposición constituye una condición para el ejercicio de los derechos sociales. Propuesta por la CEPAL como instrumento para realizar mediciones de pobreza desde la década de los ochenta, la metodología es ampliamente utilizada a partir de datos censales (Carrasco, Calvo, de los Campos, 2013).

A continuación se presenta el análisis de las NBI en la población vulnerable, utilizando para ello la metodología 2013,²¹ que se basa en seis dimensiones, cinco de ellas asociadas a la vivienda, los servicios y el confort en el hogar, la restante es la de educación operacionalizada en diez indicadores.

Cuadro 21. Dimensiones e indicadores y umbrales críticos de privación de la metodología de NBI

<p>NBI vivienda: al menos una carencia en indicadores de vivienda. Materiales de la vivienda: los materiales predominantes en techos o paredes son materiales de desechos o en el piso predomina la tierra sin piso ni contrapiso. Espacio habitable (hacinamiento): la cantidad de personas del hogar en relación a la cantidad total de habitaciones de la vivienda excluyendo al baño y la cocina es mayor estricto que dos. Cocina: hogar particular que no disponga de un lugar apropiado para cocinar con piletta y canilla, ya sea que este sea privado o compartido con otros hogares.</p>
<p>NBI agua: no llega por cañería dentro de la vivienda o si, en caso de que lo haga, el origen no es de OSE o red general ni pozo surgente protegido.</p>
<p>NBI baño: no hay disponibilidad de baño en el hogar o teniéndolo es compartido con otros hogares o hay baño particular, pero la evacuación del servicio sanitario es a través de entubado hacia arroyo u otro.</p>
<p>NBI electricidad: no hay ningún medio de alumbrado eléctrico en la vivienda donde habita.</p>
<p>NBI educación: hogares en los que viven al menos un niño de entre 4 y 17 años (cumplidos al 30 de abril del 2010) que no asiste a ningún centro educativo, siempre que no haya finalizado la educación secundaria superior.</p>
<p>NBI artefactos básicos de confort: al menos una carencia en los indicadores de confort. Calefacción: no hay ninguna fuente de energía para calefaccionar la vivienda. Refrigerador: no posee refrigerador ni freezer. Calefón/calentador: no hay presencia de calefón, termofón, caldereta o calentador instantáneo de agua.</p>

Fuente: DINEM-MIDES basado en Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1.

El cuadro 22 resume el porcentaje de personas en hogares con al menos una NBI y los niveles de incidencia de cada dimensión de carencia. Se puede apreciar una fuerte asociación entre las poblaciones vulnerables definidas por la metodología del ICC y las NBI. En el total del país el 33,8 % de las personas integra hogares con al menos una NBI, valor que desciende a 17,2 % en personas de hogares no vulnerables. Para población AFAM-PE el porcentaje es de 69,7 %, para TUS 92,3 % y para TUS duplicada 96,6 %.

Dentro de las dimensiones de carencias vale subrayar valores elevados de carencia en artefactos de confort, que es en todos los grupos la dimensión con porcentaje más alto, con excepción del grupo TUS duplicada. Para este la dimensión con porcentaje más alto es vivienda y el indicador que más contribuye a la dimensión es el de hacinamiento, con un 72,3 % de incidencia, asociado a hogares más numerosos. Es importante destacar que en este grupo el 7 %, 11.605 personas, habita en viviendas construidas con materiales de desechos, hecho que marca situaciones de extrema vulnerabilidad. Otros dos indicadores que se destacan como especialmente problemáticos son el acceso al agua potable y la carencia de servicios higiénicos adecuados.

21. La metodología surge de los talleres de discusión desarrollados entre octubre y diciembre del 2012 en el INE, con la participación del MIDES, el Fondo de Población de Naciones Unidas, la Comisión Sectorial de Población-OPP y la UDELAR. Su desarrollo y los resultados pueden verse en la publicación *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, disponible en formato electrónico en <http://www.mides.gub.uy/>.

Cuadro 22. Personas en hogares con NBI según dimensiones por condición de vulnerabilidad, total país, en porcentajes, 2011

	AFAM-PE	TUS	TUS x 2	No vulnerable	Total
Materialidad	0,7	2,3	7,1	0,1	0,7
Espacio habitable	18,3	47,8	72,3	1,2	10,6
Espacio para cocinar	10,3	22,9	36,9	1,6	6,2
NBI combinado vivienda decorosa	26,4	59,1	81,4	2,8	14,5
Agua potable	5,9	13,0	23,6	1,1	3,8
Servicio higiénico	7,7	14,1	21,4	2,5	5,1
Energía eléctrica	1,1	2,0	3,6	0,2	0,7
Calefacción	20,5	29,3	35,4	7,8	13,0
Refrigerador	9,7	17,4	24,3	2,9	6,1
Calentador de agua para el baño	21,9	47,1	67,5	3,2	12,6
NBI combinando artefactos de confort	38,8	63,3	79,2	11,7	23,4
NBI educación	15,4	27,4	41,9	2,7	8,6
Al menos una NBI	69,7	92,3	96,6	17,2	33,8

Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

El cuadro 23 busca dar cuenta de la intersección de las NBI y mostrar el promedio de carencia en distintas poblaciones.²² La primera columna muestra el promedio para el total de población de cada subgrupo; la segunda hace foco en la población carente y muestra el promedio de carencias en personas con al menos una NBI.²³ Esto último ilustra cuán carentes son los carentes, es decir, la intensidad de las NBI dentro de la población con al menos una NBI.

El promedio de NBI se incrementa en la medida que aumenta la vulnerabilidad definida por ICC, lo que confirma la correlación entre ambas medidas.²⁴ El promedio de carencias en personas de hogares AFAM-PE es de 1 y aumenta a 1,6 en los hogares que presentan al menos una NBI. Al considerar específicamente los hogares que perciben TUS simple, el promedio es de 1,8 NBI, mientras que para los hogares TUS duplicada alcanza a 2,5. No varían sustancialmente las estimaciones en una y otra fila, ya que se parte de un subuniverso que presenta valores de NBI cercanos al 100 % (92,3 % y 96,6 %, respectivamente).

22. El procedimiento se realiza a partir de la elaboración del índice de NBI, que resulta de la sumatoria simple de las seis carencias, por lo que su rango varía entre 0 y 6.

23. El promedio en esta medida debe ser siempre ≥ 1 , ya que se parte del subuniverso de personas en hogares con al menos una NBI.

24. El coeficiente de correlación R de Pearson para las variables índice de NBI (como sumatoria simple de las seis dimensiones de carencias) y el ICC es de 0,6207, lo que marca una correlación lineal positiva fuerte entre ambas medidas.

Cuadro 23. Promedio de NBI por condición de vulnerabilidad, total país, 2011

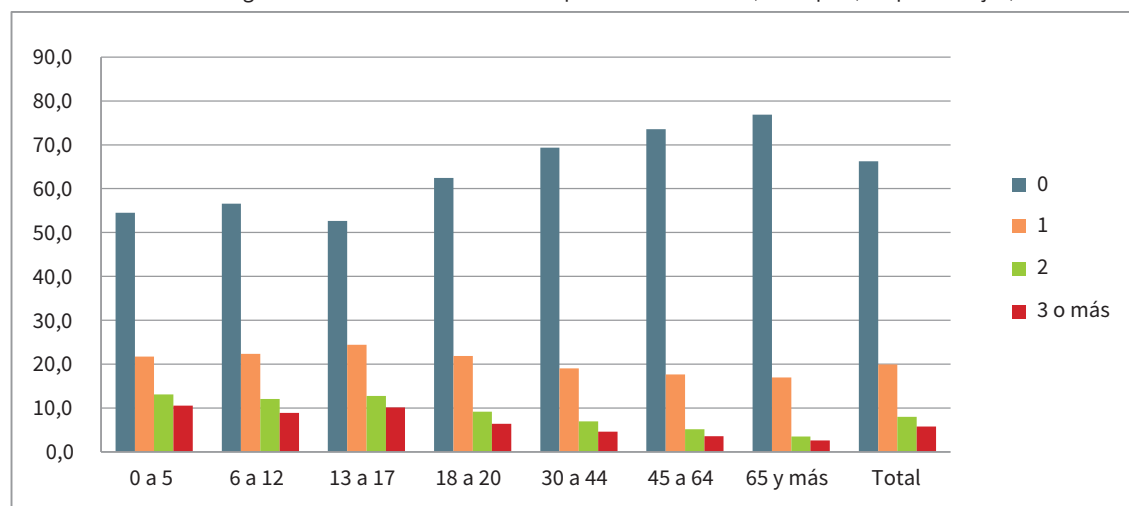
	Promedio de NBI
AFAM-PE	1,0
TUS	1,8
TUS x 2	2,5
No vulnerables	0,2
Total	0,6

Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

En el gráfico 30 se advierte el porcentaje de personas con NBI dentro de las cohortes más jóvenes, aspecto que se ha destacado en distintos trabajos previos (Calvo, Macadar, Nathan, 2013). Como se mostró en otras partes de este mismo documento, las cohortes más jóvenes se encuentran sobrerrepresentadas, tanto dentro de los grupos vulnerables estimados a partir del ICC como dentro de la pobreza medida por ingresos y las NBI.

Otros componentes pertinentes para el análisis de la vulnerabilidad a través de sus distintas metodologías son el territorial, la ascendencia étnica-racial y la estructura de los hogares.²⁵

Gráfico 30. Personas según cantidad de NBI acumuladas por tramos de edad, total país, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES con datos del Censo 2011, INE.

25. Ver: Calvo Coord (2013) «Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011», *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*, AGEV-MIDES (2013).

La reestructura del MIDES

La reestructura del MIDES

Descripción

Este informe de evaluación parte de una serie de desafíos propuestos por el *Informe MIDES 2009-2010*. En el segundo semestre del 2011, al mismo tiempo que se analizaron los cambios sustantivos que redefinieron objetivos, cobertura y focalización de los programas y de su llegada al territorio, se analizó la adecuación de la reestructura a esos objetivos.

En virtud del diagnóstico realizado en común acuerdo por todo el Gabinete Ministerial, se propuso ante Presidencia de la República incluir al MIDES en un proyecto de reestructura que se implementaría a lo largo de la gestión.

Aceptada la propuesta, se comenzó a trabajar en dicha reestructura con el objetivo central de adecuar a la organización a los objetivos programáticos y las políticas sociales. Fue un proceso realizado de cara a la población objetivo, de cara a la ciudadanía, basado en la eficiencia y eficacia de la llegada de los programas en las mejores condiciones para la población del país, principal destinataria de toda reforma del Estado.

Si bien esto es así para cualquier organismo público, en el MIDES cuenta con un valor agregado. Por un lado, porque sus programas están enfocados a la población más vulnerable, con menos nivel de organización social y, por otro, porque como muestra el cuadro presupuestal incluido en el anexo de este informe, el 60 % del presupuesto asignado va directamente a los beneficiarios (Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez, aproximadamente la mitad del presupuesto de Uruguay Trabaja, entre otros).

Resulta ineludible referirnos al contexto en el que fue creado el MIDES. Al iniciarse el Plan de Emergencia la pobreza era de 39,6 % y la indigencia de 4,5 %, datos que refieren a una situación clara de emergencia social. Por tal motivo, era necesario generar diversas propuestas, darlas a conocer y acercarlas a los ciudadanos. Ardua tarea que llevaron a cabo las autoridades correspondientes con gran celeridad. En este contexto, donde la respuesta no podía seguir dilatándose, el MIDES nació y creció institucionalmente, con recursos provenientes de diversos organismos y otros genuinos, así como asimilando e integrando a otras instituciones con trayectorias diferentes (INJU,²⁶ INMUJERES²⁷ e INFAMILIA). Lo expresado da cuenta de la complejidad institucional a fortalecer y consolidar. Sin embargo, se pudo transitar en ese proceso con importantes logros.

Transcurridos los primeros años, junto con el crecimiento del país y la reducción de los índices señalados en líneas anteriores, en el 2011 la institucionalidad constaba con otra solidez, que permitió visualizar la necesidad de poner en discusión la estructura existente. Fue así que se comenzó un proceso interno de discusión de cara a la construcción de una nueva estructura que permitiera dar respuestas a la nueva realidad social del Uruguay de manera organizada e integrada.

Los problemas detectados fueron:

1. Recursos humanos: diversas modalidades de contratación y falta de planificación en la selección de personal (diferencias entre las competencias del personal y las funciones). Bajos salarios en el personal más calificado.
2. Programas: atomización. Muchos programas operando en varias áreas y con objetivos comunes. Muchos de ellos con baja cobertura y resultados dispares.

26. Instituto Nacional de la Juventud.

27. Instituto Nacional de las Mujeres.

3. Gestión territorial: falta de un modelo integrado de gestión territorial. Solapamientos en la gestión territorial de las Direcciones e Institutos y multiplicidad de referencias en el nivel central para los actores locales. Ausencia de referencias jerárquicas a lo largo del territorio nacional.
4. Capacidades institucionales: necesidad de desarrollar o profundizar en mecanismos y formatos de trabajo. Ej.: trabajo de campo, registro para construcción de los sistemas de información, gestión de los convenios y, en general, la Dirección General de Secretaría (DIGESE).

Fuera del MIDES también se requerían cambios. En la actualidad, la estructura de la protección social pública en el Uruguay está signada por la coexistencia de tradicionales políticas y servicios universales, y de un muy amplio conjunto de políticas dirigidas a la asistencia y promoción de los derechos de los sectores más vulnerables de la sociedad. Si bien se han hecho esfuerzos por coordinar y articular el conjunto de políticas de tipo focal, en el marco de una Red de Asistencia e Integración Social, promoviendo la articulación de esta red de políticas con los servicios de tipo universal, persisten aún grandes desafíos relativos a la coordinación y articulación de cara a mejorar el impacto de las políticas sociales.

Primera etapa de la reforma

En el primer año de trabajo del proceso de reestructura (2012) se comienza a simplificar y fortalecer la estructura de recursos humanos: sustitución de contratos con organizaciones de la sociedad civil (OSC) por cargos públicos estables o temporales, mejora de los niveles salariales, etc.

Se comienza un proceso de trabajo entre las diferentes Direcciones, basado en la conformación de equipos temáticos, con la finalidad de racionalizar la cantidad de programas existentes según los roles con los que debe cumplir el MIDES. Se fortaleció la Unidad de Coordinación de Programas Interdireccionales (UCPI) y se conformaron siete equipos de trabajo temáticos.

Se desarrolla un modelo integrado de gestión territorial del MIDES, sobre la base del fortalecimiento de estructuras ya existentes: la Unidad Técnica Central (UTC) y las Unidades Técnicas Territoriales (UTT), en apoyo a los representantes político-institucionales en el territorio.

Se designan los directores departamentales del MIDES.

Se centralizan y comienzan a fortalecerse las funciones propias de la DIGESE, superando la fragmentación y ubicándolas en el lugar que corresponde institucionalmente.

En un mismo sentido, se potencian otras estructuras fundamentales de soporte del trabajo del MIDES y de toda el área social, como son el SIIAS y la Unidad de Seguimiento de Programas (USP), responsable del trabajo de campo del Ministerio dentro de la DINEM.

Algunos resultados ya concretados en el proceso hasta la conformación de la reestructura

Un primer cambio relevante, ligado a uno de los aspectos de mayor sensibilidad, se refiere a la focalización de los instrumentos de transferencias a los ciudadanos, cuyos resultados se verán en el capítulo respectivo del presente informe. En ese sentido, el traslado de la USP desde el despacho ministerial a la

DINEM, acompañado de un aumento sustantivo de recursos calificados, con un sustento de reelaboración técnica de las visitas a los hogares, sumado a la fijación clara de los criterios de funcionamiento de los diversos programas, permite mejorar la llegada a los beneficiarios correspondientes ya en el año 2012 y, en especial, durante el segundo semestre.

Un segundo cambio relevante estuvo ligado al tema de la atención a personas en situación de calle, otro de los temas de alta sensibilidad.

Allí hubo cambios significativos, que se verán en el capítulo correspondiente, y que se pueden resumir en: mayor supervisión del MIDES al trabajo de las OSC, ampliación de horarios y manejo diario de la información sobre cupos y puerta de entrada, aumento significativo de cupos y aumento relativo de cupos 24 horas, en especial a madres con niños.

Un tercer cambio se refiere a la mayor coordinación de los programas (educación, trabajo, transferencias, cuidados, etc.) y de sus ejes transversales (familia, sustancias, género), con la conformación de la UCPI y sus unidades, lo que permitió comenzar un proceso hacia una visión más integral y no fragmentada de los programas y su implementación. Se comienza la coordinación de los respectivos programas, se asume parte del trabajo de la interinstitucionalidad y se construye la nueva estrategia de programas.

En cuarto lugar, se consolida y profundiza una visión institucional común del modelo de gestión territorial (MGT) del MIDES, accionando los cambios para desarrollarlo: se establecen claramente los roles político y técnico de los representantes ministeriales en todo el país. Se designa una representación política única en cada departamento (los directores departamentales) en sustitución de los antiguos coordinadores territoriales. Se designa una jefatura técnica al frente de cada Oficina Territorial (OTE) del MIDES.

A partir de la firma del decreto 336/2012 de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS), estas se transformaron en un instrumento legal que da representatividad y jerarquía, como parte de la coordinación de la política social en todo el país. En esta línea, se puso en marcha la elaboración de Planes Departamentales de Desarrollo Social para todos los departamentos del interior.

En quinto lugar comienza el proceso de pasaje a DIGESE de las estructuras administrativas dispersas en la institución. Con el criterio de especialización por funciones, sucede lo mismo con los equipos vinculados a evaluación y monitoreo, comunicación e informática.

En sexto lugar, el rol de conducción en el Gabinete Social y en sus programas prioritarios se gestó a partir de reuniones periódicas del Gabinete y de la definición, en el Consejo de Ministros del 23 de enero del 2012 en Anchorena, de cinco proyectos conjuntos para la lucha contra la pobreza extrema, que hoy tienen un alto nivel de coordinación interministerial: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Estrategias de Abordaje Familiar (Cercanías), Ley de Empleo Juvenil y piloto de Canasta de Servicios. Allí el MIDES, a través de la UCPI y la DINEM, ha asumido un rol de liderazgo muy importante con fuerte coordinación con Presidencia, OPP y los demás Ministerios del área social.

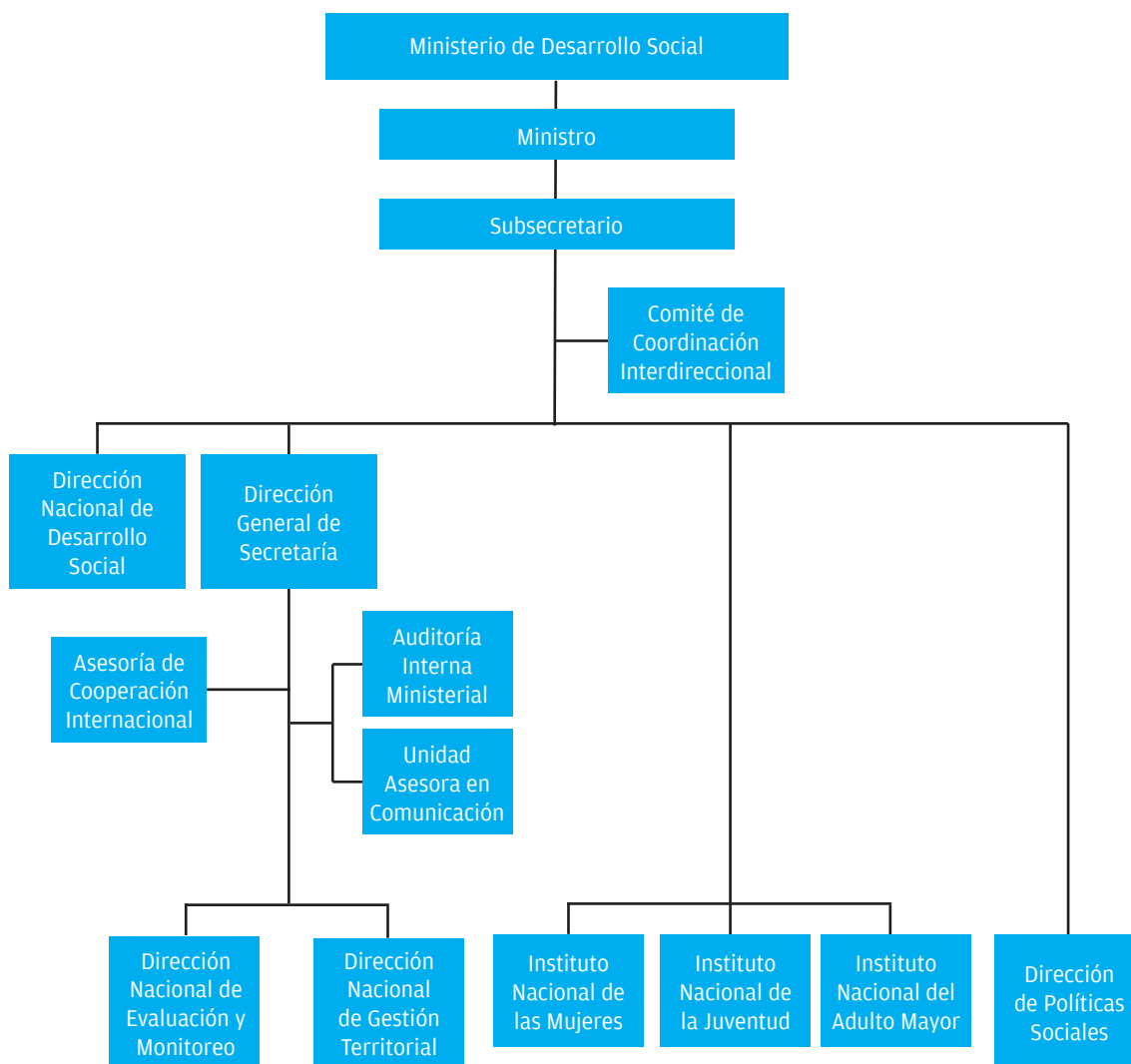
La propuesta de reestructura

La reestructura aprobada consolida este proceso y los objetivos del MIDES, resuelve los problemas planteados y define estructuras acordes a la misión y la visión que surge del propio documento de reestructura aprobado.

A manera de resumen, destacamos:

1. En primer lugar se simplifica y racionaliza la estructura organizativa según el organigrama que se presenta en el cuadro 24.

Cuadro 24. Organigrama MIDES



2. Se crea el Comité de la Coordinación Interdireccional, que es básicamente el rol que cumple una persona de confianza política, con apoyo de un equipo reducido, y tiene por funciones: construir o fortalecer las agendas de coordinación interna, facilitar la comunicación de las Direcciones entre

ellas y con el ministro, atender los emergentes de la agenda institucional, «tejer en las grietas de la cotidiana institucional». La función es asimilada a cargos tales como «jefe de Gabinete». Sus tareas son claves en el proceso de construcción de la nueva estructura y van desde asumir junto al ministro y subsecretario la representación del Ministerio en la articulación interministerial, con el resto de los organismos públicos y con las OSC, a la coordinación de las acciones de las Direcciones e Institutos del MIDES para alcanzar una acción integrada y coherente, en especial en lo que se refiere a los vínculos entre las unidades centralizadas y las del territorio.

3. Se consolida la DIGESE reuniendo todos los recursos administrativos, incluido el seguimiento de los convenios, que estaban dispersas en la estructura.
4. Los equipos de evaluación dispersos en la estructura se integran a la DINEM.
5. Los equipos de comunicación dispersos en la estructura se integran a la Unidad Asesora de Comunicación, en dependencia de la DIGESE.
6. Se racionaliza de forma profunda la estructura de programas MIDES, incluidos los mecanismos sus diseño, creando la DINADES, única dirección de programas, como unidad ejecutora. En ella se articulan los programas de protección a la población vulnerable, de reinserción laboral y educativa, y los programas dirigidos a la población con discapacidad.
7. Se define como una unidad de Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) y se incluyen en su seno a todos los dispositivos MIDES en el territorio.
8. Los tres Institutos, en dependencia con el Ministro, se consolidan como órganos rectores, a saber, INMUJERES en lo referente a políticas de género, INJU en relación a las políticas de Juventud e INMAYORES (Instituto Nacional del Adulto Mayor) en lo concerniente a adultos mayores.

En síntesis, la estructura racionaliza las Direcciones que integran el gabinete MIDES de manera sustantiva y reduce tres cargos Q de confianza en el Ministerio. Al mismo tiempo, el decreto 273/13, de setiembre del 2013, que fue aprobado por el Poder Ejecutivo sin objeciones del Parlamento, define una estructura de cargos técnicos, profesionales y administrativos en concordancia con los objetivos planteados de cada Dirección. De esta manera se asegura el cumplimiento de sus cometidos, su eficiencia, su correcta focalización y la articulación de sus funciones.

En la nueva estructura ministerial, con la instalación de la DINADES y la DNGT, se operativiza uno de los aspectos más relevante y novedoso del proceso el cambio. Por tal motivo, merece emplear un capítulo acerca de cada una de las Direcciones, a fin de aportar al conocimiento de su estructura, funcionamiento y alcance.

Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)

En términos operativos la DINADES comenzó a funcionar a fines del 2012, con la misión de «constituirse en una herramienta de la ciudadanía vulnerada en el camino a la igualdad, mediante una gestión eficaz, eficiente y coherente de los planes, programas y proyectos diseñados e implementados por esta Dirección y de aquellos coejecutados con otros organismos».

Según el decreto de reestructura, los cometidos de la nueva Dirección son:

1. Diseñar y planificar los programas y proyectos de las divisiones que conforman esta Dirección.
2. Ejecutar, acompañar y supervisar los programas y proyectos de las divisiones que conforman esta Dirección.
3. Coordinar y articular los programas y proyectos en ejecución.
4. Articular con los organismos encargados de las políticas sectoriales destinadas al desarrollo social y coejecutar proyectos o programas que surjan de este proceso.

5. Incorporar al diseño, planificación, ejecución y evaluación de los programas de las divisiones que conforman esta Dirección el enfoque de derechos humanos, transversalizando la perspectivas de género, así como la de generaciones, la étnico-racial y la de discapacidad.
6. Abordar las desigualdades tanto de origen económico como social y cultural, integrando el componente simbólico al componente material de la vulneración.
7. Articular el componente programático y el componente territorial.
8. Promover la participación ciudadana en las políticas sociales.

De esta manera, la creación de la DINADES obedece a la necesidad de potenciar el rol del MIDES como ejecutor de políticas orientadas al bienestar de personas y grupos en situaciones de vulnerabilidad social.

Como ya se ha mencionado, la apuesta por una única Dirección con ejecución directa de programas en el Ministerio aparece como una herramienta fundamental para abordar algunos de los problemas detectados, tanto a través de los diferentes procesos de evaluación y seguimiento de programas, como en los distintos diagnósticos vinculados a la Matriz de Protección Social del Uruguay.

Culminado el primer período de gestión, pudo evaluarse que la oferta programática del Ministerio en su conjunto adoleció de cierta falta de integralidad. Al cerrar el primer período de gestión, el MIDES contaba con 43 programas entre sus líneas de trabajo.²⁸ En tanto que, previo a la puesta en marcha de la nueva estructura ministerial, el Ministerio desarrollaba 52 programas o proyectos que ofrecían algún servicio o prestación directo a la población.²⁹

En ese entonces, la oferta se distribuyó tal como se presenta en el cuadro 25.

Cuadro 25. Distribución de programas por Dirección/Instituto

Dirección/Instituto	Cantidad de programas
INJU	14
INMUJERES	11
Dirección Nacional de Integración Social	10
PRONADIS	10
Dirección Nacional de Economía Social	5
INFAMILIA*	1
Coordinación Interdireccional	1
Total	52

Fuente: Relevamiento 2010 del Repertorio de Políticas Sociales-MIDES.

Nota: *Si bien INFAMILIA participaba de un conjunto amplio de programas, en la mayoría de los casos la ejecución de estos recaía principalmente en otros organismos (por ejemplo: ANEP, ASSE, INAU). Por ese motivo, INFAMILIA figura en este cuadro con un solo programa.

28. Fuente: Relevamiento 2010 del Repertorio de Políticas Sociales (RPS).

29. Para el abordaje de la oferta pública social, el RPS utiliza como unidad de análisis a los programas sociales, definidos como aquellas iniciativas que cumplen con las siguientes características: son orientados hacia el cumplimiento de un determinado fin social, entendiéndolo a este como la búsqueda por la integración e inclusión social, redefinida históricamente por cada sociedad en una determinada etapa de su desarrollo; se enmarcan en uno o varios servicios sociales que por definición tienen mayor magnitud; persiguen uno o más objetivos sociales, es decir, que buscan incidir en las condiciones de vida de las personas; reúnen un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales para las prestaciones que brinda y las actividades que desarrolla; a los efectos del RPS, el programa debe ofrecer directamente uno o un conjunto de bien/es y/o servicio/s a la población. La definición utilizada resulta suficientemente amplia como para contemplar en su interior casos de grandes líneas de acción y con gran cobertura, así como también proyectos más bien pequeños, difícilmente comparables a los primeros.

A partir de la propia reflexión institucional del MIDES, se ha identificado de manera recurrente la necesidad de reformular los procesos de diseño y la oferta de programas del Ministerio, de cara a mejorar el impacto de cada una de las líneas de acción y de todas ellas en su conjunto.³⁰

Entre las debilidades de la oferta programática del MIDES y de sus procesos de diseño, se señalaban en el informe anterior los siguientes:

1. Proliferación y atomización de programas y proyectos, en algunos casos con bajos niveles de articulación entre ellos.
2. Procesos de diseño de programa débilmente definidos.
3. Programas de baja cobertura en relación a las problemáticas abordadas.
4. Problemas de focalización y ligado a ello débil definición de las poblaciones objetivo.
5. Déficit en la territorialización de los programas, en tanto estos no siempre reflejan las necesidades y capacidades locales.
6. Carencias en la definición de metas y productos.

Mediante la creación de la DINADES se procuró simplificar la oferta del MIDES y, al mismo tiempo, dotarla de integralidad. Como se detallará más adelante, el proceso de construcción de la nueva Dirección comprende múltiples instancias de revisión, evaluación y reformulación de los programas del Ministerio. De este modo, pasan a organizarse en el marco de una misma Dirección las acciones dirigidas a la integración social mediante procesos sociolaborales y socioeducativos, al trabajo con personas con discapacidad y al trabajo con personas o colectivos que padecen situaciones de especial vulneración de sus derechos.

Por otra parte, las acciones específicamente dirigidas a jóvenes y al abordaje de las inequidades basadas en diferencias de género, permanecen en la órbita de los respectivos Institutos, INJU e INMUJERES, sin embargo, la ejecución de los programas en ambos casos pasaron a la DINADES.

Organización de la DINADES

Junto con una potencial mejora desde el punto de vista administrativo, la creación de la DINADES supuso profundizar en la reflexión acerca de cuáles son las problemáticas en las que el MIDES debe concentrar sus esfuerzos y cuáles las poblaciones hacia las que debe dirigir prioritariamente sus acciones.

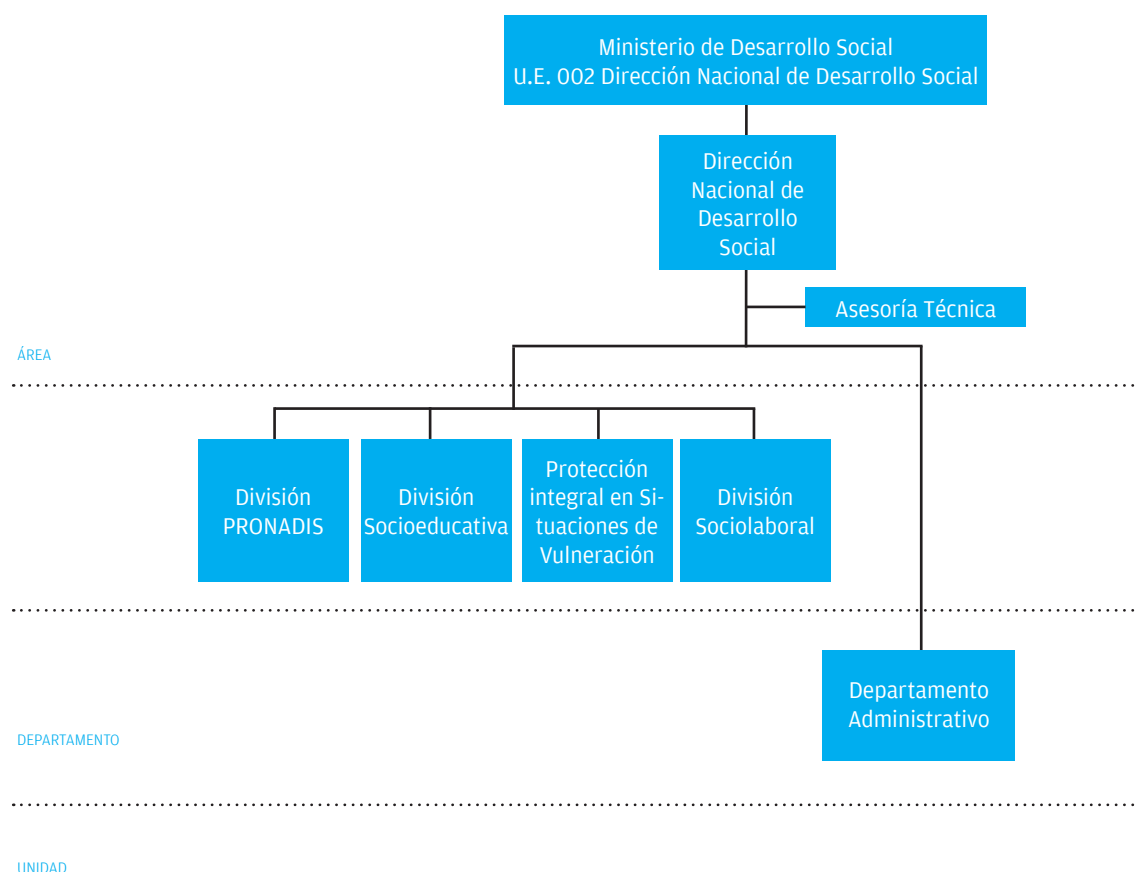
En función de ello es que la nueva Dirección se estructuró en su interior contemplando algunas de las dimensiones centrales que estructuran el acceso al bienestar por parte de las personas y que están en la base de las desigualdades sociales.

En términos formales, la DINADES está integrada por dos áreas: un Área Técnica y otra Área Administrativa. A su vez, el Área Técnica se compone de cuatro divisiones: Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS), División Sociolaboral, División Socioeducativa y la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración. Finalmente, se crea una Secretaría Técnica que brinda apoyo en la gestión de la Dirección.

En el cuadro 26 se presenta el organigrama de la nueva Dirección.

³⁰. Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010. Síntesis de la oferta social del MIDES a partir de la base RPS 2009. Informe interno MIDES, 2010.

Cuadro 26. Organigrama de la DINADES



Programas del Ministerio

En el marco de la mejora de la eficiencia de los programas se llevaron adelante diferentes acciones. Por un lado, como ya se ha expresado, la especialización de la ejecución de programas en una sola Dirección; por otra parte, el vínculo de los programas entre sí, para evitar solapamientos y al mismo tiempo generar trayectorias; en tercer lugar, la focalización en una correcta definición de la población objetivo como se verá en el capítulo respectivo de refocalización; en cuarto lugar, la llegada diferente y unificada al territorio.

Asimismo, se propuso mejorar los diseños y la evaluación a partir del Protocolo de Diseño de Programas, que es una iniciativa del año 2010, realizada de manera conjunta entre la DINEM y la Dirección Nacional de Política Social (DNPS). Dicho Protocolo se plantea dos objetivos principales: aportar una guía útil para fortalecer el diseño e implementación, y generar un documento único, oficial e integrado acerca del diseño de los programas.

Para ello, el Protocolo prevé un conjunto de etapas que debe cumplir un programa antes de iniciar su implementación y propone la creación de una comisión, integrada por la DINEM, la DNPS, la DIGESE y los responsables del programa, encargada de vigilar el cumplimiento de dicho proceso.

Las etapas previstas y el funcionamiento de la comisión tienen por objetivo garantizar la pertinencia del programa propuesto, la coherencia interna, consistencia y evaluabilidad del diseño, junto con la sustentabilidad de los resultados esperados.

A partir del llenado de una ficha por parte de la comisión, el principal producto del proceso debía ser la generación de un documento unificado sobre el diseño del programa. En «Anexos» se presenta una descripción del contenido de la ficha de programas.

Como productos adicionales se plantea que el proceso de diseño arroje el presupuesto previsto y un primer esbozo del diseño de evaluación del programa.

La participación de diversos actores durante un proceso único de diseño permite asegurar la incorporación sistemática de los enfoques transversales (género, raza/etnia, discapacidad, territorio y generaciones).

Si bien hasta el momento se han desarrollado diversas experiencias puntuales en la aplicación del Protocolo, este aún no se ha utilizado a cabalidad, según lo previsto por el diseño original, y resta discutir cuáles serían las características óptimas de una herramienta de esta naturaleza en el marco de la institucionalidad actual.

Tomando como punto de partida la propuesta del Protocolo, la nueva Dirección encaró una primera experiencia de revisión sistemática del diseño de los programas bajo su órbita.

En este sentido, la DINADES se planteó tres objetivos:

1. Mejorar la sistematización de datos e información de los programas sociales.
2. Fomentar la coherencia interna de los programas del MIDES (problemas, objetivos, actividades y productos correctamente definidos y relacionados).
3. Asegurar el monitoreo, seguimiento y evaluabilidad de los programas del MIDES.

A su vez, se espera que el desarrollo de este proceso otorgue beneficios adicionales para el funcionamiento de los equipos técnicos, aumente el conocimiento sobre los programas, fomente la reflexión y la cultura de planificación, junto con la apropiación y el sentido de pertenencia a la nueva Dirección. En «Anexos» se detallan las etapas por las que ha transitado la Secretaría Técnica que ha liderado este proceso, en el trabajo de adecuación del Protocolo.

La versión reducida de la ficha de Protocolo consta de cuatro componentes:

1. Diagnóstico: problema al que busca atacar, sus causas y consecuencias.
2. Impacto y consistencia: objetivos de desarrollo (generales y específicos), supuestos población objetivo, criterios de selección y resultados esperados.
3. Implementación: actividades, productos, metas y riesgos.
4. Recursos.

Como resultado final de las diferentes etapas, según el documento elaborado por la Secretaría Técnica de la DINADES:³¹

[...] fue posible diferenciar tres niveles de formulación de programas, de acuerdo a su situación actual:

1. Programas que solamente requerían de ajustes en su diseño y/o planificación (Programas con diseños acordados).
2. Programas que están en proceso de construcción, elaboración o reformulación y suponen una discusión en relación a la pertinencia, viabilidad y sostenibilidad de sus objetivos y/o su metodología en relación a la visión institucional (Programas en revisión o construcción).

31. *Diseño y planificación de Programas de la DINADES*, Secretaría Técnica, marzo de 2013 (documento interno).

- Propuestas en el marco de la reestructura que aún no han sido consolidadas o puestas en marcha, brindando la oportunidad de poder trabajar en términos de diseño programático desde su gestación misma (Líneas de acción).

El cuadro 27 resume la situación de los programas según las diferentes divisiones de la nueva Dirección.

Cuadro 27. Programas de acuerdo al estado de situación por división de DINADES

División	Número de programas con diseño acordado	Número de programas en revisión o construcción
Protección Integral a Situaciones de Vulneración	5	1
Socioeducativa*	9	3
Sociolaboral	3	3
PRONADIS	1	3
Total DINADES	18	10

Fuente: DINADES-MIDES basado en Repertorio de Políticas Sociales, relevamiento 2011-2012.

Nota: *De los 12 programas asignados a la División Socioeducativa, 7 no cuentan al MIDES como su principal ejecutor, sino que son otros organismos los que se encargan de ello. En estos 7 programas, el MIDES cumple un rol de coejecutor. Los organismos con los que coejecuta el MIDES en estos casos son: ANEP, ASSE e INAU.

A la hora de valorar esta experiencia, es necesario tener en cuenta que el esfuerzo por discutir y sistematizar el diseño actual de los programas tiene numerosas consecuencias positivas de cara al cumplimiento de los objetivos del Ministerio, entre las cuales se destacan:

- Habilitar un espacio de reflexión sobre las prácticas cotidianas, que incluya a todos los actores involucrados, potenciando su compromiso y entendimiento.
- Explicitar y discutir los supuestos de trabajo.
- Aunar criterios y construir un vocabulario compartido.
- Comunicar con mayor claridad lo que son y lo que hacen los programas.
- Permitir o facilitar su evaluación y monitoreo.
- Propiciar una mejora en su desempeño.

Según la propia DINADES, el informe que sintetiza los resultados del proceso es considerado como «el primer paso en la superación de los problemas detectados, a la vez que un primer mojón en la instalación de una dinámica de rediseño y planificación regular de las divisiones que la componen».³²

Los avances en el rediseño de los programas de la DINADES aportan un buen insumo para retomar la reflexión acerca de la integralidad de las acciones del Ministerio, al tiempo que establecen nuevos desafíos de gran relevancia para el corto plazo.

En síntesis, la experiencia desarrollada por la DINADES a comienzos del 2013 será retomada al iniciar la planificación del 2014 y apunta a convertirse en el primer mojón de un largo proceso. La publicación y revisión de los diseños, junto a las actividades de evaluación y monitoreo, son tareas esenciales y permanentes de cualquier proceso de implementación de política pública.

En «Anexos» se presenta el cuadro 283, que permite identificar la distribución de los programas previo a la reestructura y posterior a esta.

32. Diseño y planificación de Programas de la DINADES, Secretaría Técnica, marzo de 2013 (documento interno).

Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT)

El territorio, no el genérico sino el concreto, es donde la política social, en mayor o menor grado, dependiendo de esta, se concreta o posibilita, tanto en su implementación como en su gestión y en sus resultados. En este marco, la territorialidad es una dimensión central para entender el accionar del MIDES, pero también las discusiones y conceptualizaciones que en el Ministerio se han venido dando con respecto a la preocupación de encontrar un modelo de organización y gestión que logre resolver la tensión entre centralidad programática y especificidad territorial.

A la luz de estos diagnósticos y de definiciones de carácter político realizadas en particular en el segundo semestre del 2011, en el inicio del 2012 el Ministerio reestructuró su despliegue territorial, con los objetivos de unificar y ordenar su accionar de acuerdo a grandes ejes de acción y en el entendido de que era necesario superar la fragmentación y el carácter atomizado de algunas iniciativas, lo que permitiría mejorar la eficacia de sus acciones y de su articulación interna.

A lo largo de la historia del MIDES hay varios dispositivos territoriales que han marcado con fuerza su presencia en territorio y son referentes paradigmáticos:

1. Las OTE, dirigidas al primer nivel de atención a la población.
2. Los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT dependientes de INFAMILIA hasta fines del 2012), orientados a convocar, promover y liderar instancias de coordinación y articulación interinstitucional, a nivel macro, nacional y departamental, o a nivel micro local, con instituciones u OSC
3. El Centro Nacional de Atención a Situaciones Críticas (CENASC), ubicado en el edificio central en Montevideo, que cumple esencialmente una función de atención a las consultas y demandas de la población, a la que se orienta o deriva a los servicios o programas públicos correspondientes.

En el nivel macro, antiguamente las OTE, mediante el rol de jefe de Oficina y actualmente los directores departamentales, cumplían la función de presidir y coordinar las MIPS del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) en cada uno de los departamentos. Esta tarea ha podido ser desarrollada de manera dispar en los distintos departamentos, ya que se observa alta heterogeneidad en lo que hace a la frecuencia de reunión de las Mesas, así como con la participación de las distintas instituciones públicas convocadas y los referentes.

En síntesis, las dos dimensiones mencionadas (primer nivel de atención a la ciudadanía y promover-coordinar espacios de coordinación y articulación) son centrales para entender el funcionamiento de estos dispositivos y algunos de los cambios y apuestas de la gestión territorial y su aún incipiente nuevo modelo.

Sin embargo, los dispositivos territoriales mencionados no eran la única referencia o extensión con impronta territorial o local del MIDES. A estos se agregaban los referentes de los programas y de los Institutos, lo que supuso que estos desarrollaran una estructura y dinámica propia en el territorio, generando una dispersión y fragmentación muy importante de la presencia de MIDES en el territorio.

En esta línea de análisis, en el 2011 desde la DINEM se elaboró el diagnóstico «Territorio como marco de acción: insumos para la discusión», que se trató de una evaluación diagnóstica sobre el despliegue territorial del MIDES por medio de los distintos referentes de programas y direcciones. El análisis final mostraba la no existencia de un modelo integrado de despliegue territorial en el Ministerio, sino que cada Dirección tenía su modelo y recursos, generando así un escenario atomizado y un despliegue territorial, aunque eficaz, no eficiente ni articulado y muy desgastante desde el punto de vista de los recursos humanos.

Dicho diagnóstico recabó problemáticas manifestadas por los referentes territoriales, las cuales se pueden agrupar en tres grandes núcleos:

1. Logísticas, principalmente relacionadas al desplazamiento de los recursos humanos, el desgaste de estos en este traslado, así como el poco tiempo que tenían para dedicar específicamente a las tareas en territorio y para coordinar reuniones con otros referentes.
2. De comunicación y coordinación entre lo central y lo local, es decir, en el vínculo entre referentes y los equipos centrales con los referentes y coordinadores de los distintos dispositivos territoriales existentes a ese momento.
3. La articulación interna del MIDES a nivel local y los problemas que nacían en la articulación con los coordinadores de las OTE, con los distintos actores sociales y entre los distintos programas.

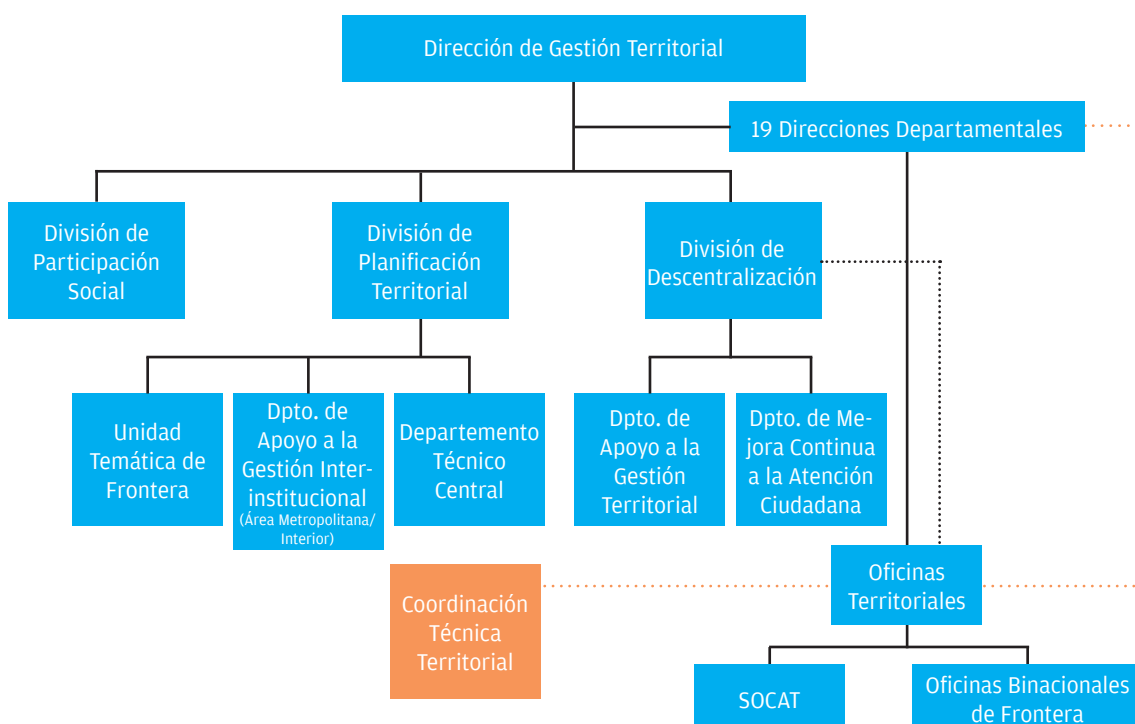
En resumen, no existía un MGT, organizado y articulado.

En virtud del diagnóstico y análisis, para la reestructura organizativa del MIDES se entiende medular atender a la dimensión territorial de manera de superar, por medio de un nuevo MGT, las principales problemáticas manifestadas hasta aquí.

Nuevo modelo de gestión territorial (MGT)

Como quedó planteado en los antecedentes, la relación y forma de trabajo de cada uno de estos dispositivos se inserta en una historia particular de interacciones y distintos contextos que han operado sobre su funcionamiento y sus relaciones. Con el MGT planteado por la DNGT, se dan un conjunto de cambios que operan sobre estos dispositivos, su organización y vinculación en el territorio. Estos cambios parten de algunos criterios orientadores como son: criterio político, técnico-administrativo, arraigo territorial, funcional-organizativo y participativo. Estos criterios presentes en el MGT plantean su correlato en la nueva estructura, la cual se refleja en el organigrama presentado en el cuadro 28.

Cuadro 28. Organigrama MGT



A partir de este organigrama se visualizan los varios cambios. En primer lugar, se define que las OTE, los SOCAT, el CENASC y el 0800 están bajo la órbita de la nueva DNGT. De esta manera, los principales dispositivos de atención directa a la población con los que cuenta el MIDES se enlazan bajo una única Dirección con una cadena de mando establecida, a la espera de que la coordinación entre ellos no solo mejore en sí misma, sino que a la vez los haga más eficaces y eficientes.

En segundo lugar, en ese esquema de dispositivos territoriales se define a las OTE como la cabeza del proceso de implementación del trabajo del MIDES en el territorio y, por ende, la subordinación jerárquica de los demás dispositivos a ellas.

En tercer lugar, a la interna de la DNGT se da una estructuración organizativa basada en funciones, donde se observan tres grandes grupos. Uno asociado a asegurar el funcionamiento administrativo y logístico de los dispositivos, a la vez que encargado de lo referente al primer nivel de atención ciudadana. Otro referido a la planificación, coordinación y articulación a nivel territorial, considerando a su vez las especificidades de las coordinaciones que se desarrollan a la interna del MIDES de las que suponen vínculos con la interinstitucionalidad. La tercera se asume una dimensión —presente desde el origen del MIDES, pero aún débil en su desarrollo conceptual y operativo— referida a la promoción de la participación social. Esta función estaba asociada fuertemente a la promoción y convocatoria de los Consejos Sociales, pero también a algunas funciones y tareas que asumían los propios SOCAT en el nivel local.

En cuarto lugar, la separación del rol técnico del político para el referente departamental MIDES, que antes recaía sobre un mismo cargo: el jefe de la OTE. Ahora la creación de un único referente político por departamento (director departamental), implica la separación de lo político y de lo técnico-ad-

ministrativo para cada uno de los departamentos del país. El rol político es la representación política del MIDES en el territorio y el nexo entre la centralidad y los distintos dispositivos territoriales. Esta distinción busca clarificar los roles del director departamental, quien ejerce la dirección política del departamento, y el jefe de Oficina, quien lleva adelante la conducción técnica del despliegue territorial, generando así las condiciones para que se desenvuelvan de buena forma las tareas específicas de cada uno de ellos.

En síntesis, este nuevo esquema organizativo busca ordenar el trabajo y los vínculos entre los distintos dispositivos y funciones mencionados, plantea como horizonte una nueva organización donde se busca que el trabajo se realice de forma conjunta y coordinada, en lo que hace a la atención a la ciudadanía, promoción de la participación y articulación interinstitucional; al tiempo que distingue los ámbitos político y técnico, y establece una jerarquía entre los ellos, a la vez que busca su complementariedad.

Dispositivos territoriales y atención ciudadana

Los dispositivos son una de las puertas de entrada a la malla de protección social. Los principales dispositivos de atención a la ciudadanía con base territorial son: el CENASC, el 0800, las OTE y los SOCAT.

A nivel nacional el despliegue de dispositivos MIDES implica, a mediados del 2013, 35 OTE, 77 SOCAT —que funcionan en 200 puntos del país, en la medida que dentro de su área de influencia tienen sedes y servicios móviles—, el CENASC y el 0800 (estos últimos situados en Montevideo, en la sede central del MIDES).

Sistema de gestión e información

Para dar cuenta de la oferta programática del MIDES presentamos el sistema de información desarrollado a efectos gestionar y monitorear los programas sociales (el SMART), para registrar las consultas y las acciones que desde los distintos dispositivos territoriales del Ministerio se realizan en lo que hace al primer nivel de atención. Se desarrolló en el 2009 el *software* de Atención al Ciudadano (ATC).

El ATC es el sistema de atención al ciudadano desarrollado y utilizado por el MIDES. Se trata de un *software* diseñado para el registro y orientación de las consultas realizadas en los dispositivos del primer nivel de atención del Ministerio y tiene dos objetivos básicos: registro de información del consultante así como el motivo de la consulta y su derivación; y seguimiento de la trayectoria del consultante. El sistema permite que el operador acceda desde el inicio de la entrevista a posibles consultas previas realizadas por el ciudadano y sus respectivas derivaciones. De esta forma evita solicitar al ciudadano los datos ya relevados en anteriores oportunidades, tantas veces como se presenta ante cualquier dispositivo, así como conocer el historial de consultas y el derrotero que los consultantes han hecho entre los distintos servicios o programas del MIDES u otra parte de la institucionalidad pública.

En el correr del 2011, el ATC se reformuló a efectos de atender nuevas demandas en términos de gestión e interoperabilidad, y se lo insertó en la plataforma SMART. Este cambio fue acompañado de un proceso de capacitación desarrollado entre fines del 2012 y mediados del 2013, con el fin de brindar herramientas a los usuarios y asegurar el uso masivo y correcto del *software*, buscando instalar las ca-

pacidades en los distintos equipos que trabajan con él, así como presentar las novedades que la nueva versión incluía.

A partir del lanzamiento de la versión 2.0 del ATC, incorporada al SMART, y la migración definitiva de la antigua versión a la nueva, se logran superar varios de los escollos que hacían difícil su uso. A la vez, desde la nueva conducción de la DNGT se refuerza la capacitación en el uso del ATC y se define políticamente la obligatoriedad de utilizar el *software* para el registro de todas y cada una de las consultas recibidas en cada uno de los territorios. Así, a partir de enero del 2013 se observa un crecimiento mensual sistemático en el uso del ATC.

Los elementos más destacados de los cambios mencionados son: la capacidad de registro del programa, la posibilidad de acceder a consultas previas, conocer quién atendió previamente al ciudadano, así como las derivaciones realizadas y el camino recorrido por el consultante. Estos elementos son importantes, dado que coadyuvan a dar una respuesta más rápida, sin la necesidad de una entrevista exhaustiva inicial (en la medida que ya se cuenta con información previa), así como a dar una atención integral a los ciudadanos, atención que excede la consulta puntual y abarca todas las consultas realizadas y su situación sociodemográfica.

Cumplido este proceso, a final del 2013 se hará una evaluación del resultado del uso del ATC, en términos de las principales fuentes de consulta, que permitirá tener, a comienzos del 2014, indicadores de productividad de cada dispositivo territorial.

Articulación interinstitucional e intransitucional

Si bien existen espacios de coordinación a nivel territorial convocados por otros actores ministeriales, mayoritariamente son los directores departamentales, las OTE o los SOCAT los que llevan adelante la mayor cantidad de espacios de coordinación en el territorio. Cada uno de estos dispositivos trabaja a niveles diferentes de coordinación. Las OTE, por medio del director departamental, realizan una coordinación interinstitucional a nivel departamental a través de las MIPS, a la vez que generan instancias de articulación interna al MIDES bajo los Comité Técnicos Territoriales (CTT). Asimismo, a nivel barrial/local los SOCAT desarrollan un conjunto de articulaciones territoriales que apuntan a realizar coordinaciones zonales con los distintos organismos públicos (a nivel nacional y departamental), organizaciones y grupos de vecinos, a efectos de construir acuerdos y planificaciones comunes de desarrollo social en una delimitación territorial dada.

La coordinación y articulación, con énfasis en lo territorial, es uno de los puntos fuertes del accionar del Ministerio en el territorio. En esta línea, un reciente informe del convenio DNGT-MIDES con el Instituto de Ciencia Política (ICP, FCS, UDELAR) muestra que en los tres departamentos que conforman el Área Metropolitana —Montevideo, Canelones y San José— existen 66 espacios de coordinación en los que participa el MIDES. Si bien aún no está disponible la información para todo el país, este dato muestra el alto número de espacios de coordinación en los cuales el MIDES participa. Obviamente estos espacios de coordinación van desde el nivel local hasta el departamental y cubren distintos estadios. Por otro lado, en dicho informe se muestra la diversidad y heterogeneidad de estos espacios, donde el rol del MIDES es principalmente de participante, aunque en el 36 % de ellos es, además, coordinador.

Esta primera constatación en el Área Metropolitana, a la vez que da cuenta de una creciente institucionalización y sostenimiento de estos espacios, habla de una dispersión de instancias de coordinación con

el obvio riesgo de superposición y, en consecuencia, de minar la eficiencia de estos espacios. Asimismo, se observa que por la forma de funcionamiento general existen otros riesgos asociados, en la medida que estos espacios tienden a autonomizarse y asufrir un encapsulamiento y aislamiento de otros.

En «Anexos» se presentan los distintos ámbitos de articulación dependientes de los referentes y dispositivos territoriales de la DNGT.

Comité Técnico Territorial (CTT)

Dentro del eje de trabajo de los dispositivos territoriales que corresponden a la planificación y coordinación, deben distinguirse aquellas acciones que se promueven a nivel externo e interinstitucional (de esto se dio cuenta en el apartado anterior al presentar las MIPS) de las realizadas en orden de promover y mejorar la coordinación interna de las distintas acciones MIDES en el territorio. Esta misión implicó la creación, a nivel departamental o de cada OTE, de un CTT, con el objetivo de reunir a los referentes de acciones programáticas del MIDES, dependientes de la DINADES, con los referentes territoriales, de manera de articular la oferta y, a la vez, especificarla en el mayor grado posible a fin de atender las particularidades locales.

En términos de antecedentes, con estos fines, ya incluso antes de la reestructura ministerial del 2011 y del nuevo MGT, se había creado la UTC y las UTT con el objetivo de «articular las acciones hacia un enfoque integral de las familias y el territorio mejorando los espacios de intervención y planificación de las OTE a través de la instalación de las Unidades Técnicas Territoriales». En síntesis, el objetivo central de estos dos espacios era el de gestionar la tensión entre programas centrales y especificidades territoriales, de manera de potenciar su eficacia y eficiencia.

En el marco de la reestructura del MIDES y la creación de la DNGT, si bien la UTC se disolvió, la UTT continuó presente pero cambiando su denominación a CTT, Comité Técnico Territorial, que tiene como objetivo principal ordenar, articular y potenciar la oferta de recursos en el territorio.

Ámbitos de articulación del SOCAT

En el marco del nuevo modelo de gestión del MIDES (MGT), aunque aún incipiente, los SOCAT se constituyen en organismos que dependen jerárquicamente de las OTE, con zonas de influencia más reducidas.

Como ya observamos, en el eje de trabajo que supone el primer nivel de atención, los SOCAT son uno de los distintos puntos de atención ciudadana del MIDES. Sin embargo, en el eje de articulación territorial estos tienen improntas particulares.

Brevemente, haciendo un rápido repaso de la historia SOCAT, es importante señalar que el origen de estos es anterior a la creación del MIDES. Se iniciaron como Servicio de Orientación, Consulta y Atención a la Familia (SOCAF) y a partir del 2005 y con la incorporación del programa INFAMILIA al MIDES, pasaron a llamarse SOCAT e incorporaron la dimensión de articulación territorial. Como señalamos, su nombre indica sus funciones: SOC significa «servicios de orientación y consulta» y AT, «articulación territorial».

En lo referente al componente AT, el cometido de los SOCAT es generar, promover y consolidar espacios locales de planificación y articulación mediante la conformación de Mesas de Coordinación Zonal (MCZ), Nodos temáticos (espacios interinstitucionales con alguna temática o dimensión específica) y el fortalecimiento de las redes locales en general.

Las MCZ son espacios de articulación y coordinación creadas desde el 2005. Nuclean a vecinos, OSC con presencia en el barrio y técnicos de distintos organismos. Estas mesas cuentan con una particularidad: en ella participan desde los técnicos hasta los vecinos, y se genera, de esta forma, un espacio de diálogo diferente en el que articulación y participación social se conjugan.

Una de las acciones primordiales que realizan es la identificación colectiva de los principales problemas de la zona y la búsqueda conjunta de soluciones o rutas de salida a los problemas encontrados.

Por otra parte, los Nodos son un espacio similar a las Mesas en la articulación territorial. La diferencia es que estos se conforman en función de una temática en particular, buscan articular y coordinar las respuestas que se puedan dar desde los vecinos, las organizaciones barriales y distintos organismos vinculados a la temática del Nodo, como ser juventud, familia, educación, entre otras.

Cada SOCAT tiene, en sus líneas de trabajo, que desarrollar o fortalecer estos espacios de coordinación a nivel zonal. Esta tarea, si se multiplica por el número total de SOCAT, presenta una red extendida, en el país y en el barrio, de espacios de articulación y coordinación. De acuerdo a un relevamiento realizado por la DNGT, cuyo análisis aún está en proceso, existen 76 MCZ y 129 Nodos activos en el país.

Ni las MCZ ni los Nodos están exentos de desafíos y oportunidades, según lo planteado en el *Informe final de la evaluación cualitativa* del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), en el que se exponen algunos de los puntos a tener presentes.

A efectos de mejorar la evaluación y sobre todo su articulación en el marco de su nuevo rol dependiente de las OTE, desde la DINEM y en acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se propone la evaluación del SOCAT, en el entendido de que es el dispositivo territorial más numeroso que tiene el MIDES, que cuenta, en términos generales con legitimidad territorial, pero que se encuentra en un proceso de redefinición en su funcionamiento y su vinculación con otros dispositivos (el caso de la OTE es el más evidente) y sobre el cual la información sistemática en términos de monitoreo y evaluación o bien necesita ser actualizada o bien arroja algunos datos que necesariamente deben ser profundizados.

Otros espacios de articulación y promoción de participación ciudadana

Señalados dos espacios de articulación claves en la gestión de la planificación y articulación territorial por parte del MIDES —las MIPS y las MCZ—, es importante destacar que no son los únicos espacios convocados o en los que participa algún referente del Ministerio. En particular, la práctica de convocar instancias locales de articulación de políticas es común entre los institutos transversales del MIDES (INJU e INMUJERES, como claros exponentes de esto).

A modo de ejemplo, las Mesas Departamentales de Juventudes (MDJ) convocadas por el INJU son productos pautados en el Plan Nacional de Juventudes. En este se señala que «durante el periodo 2011-2015 se avanzará en la institucionalización de un ámbito no estatal, juvenil, con integración plural de

diversos colectivos, que actúe como interlocutor del Estado en los procesos de construcción de las políticas con efectivas posibilidades de incidencia y control. Para lograr este objetivo se avanzará en la creación de un Consejo Federal de Juventudes, constituido a partir de las Mesas Departamentales de Juventudes».

Daniel Olesker
Ministro

Mariana Drago
Directora
Coordinación Interdireccional

Sistemas de información

Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS)

Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)

Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC)

Sistemas de información

Introducción

Hace unos años la creciente expansión de los procesos de reformas sociales a los que ha asistido el mundo occidental, pero más en particular nuestra región, trajo consigo el estímulo de la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) aplicadas a los programas sociales.

Una de las principales preocupaciones era evitar «fugas» o pérdidas de eficiencia en la asignación de beneficios sociales, así como lograr la integración de datos, con el objetivo de poder realizar un análisis completo de los sistemas de protección social. De forma complementaria, ha sido creciente la consideración de la gestión de información social a los efectos de servir a los procesos de evaluación y monitoreo de la implementación de políticas públicas.

En este marco, el desarrollo de los sistemas de información social en la región ha acompañado la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas, ligadas al cumplimiento de exigencias principalmente en materia de uso de servicios de educación y salud.

Si bien la mayoría de los sistemas de información social están orientados a apoyar los procesos de gestión de los programas de transferencias monetarias condicionadas, los cambios acontecidos en nuestra sociedad en los últimos años obligan a repensar el Estado en el sentido tradicional (reformas sectoriales y nuevas formas integrales de atención a nuevas demandas sociales). Actualmente, los sistemas de protección y bienestar social tienden a «acompañar» el ciclo de vida de las personas, en términos de riesgos y equidad intergeneracional, lo cual requiere del desarrollo de sistemas que soporten y asistan los procesos de gestión.

Sin embargo, los cambios operados en los sistemas de protección social de los países de la región no han resuelto los problemas asociados a la heterogeneidad estructural de sus economías y han incrementado los niveles de fragmentación de los servicios sociales. En este contexto es cada vez más necesaria la coordinación interinstitucional apoyada en el uso de sistemas de información social.

De hecho, los sistemas de información cumplen un rol importante en la reducción de la fragmentación de la acción de programas sociales y en la facilitación de la ejecución de acciones integrales.

En síntesis, el contar con un sistema de información social contribuye a mejorar las estrategias de reforma social y los mecanismos de coordinación interinstitucional. Asimismo, permite conocer el estado y la dinámica de provisión pública en materia de bienestar y generar insumos para la planificación, la evaluación y el monitoreo de políticas sociales.

A continuación se presentan los principales avances del MIDES vinculados al desarrollo de sistemas de información: SIIAS, SMART y Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC) . Estos se suman al ya existente Observatorio Social de Programas e Indicadores.³³

33. <<http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/portal.php>>.

Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS)

El sistema uruguayo de protección y bienestar social es un conjunto de instituciones que suministran bienes y servicios sociales orientados a los más diversos funcionamientos y capacidades humanas. La oferta pública en materia de políticas sociales alcanza a la mayoría de la población. Sin embargo, aún existe fragmentación y dispersión institucional. En particular, la actualización y la generación de nuevos programas de transferencias monetarias, sumadas a la identificación de población en situación de carencias críticas, ha implicado una reducción significativa al déficit de cobertura.

A pesar de ello, la disposición política e institucional del MIDES en la implementación de las transferencias monetarias posee una orientación mediante la cual se establece su centralidad en la arquitectura de la asistencia e integración social, procurando de esta manera aumentar los niveles de coordinación.

Sin embargo, la fragmentación institucional hace muy difícil la posibilidad de tener una mirada integral de todos los programas sociales, así como lograr una planificación estratégica, fundada en información oportuna y de calidad, que considerando lo realizado por el MIDES pueda brindar servicios de información para sustentar decisiones estratégicas y de gestión de todos los organismos del área social, fortaleciendo de esta manera su rol coordinador.

Uno de los procesos que se ha iniciado desde el MIDES junto con el BPS, la ASSE, el Ministerio de Salud Pública (MSP) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), fue la creación de un SIAS.

Este sistema, actualmente implantando en el MIDES y en proceso de ampliación al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la ANEP, el Correo y el MTSS, completará el mapa informacional del área social. Así, casi el 100 % de los efectores nacionales en políticas sociales dispondrán de información de sus pares.

Características del sistema

El SIAS es una iniciativa interinstitucional que configura una auténtica innovación en materia de gestión pública, tanto desde el punto de vista tecnológico como por su aporte a la articulación y coordinación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales.

Este sistema pretende mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios sociales públicos, integrando información de todos los programas de los organismos mencionados y de sus beneficiarios mediante el documento de identidad.

Los cometidos del SIAS se establecieron formalmente en el articulado de la ley 18719.

Estos son:

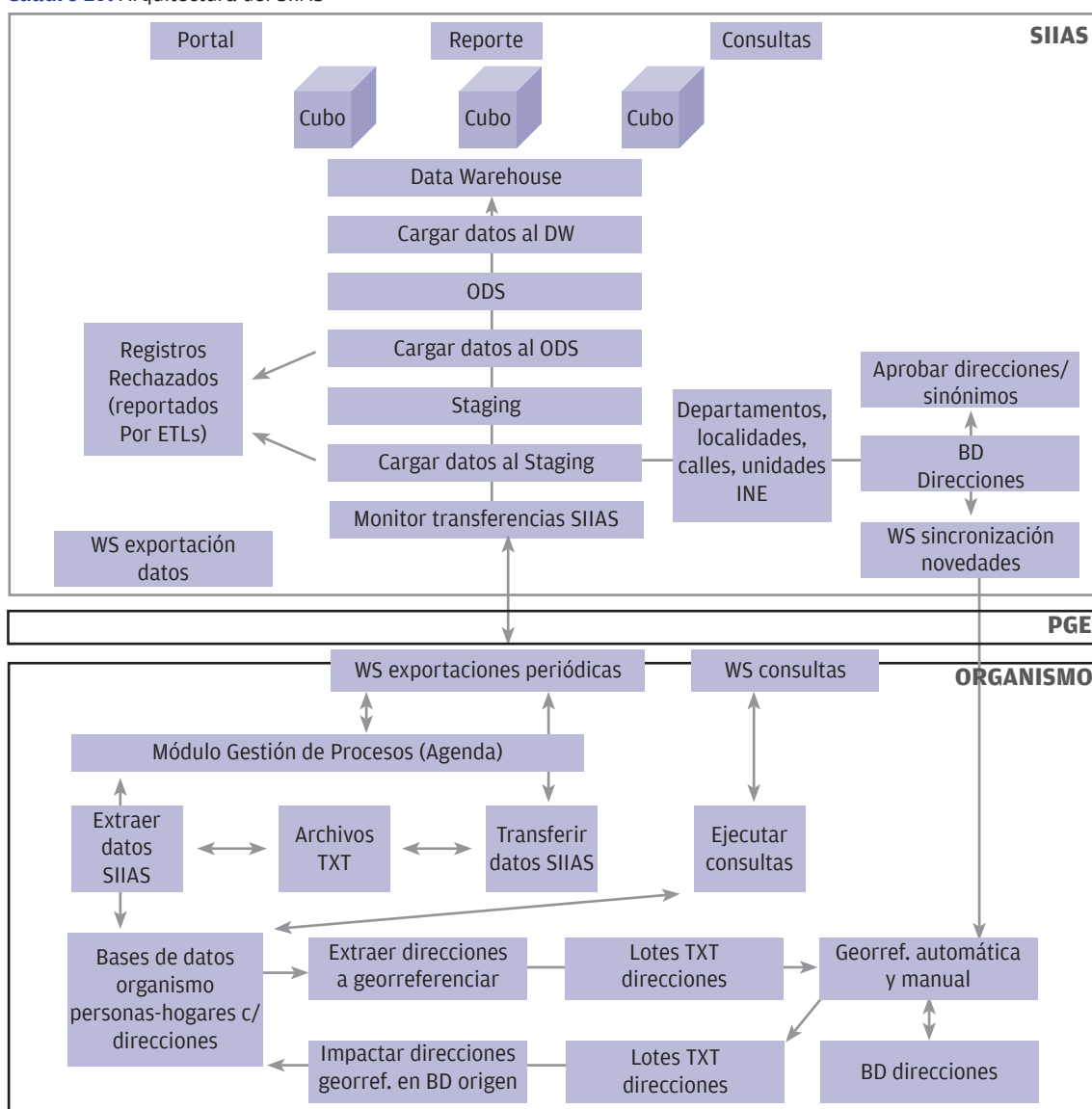
1. Generar un sistema interinstitucional de información integrada, que vincule datos de los distintos organismos, tanto de sus programas sociales como en su ejecución y sus respectivos beneficiarios.
2. Proporcionar a decisores, gestores e investigadores una visión integrada de la política social y su alcance, al mismo tiempo que posibilitar la elaboración y el desarrollo de planes estratégicos en el campo de las políticas sociales.
3. Establecer los estándares necesarios para la articulación y coordinación de las diferentes instituciones que realizan políticas sociales integradas al sistema desde la perspectiva de un intercambio sistemático y permanente de información.
4. Contribuir a mejorar la definición de la población objetivo y la implementación de programas sociales.
5. Modernizar los procesos informáticos de las diferentes dependencias para la entrada, modificación, análisis y evaluación de la información, aumentando la eficacia en la implementación de programas sociales.

- Facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, con el objetivo de mejorar la atención al ciudadano a través de herramientas de gestión de información social.

El desarrollo del sistema se estructuró en tres fases, dos de las cuales ya han concluido. La primera fase se propuso integrar información de programas dirigidos a la infancia y adolescencia ejecutados por ASSE, BPS, INAU, MIDES y MSP. Mientras que la segunda fase comprendió la integración de información de otros programas del área social. Por su parte, la tercera fase, a octubre del 2013, está en curso y pretende integrar la información de todos los programas ejecutados por la ANEP, el MEC, el MVOTMA y el MTSS. De forma reciente se han integrado al SIIAS: el Correo, la Intendencia de Montevideo (IM) y el Programa Uruguay Crece Contigo (UCC) de la OPP.

El diseño técnico del Sistema en esta primera versión de su desarrollo se ilustra en el cuadro 29.

Cuadro 29. Arquitectura del SIIAS



Fuente: DINEM-MIDES.

A modo de descripción del proceso técnico, a continuación se detallan las bases de datos que contiene el SIIAS.

Staging

Es el área de volcado inicial de datos desde los archivos de texto enviados por los organismos. El objetivo del Staging es tener los datos en una base relacional tal cual vienen de origen, sin ningún control de calidad, ni transformación, ni formateo. Incluso los campos son todos alfanuméricos, para que no haya problema con los formatos, los cuales se verifican en el paso siguiente (carga al ODS).

Existe un esquema de Staging por cada organismo, de nombre «Staging_X», donde «X» es el organismo en cuestión. Cada uno de estos esquemas tiene una tabla por cada archivo de origen, con los mismos campos que fueron exportados.

ODS1

Contiene el histórico de los datos enviados, también sin aplicar ningún tipo de control ni transformación. Tiene como objetivo principal tener un respaldo relacional de los datos enviados.

ODS2 (Operational Data Store)

El ODS2 es un área de datos en la cual se almacena la información operacional de los distintos organismos, con el mismo nivel de detalle que los archivos de origen, sin agregaciones ni integración entre organismos, pero con los controles de calidad y transformaciones definidas para cada entidad y variable. Por ejemplo, se verifican los tipos de datos, los dominios definidos para cada variable, entre otros controles.

Existe un esquema de ODS2 por cada organismo, de nombre «ODS2_X», donde «X» es el organismo en cuestión. Cada uno de estos esquemas tiene una tabla por cada archivo de origen, con los mismos campos que fueron exportados.

Data Warehouse (DW)

Esta base de datos contiene dos repositorios o esquemas, que se describen a continuación.

Repositorio de integración (esquema DW_SIIAS)

En este repositorio se realiza la integración de elementos comunes a todos los organismos y sistemas:

- Personas.
- Hogares.
- Vínculos entre personas.
- Países.
- Tipos de documento.
- Sexo.

Para el caso de personas, hogares y vínculos se definieron determinados criterios de priorización para la integración de los datos provenientes de los distintos organismos.

Repositorio Data Warehouse (esquema SIIAS)

El DW es un repositorio de información orientada al análisis y a la toma de decisiones, que se basa en cuatro principios fundamentales:

1. Integración: debe garantizar la correcta integración de los datos provenientes de distintas fuentes, resolver temas de unicidad, repetición, inconsistencia y otros aspectos que hacen a la calidad de la información almacenada
2. Orientada a temas o entidades de negocio: los objetos y componentes del DW responden a los elementos conceptuales de la realidad a analizar y no a la operativa transaccional del sistema.
3. Historización de la información: para poder analizar los distintos estados de la información a través del tiempo es fundamental en un DW.
4. Permanencia en el tiempo: la información del DW debe permanecer con el tiempo y no ser volátil, ya que los análisis no siempre son sobre información reciente, sino que frecuentemente interesa realizar análisis y comparaciones contra información histórica.

Los esquemas de datos del DW corresponden a modelos multidimensionales. En estos esquemas, las tablas principales (*fact tables* o FT) reflejan los hechos relevantes de la realidad estudiada.

A estos hechos se asocian:

1. Variables: permiten analizar la información por distintos criterios, ejes o entidades relevantes; se almacenan en las llamadas tablas de dimensiones (*dimension tables* o DT) que contienen los dominios de cada una.
2. Medidas: valores que cuantifican los hechos.

Específicamente en el caso del SIIAS, cada FT corresponde a un universo determinado de beneficiarios de programas sociales:

- Toda la población beneficiaria de programas sociales.
- Menores beneficiarios de 18 años.
- Menores beneficiarios de 0 a 5 años.
- Menores beneficiarios de 6 a 11 años.
- Menores beneficiarios de 12 a 17 años.
- Mayores beneficiarios de 18 años.
- Mayores beneficiarios de 65 años.
- Madres beneficiarias.

Las FT del SIIAS contienen las siguientes variables:

- Fecha (mes) a la cual corresponden los datos.
- Identificación de la persona, dada por el número de documento, tipo y país del este.
- Variables sociodemográficas de la persona (edad, sexo, departamento, etc.).
- Campos *booleanos* para cada prestación o programa social que indica si la persona es beneficiaria o no.
- Variables específicas de cada prestación (por ej., tipo de cobertura de salud, centros de atención, etc.).

Bases de datos multidimensionales (cubos OLAP)

Son almacenamientos especiales de datos, diseñados y optimizados para el análisis de la información. Se denominan «cubos» por su carácter dimensional, y el tipo de procesamiento es denominado OLAP (On-Line Analytical Processing).

Gran parte de los indicadores y reportes del SIIAS se obtienen de estas bases de datos o cubos multidimensionales, que garantizan mejores tiempos de respuesta en las consultas.

Cada cubo generado corresponde a un universo de beneficiarios, por tanto, existe un cubo por cada FT existente en el sistema.

El SIIAS, en el desarrollo pleno de su primera versión, integra información de personas de 56 programas y sistemas de registro sociales de los organismos ya mencionados. En relación a la información disponible y al volumen de datos del que se dispone actualmente (sin incluir a ANEP, MTSS, MVOT-MA y nuevos socios), el cuadro 30 permite una aproximación a las dimensiones del sistema.

Cuadro 30. Principales dimensiones del SIIAS a junio 2013

Organismo	Tablas	Variables	Registros mensuales	Registros de hogares anuales (1)
ASSE	15	99	1.294.494	
BPS	48	135	3.578.399	191.107
INAU	26	56	71.178	31.86
INE (2)	6	31	646.757	
MIDES	28	70	387.392	14.531
MSP	26	299	3.243.648	
SIIAS	77	6		
Total	226	696	9.221.868	237.498

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos del SIIAS.

Los organismos que remiten información de hogares son solamente los señalados. Cabe indicar, a su vez, que se dispone de información de casi la totalidad de las personas del Uruguay, sin embargo, no se cuenta con la conformación de los hogares que componen.

En el caso del INE se trata de información sin identificación de las personas.

El SIIAS permite contar con grandes volúmenes de información, que puede ser utilizada principalmente a través de tres mecanismos: reportes estadísticos, consultas individuales o por lote y servicios de información.

Reportes estadísticos. Esta modalidad combina información de más de dos programas o sistemas de registros, mediante la creación de tablas personalizadas.

Por ejemplo, es posible ver en una tabla personalizada (y su correspondiente gráfica y mapa) la cantidad de niños con bajo peso al nacer que cobran o no Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social, combinando de esta manera información de tres organismos distintos, dos programas sociales y un sistema de registro social.

A partir de estos datos numéricos agregados es posible llegar luego al listado concreto de quiénes son esos niños y su ubicación en el territorio. Es decir, se puede desagregar la información hasta el nivel de registros individuales.

Como forma de ejemplificar el proceso mencionado y, en particular, mostrar la posibilidad de construir trayectorias institucionales de los usuarios de programas y servicios sociales, podemos elegir un grupo de estos y realizar un análisis como el siguiente.

Cuadro 31. Cantidad de nacidos vivos en el 2011 según bajo peso al nacer

Con bajo peso al nacer	3.828
Sin bajo peso al nacer	41.930
Total	45.758

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos del SIIAS.
 Nota: el total incluye menos niños que los nacidos en el 2011.

El cuadro 31 ilustra un proceso de agregación estadística de información proveniente de un sistema de registro social de un organismo integrado al SIIAS para el año 2011. En el cuadro 32 se considera a los niños con bajo peso al nacer dos años después, de acuerdo a si son usuarios o no de los servicios de los centros de atención a la infancia del Plan CAIF-INAU y, simultáneamente, si perciben o no la transferencia monetaria de AFAM-PE-BPS.

Cuadro 32. Cantidad de nacidos vivos en el 2011 con bajo peso al nacer, según asistencia o no a CAIF y según cobro o no de AFAM-PE, junio 2013

	Beneficiarios AFAM-PE 2013	No beneficiarios AFAM-PE 2013	Total
Con asistencia a CAIF 2013	741	349	1.090
Sin asistencia a CAIF 2013	1.064	1.674	2.738
Total	1.805	2.023	3.828

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos del SIIAS.

A modo de aclaración resulta relevante mencionar que el bajo peso al nacer es un indicador de riesgo sanitario cuya incidencia es significativa en los estratos bajos de la población, sin embargo, existen casos de niños con bajo peso al nacer pertenecientes a hogares de estratos medios o altos. Ello es para indicar que no estamos haciendo con este ejemplo un análisis indirecto de la focalización de los programas sociales mencionados.

Respecto del contenido, a junio del 2013 (cuando los niños nacidos en el 2011 tienen 1 o 2 años), del total de niños con bajo peso al nacer (3828), 2738 no se encuentran asistiendo a un centro CAIF y 2023 no son beneficiarios de AFAM-PE. Si se consideran ambas situaciones, 1674 niños que nacieron con bajo peso al nacer en el 2011 no se encuentran asistiendo a un CAIF ni perciben la transferencia de AFAM-PE.

Si estos niños fueran población objetivo de los programas mencionados, el análisis permitiría identificarlos en este caso en términos de cuántos son, pero también ir al detalle de los datos personales y obtener un listado de los 1674 niños con sus domicilios correspondientes. Sin duda este tipo de análisis es una de las potencialidades del sistema, que se considerarán más adelante genéricamente.

Consultas individuales o por lotes. Posibilita, mediante un número de documento de identidad o conjunto de números de cédulas, saber qué programas sociales reciben o no las personas, así como otra información disponible en el sistema.

Servicios de información. El SIIAS puede prestar servicios de información a distintos organismos con los datos integrados. Esto permite, por ejemplo, simplificar los procesos de selección y otorgamiento de beneficios sociales a hogares en situación de vulnerabilidad, remitiendo o permitiendo consultar si determinada persona pertenece a ese conjunto de hogares. Este mecanismo actualmente se utiliza en prestaciones subsidiadas de Obras Sanitarias del Estado (OSE), para la Tarjeta Libre de la IM, la selección de usuarios en ASSE y también está en consideración de otros servicios públicos.

Desde el punto de vista informático, la información disponible en el sistema puede ser consultada o consumida por otras aplicaciones, lo que permite simplificar procesos de registro, búsqueda y otros usos de los registros personales. Ejemplo de ello pueden ser no preguntar más el tipo de cobertura de salud, educación e incluso datos de identificación de las personas, porque dicha información puede ser obtenida del SIIAS, lo que ahorra tiempo y evita preguntarle al ciudadano respecto a información que el Estado ya dispone.

De estas modalidades de consulta de información se desprenden distintos casos de usos de un horizonte muy amplio y potencialmente en expansión.

Seguridad y protección de datos personales

Uno de los avances más significativos en materia de protección de datos personales y el derecho a la intimidad ha sido la promulgación y regulación de la ley 18331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data. Esta norma y su reglamentación brindan garantías al ciudadano respecto del tratamiento de la información que este aporta al Estado para el ejercicio de sus funciones, así como también establece obligaciones para este.

Los sistemas de información social, en particular el SIIAS, se encuentran comprendidos y regulados por estas normas. Sin embargo, se entendió necesario contar con una normativa específica a los efectos de lograr el balance entre los cometidos del SIIAS y la protección del derecho de los ciudadanos. A tales efectos se generó un decreto reglamentario (12 de abril del 2012) de la ley 18331, en el que se especifica que el SIIAS, en el marco de su administración por parte del MIDES, deberá respetar los principios de legalidad, veracidad, finalidad, seguridad de datos, reserva y responsabilidad establecidos por la mencionada norma.

Asimismo, se determina que no requerirá del consentimiento informado de los titulares de los datos personales que el SIIAS tiene en su base de datos, así como para su comunicación a otras entidades públicas, estatales o no, tornando posible de hecho todo el proceso de intercambio e integración de información que presupone el sistema.

Por su parte, los titulares de los datos almacenados en el SIIAS contarán con su derecho de acceso, rectificación, actualización, inclusión o supresión e impugnación de valoraciones personales.

El MIDES, en tanto responsable de la administración del sistema, establece los recaudos y procedimientos organizativos y tecnológicos para garantizar el ejercicio de los derechos referidos a los titulares de los datos.

Limitaciones y potencialidades del SIIAS

Un sistema con las características mencionadas posee una multiplicidad de potencialidades y algunas de ellas se mencionarán a continuación, pero también al menos dos limitantes importantes.

La primera limitación proviene de su propio alcance. La información disponible en el sistema es la que cada organismo dispone integrar. Esto puede eventualmente limitar su uso, sin embargo, no es algo insuperable, porque el propio SIIAS dispone de la posibilidad de realizar consultas complementarias autorizadas explícitamente de manera bilateral entre el organismo consultante y el proveedor.

Relacionado a lo anterior, el proceso de integración de personas se realiza a partir del documento de identidad. Si este presentara problemas en su registro, ello significa pérdida de casos en la integración posterior. Algo similar ocurre con la información de hogares, aunque en este caso hay que indicar tres problemas diferentes. El primero es que son muy pocos los programas o prestaciones que registran información de los hogares; el segundo es la forma de registrar de quienes lo hacen que no sigue un modelo común de registro; el tercer problema, compartido con otros datos, es la actualización de la información. La dinámica de los hogares es muy alta y los cambios muy frecuentes.

Por otro lado, en relación a las potencialidades destacamos los servicios de formación ya mencionados, que se sostienen y enriquecen por el proceso de generación de información de calidad proveniente del trabajo de campo realizado por la DINEM del MIDES. En un escenario de interoperabilidad, si otros organismos o servicios realizan procesos similares de construcción de información, la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información disponible en el SIIAS podría aumentar considerablemente, proceso que hemos comenzado en el 2013.

Asimismo, el SIIAS posee una gran potencialidad para la generación de conocimiento nuevo y permite la evaluación, el diseño y la ejecución de políticas sociales. En particular, cabe destacar el seguimiento de cohortes reales de población (como el ejemplo presentado anteriormente) y la reconstrucción de su trayectoria institucional, configurando una fuente única y novedosa de análisis. Es posible, a su vez, realizar un seguimiento a la cohorte real de nacimientos de un año determinado o, por ejemplo, de aquellos niños con bajo peso al nacer, acompañando su desarrollo mediante el seguimiento de su participación en diversos servicios sociales como centros de cuidado infantil, controles de salud, acceso a la educación, etc.

También permite identificar eventuales vacíos de coberturas, problemas de acceso a programas sociales o en relación al universo de población total, vulnerable o pobre. Por ejemplo, conocer todas las personas que son beneficiarias de ASSE menores de 18 años que no reciben transferencias monetarias, cuántos niños y niñas asisten a centros CAIF y no cobran Asignaciones Familiares en relación al total de niños pobres, entre otros.

De manera similar, fruto de la integración de información, es posible identificar eventuales duplicaciones de beneficios o intersecciones entre programas que resulten de interés, como por ejemplo la cantidad de personas que reciben o recibieron una solución habitacional del MVOTMA y del BPS.

Estas potencialidades han tenido su primera realización en diversas experiencias concretas. Una de ellas es el intercambio de información que se efectúa para el control de las condicionalidades de las Asignaciones Familiares en materia de educación. En tal sentido, el SIIAS recepciona y verifica los datos enviados por los organismos de la educación pública y reporta luego al BPS para su control efectivo. Adicionalmente, realiza también la devolución del resultado del cruce a los organismos de la ANEP y la Comisión de Inclusión Educativa, a los efectos de informar al proceso de revinculación de los niños y adolescentes con el sistema educativo.

A su vez, la integración de información ha servido de complemento para la realización de diagnósticos locales y microterritoriales de apoyo a diversas intervenciones, como el Plan 7 Zonas, Cuenca de Casavalle, entre otras.

Finalmente, ya en el plano de la prestación de servicios, se ha brindado información que sirve de soporte a la gestión de subsidios, como el que imparte la OSE a familias vulnerables y al mantenimiento de transferencias en casos de relocalizaciones y otros servicios sociales que inciden en las condiciones de vida de las personas.

Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)

El SMART busca proveer, impulsar e implantar una solución tecnológica basada en las TIC, que permita darle soporte a la toma de decisiones y la gestión de los diferentes programas sociales de la organización, aumentando la focalización y la eficacia de las políticas desarrolladas.

Tiene como objetivos:

1. Ofrecer un instrumento que a partir de la información disponible automatice la operativa de los técnicos y facilite el abordaje integral de las intervenciones, mejorando de esta manera la articulación de las políticas sociales del MIDES.
2. Proveer funcionalidades de supervisión para las acciones que realizan los técnicos y, de esta manera, poder evaluar su trabajo, el uso del sistema e impulsar buenas prácticas de gestión.
3. Optimizar el acceso a información del proceso de gestión y de los beneficiarios, que permita desarrollar indicadores para evaluar la calidad de los procesos y la focalización de las políticas.
4. Promover actividades de comunicación con la población MIDES utilizando interfaces amigables e intuitivas para contribuir con la disminución de la brecha digital.

La funcionalidad del sistema contiene las siguientes premisas:

1. Premisas técnicas:
 - a. Universalización: ingresar al sistema desde múltiples dispositivos y desde cualquier parte del territorio nacional.
 - b. Interoperabilidad: acceder a múltiples bases de datos en tiempo real para poder consultar la información más actualizada.
 - c. Automatización: generar eventos a partir de los cambios en la información de los beneficiarios y actuar en consecuencia.
2. Premisas funcionales:
 - a. Seguridad: proveer un sistema que cuente con mecanismos para asegurar la autenticación, autorización y auditoría.
 - b. Usabilidad: presentar una interfaz intuitiva y amigable.
 - c. Estandarización de datos horizontales: la información inherente a la persona y que traspasa el ámbito de los programas sociales debe estar normalizada y en constante monitoreo. Los datos horizontales contienen información de los beneficiarios en distintas dimensiones, como ser: educación, salud, discapacidad, situación ocupacional, etc.
 - d. Administración de intervenciones: se contará con información del estado de las intervenciones que poseen los beneficiarios para facilitar de esta manera su seguimiento.
 - e. Trayectoria: a partir de las distintas prestaciones que los beneficiarios reciben, el sistema permitirá construir su trayectoria en el MIDES.
 - f. Derivaciones, notificaciones y validaciones: el sistema contará con mecanismos para facilitar la comunicación interna de los programas. Asimismo, permitirá proveer validaciones en tiempo real que se ejecuten a partir de cambios en la información. Es deseable que el sistema detecte y derive a aquellos candidatos de ingreso a los programas sociales a partir de los datos horizontales de la persona.

El sistema SMART favorece la forma de interacción entre el técnico y el ciudadano consultante, accediendo a la trayectoria del beneficiario por medio de su documento de identidad. Se pueden visualizar las consultas realizadas al MIDES y las respuestas que se han brindado.

Uno de los aspectos a señalar es que la herramienta funciona independientemente de la declaración de datos por parte del consultante, obteniendo información desde otros organismos estatales. De esta manera, se adquiere la información centralizada en una sola herramienta y se minimizan las inconsistencias que provoca el multiorigen de datos.

Por otra parte, el sistema brinda al técnico una herramienta de decisión que le permite derivar a los ciudadanos a los programas que mejor se ajusten a las necesidades detectadas. De esta forma, las derivaciones podrían, en los casos que corresponda, realizarse de forma automatizada considerando las características del ciudadano y los parámetros de elegibilidad del programa. Así, por ejemplo, de existir un programa social orientado a todos los menores de un año que asistan a un refugio del MIDES, el sistema posibilita la derivación automática de estos.

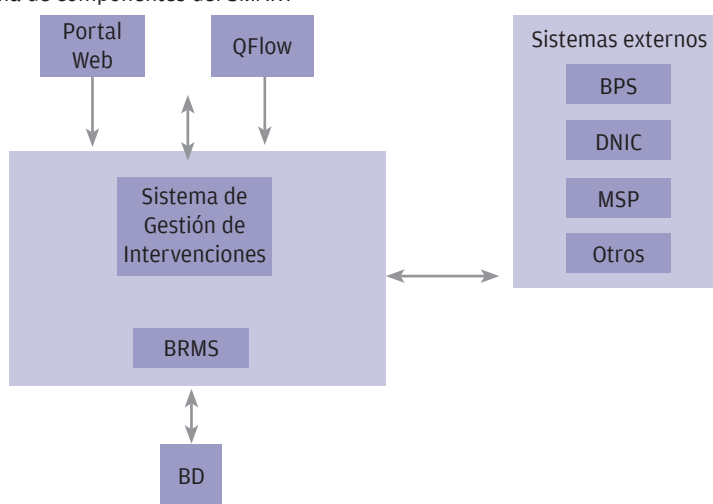
A su vez, los técnicos disponen de una avanzada herramienta de comunicación mediante notificaciones en tiempo real para enviar y recibir información que consideren pertinente hacia otros técnicos u otros programas.

A través del sistema se obtienen consultas estadísticas personalizadas y adaptadas a las necesidades de cada técnico, quienes por medio de filtros pueden obtener combinaciones de datos y visualizarlos de forma clara, tangible y amigable, además de monitorear actividades y evaluar su gestión.

Estructura del sistema

El gráfico 31 muestra la relación entre los diferentes componentes del sistema.

Gráfico 31. Diagrama de componentes del SMART



Fuente: División Informática del MIDES.

Breve descripción de los componentes principales:

- 1) *Módulo de reglas de negocio (BRMS)*: realiza acciones automáticas basadas en el procesamiento de información nueva o existente en el sistema.
- 2) *Sistema de gestión de intervenciones*: oficia de mostrador único de gestión de los programas sociales y permite el cruzamiento de información e interoperación entre los diferentes programas. Esto maximiza el uso de la información y mejora el seguimiento y la atención a los beneficiarios del MIDES.

De esta forma, los técnicos de los distintos programas pueden obtener los antecedentes de participación de un ciudadano en programas del MIDES, así como realizar su seguimiento en los programas en los que actualmente está participando. Las intervenciones deben almacenar información genérica de todos los programas y, a su vez, incorporar información específica de cada uno de ellos para satisfacer los requerimientos de gestión necesarios en cada caso.

Para poder mejorar los aspectos de gestión y permitir identificar a la población objetivo, se considera de gran importancia construir un perfil completo de cada beneficiario. Para esto, además de los vínculos con los programas se consideran los datos horizontales de cada uno de los ciudadanos.

Los datos horizontales son datos compartidos por la mayoría de los programas, pero que no pertenecen exclusivamente a la órbita ministerial. Ejemplos de ellos son los datos personales, los datos de georreferenciación o las variables socioeconómicas que provienen de otros organismos.

Los puntos de entrada de información internos al Ministerio son la información relevada por el personal de campo, los centros de atención al público proporcionados por el MIDES (CENASC, OTE, etc.) y los distintos programas sociales que se incorporen en el SMART. Estos últimos también manejan información específica y particular para su propio funcionamiento.

El sistema cuenta también con información a través de servicios provenientes de fuentes externas al MIDES, que se considera tiene mayor validez que la brindada por el propio Ministerio. Esta herramienta cuenta con servicios de contingencia como conectividad a prueba de fallos a través de la redundancia de la información y optimización del tráfico de información al mantener una cache en el sistema.

A modo de ejemplificar las funcionalidades detalladas del sistema, se presenta el caso del Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) del MIDES, en el que el sistema permite el ingreso de los potenciales beneficiarios mediante el documento de identidad.

Las intervenciones creadas se realizan según el tipo de beneficio otorgado:

- a. Seguimiento (intervenciones realizadas por los técnicos de equipo móvil y permiten el registro de las distintas interacciones con las personas que se encuentran en situación de calle y no utilizan un refugio). En cuanto a los registros horizontales de la información permite registrar, entre otras cosas, la ubicación o «parada» del beneficiario en forma georreferenciada, mejorando la calidad del seguimiento.
- b. Centros de atención (refugios, centros 24 horas, entre otros). En el caso general, las intervenciones deben ser creadas en estado aceptado, beneficiario, no aceptado/rechazado o desistido. Aceptado corresponde a que el potencial beneficiario cumple las condiciones de ingreso al programa; no aceptado corresponde a que no cumple con las condiciones de ingreso; desistido corresponde a que el potencial beneficiario se niega a recibir el beneficio otorgado por el programa y el caso de beneficiario corresponde al momento en que la persona recibe la prestación (cupa/cama).

En el PASC, el centro Puerta de Entrada es el responsable de la modificación en todos los casos en los cuales se deban realizar nuevas derivaciones. En el caso de las intervenciones, pueden ser modificadas tanto por los técnicos de Puerta de Entrada como los de los centros de atención.

Además de la creación y modificación de intervenciones, existen dos funcionalidades específicas del SMART utilizadas por el PASC: el pasaje diario de asistencias (asistencia, inasistencia, inasistencia autorizada, inasistencia no autorizada, no admisión) y la asignación de cupos para personas indocu-

mentadas (si bien el sistema no permite el registro de información para personas indocumentadas, se pueden sumar y restar indocumentados al cupo de lugares disponibles).

Estas funcionalidades permiten mejorar la gestión del programa y generan insumos para realizar el seguimiento del mismo. Por ejemplo la posibilidad de exportar una base de datos con todos los beneficiarios, desagregados por tipo de beneficio, refugio, estado, datos personales, entre otros. Asimismo los técnicos pueden realizar consultas diarias sobre el uso de los centros, disponibilidad de cupos, y tiempo de permanencia de los usuarios, motivos de inasistencias, registro de situaciones de conflictos, etc.

3) *Q-flow*: es una herramienta administrativa utilizada por los técnicos para automatizar tareas, organizarlas, modelar los procedimientos de los programas, realizar auditorías entre otras cosas. Le permite al técnico definir de forma gráfica el proceso y expresarlo en forma de tareas, notificaciones y evaluaciones de condiciones. Las funcionalidades y la aplicación de esta herramienta en el MIDES se detallan más adelante, mostrando un ejemplo de la utilización del SSTC.

4) *Portal web*: está preparado para organizar la información de los distintos programas sociales en secciones y categorías, lo que facilita la navegabilidad para los usuarios. Su principal objetivo es ayudar a los usuarios a encontrar en él lo que necesitan e incentivar su uso de forma continua, ya sea para informarse o participar en los programas. El ingreso al portal es anónimo y es considerado un intermediario entre el ciudadano y los diferentes programas. Los tres pilares son la información que brinda, la posibilidad de participación al inscribirse para ingresar a programas de forma segura y la comodidad de tener la información al alcance y en un solo lugar.

Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPYDC)

Presentación

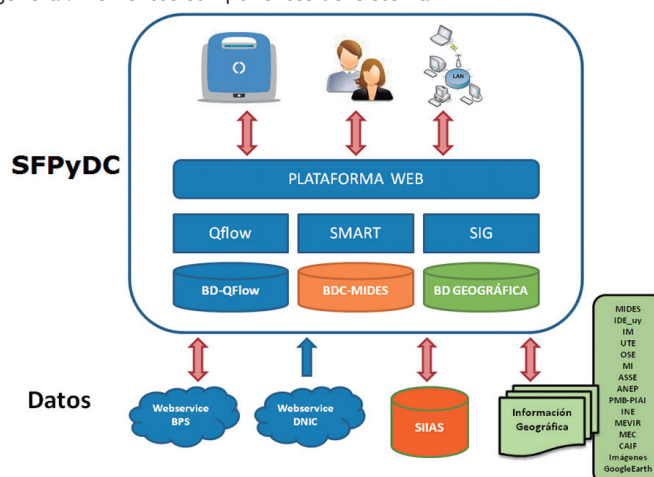
A fines del 2011 y comienzo del 2012 se inicia el desarrollo del SFPYDC, con la idea de llevar a procedimientos informáticos todas las tareas, coordinación, acceso y actualización de datos necesarias para el seguimiento de programas del MIDES, combinando la gestión del trabajo de campo y Gabinete. Motivaron principalmente su desarrollo, el seguimiento y la focalización de programas con gran cantidad de población objetivo, como lo son AFAM-PE y TUS (alrededor de 180.000 hogares en total), pero el sistema fue diseñado de forma de poder hacer el seguimiento de cualquier programa (es escalable en tamaños de muestras de población para el seguimiento, cantidad de técnicos involucrados con diferentes roles y fácilmente modificable en cuanto a qué información se releva).

Como sistema informático, está compuesto de diversas tecnologías que involucran:

1. Acceso a datos por *webservices* de la Plataforma de Gobierno Electrónico y Servicios del Estado Uruguayo (PGES_uy), incluyendo actualmente los servicios desde y hacia el BPS y desde la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) (que se ampliarán próximamente).
2. Acceso a bases de datos administrativas del MIDES (base de datos central, interacción con el sistema de derivaciones SMART, ya explicado en la sección anterior).
3. Acceso e intercambio de datos al SIIAS.
4. Bases de información geográfica (ejes y fincas de UTE y OSE, conjunto de datos provisorios de IDE_uy, Intendencia de Montevideo, Programa de Mejoramiento de Barrios —PMB—, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial —DINOT—, DINAVI, etc.).
5. Gestión de flujos, procesos, roles y tareas a través de una plataforma de manejo de Workflow o Business Process Management System (BPMS) (Q-flow desarrollado por la empresa Urudata), así como su seguimiento y estadísticas.
6. Servidores web de mapas (Google Maps y OpenLayers) y bases de datos espaciales (en tecnología PostgreSQL-POSTGIS), y la aplicación SMART para la obtención de casos derivados de otros programas y el registro y acceso a datos para el MIDES en su conjunto (datos de dirección y contacto, así como también datos horizontales que se toman en el relevamiento de campo).
7. A su vez, el uso del sistema requirió la adquisición y puesta en funcionamiento de *hardware* diverso, desde dispositivos móviles (*tablets* con GPS), *netbooks* de tecnología utilizada en el Plan Ceibal (equipos Magallanes) para el registro de datos en campo (a través de una plataforma web, en Q-flow), módems celulares (3G, 4G, etc.), PC para el trabajo en oficina, y servidores de aplicaciones y bases de datos.

Cabe destacar que el sistema maneja de forma muy precisa información espacial y temporal, tanto de la población sobre la cual se hace el seguimiento (comparación de datos de hogares para distintos momentos) como en los procesos de trabajo (seguimiento de todo el proceso asociado a las visitas), ya que se registran cambios en las variables estudiadas, así como los datos georreferenciados de los hogares/beneficiarios a visitar y las zonificaciones de trabajo. De esta forma permite la constante mejora de la calidad, tiempos y eficiencia de los procesos de trabajo involucrados.

Gráfico 32. Diagrama general. Elementos componentes del sistema



Fuente: DINEM-MIDES.

Procesos de seguimiento (Q-flow e interacción con bases de datos)

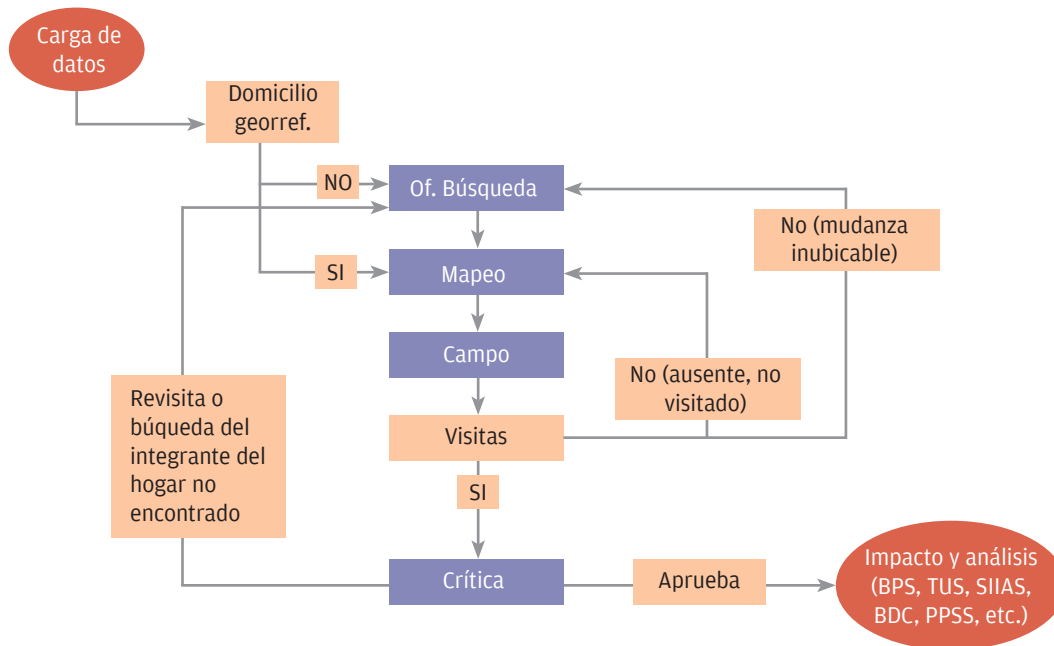
A continuación se detallan los procesos involucrados y cómo estos interactúan con los sistemas y bases de datos correspondientes. Para un mayor entendimiento de los procesos de trabajo de campo, así como su estructura organizativa, ver el capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

El núcleo central para el manejo de procesos es el *software* Q-flow (ver sección anterior) y es desde este donde se marcan los puntos de partida para las tareas de seguimiento. Como se explica en el capítulo señalado, los inicios posibles para el ingreso de datos son tres:

1. Recorrido tipo: inicio masivo de visitas sobre datos ya conocidos, es decir, hogares o beneficiarios sobre los cuales se quiere hacer un seguimiento y se cuenta con sus datos en bases administrativas (ej.: hogares beneficiarios AFAM-PE, registrados en BPS). Este es el flujo de trabajo que involucra a todas las áreas vinculadas al trabajo de campo, desde la selección de casos hasta su impacto en los programas y políticas sociales.
2. Modalidad censal: este flujo permite el ingreso de una visita no planificada a través de datos administrativos, sino de zonificaciones territoriales (denominados microterritorios), que en base a su análisis o solicitud previos resultan de interés para la búsqueda de población objetivo (ej.: asentamientos irregulares, zonas de viviendas precarias, barrios con bajos índices socioeconómicos, etc.). El inicio de este flujo es directamente sobre el formulario de ingreso de datos, con una carga previa de los datos que puedan obtenerse tanto de DNIC, BPS o SIAS, si hubiere, por medio del número de documento de identidad de alguno de los integrantes del hogar.
3. Transcripción: carga de datos que provienen de formularios realizados en papel, prevista para casos donde la conectividad en campo no permite el registro en línea. Al igual que el flujo anterior, precarga datos en el momento que se ingresa un documento de identidad. Esto es sumamente útil para ingresar formularios ya existentes en papel, provenientes de diversos programas, los cuales es de interés ingresar al sistema (como por ejemplo UCC) y permite prestar servicios de focalización socioeconómica sin realizar innovaciones tecnológicas.

El flujo de trabajo, que involucra a todas las áreas del seguimiento y representa a la operativa general entre áreas, es el denominado *recorrido tipo*. Para entender la interrelación de las áreas involucradas se presenta el diagrama de flujo del gráfico 33, que explica cómo interactúan las diferentes áreas desde una selección de un hogar a visitar.

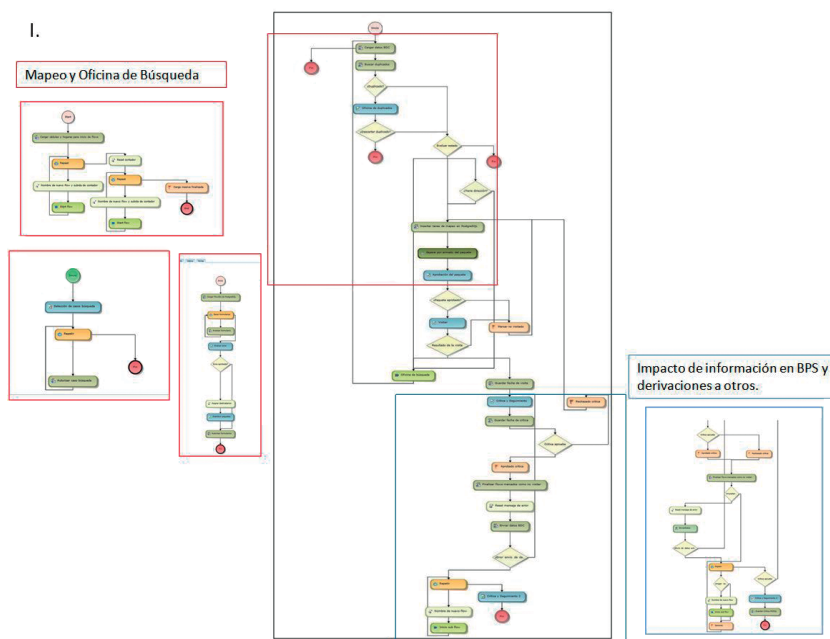
Gráfico 33. Diagrama de flujo de trabajo entre áreas e interacción



Fuente: DINEM-MIDES.

A nivel informático, en el *software* de Workflow le corresponde el diagrama de flujo que se presenta en el gráfico 34 y que muestra los procesos necesarios para dicha interacción, así como subflujos de trabajo o procesos automáticos involucrados.

Gráfico 34. Diagramas de flujo de recorrido tipo. Flujo de trabajo correspondiente a la modalidad recorrido tipo, desde su inicio hasta su impacto final o derivación



Fuente: DINEM-MIDES.

Selección de muestra de trabajo/visitas a realizar y carga en el sistema

Es el inicio del trabajo, donde se seleccionan los hogares/beneficiarios a visitar desde bases administrativas (BPS, base de datos central del MIDES, derivaciones de programas sociales) y se cargan al sistema en una tabla con un identificador válido para la búsqueda de datos (cédula de identidad, identificador del núcleo de BPS), así como el motivo por el cual se ingresa esta muestra. Este proceso corresponde al flujo de trabajo de recorrido tipo, ya que los otros flujos parten de hogares/beneficiarios no identificados a priori, y genera tantos flujos como visitas/formularios completar en el trabajo de campo.

También en este punto se evalúan posibles duplicaciones de casos o las revisitas a hogares ya registrados por el sistema.

Caminos posibles:

1. Oficina de Búsqueda.
2. Mapeo.
3. Error por la no obtención de datos.

Roles involucrados:

1. Actores con toma de decisión sobre solicitudes de trabajo de campo (directores y jefes de área).

Búsqueda de datos. Oficina de Búsqueda

El segundo paso de flujo de trabajo, corresponde en el acceso a datos de distintas fuentes, para partir de la información conocida y luego actualizarla o ingresar nuevos datos a través del formulario correspondiente al programa al cual se le realiza el seguimiento.

Datos que se buscan:

1. DNIC: nombres completos y fecha de nacimiento de los beneficiarios o personas integrantes de un hogar beneficiario.
2. BPS: datos de integración del núcleo y datos administrativos de AFAM-PE provenientes de la declaración jurada para ingreso al programa, de la actualización de datos que se realiza por la atención al público de BPS o de anteriores visitas del MIDES, incluyendo datos de domicilio y contacto.
3. SIIAS: otros datos compartidos de beneficiarios, datos de contacto, domicilio de beneficiarios.
4. Base de datos central del MIDES: datos de contacto, domicilio de beneficiarios u hogares.

En caso de que los domicilios correspondientes a las visitas a realizar no se encuentren georreferenciados, el flujo derivará automáticamente el caso a la Oficina de Búsqueda, encargada de la mejora de direcciones y domicilios, y la georreferenciación de estos. Aquí se utilizan datos de bases de datos externas, como ser las bases de direcciones de UTE, OSE, SIIAS, BPS, así como las herramientas que facilitan la georreferenciación (información geográfica en general disponible, ya mencionada en el primer apartado). Se procesa la asignación de tareas de búsqueda, tiempos de trabajo y finalización de las tareas.

Caminos posibles: mapeo.

Roles involucrados:

1. Procesos automáticos
2. Personal de Oficina de Búsqueda: supervisores, asistentes de búsqueda.

Planificación, mapeo y zonificación de visitas

En esta tercera parte entra en juego la estrategia de abordaje territorial y la planificación para la realización de las visitas de seguimiento.

Se tienen en cuenta para la misma:

1. Zonas de interés de estudio.
2. Nivel de priorización de las visitas.
3. Densidad de hogares para la mejora de la eficiencia y el ahorro de presupuesto en la realización de visitas.
4. Manejo de recursos humanos de campo para la realización de visitas.
5. Coordinación con las OTE del MIDES u otras instituciones que formen parte del seguimiento.
6. Coordinación logística (transporte, alojamiento, viáticos).

Teniendo en cuenta estos aspectos, en coordinación entre la Dirección, Unidad de Campo y el Departamento de Geografía (área de Mapeo), se realiza un cronograma de trabajo y se procede por parte de Mapeo a generar los mapas de visitas.

Se seleccionan casos y se generan zonas de trabajo operativas, que se subdividirán en paquetes de trabajo por asistente de campo, según el tamaño del grupo correspondiente a un supervisor de campo. Para ello se utiliza un Sistema de Información Geográfica (SIG), que a través de una base de datos espacial (POSTGIS, mencionado en el primer apartado), genera los mapas de visitas en Q-flow (mostrados a través de GoogleMaps u OpenLayers, como *software* de acceso web de mapas).

Una vez finalizado el mapeo de zonas, los jefes de campo asignan estas los equipos de trabajo (a cada supervisor), directamente seleccionándolas desde un mapa general de zonas operativas.

Caminos posibles: visitas en campo.

Roles involucrados:

1. Técnicos SIG.
2. Asistentes de Mapeo.
3. Jefes de campo.

Trabajo de campo

En esta parte del proceso general se efectúan las visitas de los equipos de campo. Para ello, en Q-flow el supervisor asigna los paquetes de trabajo (subconjunto de visitas de la zona operativa), que consisten en los flujos de visitas por recorrido tipo generados desde la carga, que ya contienen la información obtenida y su localización. Esta tarea también se realiza desde un mapa, en el cual el supervisor puede identificar los paquetes y asignarlos a los asistentes de campo.

Cada asistente de campo, luego de la asignación, cuenta con una vista de un mapa dinámico para la realización de las visitas, así como una tarea de hoja de ruta, donde irá ingresando el resultado de la visita (mudanza de domicilio con y sin datos, ausente, no realizado, dirección inubicable o levantará un formulario para el ingreso de información de la visita si encuentran a los beneficiarios buscados

Todos estos procesos se encuentran auditados en tiempo real, para el seguimiento de las tareas de campo, ya sea por los supervisores o jefes de campo. El ingreso correcto de información según el dato solicitado se encuentra dado en las especificaciones de cada formulario, evitando así los controles posteriores que se dan en formularios realizados en papel de coherencia en el tipo de dato o entre los datos ingresados, que muchas veces requieren un nuevo contacto con el hogar/beneficiario visitado (o en los peores casos una revisita).

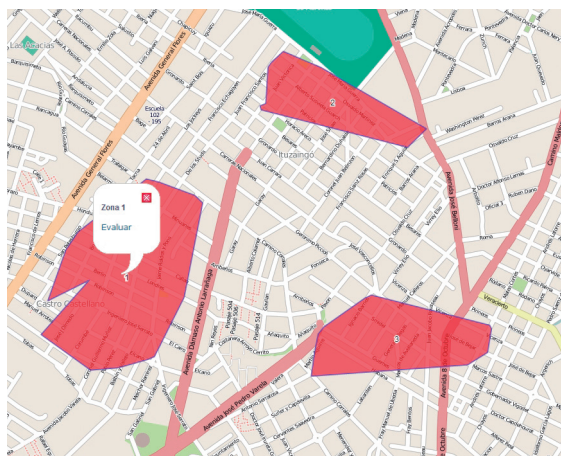
Caminos posibles:

1. En caso de mudanzas o inubicables, el proceso devuelve el caso para la actualización del domicilio para poder ser remapeado.
2. En caso de no realizar la visita prevista o la ausencia, las visitas vuelven a mapeo para su re zonificación.
3. En caso de realizar la visita, la información pasa al área de crítica y revisión.

Roles involucrados:

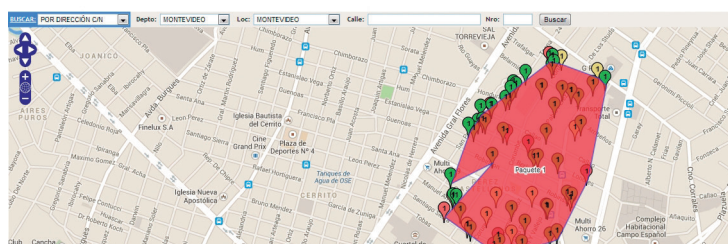
1. Jefes de campo.
2. Supervisores de campo.
3. Asistentes de campo.

Gráfico 35. Ejemplo de vista mapa de zonas para ser seleccionadas por el jefe de campo y asignadas a supervisores (grupos de trabajo)



Fuente: DINEM-MIDES.

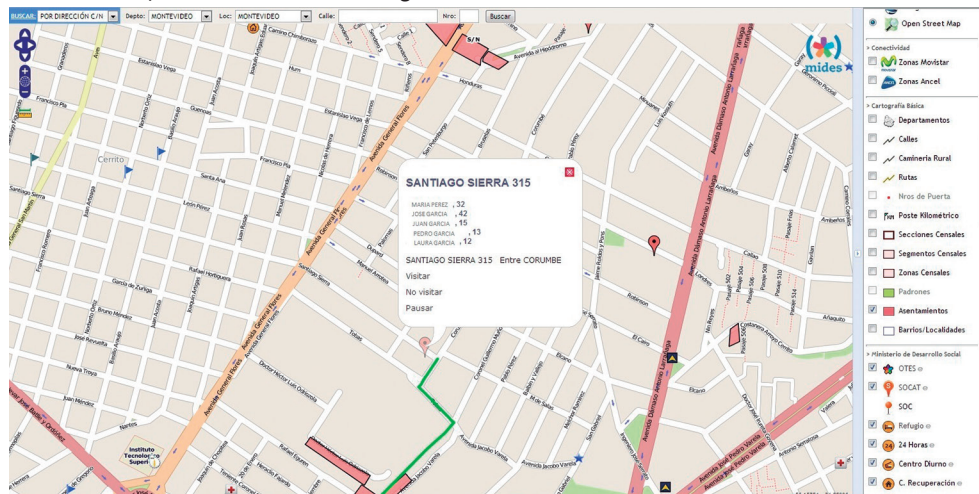
Gráfico 36. Ejemplo de vista mapa de zona asignada a un supervisor (grupo de trabajo)



Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: Se pueden ver los hogares a visitar y su priorización mediante colores, así como las capas de información geográfica de apoyo sobre la derecha.

Gráfico 37. Ejemplo de vista mapa de visitas para un asistente de campo, mostrando la ventana desplegable que permite realizar la opción de visita o no del hogar seleccionado



Fuente: DINEM-MIDES.

Seguimiento y crítica

En esta parte del proceso se generan tareas de seguimiento de la información obtenida mediante formularios por los equipos de campo. En este punto se reciben tareas desde los diferentes flujos mencionados en la sección 2 (recorrido tipo, modalidad censal y transcripción), los cuales generan una tarea por visita realizada.

Los asistentes de crítica, mediante la consulta de información previa de datos administrativos y la generada en campo, y el chequeo de consistencia de la información obtenida, toman decisiones a efectuar sobre los datos recabados. Entre otros datos se comparan: integración del hogar antes y después de la visita, localización de los menores de edad (caso seguimiento AFAM-PE), coherencia entre los datos declarados a BPS y los obtenidos en campo, correcto llenado de datos de base (domicilio, contacto, integrantes de hogar) y los correspondientes al programa (ej. AFAM-PE o TUS: ingresos, características de la vivienda, datos sobre los integrantes del hogar de educación, salud, etc.)

Al igual que los procesos antes mencionados, estas tareas también son auditadas por el sistema (Q-flow), para el seguimiento de la tarea por parte de los supervisores de crítica y la Dirección de la USP.

Caminos posibles:

1. Crítica positiva de los datos: autorización e impacto en bases de datos y sistemas de información (BPS, base de datos central del MIDES, SIIAS, etc.).
2. Mapeo: revisita del hogar para la mejora de datos, al encontrar inconsistencias.
3. Oficina de Búsqueda: búsqueda de los integrantes del hogar no encontrados en un domicilio alternativo, lo cual genera un nuevo flujo de visita por recorrido tipo.

Roles involucrados:

1. Supervisores de crítica.
2. Asistentes de crítica.

Impacto de datos sobre otros sistemas de información

Por último, el proceso termina con el impacto de la información sobre distintas bases de datos y sistemas de información, según corresponda (BPS, base de datos central del MIDES, SIIAS, etc.), así como la mejora constante de la información de base (mejora de datos geográficos relevados en campo). Estos procesos se realizan de forma automática, una vez autorizada la información, y se controlan continuamente para el mantenimiento de la calidad de los datos.

Por medio de estos impactos, se permite la colaboración con el resto del MIDES con el acceso de datos horizontales de la aplicación SMART y la base de datos central o con el resto del área social del Estado a través del SIIAS.

Acceso y análisis de datos, derivaciones e informes

El sistema permite, a su vez, la consulta y exportación de datos para su posproceso por parte de los programas involucrados y de los equipos técnicos de la DINEM para la mejora continua.

Los equipos técnicos del Departamento de Análisis y Estudios Sociales y del Departamento de Geografía-Unidad de Análisis Espacial, analizan la información obtenida y contribuyen a la mejora de las políticas sociales por medio de:

1. La focalización de programas, que puede generar nuevas muestras de trabajo o el seguimiento de los beneficiarios y hogares visitados (por ejemplo, AFAM-PE, TUS).
2. La derivación de casos a otros programas de la DINADES o en los que participa el MIDES, a través de informes o del sistema de derivaciones SMART: TUS, Cercanías, Jóvenes en Red, Sistema de Cuidados, UCC.
3. El manejo de datos a nivel estadístico para la mejora en la toma de decisión en las políticas sociales a implementar en el futuro y mejora del conocimiento de la población objetivo del MIDES a nivel socioeconómico y territorial para los dispositivos territoriales del MIDES (OTE, SOCAT, MIPS, UTT, etc.).
4. La colaboración interinstitucional para la investigación de programas, como por ejemplo los trabajos con OSE y DINATEL, realojos de asentamientos irregulares, diseños de intervención en el Proyecto 7 Zonas, etc.

Dichas tareas se realizan con el acceso a las bases de datos, paquetes de análisis estadísticos y sistemas de información geográfica.

Potencialidades del sistema

Como se comentó en la introducción, el sistema en su conjunto cuenta con grandes potencialidades para la mejora continua y adaptación a los cambios en programas o políticas, entre las que se destacan:

1. Escalabilidad en cuanto a tamaño de los equipos de trabajo, roles involucrados y tamaño de la población objetivo estudiada, haciendo posible el trabajo de seguimiento de programas, transferencias o políticas sociales con números variables de población involucrada (de pequeña escala o programas pilotos, a programas como TUS o AFAM-PE, que involucran un gran número de hogares y beneficiarios).

2. Mejora continua de los procesos y tiempos de respuesta, ya que el sistema en su conjunto es auditado y presenta sus propias estadísticas de trabajo. Esto permite mejoras en la eficiencia y disminución del presupuesto necesario.
3. Adaptabilidad en la información a recabar, mediante formularios dinámicos de relevamiento de datos. Estos permiten el cambio en el diseño general del formulario o de determinados pasos o áreas, mediante el agregado o modificación de preguntas, opciones en preguntas de carácter cerrado (selección de múltiples respuestas o listas desplegadas para elegir una opción), saltos entre preguntas, etc.
4. Al trabajar con datos georreferenciados, permite una visión territorial de los programas y políticas sociales estudiadas y genera un insumo fundamental para la planificación, marcando en este punto una diferencia de gran importancia en comparación con otros instrumentos metodológicos y tecnologías.
5. Permite unificar la intervención en un único dispositivo, que, siguiendo las reglas de uso para conservar la calidad del trabajo, simplifica, mejora y ahorra significativamente los costos del Estado y de las familias para acceder a las políticas. Ejemplos de esto son el seguimiento de las TUS y AFAM-PE, tarifas sociales (OSE), Asistencia a la Vejez, programas de economía social, ASSE, etc.

Consideraciones y sugerencias para Sistemas de Información

El avance en materia de sistemas de información ha sido notorio y existe, por parte de los actores involucrados, una visión compartida respecto del rumbo a seguir. Sin embargo, aún resta una mayor articulación e integralidad en las soluciones desarrolladas para maximizar las potencialidades propias de cada sistema.

Es recomendable aumentar la capacidad de los sistemas de responder a una demanda creciente, acorde a la dinámica del trabajo institucional. En tal sentido, mejorar (y en lo posible anticipar) la respuesta técnica y tecnológica en materia de aplicaciones, funcionalidades, escalabilidad y performance de los sistemas puede estar en el camino crítico del crecimiento del MIDES.

Desde una perspectiva global aún resta incrementar el grado de apropiación por parte de los usuarios de los sistemas generados. Ello requiere mantener y mejorar los procesos de implementación y la difusión de lo que se ha construido hasta el momento.

El proceso de trabajo interinstitucional y el grado de madurez alcanzado en el área de tecnologías de la información del Ministerio permiten profundizar en la provisión de servicios de información a otros organismos, así como en mayores niveles de interoperabilidad, aspectos estos que se deben impulsar en el corto plazo, pero con horizonte de largo aliento.

Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias

Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias

Introducción

El trabajo de campo, esto es, la visita a hogares orientada a la inclusión de personas y familias como beneficiarios de planes y programas sociales, ha estado presente en el Ministerio desde sus inicios (2005). Primero en la implementación del PANES,³⁵ luego con el seguimiento de las transferencias monetarias del Plan de Equidad³⁶ (AFAM, TUS y Asistencia a la Vejez).

En este sentido, pueden distinguirse tres grandes etapas en el trabajo de campo del MIDES. La primera, entre marzo del 2005 y diciembre del 2007, durante el desarrollo del PANES, en la que fueron visitados —al menos una vez— aproximadamente 190.000 hogares, de un total de 230.000 postulaciones, lo que representa un promedio anual de 70.000 visitas.

Entre los años 2008 y 2011, en el marco del Plan de Equidad, con la información recogida en el PANES y la postulación voluntaria en el BPS para obtener las AFAM-PE,³⁷ el trabajo de campo pasa a tener un rol complementario, principalmente orientado a la verificación y seguimiento de la situación de los hogares (integración del hogar y condiciones socioeconómicas) y la actualización de domicilios. En esta segunda etapa, el total de visitas fue de 24.000, lo que supone un promedio de 6000 al año.

En julio del 2011, producto de los objetivos de gobierno planteados en el marco de la reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia en el período 2010-2014, surge un nuevo desafío para el trabajo de campo del Ministerio: identificar y georreferenciar³⁸ a los hogares con mayores problemas de vulnerabilidad socioeconómica y corregir los errores de focalización³⁹ de las transferencias monetarias del Plan de Equidad, fundamentalmente de la TUS.

En sintonía con los objetivos planteados, el 1.º de octubre del 2011 la USP, tanto su área técnica como el trabajo de campo, pasa de estar bajo la órbita de la Subsecretaría del Ministerio a depender de la DINEM.

Objetivos

Uno de los objetivos del rediseño fue abordar el problema de la focalización por medio de un trabajo de campo masivo, técnicamente orientado y a corto plazo. Se consideró como meta para este objetivo la realización de al menos 40.000 visitas por año. A esto se sumó la meta de identificar a los hogares población objetivo de la TUS con monto duplicado, es decir, a los 30.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad.

35. Véase MIDES-DINEM: *Tercer informe de monitoreo del PANES*, 2007, Montevideo.

36. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. *Plan de Equidad*, 3.ª edición, 2007, Montevideo.

37. La AFAM es un derecho de los niños, niñas y adolescentes. Es una prestación de seguridad social que el Estado, a través del Plan de Equidad, utiliza para estimular su permanencia en el sistema de enseñanza y el control de la salud. El titular de la AFAM, padre, madre o tutor, recibe un monto de dinero por cada menor que vive en el hogar. Esta modalidad de asignación familiar es una reformulación del anterior régimen de asignaciones familiares e implica un alcance más amplio y más contemplativo, y está amparado en la ley 18227. En los casos en que alguno de los niños del núcleo posea alguna discapacidad, considerando los ingresos del núcleo familiar, tienen derecho a una asignación doble, que puede acompañar al beneficiario durante toda su vida, en caso de no poder insertarse en el mercado laboral de forma estable, siempre que no cobren pensión por incapacidad (www.mides.gub.uy). Ver capítulos «Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)» y «Tarjeta Uruguay Social (TUS)».

38. Ubicar al hogar mediante un punto en un mapa.

39. Ver apartado «Tarjeta Uruguay Social».

A su vez, la USP de la DINEM se planteó en dicha etapa los siguientes objetivos:

1. Mejorar la cobertura y focalización de los programas de transferencias monetarias, así como realizar el seguimiento y derivaciones pertinentes a los hogares beneficiarios de estas.
2. Potenciar la articulación de los programas sociales a nivel territorial mediante la producción de información a partir del trabajo de campo y la georreferenciación de los domicilios de los hogares beneficiarios, los programas y servicios sociales.
3. Mejorar la calidad de los registros administrativos de los beneficiarios del Ministerio y potenciar los intercambios de información entre organismos públicos.
4. Aportar a la construcción de líneas de base para la evaluación y seguimiento de los programas (sin incurrir en costos adicionales).
5. Desarrollar capacidades útiles para el estudio de diferentes realidades sociales de carácter estratégico para las políticas públicas e implementar estudios sobre la realidad social, que permitan el mejor despliegue de las actuales y futuras políticas sociales en distintas escalas territoriales.

A continuación se presentan detalladamente las innovaciones en la metodología del trabajo de campo, los recursos presupuestales y humanos utilizados, los resultados alcanzados en la refocalización de TUS y los logros obtenidos en el 2012 y desafíos para el 2013.

Instrumento y metodología de trabajo

En función de los nuevos objetivos, se planteó una nueva estructuración y organización del trabajo. Esto implicó la tecnificación de los procedimientos para la georreferenciación de los hogares, la informatización del relevamiento de datos y la interoperabilidad entre distintos sistemas de información. La informatización de los procesos significó el desarrollo de un sistema de información (Q-flow)⁴⁰ ágil, dinámico y altamente tecnificado, que permitiera el seguimiento del trabajo y el rápido procesamiento de la información para el objetivo de base y para la generación de insumos para la política social.

Asimismo, implicó aumentar el personal y su nivel de capacitación, articular saberes y experticias interdisciplinarios, instrumentar y resolver la logística (transporte, viáticos, alojamiento, indumentaria, materiales de trabajo, etc.), así como la conformación de un equipo técnico para el procesamiento de la información y la toma de decisiones. A su vez, se creó un Departamento de Geografía en el que ingresaron más técnicos especializados en la materia y se consolidó a su interior la Oficina de Búsqueda.⁴¹

Los procesos de mapeo⁴² de las visitas a realizar fueron tecnificados. Se introdujo la utilización de herramientas informáticas, mediante el uso del SIG para georreferenciar los domicilios y armar recorridos con alta densidad de casos para visitar, permitiendo planificar y gestionar las actividades de campo con alta productividad. También posibilitó la producción de cartografía para la visualización y comunicación de resultados.

40. Ver capítulo «Sistemas de información».

41. Esta oficina se encarga, a partir de llamadas telefónicas, de consultas en otros registros (UTE, OSE, SMART, BPS) y del uso de sistemas de información geográfica, de georreferenciar manualmente domicilios inubicables o mudanzas (ya sea por mala calidad de la información disponible, por la informalidad del tejido urbano donde habitan o por cambios de domicilios no actualizados por parte de los hogares beneficiarios).

42. La realización de los mapas utilizados por los asistentes y supervisores de campo para las salidas de campo, tanto en su modalidad MC o RT, se generan mediante uso del SIG, introduciendo referencias útiles para su mejor ubicación (capas de calles, servicios de educación y salud próximos, Oficinas Territoriales del MIDES, SOCAT, Comisarías, Asentamientos irregulares, etc.).

Para la georreferenciación de domicilios provenientes de registros administrativos se utilizó el *software* de normalización de direcciones del SIIAS, que permitió georreferenciar automáticamente un gran porcentaje de las visitas a realizar (60 % de las direcciones, aproximadamente). Este proceso fue complementado mediante la georreferenciación manual realizada en la Oficina de Búsqueda.

Como ya se ha mencionado antes, el trabajo de relevamiento de información pasó de realizarse en formato papel a hacerse en soporte digital (computadoras Magallanes del Plan Ceibal o *netbooks*) con mecanismo *on line*, permitiendo interoperar en tiempo real con información de los registros administrativos de AFAM-PE del BPS y de la DNIC. Esto supuso aumentar los niveles de calidad de la información relevada y ganar velocidad en el procesamiento de la información que actualiza las bases de datos de BPS, SIIAS y SMART.⁴³

Instrumento de focalización: el índice de carencias críticas (ICC)

Como se ha mencionado, el desarrollo masivo del trabajo de campo tiene como principal objetivo la refocalización de las transferencias monetarias, fundamentalmente de la TUS. El instrumento para la focalización de estas prestaciones es el ICC, elaborado por el IECON (FCEA-UDELAR).⁴⁴ Este índice fue construido en el año 2008 para la implementación del programa AFAM-PE⁴⁵ y actualizado en el 2011. Varía entre 0 y 1, donde el valor 1 asume la máxima probabilidad de identificar a un hogar en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. A tales efectos, se utiliza un modelo estadístico para estimar la probabilidad de pertenecer al 20 % más pobre por ingresos en Uruguay, a partir de variables estructurales de bienestar, tales como vivienda, nivel educativo, cantidad de integrantes del hogar y elementos de confort. De esta manera, es posible ordenar los hogares de acuerdo a su situación socioeconómica, priorizando con esto intervenciones, sin valerse para ello únicamente del nivel de ingreso, sino también captando variables que son menos fluctuantes en el tiempo.

Este índice contempla determinados umbrales, que al superarlos identifica las poblaciones objetivo de AFAM-PE y TUS. Para la focalización específica de la TUS se introdujeron algunas modificaciones al índice originalmente propuesto por el IECON por parte del MIDES, ajustándose por la canasta básica de alimentos (CBA) la distribución de población objetivo para Montevideo e interior.

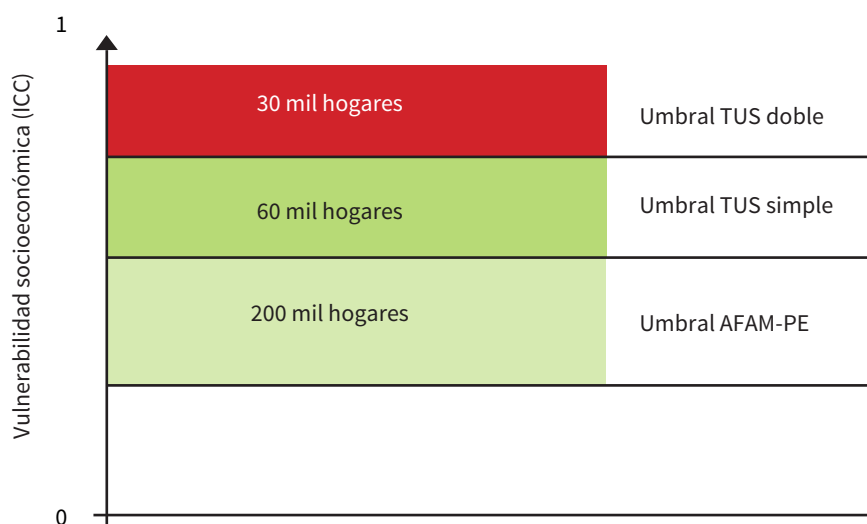
En el gráfico 38 se puede visualizarse que el umbral propuesto para AFAM-PE se define de forma de captar a los 200.000 hogares que se encuentran en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para TUS el umbral del ICC se ubica más próximo a la unidad, siendo más exigente en términos de privaciones del hogar, captando a 60.000 hogares. Por su parte, el umbral más exigente lo presenta la TUS con monto duplicado, captando a los 30.000 hogares en situación de vulnerabilidad extrema.

43. Ver capítulo «Sistemas de información».

44. El ICC es un modelo probit que estima la probabilidad de pertenecer a la población objetivo a partir de variables estructurales. Se construye en base a información de ECH del INE.

45. Recordemos que la focalización de AFAM-PE se realiza mediante ICC y control de ingresos por parte de BPS, a diferencia de TUS que solo se hace en base a ICC.

Gráfico 38. Índice de carencias críticas (ICC)



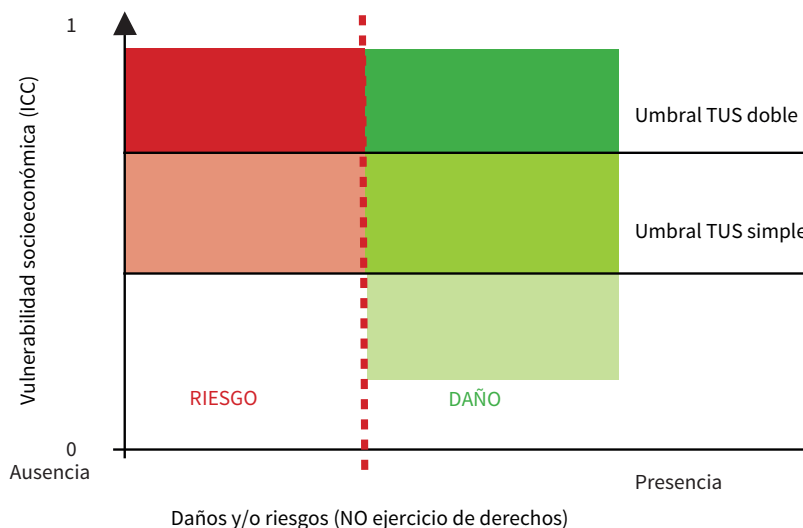
Fuente: DINEM-MIDES.

Este instrumento de focalización, originalmente elaborado para las transferencias monetarias no contributivas (AFAM-PE y TUS), se comenzó a utilizar para la inclusión de beneficiarios de otros programas del MIDES: Uruguay Trabaja, Monotributo Social, Cooperativas Sociales, Emprendimientos Productivos. De esta manera, el ICC puede aplicarse como indicador de situación de vulnerabilidad socioeconómica y, por tanto, como instrumento para focalizar distintos programas sociales. En este sentido, resulta necesario estudiar la relación entre la presencia de distintas privaciones y el ICC, ya que según el estudio de Bai, Carrasco y Colafranceschi (2012)⁴⁵ las correlaciones analizadas respecto a este indicador son altas para distinguir hogares con carencias en materia de vivienda y con jóvenes desafiados, pero no así con todas las dimensiones consideradas de las NBI.

Los tres nuevos programas prioritarios de gobierno (UCC, Cercanías y Jóvenes en Red), orientados a atender las situaciones de mayor privación, utilizan como criterio para la identificación de su población objetivo o para la priorización de sus dispositivos de intervención de cercanía, la combinación de vulnerabilidad socioeconómica (medida por el ICC) y la presencia de determinados riesgos o daños sociales según corresponda a cada uno (utilizando otras formas de captar el no ejercicio de derecho constatado, mediante derivaciones de redes territoriales a nivel local). En este sentido, estos tres programas presentan dos tipos de captación de su población objetivo: por medio del relevamiento del trabajo de campo de la USP-DINEM y a partir de las redes territoriales (OTE, SOCAT, policlínicas, centros educativos, etc.).

45. Bai, Carrasco y Colafranceschi (2012): *Aplicación del índice de carencias críticas al Censo y análisis del vínculo con NBI*, informe realizado en el marco del convenio con FCS, UDELAR.

Gráfico 39. Identificación y priorización de la población objetivo de los programas prioritarios UCC, Cercanías y Jóvenes en Red



Fuente: DINEM-MIDES.

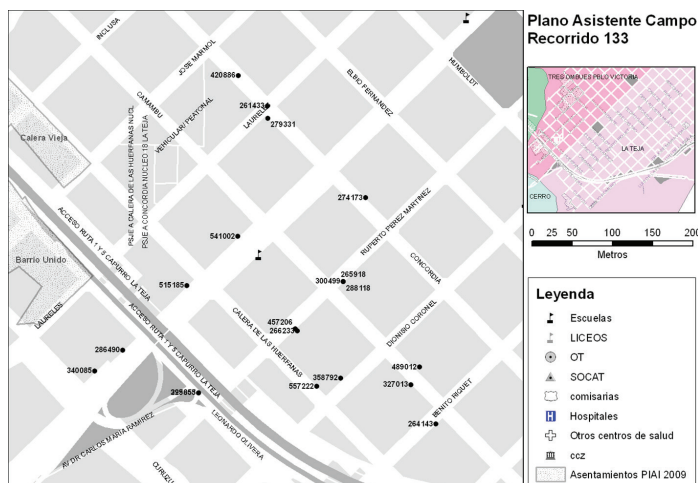
Metodología de trabajo

La nueva metodología del trabajo de campo se organizó en dos modalidades (recorrido tipo y modalidad censal), que responden a hipótesis elaboradas para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, tanto sea para alcanzar la meta de la cantidad de visitas como para localizar a los hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica (población objetivo de la TUS con monto duplicado).

La *modalidad recorrido tipo* utiliza información previa proveniente de registros administrativos del MIDES y de AFAM-PE del BPS, georreferenciando a los hogares para su posterior visita.

En el gráfico 40 se presenta un ejemplo del mapa utilizado en esta modalidad, en el que se visualizan los puntos correspondientes a las visitas a realizar en un día de trabajo de un asistente de campo.

Gráfico 40. Ejemplo de un mapa de recorrido tipo para un asistente de campo



Fuente: DINEM-MIDES.

Esta modalidad se enmarcó, en una primera instancia, en dos hipótesis de trabajo específicas que derivaron en la selección de dos subconjuntos de poblaciones a visitar, procedente de los registros administrativos de beneficiarios de AFAM-PE y TUS a setiembre del 2011.

Población 1 (hipótesis I): los hogares en mejor situación relativa de vulnerabilidad socioeconómica según ICC que recibían TUS son candidatos a una baja o reducción del beneficio, a los efectos de corregir el error de focalización de tipo II⁴⁶ (error de inclusión).

Población 2 (hipótesis II): aquellos hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica según el ICC son candidatos a un alta o aumento del beneficio, en vistas de corregir el error de tipo I⁴⁷ (error de exclusión) e identificar a la población objetivo de TUS doble.

En una segunda instancia (fines del 2012) y en vistas de no lograr la identificación completa de los 30.000 hogares población objetivo de TUS doble, se seleccionó un tercer subconjunto de los beneficiarios de la base de datos de AFAM-PE, de manera de ampliar el universo de visitas proyectadas y aumentar la densidad de los recorridos tipo.

Población 3: define a los hogares no incluidos en la selección anterior, es decir, aquellos cuyo nivel de vulnerabilidad si bien no corresponde a la población objetivo de TUS, se encuentra en valores próximos. Dentro de esta población no es esperable a priori adelantar hipótesis de pertenencia o no a la población objetivo TUS, ya que el ICC se encuentra dentro de valores cercanos al umbral que lo determina. En todo caso, los resultados en esta población resultan exploratorios para la orientación del trabajo de campo.

En el cuadro 33 se presentan las tres poblaciones mencionadas y los criterios de selección.

Cuadro 33. Poblaciones según ICC y cobro TUS

	ICC		
	Bajo	Medio	Alto
TUS			
Cobra	Población 1	Población 3	Población 2
No Cobra			

Fuente: DINEM-MIDES.

La *modalidad censal* consiste en el relevamiento puerta a puerta de los hogares ubicados en micro-territorios con alta concentración de vulnerabilidad. Se incluyen asentamientos irregulares y zonas urbanas regulares de las cuales se presume —por OTE, SOCAT y actores territoriales— la presencia de alta vulnerabilidad social. Con esta modalidad de trabajo no solo se logra encontrar a hogares fuera del sistema de protección social, sino también a hogares cuyos domicilios son casi imposibles de ubicar en la modalidad recorrido tipo, por localizarse en trama urbana informal o por no disponer de información geográfica de calidad en los registros administrativos.

Los gráficos 41 y 42 presentan mapas que ilustran ejemplos de modalidad censal realizada en un asentamiento irregular de Montevideo. El primer mapa muestra el insumo previo a la salida al campo, mientras que el segundo es el producto obtenido una vez que se procesa y sistematiza la información socioeconómica y geográfica. Los puntos rojos representan cada hogar visitado y el tamaño representa el valor del ICC: a mayor tamaño mayor es la vulnerabilidad socioeconómica que el hogar presenta.

46. El error de inclusión corresponde al porcentaje de hogares beneficiarios que no deberían cobrar la prestación.

47. El error de exclusión corresponde al porcentaje de hogares población objetivo que no se encuentra cobrando la prestación.

Gráfico 41. Previo a la salida de campo



Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 42. Retorno de la información procesada



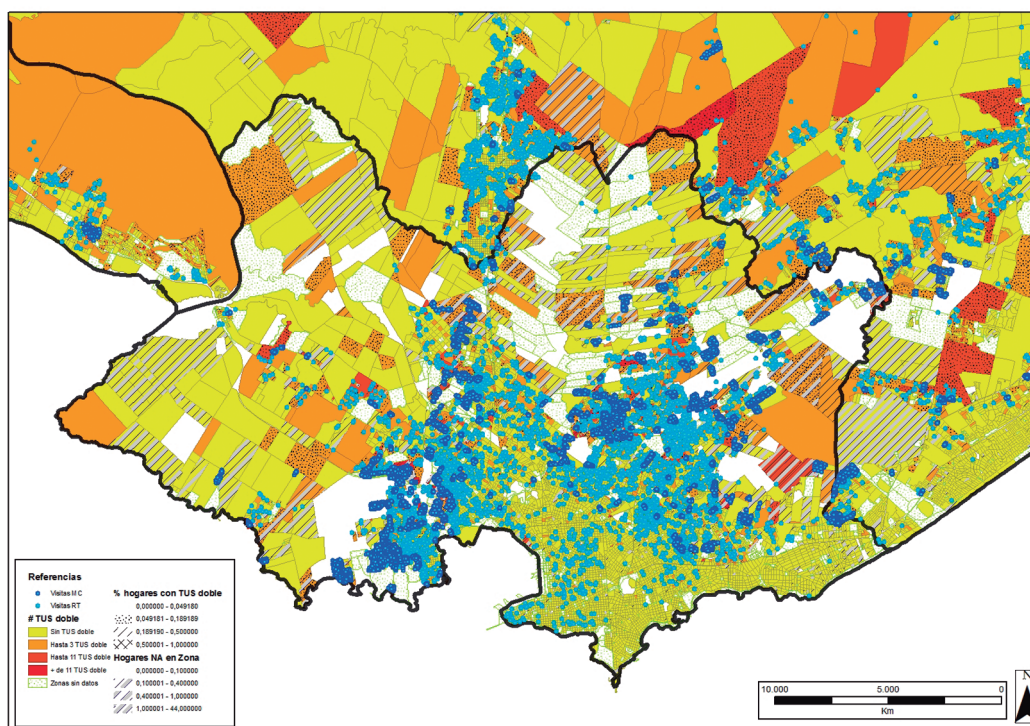
Fuente: DINEM-MIDES.

Por otra parte, para la orientación del trabajo de campo a partir de los objetivos planteados, se está utilizando información proveniente del Censo 2011 del INE. En este sentido, se calculó un proxy⁴⁸ del ICC a partir de la información censal (Bai, Carrasco y Colafranceschi, 2012), a efectos de estimar la población objetivo de TUS doble y valorar las áreas aún no visitadas por la USP.

A modo de ejemplo, el mapa presentado en el gráfico 43 combina información censal con información proveniente de campo. Las áreas rojas son aquellas que según el Censo del INE tienen mayor cantidad de hogares población objetivo TUS doble. Los puntos azules y celestes muestran las visitas realizadas por la USP. De esta manera, se visualizan áreas rojas sin cubrir por puntos celestes o azules (es decir, aún pendientes de visita), que son las áreas a priorizar.

48. Como ambas fuentes de información no poseen exactamente las mismas variables y categorías, se adaptó el modelo empleado del ICC con fuente en la ECH al Censo de hogares y personas.

Gráfico 43. Cantidad de visitas y zona según vulnerabilidad a partir del Censo INE 2011



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos USP y datos del Censo 2011 INE.

Recursos humanos y presupuestales

El presupuesto ejecutado por la USP en el 2012 fue de \$ 40.373.881 y se desglosó según se indica en el cuadro 34.

Cuadro 34. Presupuesto de la USP según grandes rubros, 2012

Presupuesto anual ejecutado 2012	Pesos (\$)	Porcentaje (%)
Recursos humanos	35.859.084	88,8
Inversiones (PC, muebles, arts. electrónicos, etc.)	411.551	1,0
Gastos (viáticos, indumentaria, materiales)	4.103.246	10,2
Total	40.373.881	100,0

Fuente: DIGESE-MIDES.

El presupuesto ejecutado por la USP en el 2012, representó el 1,7 % del presupuesto del MIDES, el 1 % en relación al de AFAM-PE y el 3,4 % al de TUS, considerando en estas últimas solo el presupuesto destinado a las transferencias. El importante esfuerzo realizado en términos de gasto debe analizarse a la luz de los ajustes efectuados en la focalización y en términos de los resultados obtenidos, detallados más adelante.

Cuadro 35. Presupuesto anual ejecutado, 2012

En relación al presupuesto del MIDES	1,7 %
En relación al presupuesto AFAM PE	1,0 %
En relación al presupuesto de TUS	3,4 %

Fuente: DINEM-MIDES.

Con variaciones, dadas las características del trabajo, la cantidad de recursos humanos de la USP se ha mantenido estable en 2012 y 2013.

Cuadro 36. Recursos humanos de la USP, 2012-2013

Recursos humanos	2012 (promedio anual)	2013 (promedio anual)
Dirección y jefaturas	7	6
Departamento Campo Programas		
Coordinadores generales	1	4
Supervisores	12	14
Asistentes de campo	44	39
Departamento de Geografía		
Equipo técnico	6	9
Oficina de Búsqueda	2	11
Departamento Análisis y Estudios Sociales		
Equipo técnico	9	6
Departamento Soporte (logística y administración)		
Coordinadores	3	3
Administrativos	26	24
Total	110	116

Fuente: DINEM-MIDES.

Productos

Visitas realizadas

En el período que transcurre desde setiembre del 2011 a diciembre del 2012 se realizaron un total de 65.079 visitas, superando ampliamente la meta prevista (40.000 visitas anuales). A partir de la meta alcanzada, se plantea para el año 2013 la realización de 40.000 visitas nuevas. En lo que va del 2013 (enero a julio) se han realizado 24.488 visitas. Esto acumula en todo el período considerado 89.567 visitas, si bien se realizaron más de 125.000 llegadas a puerta.

El cuadro 37 detalla el estado de las visitas. Del total de llegadas a puerta a los hogares el 71,5 % resultaron concretadas, el 14 % corresponde a ausentes (ningún informante calificado para responder la entrevista se encontraba en el domicilio), casi 11 % a mudanzas y 4 % a domicilios inubicables (la dirección registrada no pudo ubicarse en el terreno).

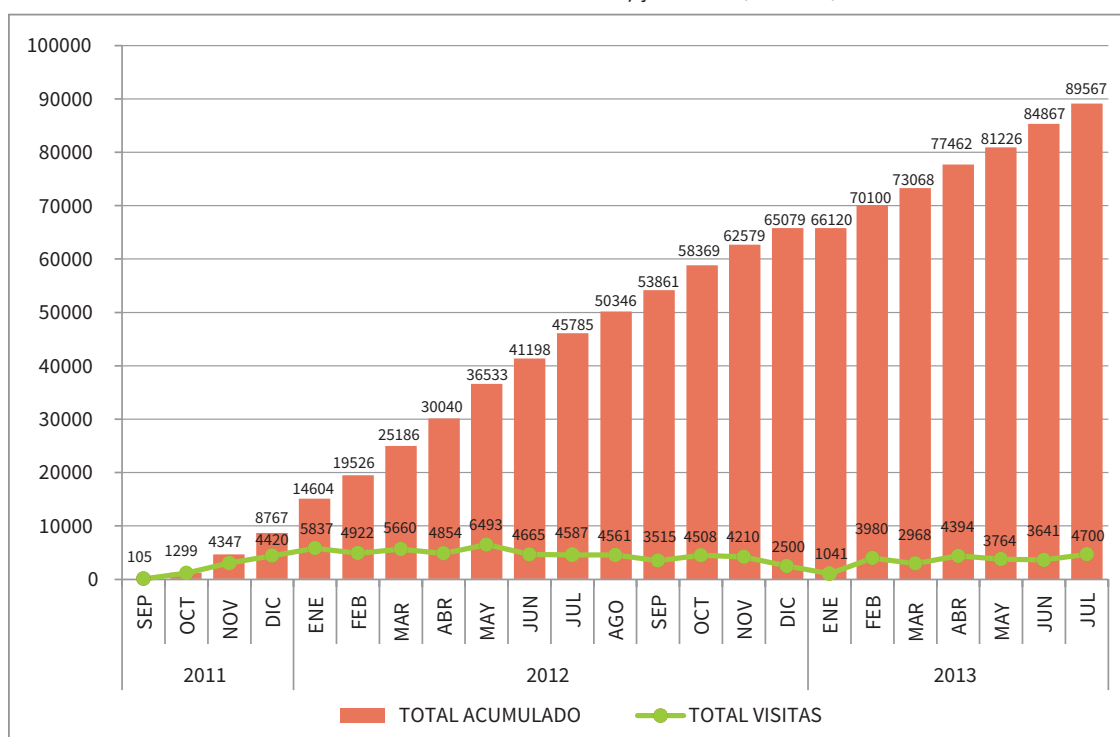
Cuadro 37. Estado de las visitas

Estado de la visita	Total	%
Realizada	89.567	71,5
Ausente	17.741	14,2
Mudanza	13.233	10,6
Inubicable	4.579	3,7
Rechazo	137	0,1
Total	125.257	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En el gráfico 44 se presenta la evolución de la cantidad de visitas realizadas en esta etapa del trabajo de campo.

Gráfico 44. Cantidad de visitas realizadas entre setiembre 2011 y julio 2013 (inclusive)



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Cabe señalar que en el 2013 se priorizó encontrar los hogares más vulnerables, población objetivo de la TUS con monto duplicado, lo que explica una gradual disminución de los totales mensuales respecto del 2012.⁴⁹ Al intentar priorizar y visitar o re-visitar determinados hogares por recorrido tipo o visitar por segunda o tercera vez asentamientos irregulares en busca de los casos «ausentes» no encontrados en la primera vuelta, se produce dispersión en los recorridos y eleva los tiempos y dificultades de la tarea.

49. En el 2012, entre enero y julio, se registraron 37.018 visitas, mientras que en los mismos meses del 2013 el total de visitas asciende a 24.488.

En el cuadro 38 se detalla la cantidad de visitas realizadas según modalidad de trabajo y período de referencia. El 56 % de las visitas corresponden a modalidad censal, el 41 % a recorrido tipo y tan solo el 3 % a otras modalidades. Dentro de estas últimas, se encuentran las visitas realizadas a solicitud de otras áreas o programas (OTE, TUS, reclamos del BPS, Cercanías, Ministerio de Defensa, etc.) y que en su mayoría no son organizadas dentro de las dos modalidades de trabajo clásicas (recorrido tipo y modalidad censal).

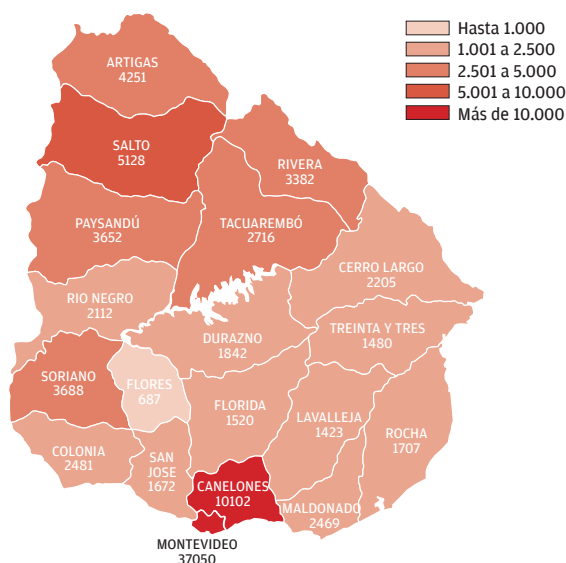
Cuadro 38. Cantidad de visitas realizadas según modalidad y período

Modalidad	Set. 2011-Dic. 2012	Ene. 2013-Jul. 2013	Total
Modalidad censal	34.065	15.666	49.731
Recorridos tipos hechos	29.659	7.061	36.720
Otras modalidades	1.355	1.761	3.116
Total	65.079	24.488	89.567

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

El gráfico 45 muestra la cantidad de hogares visitados por departamento entre setiembre del 2011 y julio del 2013.

Gráfico 45. Cantidad de visitas a hogares por departamento, entre setiembre 2011 y julio 2013

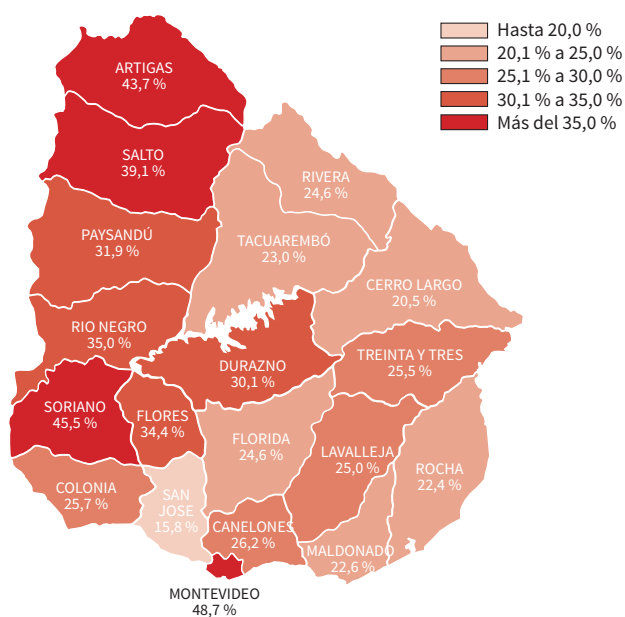


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Como es de esperar, Montevideo ha sido el departamento con mayor cantidad de visitas y donde se realizó en mayor medida la modalidad censal, dado su tamaño poblacional y la cantidad de asentamientos irregulares que presenta. En efecto, se realizaron 37.050 visitas, que representan el 41 % del total de entrevistas realizadas. Le sigue Canelones con un 11 % y los departamentos del norte y litoral oeste del país, con una proporción que varía entre el 6 y 4 % cada uno. Estos son: Salto (6 %), Artigas (5 %), Paysandú, Soriano y Rivera (4 % cada uno). Flores es el departamento con menor cantidad de visitas: no supera el 1 %.

Si se contempla el porcentaje de visitas en relación a la población objetivo de AFAM-PE por departamento, según información del Censo 2011 del INE, tal como se presenta en el gráfico 46, se observa que Montevideo, Soriano, Artigas y Salto alcanzan los valores más altos (superan el 35 %), mientras que San José es el más bajo (no alcanza el 20 %).

Gráfico 46. Porcentaje de visitas realizadas sobre población objetivo AFAM-PE por departamento



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Resultados

Actualización de la información

El trabajo de campo masivo permitió actualizar información de hogares beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas del MIDES para la corrección de errores de focalización de las transferencias monetarias, el monitoreo y la evaluación de programas.

Se estima que a fines del 2013 se habrán acumulado más de 100.000 visitas efectivamente hechas a hogares, por lo que en un poco más de dos años se logró la actualización del 50 % de los registros de hogares beneficiarios de AFAM-PE a un costo que se sitúa en el 1 % del gasto anual de la transferencia.

Respecto al programa TUS, en función de las visitas realizadas, se ha modificado la situación del 47 % de los hogares visitados (18.506 hogares disminuyen el beneficio y 19.390 lo aumentan). En términos absolutos, la cantidad de bajas del beneficio (17.073) superan a las altas (12.061).

Refocalización de la Tarjeta Uruguay Social (TUS)

Los resultados remiten a la condición de un hogar de pertenecer a la población objetivo TUS simple o doble, lo que no es equivalente de forma inmediata al hecho de recibir la prestación por procedimientos administrativos.

Respecto a los resultados obtenidos en la focalización de la TUS, es necesario recordar el procedimiento y la metodología utilizados en el trabajo de campo ya expuesto anteriormente: modalidad censal y recorrido tipo, y en esta última la distinción entre los tres subgrupos poblacionales.

La selección de los hogares a visitar para la modalidad recorrido tipo, según la información disponible, se realizó en función de los criterios antes mencionados (valor del ICC y cobro de TUS), los cuales determinaron la identificación de tres poblaciones o fracciones de la base de hogares beneficiarios de AFAM-PE a setiembre del 2011 (BPS), conformando una parte del total de hogares a visitar, en vistas a proporcionar información para corregir los errores de focalización de la TUS.

Esta categorización responde a orientar las visitas bajo los supuestos de que los hogares de la población 1 (bajo ICC y cobro de TUS) debieran dejar de cobrar la tarjeta si su situación actual se corresponde con las características relevadas en la base de BPS, mejorándose así el error de tipo II (error de inclusión).⁵⁰ Las visitas a la población 2 (alto ICC) podrían generar nuevas altas, nuevos accesos a la prestación de TUS, mejorando así el error de tipo I (error de exclusión).⁵¹ La población 3 (valor medio de ICC, próximo al umbral de población objetivo TUS) se comenzó a trabajar recién en el 2013, dado que el trabajo de campo realizado en el 2012 no llegó a completar la identificación de las 30.000 TUS doble.

Retomando el universo de visitas proyectadas, tenemos que la población 1 está compuesta por 23.894 hogares, la población 2 por 46.255 hogares y la población 3 por 45.302 hogares.

Cuadro 39. Cantidad de hogares según tipo de población

Tipo de población	Distribución beneficiarios AFAM-PE		
	Cantidad	Total AFAM-PE (%)	Población seleccionada para visitar (%)
Población 1	23.894	12,3	20,7
Población 2	46.255	23,7	40,1
Población 3	45.302	23,2	39,2
Resto AFAM-PE	79.461	40,8	
Total	194.912	100	100

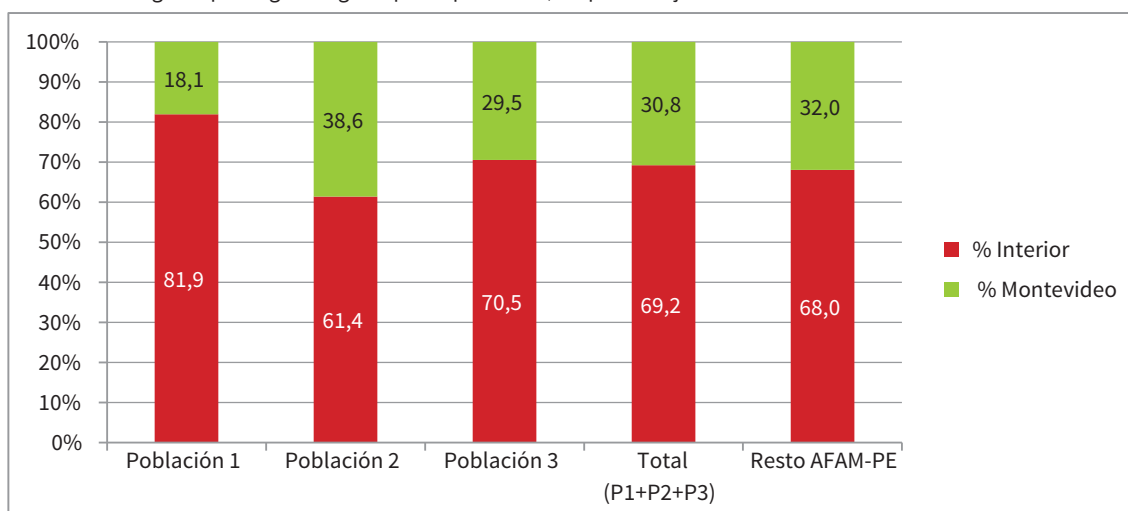
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa AFAM-PE, BPS.

La distribución de estos hogares (población proyectada para visitar) por región da cuenta de que 31 % pertenece a Montevideo y 69 % al interior del país. La población 2, en términos comparativos, es la que presenta la mayor proporción de hogares en Montevideo (39 %).

50. El error de inclusión consiste en otorgar el beneficio a quienes no son población objetivo (no cumplen con los criterios de selección).

51. El error de exclusión consiste en no otorgar el beneficio a quienes son población objetivo (cumplen con los criterios de selección).

Gráfico 47. Hogares por región según tipo de población, en porcentajes

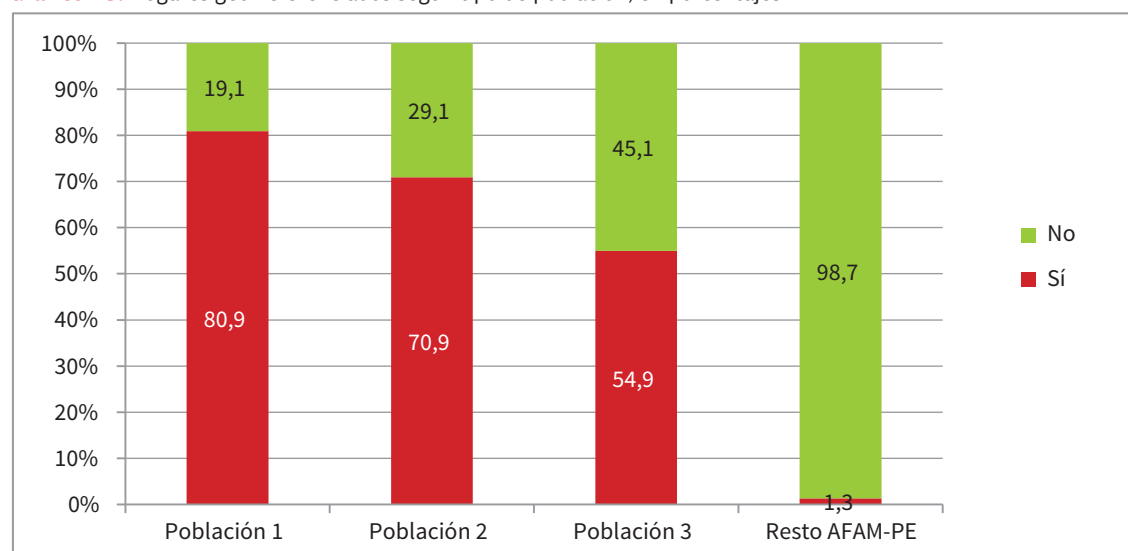


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa AFAM-PE, BPS.

De estas tres poblaciones se pudo georreferenciar automáticamente el 66 % de los domicilios, pasando el resto para la Oficina de Búsqueda, aunque muchos de esos casos fueron realizados por modalidad censal.

En el gráfico 48 se observa el porcentaje de hogares georreferenciados (automática o manualmente) a la fecha, según tipo de población.

Gráfico 48. Hogares georreferenciados según tipo de población, en porcentajes



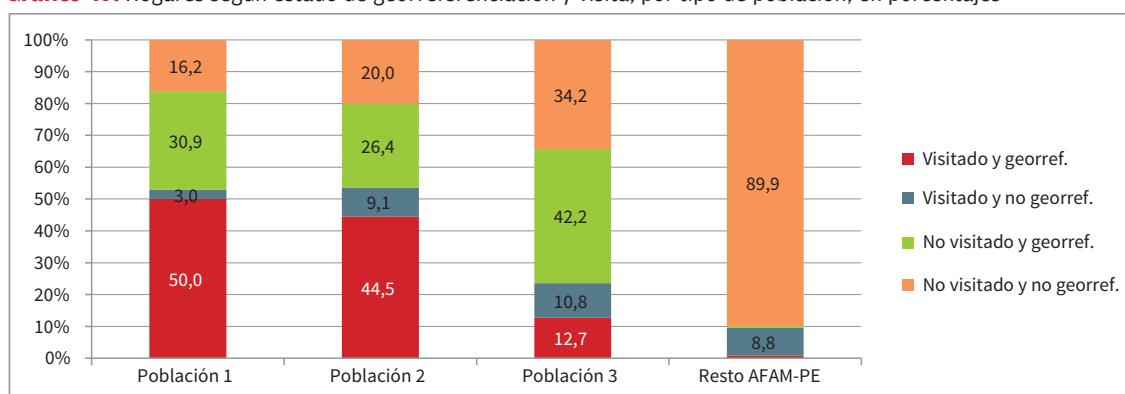
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Si sumamos al estado de la georreferenciación, la concreción de la visita, se obtienen las siguientes situaciones:

1. El 53 % de la población 1 fue visitada. El 3 % de esta población fue visitada aunque no estuviera georreferenciada inicialmente. El resto de esta población que queda por ser visitada, 31 %, ya está georreferenciada.

2. El 54 % de la población 2 fue visitada. El 9 % se logró encontrar por modalidad censal. El 26 % está georreferenciada y pendiente de visita.
3. El 24 % de la población 3 fue visitada, el 11 % se encontró por modalidad censal. El 42 % está georreferenciada y pendiente de visita.
4. Del resto de beneficiarios de AFAM-PE, que no constituyen ninguna de las poblaciones priorizadas, se ha visitado un 9 % por modalidad censal.

Gráfico 49. Hogares según estado de georreferenciación y visita, por tipo de población, en porcentajes

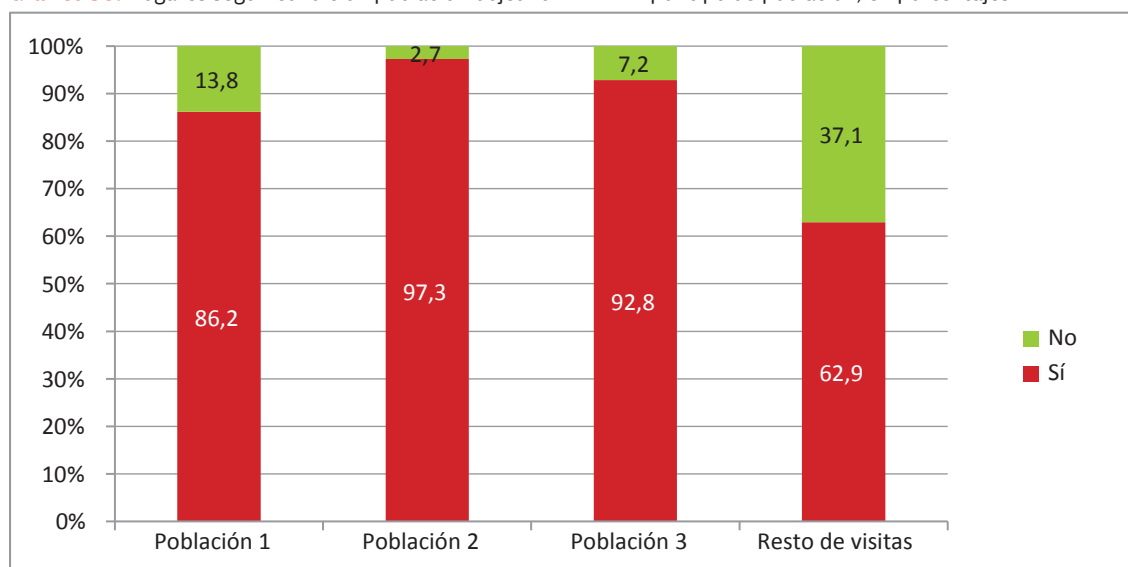


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Ahora bien, si analizamos los resultados de visitas realizadas hasta julio del 2013 inclusive (89.567), cabe señalar que a la fecha de la realización del presente informe se encuentran digitadas y procesadas 81.178 (91 % del total). Uno de los primeros resultados constatados es que el 82 % corresponde a población objetivo de AFAM-PE.

En relación a cada una de las poblaciones, se registra que el 97 % de la población 2 es población objetivo de AFAM-PE, 93 % de la población 3 lo es y 86 % de la población 1 también. La proporción de hogares población objetivo de AFAM-PE en los hogares visitados por fuera de las poblaciones priorizadas (corresponden a hogares realizados por modalidad censal no coincidentes con las poblaciones priorizadas o solicitudes de distintos programas o instituciones) es la menor de todas, tomando un valor de 63 % (19.593 hogares).

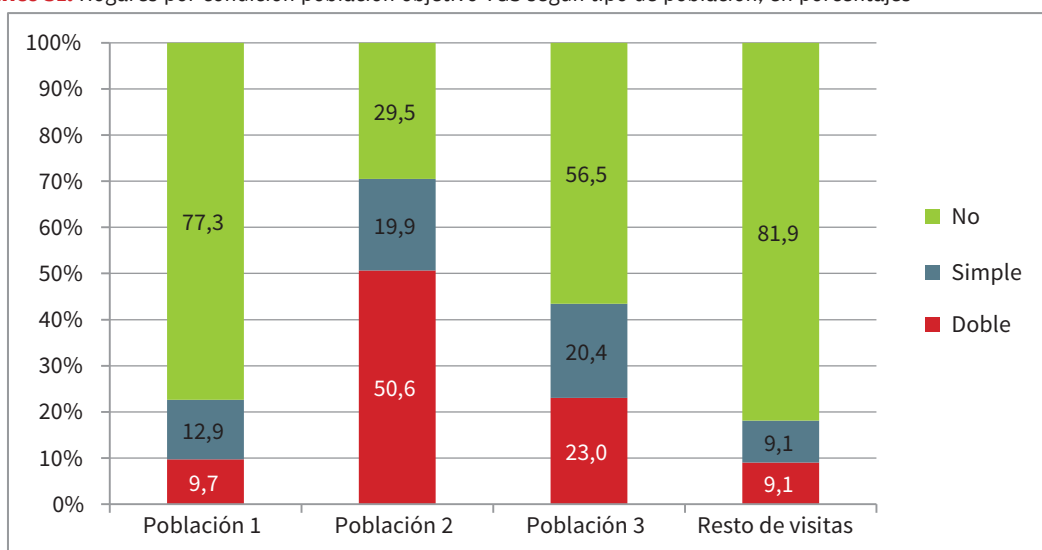
Gráfico 50. Hogares según condición población objetivo AFAM-PE por tipo de población, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En relación a la población objetivo TUS simple y doble, el 60 % de los hogares visitados y procesados no son población objetivo TUS, el 15 % es población objetivo TUS simple y el 25 % es población objetivo TUS doble. Considerando estos resultados según tipo de población, se reafirman las hipótesis de trabajo planteadas al inicio. Es en la población 2 (candidatos a altas o aumento del beneficio) donde se encuentra la mayor proporción de población objetivo TUS doble (51 %). Mientras que la población 1 que se encontraba recibiendo TUS a setiembre del 2011 (candidatos a la baja o disminución) presenta el 13 % de población objetivo TUS simple y 10 % de TUS doble.

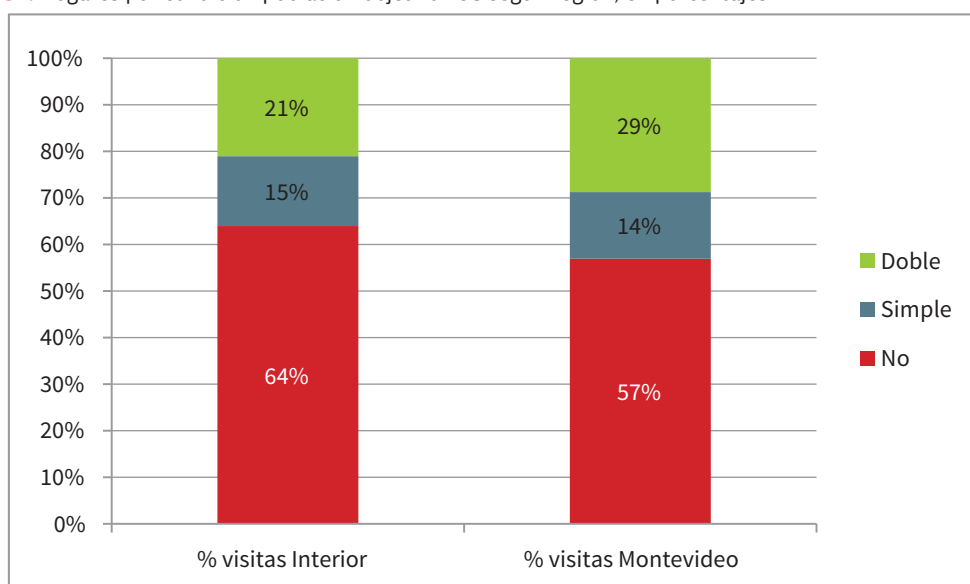
Gráfico 51. Hogares por condición población objetivo TUS según tipo de población, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Si se consideran los resultados por región, del total de visitas realizadas y procesadas en Montevideo (32.731), el 29 % corresponde a población objetivo TUS doble y el 14 % a TUS simple. En las del interior (48.447), el 21 % corresponden a población objetivo TUS doble y el 15 % a TUS simple.

Gráfico 52. Hogares por condición población objetivo TUS según región, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

En síntesis, a partir del trabajo masivo de campo se ha modificado la situación del 47 % de los hogares visitados y procesados a la fecha, respecto al beneficio TUS. El 23 % (18.506) del total de visitas procesadas corresponde a una disminución del beneficio, donde el 93 % de estas representan bajas de la TUS (17.071). El 24 % (19.390) corresponde a un aumento del beneficio, de los cuales el 62 % (12.061) de estas corresponde a altas del beneficio.

Cuadro 40. Distribución de visitas según condición de cobro a setiembre 2011 y pertenencia a la población objetivo TUS a julio 2013

		Condición de cobro anterior (set. 2011)			
		No cobra TUS	TUS simple	TUS doble	Total
Población objetivo actual (julio 2013)	No TUS	32.563	15.278	1.793	49.634
	TUS simple	5.565	4.936	1.435	11.936
	TUS doble	6.496	7.329	5.783	19.608
	Total	44.624	27.543	9.011	81.178

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de TUS y de la USP.

En los hogares que cobraban TUS simple en setiembre del 2011 es donde se presenta la mayor discordancia entre ambos momentos comparados. En efecto, el 55 % de quienes cobraban no corresponden hoy a población objetivo TUS y el 27 % se corresponde con población objetivo TUS doble.

Resultados emergentes

El trabajo de campo masivo dio lugar a otro tipo de resultados, fundamentalmente asociados al uso de la información recabada, así como a la derivación de población objetivo a programas sociales y al trabajo interinstitucional.

Caracterización de microterritorios: diagnósticos y solicitudes a demanda

La caracterización socioeconómica de microterritorios identificados como zonas prioritarias de alta vulnerabilidad y problemática social ha generado información útil para la articulación local de políticas públicas y recursos del Estado a nivel territorial. Este tipo de información permite analizar unidades espaciales de pequeño tamaño, definidas por el demandante. Esto no es posible a partir de la información proveniente de las ECH y del Censo del INE, dado que en las primeras los datos desagregados en pequeñas escalas espaciales no son representativos y en el segundo la información es de carácter confidencial a estos niveles de desagregación. Por otra parte, las fuentes de información del INE ofrecen organizaciones administrativas (unidades geoestadísticas) ya definidas (zona, segmento, sección), que no necesariamente se corresponden con la demanda.

Los datos procesados en microterritorios permiten la visualización de la distribución geográfica de los distintos atributos relevados en el formulario de campo, por medio de mapas con hogares georreferenciados. Esto es útil para los diagnósticos territoriales de carácter micro, en tanto son herramientas para la planificación de intervenciones conjuntas entre los actores locales, y son una fuente para la definición e identificación de la población objetivo para distintos programas.

En estas caracterizaciones a nivel de microterritorio se presenta información relativa a la composición y estructura de los hogares, condiciones relativas a la vivienda, situación laboral, educación, nivel socioeconómico (ICC), indicadores de riesgo social (IRS),⁵² para promover el diseño o la articulación de programas y políticas sociales en la interinstitucionalidad local. Esta información es enviada a las OTE y presentadas en varias ocasiones en la MIPS.

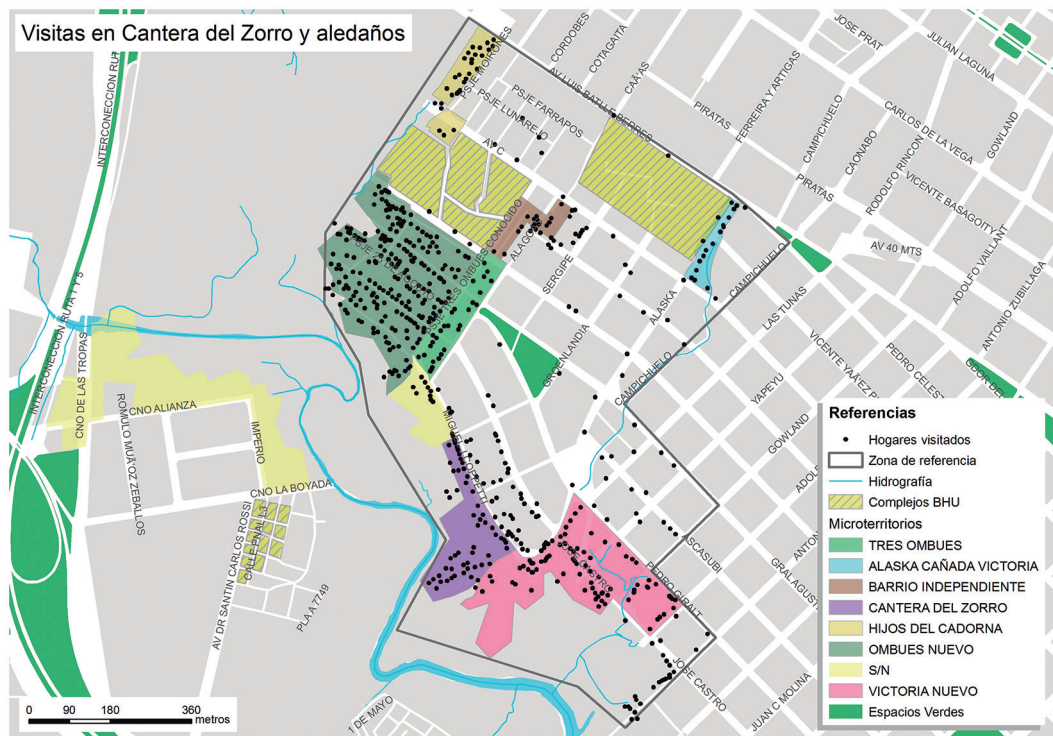
Otra utilidad de este tipo de diagnóstico es el caso del trabajo realizado para el Plan 7 Zonas. Este Plan es un proyecto prioritario del Gobierno, que refuerza acciones ya existentes e incorpora obras de infraestructura pública en zonas vulnerables de Montevideo y Canelones (4 en Montevideo: Cantera del Zorro, Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, y Barrio Ituzaingó; 3 en Canelones: Vista Linda, Obelisco y Villa Manuela). A partir de la información relevada por la USP se elaboró un diagnóstico rápido, que complementó la información censal del INE para la toma de decisiones para la implementación del plan.

Un ejemplo específico, y a modo ilustrativo, lo constituye la información proporcionada a la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI de la IM, en el marco del Plan, donde se realizó un análisis de la Cantera del Zorro y sus inmediaciones. Se presentó información relativa a varias dimensiones de interés para la valoración de realojos en dicha zona. La información se desagregó en diferentes unidades espaciales definidas y se identificó cada hogar relevado, como se muestra en los mapas de los gráficos 53 y 54.

52. El IRS construido por la DINEM es un complemento del ICC para dar cuenta de aspectos no considerados en dicho indicador, presenta indicadores referidos a la desvinculación educativa en menores de edad, riesgo de habitabilidad, discapacidad, consumo problemático de sustancias, violencia doméstica, emergencia habitacional, controles inadecuados de salud en menores de edad y posible riesgo alimentario.

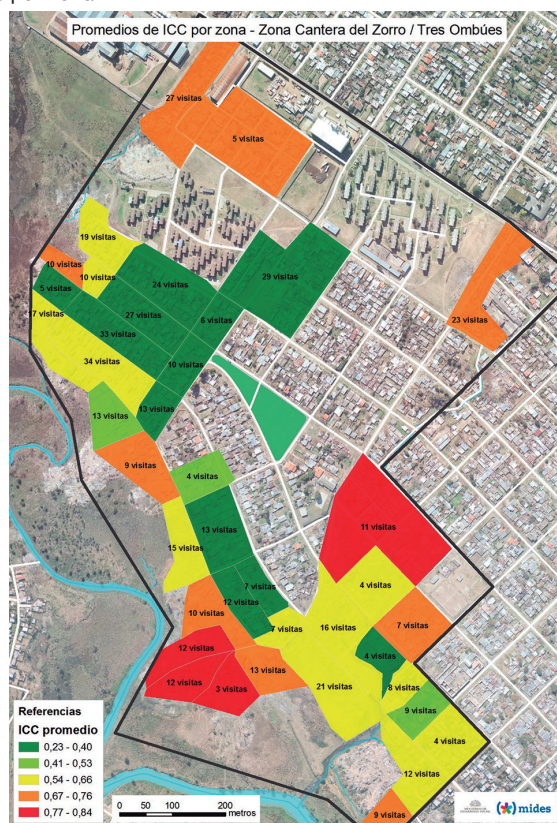
En el primer mapa se observa a los hogares visitados y georreferenciados en las distintas zonas seleccionadas (puntos de color negro). En el segundo mapa se muestra información agregada por unidades espaciales pequeñas, considerando la cantidad de visitas y el valor promedio del ICC.

Gráfico 53. Vistas realizadas en Cantera del Zorro y zonas aledañas



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Gráfico 54. Promedio del ICC por zona



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Derivaciones de población objetivo a programas sociales

Se han realizado derivaciones de población objetivo a los programas prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red y UCC), a la Oficina de Derivaciones⁵³ y OTE del MIDES, a los programas piloto de discapacidad Artigas sin Barreras y Asistentes Personales (PRONADIS).

Para las derivaciones a los tres programas prioritarios se utilizó un criterio mixto que combina el valor del ICC y los niveles de riesgo o daño social, según correspondiera a cada población objetivo específica.

Los casos enviados a la Oficina de Derivaciones del MIDES corresponden solo a Montevideo y Área Metropolitana. Estos se derivan en forma continua, cuando un asistente de campo constata una situación de emergencia social que necesita de una intervención rápida (casos de violencia, consumo problemático, riesgo alimentario).

53. La Oficina de Derivaciones depende de la División de Protección Integral a Situaciones de Vulneración y se encarga de realizar seguimiento e intervenciones sociales puntuales y de emergencia a hogares de Montevideo y Área Metropolitana.

Para los programas pilotos de PRONADIS (ver apartado «Programa Nacional de Discapacidad») se derivaron casos visitados que cumplieran con los requisitos de cada uno. A Artigas sin Barreras se enviaron hogares con presencia de algún integrante con discapacidad severa. En el caso de Apoyo Parcial se seleccionaron hogares con presencia de adultos mayores y algún integrante con discapacidad severa.

Desde la USP, a partir de la demanda puntual de los programas, se han realizado las derivaciones que figuran en el cuadro 41.

Cuadro 41. Derivaciones desde USP a distintos programas

Fecha de último envío de casos derivados	Programas	Derivados desde USP	Intervenidos de los derivados USP
Agosto 2013	Cercanías	2264	674
Diciembre 2012	UCC	717	79
Diciembre 2012	Jóvenes en Red	1210	166
Envío permanente	Oficina de Derivaciones	632	85
Abril 2013	Artigas sin Barreras (PRONADIS)	614	Sin dato
Mayo 2013	Apoyo Parcial (PRONADIS)	202	Sin dato

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP, Cercanías, UCC, Jóvenes en Red, PRONADIS, Oficina de Derivaciones.

Trabajo conjunto con otros programas y organismos estatales

Se ha trabajado con otros programas y organismos estatales en la realización de estudios o en la coordinación de acciones para el diseño de políticas de inclusión digital, de consumo energético y de acceso a servicios y sanidad pública. A continuación se describen brevemente.

1) DINATEL: se realizó una consultoría solicitada por la DINATEL, con el objetivo de conocer las necesidades de la población más vulnerable en materia de servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual. El proyecto pretende aportar insumos para avanzar hacia una sociedad de la información inclusiva en Uruguay. En este marco se realizó una encuesta sobre acceso y uso de TIC y necesidades e intereses de la población más vulnerable en relación a servicios de telecomunicaciones y comunicación audiovisual de forma tal que el diseño de políticas para lograr la inclusión digital se ajuste a las expectativas y posibilidades de su población objetivo. Se seleccionó una muestra representativa de hogares vulnerables en Montevideo (a partir de los registros administrativos de AFAM-PE) y se censó una localidad pequeña del interior del país (Belén, Salto). Este trabajo se realizó con mayor facilidad al contar con gran parte de la información de base y georreferenciada, dada la acumulación de visitas del trabajo de campo de la USP.

2) OSE Rural: el objeto de este trabajo en conjunto con OSE es la realización de visitas para la identificación de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en las localidades o parajes rurales donde el Programa de Abastecimiento a Pequeñas Localidades y Escuelas Rurales intervenga. Se espera poder implementar acciones que permitan a estas familias conectarse a la red de abastecimiento de agua potable a crearse en esas localidades. Mediante las visitas de campo y el correspondiente procesamiento de información se calcula el ICC para determinar los hogares beneficiarios del programa. Además, se realiza una caracterización de estas localidades y parajes (la descripción es similar a la realizada en los microterritorios y los límites de las localidades no tienen por qué coincidir con las definiciones del INE), con el fin de conocer la situación de estos hogares en referencia a determinadas dimensiones de interés (estado de la vivienda, salud, tenencia de agua potable, acceso a servicios, etc.).

3) DINARA: se brindó asesoramiento técnico en el análisis de los datos del relevamiento de pescadores realizado en San Gregorio de Polanco por parte del equipo de la DINARA (Dirección Nacional de Recursos Acuáticos), en conjunto con la OTE del Ministerio. Se otorgó información hacia el programa Formación Profesional Básica (FPB), que solicitó los datos del censo de pescadores de San Gregorio de Polanco para instalar un FPB Comunitario de Pesca. Se está trabajando conjuntamente en la realización de censos a pescadores artesanales de pequeños poblados (Canelones y Rocha), con el objetivo de incluir a esta población en programas sociales.

4) Canasta de Servicios: es un programa piloto que se enmarca en una iniciativa interinstitucional en la que participan ANCAP, MEF, MIEM, MVOTMA, OSE, UTE, Plan Juntos y MIDES. El objetivo es facilitar el acceso a servicios básicos y promover el uso eficiente de energía en hogares vulnerables. Se están realizando los relevamientos y el procesamiento de la información básica para los territorios del piloto del programa, que servirá como línea de base para la evaluación. Los censos se realizaron en dos microterritorios de Montevideo (Pantaleón Pérez y Las Higueritas) y se proyecta la realización en 7 zonas nuevas que abarcan algunos departamentos del interior del país (Paysandú, Salto, Rivera y Canelones). A esto se sumará la realización de censos en los territorios definidos como controles para la evaluación de impacto.

5) Cartografía operativa del tejido urbano no formal: se ha logrado un producto indirecto, no previsto inicialmente, que es la generación de cartografía operativa del tejido urbano no formal. A modo de ejemplo, en el gráfico 55 se presenta la imagen de un asentamiento irregular de Montevideo donde pueden observarse los domicilios georreferenciados a partir de registros de UTE (puntos celestes), domicilios agregados y pasajes incorporados a la cartografía a partir del relevamiento de campo (puntos y líneas rojas, respectivamente).

Gráfico 55. Ejemplo de cartografía operativa elaborada a partir del relevamiento en campo



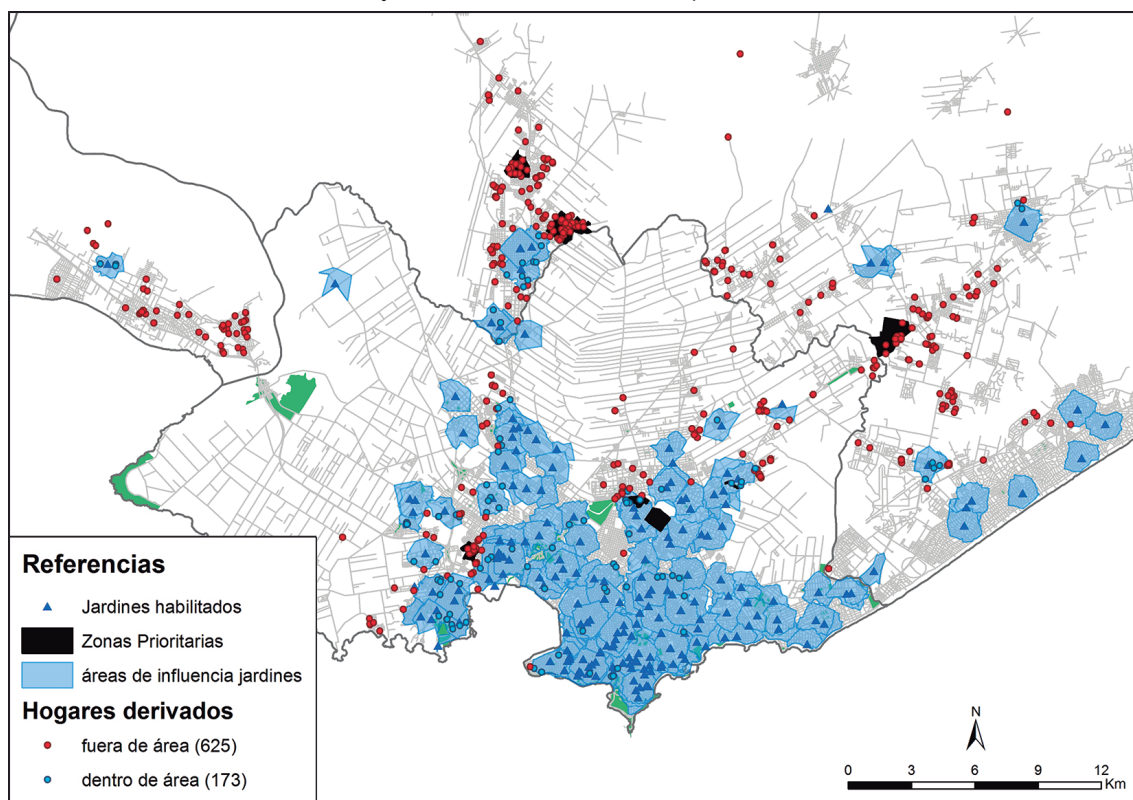
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

Análisis socioespacial para orientación de políticas

Se cuenta con capacidad para realizar análisis socioespacial que oriente la toma de decisiones de la política social. Al tener información georreferenciada de población vulnerable y de los servicios y programas sociales, es posible analizar cómo se articula la oferta pública con la demanda social (población).

El análisis de accesibilidad a servicios realizado en el marco del Sistema de Cuidados para los programas prioritarios (UCC, Jóvenes en Red y Cercanías) constituye un ejemplo de este tipo. Por un lado, se georreferenció a los hogares con niños menores de 4 años población objetivo de estos tres programas. Por otro, se georreferenció a los jardines de infantes habilitados por el MEC. Mediante procesos geostatísticos se trazó un área de influencia que dista hasta mil metros de distancia desde los servicios (en el mapa del gráfico 56 se representan mediante áreas de color celeste). De esta manera, se distinguen los hogares y las zonas, en este caso del Área Metropolitana, que quedan fuera del área de influencia (puntos rojos), es decir, que no cuentan con servicios de cuidado para los niños menores de 4 años a una distancia próxima.

Gráfico 56. Análisis de accesibilidad a jardines de infantes habilitados por el MEC



Fuente: DINEM-MIDES.

Todos estos productos constituyen insumos de gran utilidad para la gestión de las políticas sociales y para la generación de información para la toma de decisiones y el diseño de programas.

Consideraciones y sugerencias

Habiendo resaltado los cambios realizados y los objetivos propuestos, debe tenerse presente que aún resta como desafío para este año 2013 el logro de las siguientes metas:

- a. Completar la identificación y localización de los hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica según ICC y, especialmente, relevar a hogares del medio rural disperso. Esto implica llegar a identificar al 90 % de los hogares vulnerables del país urbano y suburbano, y al 50 % rural.
- b. Actualizar el procesamiento de información en tiempo real con el sistema de información de BPS para el beneficio AFAM-PE.
- c. Finalizar el desarrollo y la implementación del *software* de seguimiento del formulario (SFPYDC).
- d. Afianzar la consolidación del vínculo entre el trabajo de campo y el diseño e implementación de programas, consolidando el rol de prestador de servicios para la focalización de las políticas sociales en el MIDES.

A los efectos de dar cumplimiento a la meta a) de completar la identificación de los 30.000 hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica (población objetivo de TUS doble) se prevén tres estrategias de trabajo.

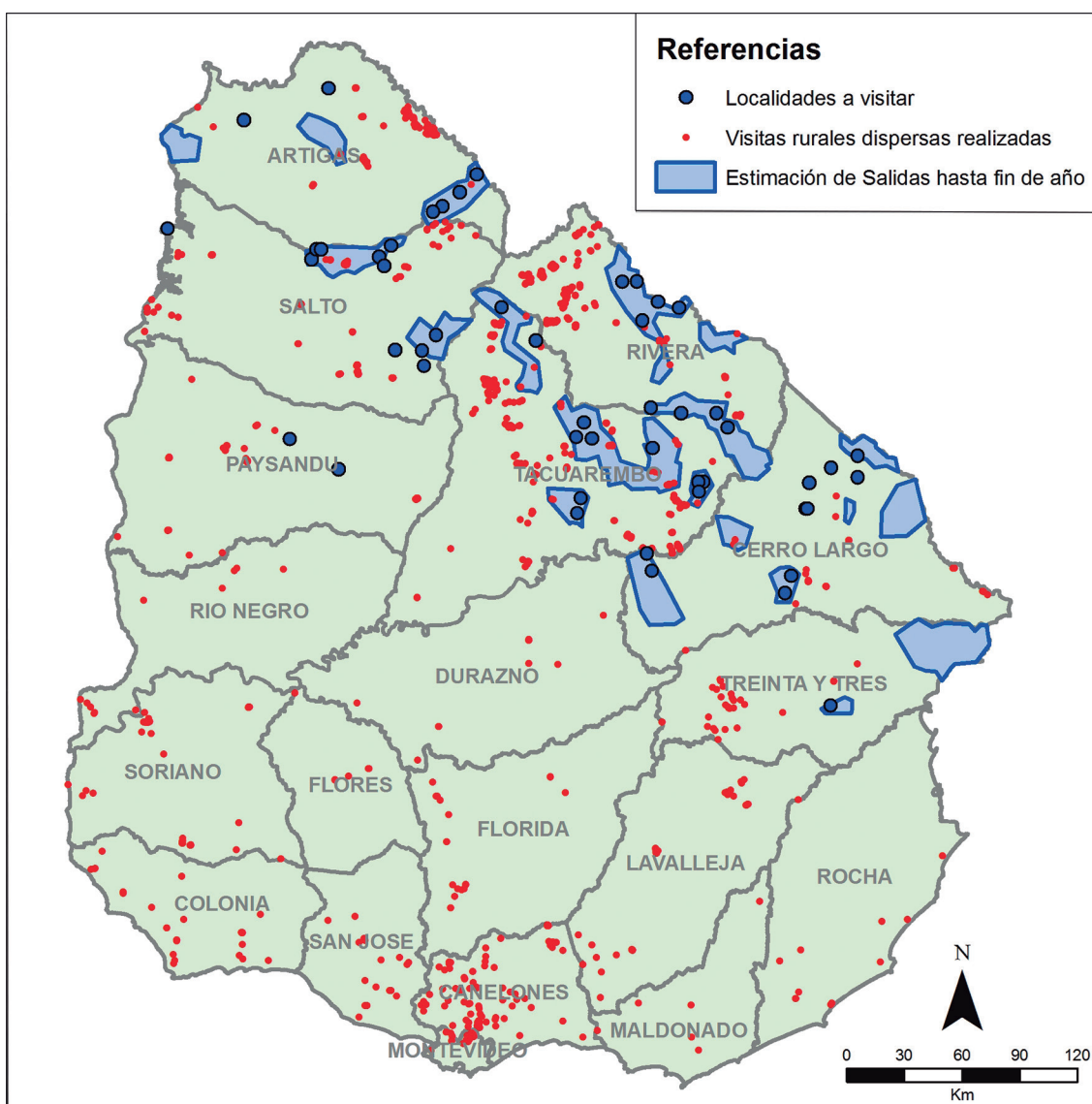
Por un lado, priorizar el relevamiento de campo en el Área Metropolitana y la población 2 (hogares con ICC alto). A la fecha, se han identificado 19.608 hogares población objetivo TUS doble, por lo que resta encontrar a 10.000 hogares en dicha situación. Dado que es la población 2 y en Área Metropolitana donde se identificó la mayor proporción de hogares población objetivo TUS doble, se está dando prioridad a estas visitas en lo que resta del año. Se estima identificar al menos 6000 hogares más de población objetivo TUS doble.

Por otro lado, se están utilizando datos del Censo 2011 realizado por el INE para la orientación y planificación de las salidas al campo en zonas con alta vulnerabilidad no identificadas.

La tercera estrategia es la priorización de visitas en áreas de ruralidad dispersa, áreas que, dado el costo en términos de capacidad logística: traslado, tiempo, alojamiento, viáticos, etc., no fueron priorizadas en el 2012.

En el mapa del gráfico 57 se presentan las visitas rurales dispersas realizadas por la USP hasta julio del 2013 (1607) y las proyectadas al finalizar el mismo año, donde se pretende cubrir ampliamente al menos siete departamentos del noreste del país (Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó y Treinta y Tres). Se estiman unas 1200 visitas más en las próximas salidas.

Gráfico 57. Visitas rurales realizadas y proyectadas a fines del 2013



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de la USP.

El segundo desafío (meta b) que resta alcanzar es la actualización al 100 % del procesamiento de información en tiempo real con el sistema de información de BPS para el acceso al beneficio AFAM-PE. A la fecha existe un desfasaje de tiempo entre la realización de la visita y su procesamiento en el BPS, generado por el rápido aumento del nivel de producción de visitas desde finales del 2011 y el tiempo que insumió el desarrollo e instrumentación del nuevo *software* para interoperar con el sistema del BPS, así como la capacitación del personal para la realización de la tarea. Se prevé que este desfasaje esté resuelto a finales del 2013.

En este mismo sentido, es relevante el logro del tercer desafío (meta c) que apunta a finalizar el desarrollo y la implementación de la mayoría de las funcionalidades diseñadas del *software* de seguimiento del formulario (SFPYDC) a finales del 2013. Esto significaría que todo el proceso de trabajo podría

realizarse mediante este sistema, desde la georreferenciación, la elaboración de recorridos, el seguimiento de las visitas realizadas, las consultas sobre el estado de estas y, por último, el procesamiento de la información.

El cuarto desafío (meta d) consiste en consolidar el vínculo entre el trabajo de campo y el diseño e implementación de programas. Como se ha mostrado en los productos detallados en el apartado anterior, el trabajo de campo ha generado insumos útiles y rápidos para la toma de decisiones de programas sociales del MIDES y otros organismos públicos, tanto sea en la identificación y localización de la población objetivo, como en las derivaciones, diagnósticos y estudios específicos. La demanda de este tipo de información va aumentando gradualmente, por lo cual resulta clave afianzar la consolidación del vínculo entre el trabajo de campo y las capacidades allí instaladas como insumo para el diseño, la implementación y el seguimiento de programas y políticas sociales.

En síntesis, se ha instalado en el MIDES la capacidad para efectuar trabajo de campo masivo, incluyendo la georreferenciación de domicilios (aun en el tejido urbano no formal), con personal calificado, *software* para el relevamiento de datos *on line* y el equipamiento y la logística necesarios para tal cometido. Esta capacidad permanente de actualización de información socioeconómica de los hogares en situación de vulnerabilidad, sumada a la capacidad de generar cartografía mediante el mapeo de zonas no formales, constituye un importante insumo para la retroalimentación de datos del SIIAS, el SMART y el sistema de gestión de direcciones del MIDES, así como para la generación de insumos para la toma de decisiones para la política social.

Programas

División Protección Integral en Situaciones de Vulneración

División Socioeducativa

División Sociolaboral

Programas Prioritarios

División Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)

Descripción del capítulo

Como se dejó constancia en la introducción de esta publicación, el presente capítulo da cuenta de los programas en términos de objetivos, alcances, productos y resultados obtenidos. En el primer apartado se describen cinco programas de la División Protección Integral en Situaciones de Vulneración. Los primeros tres refieren a las transferencias monetarias (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, Tarjeta Uruguay Social y Asistencia a la Vejez). Los segundos son el Programa de Atención a las Situaciones de Calle, Identidad y Programa Servicios de Atención a Situaciones de Violencia Basadas en Género

En el segundo apartado se describen nueve programas socioeducativos del MIDES (Inter-In, Maestros Comunitarios, Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos, Programa de Acreditación Escolar-Puente, Programa de Aulas Comunitarias, Plan de Formación Profesional Básica, Compromiso Educativo, Consejerías de Salud y Uruguay Integra).

Por su parte, el tercer apartado integra seis programas sociolaborales (Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales, Desarrollo Local, Monotributo Social, Programa Uruguay Clasifica y Nexa).

En el cuarto apartado se presentan los programas prioritarios: Cercanías y Jóvenes en Red. Por último, se muestra la información referente a la División PRONADIS.

La lógica de la información presentada replica la del informe anterior. Para ello, cada uno de los programas se estructura en torno a cuatro dimensiones analíticas (contexto, recursos, productos y resultados) que remiten a las distintas etapas del ciclo de vida de los programas sociales. Los capítulos o apartados del informe se estructuran en lo medular de acuerdo a las cuatro dimensiones señaladas, pero a su vez, al comienzo, incorporan una breve descripción del programa y sus especificidades, mientras que al cierre de cada uno se realizan algunas consideraciones específicas en relación a los objetivos perseguidos, los resultados obtenidos, el registro y el relevamiento de la información.

División Protección Integral en Situaciones de Vulneración

Transferencias monetarias

Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)

Tarjeta Uruguay Social (TUS)

Asistencia a la Vejez

Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)

Identidad

Programa de Violencia Basada en Género



(*) mides

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012

Transferencias monetarias

Introducción

Uruguay presenta una amplia y profunda tradición en materia de transferencias monetarias. En particular, en lo que refiere al sistema de seguridad social, nuestro país ha construido un sistema de transferencias contributivas vinculadas al empleo formal, así como también prestaciones para quienes no mantienen ese vínculo con el mercado de trabajo. Estas últimas generalmente se encuentran orientadas a sectores en situación de vulnerabilidad, expuestos a riesgos o sufriendo el daño de la materialización de esos riesgos que afectan su capacidad de generación autónoma de ingresos.

De manera adicional o complementaria, se han gestado diversas prestaciones o transferencias en especie que progresivamente se han ido acoplando al sistema de transferencias monetarias. Buena parte de este proceso se consolidó en la conformación de una red permanente de asistencia e integración social que configura institucionalmente un polo no contributivo de protección social, consistente y con pretensiones de integralidad. Esta red provee a la ciudadanía en situación de vulnerabilidad un conjunto de prestaciones de asistencia social que complementa la red de bienestar que históricamente ha sido una característica del Uruguay, destacando entre ellas el papel vertebrador que desempeñan las transferencias monetarias, aspecto al que volveremos más adelante.

Estas prestaciones brindadas por el Estado no solo deben comprenderse como una responsabilidad pública en la atención a derechos ciudadanos, sino que también existe una función sociopolítica que desempeña la asistencia social en la matriz de bienestar de nuestra sociedad.

En términos más generales y de manera sintética, los sistemas de protección se han ocupado de resolver dos tipos de problemas asociados: por un lado, las desigualdades sociales, en particular las que surgen luego de la distribución primaria en una economía y, por otro, la atención de riesgos y promoción de derechos. Uno de ellos refiere a la redistribución horizontal en el ciclo de vida de las personas, alternando períodos de escasez y abundancia (como las pensiones contributivas), pero también han asumido la necesidad de la redistribución vertical, que de manera simplificada implica transferencias de quienes tienen más a quienes tienen menos.

Desde una óptica fiscal, el grado de redistribución vertical está dado en una visión amplia de la matriz de bienestar por la progresividad del sistema tributario y por el grado en que los gastos sociales se dirigen en forma principal a los menos favorecidos. Aunque la distinción no debe tomarse de manera tan marcada, porque muchos seguros sociales poseen elementos redistributivos, es la redistribución el sentido primero de la asistencia social. O sea, generar una redistribución vertical de los productos sociales a través de acciones compensatorias, con un propósito explícito de igualdad social, además de su papel en el alivio y atención de situaciones de privación.

Algunos de los avances y beneficios sociales que se han desarrollado en los últimos años siguen el criterio de formalidad laboral para el acceso a los mismos, lo que ha reforzado un patrón histórico de nuestro país en el acceso a bienes y servicios sociales. Otros, que podemos catalogar de nueva generación, han fortalecido el polo no contributivo y son precisamente las prestaciones y programas que se han generado en el esfuerzo por construir una red de asistencia e integración social.

Como señalan Colafranceschi y Vigorito (2013), en los últimos años, los componentes no contributivos del sistema de protección social uruguayo se han expandido considerablemente, en un contexto de fuerte crecimiento económico y expansión del gasto público social. Particularmente, la secuencia del PANES primero y el Plan de Equidad después, a través de las AFAM-PE y la TUS, ha sido un elemento central en esa expansión y aumentó la llegada a las prestaciones de los estratos de más bajos ingresos, provocando de esta forma una reducción significativa de las brechas de cobertura existentes.

Los mismos autores indican que la composición de la población beneficiaria cambia sustantivamente y aumenta su progresividad al reorientarse, en el sentido mencionado anteriormente, a los estratos de menos ingresos.

Esta reorientación no solo resulta importante por sus consecuencias per se, sino que ha permitido lograr que una proporción mayor de la población acceda a un conjunto de bienes y servicios que se constituirían como derechos no ejercidos. Esta ampliación de ciudadanía no depende solamente de las transferencias monetarias, pero estas han operado como una puerta de entrada al sistema de protección social, en la medida que en muchas ocasiones es la forma de establecer un vínculo permanente y activo con este.

Particularmente, también han contribuido directa e indirectamente a la creciente homogenización en los criterios de selección de la población vulnerable para un conjunto importante de programas sociales, permitiendo de esta forma mayores niveles de articulación de las políticas y maximizando sus impactos. Ello se está logrando por los mecanismos previstos de derivación de casos y el abordaje interinstitucional de problemáticas sociales.

Entre otros aspectos, la articulación y coordinación se ha visto facilitada por el amplio desarrollo de sistemas de información social generados a instancia no exclusiva, pero sí muy importante, de los requerimientos de implementación de las transferencias monetarias. Este punto es desarrollado en el capítulo de «Sistemas de información», en el que se procura dar cuenta de este hecho en profundidad.

A pesar de los avances generados aún resulta necesario mejorar la calidad de las prestaciones monetarias que brinda el Estado, aumentar la articulación del polo no contributivo, racionalizar las ventanillas de gestión y simplificar sus procesos de selección y adjudicación. En esa línea se está pensando actualmente, aunque es probable que resulte pertinente explicitar la necesidad de contar con un sistema de prestaciones monetarias entendido como un conjunto de regímenes y programas flexible, pero coordinado. En él podrían enmarcarse todas aquellas prestaciones monetarias no contributivas o con objetivos de asistencia social, al margen de su dependencia institucional actual. Es decir, que no resulta tan relevante dónde y quién realiza la entrega de la prestación, sino definir coordinadamente a quiénes, en qué circunstancias y por cuánto tiempo la reciben.

Por su parte, se ha mantenido para algunas de las transferencias orientadas a familias con niños o adolescentes la exigencia de contrapartidas de asistencia al sistema educativo y de realización de controles de salud. Con esto se pretende contribuir a mejorar el capital educativo de los beneficiarios como mecanismo de superación de la pobreza. Sin embargo, más allá de la efectividad de las transferencias en este propósito, hay que reafirmar que no todas las transferencias tienen el mismo objetivo y, por ende, no necesariamente deben de contener contrapartidas. Actualmente ello es así y se puede ejemplificar con TUS y con AFAM-PE, sin y con contrapartidas, respectivamente.

Resta considerar un abordaje que trasciende el objetivo de este capítulo y que refiere al desempeño y la economía política del conjunto de opciones de transferencias respecto de los diversos riesgos sociales actuales. Un ejemplo de ello sería considerar el desempeño comparado de las condicionalidades de asistencia al sistema educativo en las AFAM-PE y el sistema de becas de apoyo al estudio. La lógica de constituir un sistema también pasa por considerar una visión relacional de los resultados que tienen las distintas prestaciones, de manera de facilitar la toma de decisiones.

Las transferencias monetarias son un punto de apoyo, no una plataforma completa. No sirven para atender a todos los riesgos sociales o incluso para todos los problemas transitorios de pérdida de ingreso. Sin embargo, juegan un papel vertebrador de los servicios sociales de la Red de Asistencia e Integración Social y pueden configurar el primer paso en procesos más amplios de restitución o ejercicio de derechos socia-

les. En el siguiente apartado se presenta un resumen del mecanismo de selección utilizado para las transferencias monetarias y luego se rendirán cuentas de tres de ellas: AFAM-PE, TUS y Asistencia a la Vejez.

Mecanismo de selección

Los programas de transferencias monetarias implementados en diferentes países en los años recientes han intentado alcanzar a las poblaciones más vulnerables por medio de diversos mecanismos.

A nivel general se pueden distinguir cuatro grupos de mecanismos de focalización⁵⁴. En un primer grupo, la elegibilidad se determina en atributos individuales o del hogar que son fácilmente observables, difíciles de manipular y correlacionados con la pobreza. El segundo consiste en mecanismos de focalización por autoselección, que implica una política de acceso universal combinada con la generación de incentivos a la participación de las personas más pobres. Un tercer grupo de mecanismos está basado en que la decisión sobre quién debería ser beneficiario es tomada por la comunidad. Y, finalmente, se encuentran aquellos mecanismos de focalización basados en criterios de clasificación de los postulantes o sus hogares. En este último, a su vez, se pueden distinguir tres subcriterios: prueba de ingresos, que compara la declaración de ingresos del hogar con los registros formales en los sistemas de seguridad social;⁵⁵ comprobación de medios de vida, que consiste en visitar al hogar para verificar que su nivel de vida es consistente con el ingreso declarado; y comprobación sustitutiva de medios de vida, que consiste en el cálculo de un puntaje de los hogares en base a atributos observables.

Una revisión de los programas de transferencias para un conjunto de países indica que los implementados en la región⁵⁶ utilizan mecanismos de selección a través de comprobación de medios y el de verificación de ingresos, y en todos los casos se exigen condicionalidades de educación y salud,⁵⁷ entre otras. Por su parte, los programas europeos y el estadounidense no universales revisados⁵⁸ utilizan el mecanismo de verificación de ingresos y no se encuentra una generalidad en cuanto a la exigencia de condicionalidades.

Las comprobaciones sustitutivas de medios de vida consisten en el cálculo de un puntaje para cada hogar postulante. Este cálculo se basa en características observables del hogar y los indicadores empleados para el cálculo del puntaje y sus ponderadores se derivan del análisis estadístico de encuestas de hogares.

Este último método es el que se adopta para la selección de beneficiarios de las AFAM-PE y en TUS.

54. La aplicación de criterios de focalización no está exenta de problemas o limitaciones. Por un lado, se debe enfrentar una disyuntiva entre la eficiencia horizontal y la eficiencia vertical. La eficiencia horizontal refiere a la inclusión de la población objetivo, mientras que la eficiencia vertical refiere a la exclusión de quienes no pertenecen a la población objetivo de la política. Se trata, por lo tanto, de un dilema entre cobertura y filtración. Al buscar incluir a toda la población objetivo, lo que se conoce como la minimización del error de tipo I, se corren mayores riesgos de cometer errores de tipo II, es decir, sacrificar eficiencia vertical, incluyendo hogares no pertenecientes a la población objetivo. La minimización del error de tipo I puede implicar el sobredimensionamiento de los programas y mayores costos asociados (Amarante y otros, 2008).

55. Este método no resulta adecuado para países en desarrollo, en los que dados los elevados índices de informalidad no se dispone de información fiel sobre los ingresos de todas las personas.

56. Argentina (Asignación Universal por Hijo), Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario-Puente), Colombia (Familias en Acción) y México (Oportunidades).

57. Las condicionalidades tienen al menos dos justificaciones: una política y otra de incentivos. En cuanto a la primera justificación, se argumenta que las condicionalidades hacen políticamente más viables a los programas de transferencias, recogiendo mayor apoyo entre la población y el sistema político. Mientras que, por el lado de los incentivos, el argumento para promoverlas consiste en suponer que los agentes no siempre se comportan como agentes racionales con información completa y perfecta. Sostienen que si bien los niveles de inversión en capital humano pueden ser óptimos para los pobres en términos privados, muchas veces están socialmente por debajo del óptimo por la presencia de fallas de mercado y externalidades (Fizbein y Schady, 2009).

58. España (Prestación por Hijo), Francia (Asignaciones Familiares), Italia (Asignaciones Familiares) y Estados Unidos (Asistencia Temporal para Familias Necesitadas).

La Ley 18227 (AFAM-PE) establece que para la determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica se tendrán en cuenta los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y la situación sanitaria, entre otros elementos.

En el año 2008, por medio de un convenio entre la UDELAR y el MIDES, el equipo del IECON diseñó un indicador de vulnerabilidad socioeconómica que permite ordenar a los hogares postulantes. En particular: «el mecanismo propuesto procura aproximarse al ingreso de los hogares a través de un índice que combina y pondera distintas características de los integrantes del hogar y de la vivienda que sean de difícil manipulación por parte del postulante. El índice otorga un puntaje a cada hogar, permitiendo ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo a su nivel de privación. Para la estimación del modelo, se consideraron aquellos hogares que se ubican por debajo de la mediana de la distribución del ingreso per cápita de los hogares (es decir, los hogares que pertenecen al 50 % de menores ingresos). De esta manera, se prioriza discriminar entre hogares de bajos ingresos, asumiendo que los mismos son potencialmente más difíciles de distinguir» (IECON, 2008b).

En resumen, luego de la primera experiencia realizada en el PANES, en el año 2008 se realizó la incorporación de este mecanismo de selección, el ICC, para las AFAM-PE. A su vez, se incorporó por parte de BPS y del MIDES la exigencia de un umbral de ingresos per cápita previo, por lo que un hogar postulante debe primero ubicarse por debajo de un umbral de ingresos per cápita, para luego ser evaluado por el puntaje del ICC.

En el 2012, en función del tiempo transcurrido desde la puesta en funcionamiento del programa, del fuerte crecimiento económico y del empleo, y a partir de la escasa experiencia acumulada en el país sobre instrumentos de esta naturaleza se realizó una revisión de los mecanismos de selección de beneficiarios.

Así, mediante un convenio entre el BPS, el MIDES, el MEF y la OPP con la UDELAR, el IECON realizó un análisis de pertinencia de los mecanismos de selección de beneficiarios de AFAM-PE y de TUS. En el caso de AFAM-PE se actualizaron ponderadores y umbrales de forma de captar a la población objetivo y se consideraron estables las variables relevantes para determinar el índice. En el caso de la TUS se evaluó si era pertinente utilizar el mismo instrumento para seleccionar una población sustancialmente más restrictiva que la de AFAM-PE, y «se concluyó que es posible la utilización del mismo juego de ponderadores para determinar la elegibilidad para la Tarjeta Alimentaria, dado que el poder predictivo del modelo con niños es aún mayor que el obtenido a partir de estimaciones basadas en hogares sin niños» (IECON, 2012a).

Así, Uruguay cuenta con un mecanismo claro y transparente para la selección de beneficiarios de sus programas principales de transferencias monetarias no contributivas condicionadas (AFAM-PE) y no condicionadas (TUS). Esto no implica que no queden desafíos por asumir. En el caso de AFAM-PE el control de ingresos tiene potenciales consecuencias negativas sobre la inserción formal en el mercado de trabajo, que han sido advertidas y probadas (ver consideraciones finales de «Asignaciones Familiares-Plan de Equidad»). Por otro lado, los errores intrínsecos a la selección, independientemente del criterio que se utilice, genera que existan situaciones no contenidas por las transferencias y la existencia de un acumulado de experiencia e información sistematizada puede abrir caminos para su solución.

Asignaciones Familiares-Plan de Equidad (AFAM-PE)

Presentación del programa

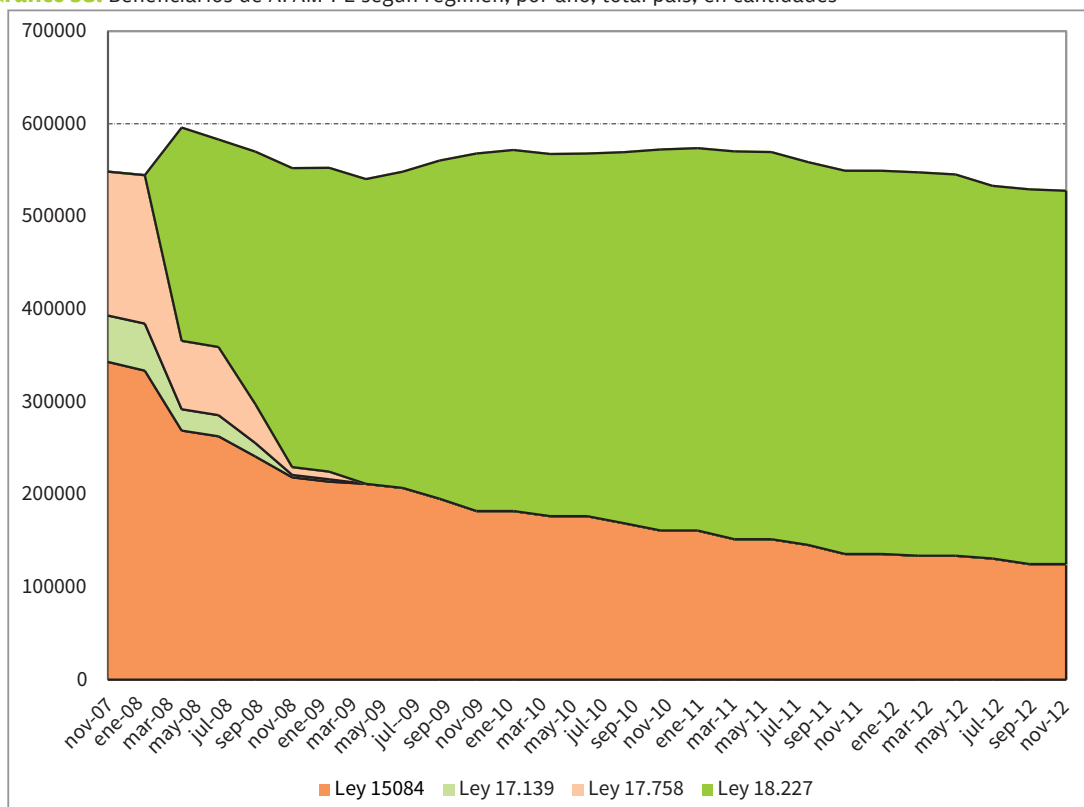
En el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad se crean las AFAM-PE (Ley 18227)⁵⁹ y se consolida la asignación familiar como una transferencia monetaria no contributiva. Se amplía considerablemente la cantidad de beneficiarios y, de esta forma, se alcanza una mayor cantidad de hogares, lo que fue acompañado de una mejor focalización para incidir sobre los hogares en peor situación.

Esta prestación está dirigida a menores de 18 años o embarazadas que pertenecen a hogares en situación de vulnerabilidad social. Según establece la ley, la vulnerabilidad socioeconómica se mide conforme a criterios estadísticos y tiene en cuenta factores como: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. Tiene por objetivo la mejora de las transferencias de ingresos de los hogares vulnerables a cambio de contraprestaciones en materia de educación y salud. De esta manera impulsa la permanencia de adolescentes en la enseñanza media y promueve los controles de salud en niños y embarazadas.

En el gráfico 58 se observa el aumento de la proporción de los beneficiarios de AFAM-PE con respecto a las modalidades anteriores. Es importante destacar que con la implementación de las AFAM-PE, se derogaron las AFAM de las leyes anteriores a partir del 2009, con excepción de las AFAM de la Ley 15084, que considera como beneficiarios a todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. Sin embargo, esta última también ha tenido una tendencia decreciente en cuanto a la cantidad de beneficiarios, en contraposición al aumento de las AFAM-PE.

59. El régimen de AFAM tiene sus orígenes en 1943 con la Ley 10499, que establece una transferencia monetaria en función de la cantidad de niños y adolescentes en el hogar para los trabajadores formales de determinados sectores. En 1980 se amplía la cobertura con la Ley 15084, siendo beneficiarios todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. Desde 1999 en adelante el componente no contributivo cobra más fuerza y comienza la focalización hacia los hogares de menores recursos. Con la Ley 17139 de 1999 y la 17748 del 2003 se incorporan al régimen de AFAM los hogares de menores recursos, independientemente de la vinculación de sus miembros con el mercado de trabajo.

Gráfico 58. Beneficiarios de AFAM-PE según régimen, por año, total país, en cantidades



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Tipos de beneficiarios

Dentro de las AFAM-PE existen diferentes tipos de beneficiarios según la edad y otras características, que se detallan en el cuadro 42.

Cuadro 42. Tipos de beneficiarios

Tipos de beneficiarios	Descripción	Monto sujeto a escala de equivalencia
Prenatales	Mujeres embarazadas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica	Sí
Menores en edad preescolar	Menores en edad preescolar, que deberán acreditar controles periódicos de salud y la tenencia de cédula de identidad a partir de los 45 días de su nacimiento	Sí
Menores en educación inicial y educación primaria	Menores que deberán estar cursando educación inicial o educación primaria	Sí
Menores internados en el INAU	Menores internados a tiempo completo en establecimientos del INAU e instituciones en convenio con este	No
Menores en educación media o superior (complemento)	Menores que deberán acreditar estar cursando educación media o superior	Sí
Personas con discapacidad	Estar en situación de discapacidad y no cobrar pensión por discapacidad	No

Fuente: DINEM-MIDES.

Montos

El valor de la transferencia se actualiza junto al ajuste de salarios de los funcionarios públicos, de acuerdo a la evolución del IPC.

En el cuadro 43 se presentan los montos definidos según el año de implementación.

Cuadro 43. Evolución del monto de la AFAM-PE, total país, en cantidades, 2008-2012

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012
PE-Menores no discap.	700	764,34	809,44	865,53	939,97
PE-Complemento liceal	300	327,58	346,91	370,95	402,85
PE-Discapacidad	1000	1091,92	1156,35	1236,48	1342,82
PE-INAU	700	764,34	809,44	865,53	939,97

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Para poder reflejar lo que efectivamente reciben los hogares es necesario tomar en consideración la existencia de una escala de equivalencia de 0,6, que deriva en que el aumento del monto que percibe un hogar no es proporcional a medida que aumenta la cantidad de beneficiarios. Como se observa en el cuadro 44, si en un hogar hay un beneficiario escolar y otro que recibe el complemento de educación media, el monto total de la transferencia al hogar es de \$ 1827,57. Si en cambio en el hogar hay 7 beneficiarios escolares y 7 en educación media, el ingreso total por AFAM-PE será de \$ 5874.

Cuadro 44. Monto de AFAM-PE según número de niños y nivel de enseñanza, en pesos, 2012

Monto base	Complemento educación media							
	0	1	2	3	4	5	6	7
0	0,00	1.342,82	2.035,33	2.595,91	3.084,98	3.526,95	3.934,66	4.315,94
1	939,97	1.827,57	2.427,73	2.938,26	3.394,36	3.812,35	4.201,56	4.567,95
2	1.424,72	2.219,98	2.770,08	3.247,63	3.679,76	4.079,24	4.453,57	4.807,64
3	1.817,12	2.562,33	3.079,45	3.533,03	3.946,65	4.331,25	4.693,25	5.036,87
4	2.159,47	2.871,70	3.364,85	3.799,93	4.198,66	4.570,93	4.922,49	5.257,11
5	2.468,85	3.157,10	3.631,75	4.051,94	4.438,34	4.800,17	5.142,72	5.469,46
6	2.754,25	3.423,99	3.883,76	4.291,62	4.667,58	5.020,40	5.355,07	5.674,84
7	3.021,14	3.676,00	4.123,44	4.520,86	4.887,81	5.232,76	5.560,46	5.874,00

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Población objetivo del programa

En la Ley 18227 se establece como población objetivo a menores de edad en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Al momento de implementarse las AFAM-PE se definió utilizar como criterio estadístico de vulnerabilidad el ICC (IECON, 2008a). Para ser beneficiario del programa, además de superar determinado umbral del ICC, el hogar debe tener ingresos per cápita menores a un monto determinado por el BPS.

Es importante mencionar que la ley establece dos etapas de implementación: para el 2008 la meta de cobertura se estableció en 330.000 beneficiarios, mientras que a partir de enero del 2009 se eleva el tope de beneficiarios pudiendo alcanzar hasta un máximo de 500.000.

En el cuadro 45 se presenta la distribución de la población objetivo determinada mediante la aplicación del ICC actualizado,⁶⁰ según región en la ECH 2012.

Cuadro 45. Población objetivo de AFAM-PE según región, en cantidades, 2012

Región	Beneficiarios			Hogares		
	Estimación	Intervalo de confianza al 95 %		Estimación	Intervalo de confianza al 95 %	
		Inferior	Superior		Inferior	Superior
Montevideo	148.708	144.269	153.147	62.112	59.712	64.512
Interior (+5000 hab.)	247.676	240.527	254.825	108.348	104.928	111.768
Interior (-5000 hab.)	35.556	32.079	39.033	15.417	14.073	16.761
Áreas rurales	40.345	36.389	44.301	18.723	17.085	20.361
Total	472.285	463.859	480.710	204.600	200.042	209.157

Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH del INE, 2012.

Recursos

Al analizar el gasto total realizado para financiar las transferencias de AFAM-PE se observa que ha continuado aumentando en términos corrientes. El análisis en pesos constantes (a diciembre del 2010) muestra un aumento entre 2009 y 2010 (11,4 %), que puede explicarse por el salto importante en la cantidad de beneficiarios. Entre los años 2010 y 2011 el gasto total de AFAM-PE vuelve a aumentar aunque en menor medida (4 %) y en el año 2012 el gasto total registra una muy leve caída (0,9 %). Esto último se debe a una pequeña disminución en la cantidad de beneficiarios ocurrida a mediados del 2012 (ver gráfico 59).

Cuadro 46. Evolución del gasto anual en AFAM-PE, total país, en pesos, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto anual AFAM-PE (pesos corrientes)	1.725.978.131	2.644.723.911	3.142.958.752	3.534.445.072	3.785.283.537
Gasto anual AFAM-PE (pesos constantes dic. 2010)	2.020.237.924	2.897.810.930	3.229.699.010	3.361.632.955	3.331.168.115

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Por otra parte, al analizar el peso de las AFAM-PE en el PBI se observa una leve caída a partir del 2010. Resultados similares se observan en la relación con el gasto público total (GPT) efectuado y el gasto público social (GPS): 1,30 % y 1,74 % en el 2011, respectivamente.

Cuadro 47. Peso de gasto en AFAM-PE, total país, en porcentajes, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
% PBI	0,39	0,40	0,39	0,37
% en GPT	1,43	1,49	1,42	1,30
% en GPS	1,81	1,90	1,85	1,74

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos administrativos BPS y Observatorio Social, DINEM-MIDES.

60. El ICC diseñado por el IECON en el 2008 fue actualizado en el 2012.

En suma, se evidencia que hacia el 2012, el gasto en AFAM-PE a precios constantes disminuyó, conjuntamente con una disminución más notoria del peso del gasto en AFAM-PE en relación al GPT y al GPS.

Respecto a los recursos humanos, es complejo identificar y detallar exactamente la cantidad de personas que trabajan para el programa debido a las múltiples instituciones que intervienen (MIDES, BPS, BROU, locales de cobro, etc.). A su vez, no se puede identificar el trabajo específico desarrollado para AFAM-PE del trabajo realizado para otras prestaciones.

Productos

Beneficiarios

Si se toma como fecha el mes de diciembre, se obtiene que los beneficiarios para el año 2012 fueron 402.898. Por otra parte, en el gráfico 59 se observa que la evolución de los beneficiarios tuvo una tendencia creciente desde la creación del programa hasta el 2011. Desde allí, la cantidad de beneficiarios se ha mantenido estable aunque con pequeñas reducciones. En julio del 2013 se observa una importante caída en la cantidad de beneficiarios, como consecuencia de los controles en la matriculación en educación vía intercambio de información entre los organismos.

Cuadro 48. Beneficiarios de AFAM-PE, total país, en cantidades, 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Cantidad de beneficiarios	327.913	389.680	412.707	413.619	402.898
Cantidad hogares	145.463	174.462	186.680	189.654	185.964

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

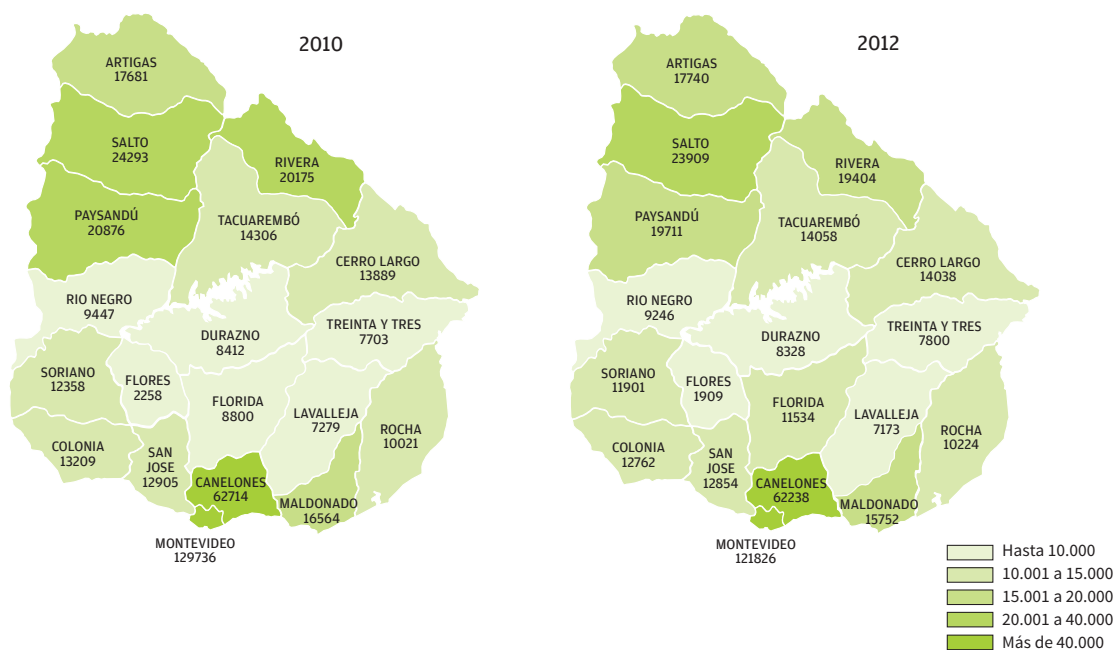
Gráfico 59. Evolución del número de beneficiarios y hogares AFAM-PE, total país, en cantidades, 2008-2013



Fuente: DINEM-MIDES en base a datos administrativos del BPS.

Al analizar la distribución de beneficiarios por departamento de forma comparada entre 2010 y 2012 se observa que no ha habido grandes modificaciones.

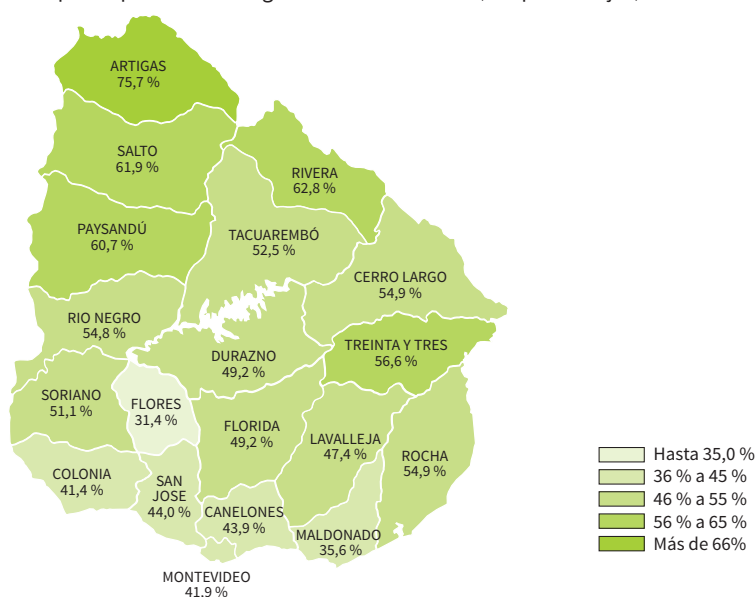
Gráfico 60. Distribución AFAM-PE por departamento, en cantidades, diciembre 2010 y 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Al analizar la cantidad de beneficiarios en términos relativos a la población del departamento se observan realidades bien distintas. Por un lado, el departamento con mayor proporción de beneficiarios de AFAM-PE en relación a la cantidad total de menores de edad es Artigas, seguido de Rivera, Salto y Paysandú. Por su parte, Flores, Maldonado, Colonia, Montevideo, Canelones y San José son los departamentos con menor proporción de AFAM-PE por menor. Esto estaría en consonancia con una mayor presencia de menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica en el norte del país.

Gráfico 61. Proporción de AFAM-PE por departamento según menores en Censo, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos del Censo del INE y registros administrativos del programa, 2011.

Montos otorgados

Respecto a la distribución de los montos recibidos por los hogares beneficiarios de AFAM-PE, hay una gran concentración de hogares (29,8 %) que cobran el monto correspondiente a un menor en edad escolar (\$ 939) y en segundo lugar (22 %) el monto correspondiente a dos menores en edad escolar (\$ 1425). En total, los hogares que cobran \$ 1425 o menos son el 60,5 %, mientras que el monto promedio percibido por los hogares es \$ 1593.

Perfil de los beneficiarios

Al analizar la distribución por categoría de beneficiario, se observa que no hay grandes variaciones para el período considerado. Igualmente, para el caso de escolares hay una leve caída, compensada fundamentalmente por el componente de complemento de educación media. El peso de beneficiarios del INAU, prenatales y menores con discapacidad se mantiene estable para los tres años.

Cuadro 49. Peso relativo de modalidades de beneficiarios, total país, en porcentajes, 2010-2012

	INAU	Prenatales	Escolares*	Comp. liceal	Men. con disc.	Total
Beneficiarios 2010	0,7	1,8	78,4	16,8	2,4	100,0
Beneficiarios 2011	0,7	1,7	77,5	17,6	2,5	100,0
Beneficiarios 2012	0,7	1,9	77,1	17,8	2,6	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa. *Se agrupó en esta variable a los menores de 5 años.

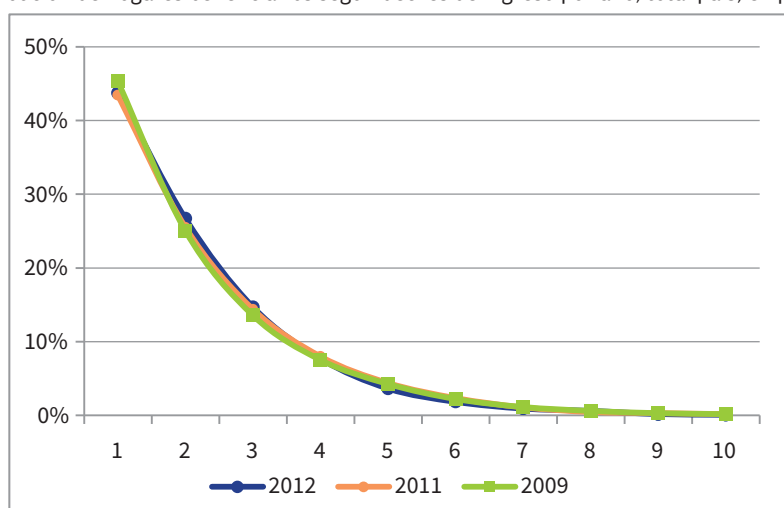
Focalización

Para desarrollar la presente sección se utilizaron como fuente de datos la base administrativa del BPS y el MIDES, así como la ECH del 2012. Es importante mencionar que en la ECH la captación de beneficiarios de AFAM no es total, lo que puede deberse a las características específicas de las preguntas acerca de la recepción de AFAM-PE.⁶¹ Igualmente, mientras que los beneficiarios promedio para el 2012 por base administrativa fueron 408.856, en la ECH 2012 se capturaron 369.341⁶² representando un 90 % del total.⁶³

Respecto a la distribución de hogares beneficiarios según deciles de ingreso, para los tres años considerados la distribución fue muy similar. Para cada año, los primeros tres deciles acumulaban entre 83 y 85 % del total de hogares beneficiarios, dando cuenta del alto peso de los hogares de bajos ingresos como beneficiarios de AFAM-PE.

Como se observa en el gráfico 62, los deciles más altos tienen un peso casi nulo en el total de beneficiarios.

Gráfico 62. Distribución de hogares beneficiarios según deciles de ingreso por año, total país, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de la ECH del INE, 2012.

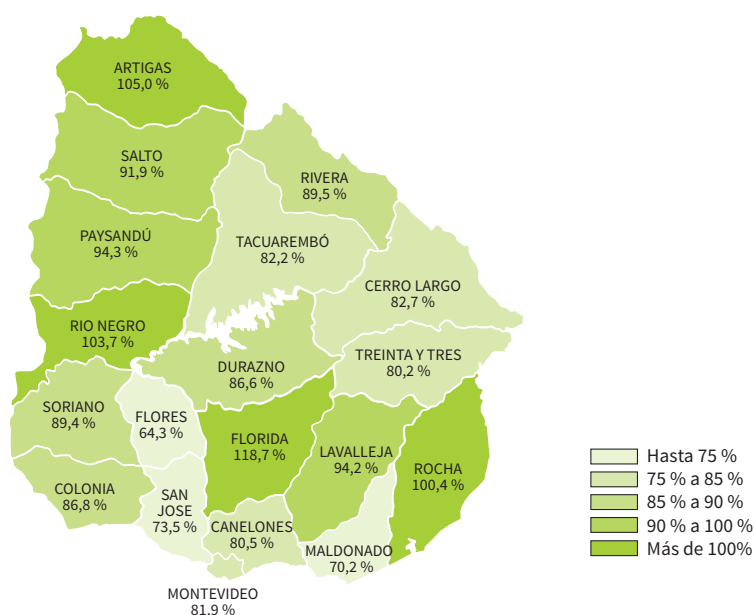
61. Para la captación de beneficiarios de AFAM-PE se sigue un criterio que fue discutido con el INE y el IECON. Un hogar es beneficiario de AFAM-PE cuando un miembro del hogar cobra asignaciones familiares mensualmente y no es trabajador del sector público, o si percibe el beneficio independientemente de la frecuencia de cobro, siempre que no realice aportes a la seguridad social. Es importante destacar que para el 2013 se incluyó una pregunta directa sobre la recepción del beneficio de AFAM-PE, lo cual se espera pueda mejorar aún más la captación en la ECH.

62. Con un intervalo de confianza al 95 % de (358.357; 380.089).

63. Al considerar la captación de la ECH 2012 de las AFAM contributivas (Ley 15084) se observa que la cantidad de beneficiarios captados (152.369) es mayor que la cantidad de beneficiarios en bases administrativas (124.000), por tanto la menor captación de AFAM-PE se debe en parte a la forma y posibilidad de identificar beneficiarios entre regímenes.

Otro indicador relevante es la cobertura de AFAM-PE, es decir, el cociente entre el total de beneficiarios efectivos y la cantidad de población objetivo, para cada departamento (gráfico 63). En el mapa se observa que Flores es el departamento que tiene menor cobertura, seguido de Maldonado. Por el contrario, Florida, Artigas, Río Negro y Rocha son los que muestran valores más altos para este indicador. En Montevideo el guarismo asciende a 82 %.⁶⁴

Gráfico 63. Cobertura AFAM-PE por departamento según población objetivo, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2012 del INE y registros administrativos del programa, 2012.

Dada la actualización operada en el ICC, instrumento de selección de la población objetivo de AFAM-PE en el 2011, y el desfase temporal en su efectiva implementación, los indicadores convencionales de focalización, que señalan los errores de inclusión y exclusión no reflejarían fielmente los cambios efectuados del 2011 a esta parte.

A su vez, el impacto del trabajo de campo del MIDES en la base de datos del BPS a partir del ingreso masivo de resultados de visitas, se produjo principalmente durante el segundo semestre del 2013 y continuarán ocurriendo hasta principios del 2014. Recién en el segundo semestre del 2014 contaremos con información proveniente de la ECH que podrá reflejar, con cierta fiabilidad, los cambios operados de estos indicadores.

En un trabajo reciente publicado por el Banco Mundial, Colafranceschi y Vigorito (2013) sitúan estos indicadores para los años 2009 y 2010 en valores de 34 y 31 % para el error de exclusión (personas que deberían ser beneficiarias del programa pero no lo son) y de 16 y 17 % para el error de inclusión.

Dados los hallazgos en términos de captación producidos por el trabajo de campo recientemente realizado por el MIDES, descritos en el capítulo de «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y re-

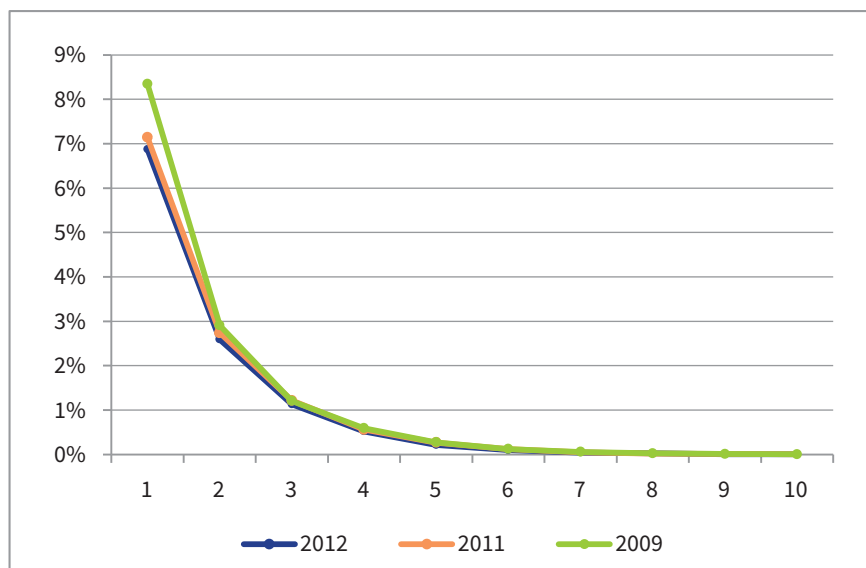
64. El trabajo de campo de la DINEM también ha venido colaborando en la mejora de la cobertura y focalización de las AFAM-PE. Desde el 2011 se han visitado 19.600 hogares que resultaron ser población objetivo de AFAM-PE y no eran beneficiarios a setiembre del 2011 (ver el capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias»).

focalización de las transferencias monetarias» y en el apartado sobre TUS del presente capítulo, sería razonable esperar una evolución favorable en el indicador de error de exclusión.

Por otra parte, la mejora continua de la situación socioeconómica de la población que señala la evolución de los indicadores de pobreza e indigencia, haría pensar que también sería razonable una evolución desfavorable en el indicador de error de inclusión, ya que el programa no ha desarrollado a la fecha acciones masivas de actualización de información, aunque a finales del 2013 es razonable que el trabajo de campo del MIDES haya actualizado alrededor del 50 % de la información contenida en la base de datos de AFAM-PE (ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias»).

Por otra parte, resulta interesante analizar el peso de la transferencia en el total de ingresos de los hogares por decil. Como era de esperar, los resultados muestran que la transferencia tiene un mayor peso relativo para los deciles de menores ingresos. En el 2012, el ingreso por AFAM-PE de un hogar del primer decil representaba un 6,87 % de los ingresos del decil. Al analizar la evolución en el tiempo, se observa que entre 2011 y 2012 el peso de las AFAM-PE se mantiene constante, siendo menor que para el año 2009. Esta disminución se debe a un incremento de otras fuentes de ingresos, que hacen reducir el peso de las AFAM-PE a pesar de que estas se vieron incrementadas en cuanto al número de beneficiarios y montos.

Gráfico 64. Peso de ingresos por AFAM-PE en el ingreso total del decil, por año, total país, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de la ECH del INE, 2012.

Si se enfoca el análisis solo en los hogares que cobran AFAM-PE y no en todos los hogares del decil, los guarismos son levemente superiores. En el 2012, el ingreso promedio de los hogares del primer decil era \$ 20.430 (\$ 4099 per cápita),⁶⁵ y las AFAM-PE representaron, en promedio, el 12 %. Para el segundo decil este peso fue de 6,6 % con un ingreso promedio por hogar de \$ 30.342 (\$ 6766 per cápita).

⁶⁵ El ingreso promedio de los hogares en el 2012 era \$ 46.790 (\$ 14.804 per cápita). Los valores están expresados a precios constantes a diciembre 2012.

Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos por distintos estudios vinculados a los impactos del programa de AFAM-PE.⁶⁶ En primer lugar, se abordará el efecto del programa en términos de pobreza, indigencia y desigualdad; en segundo lugar, su efecto en la dimensión educativa y sanitaria; por último, se analizará el impacto en el mercado de trabajo, así como en la toma de decisiones del gasto del hogar.

Pobreza y desigualdad

Como fue señalado, uno de los objetivos del programa AFAM-PE es atender a los hogares vulnerables en términos socioeconómicos mediante una transferencia de dinero, de manera de mejorar sus ingresos monetarios. En Colafranceschi y Vigorito (2013), se estudia el impacto del programa en la pobreza e indigencia de los hogares para el 2011, mediante simulaciones estáticas.⁶⁷ Los resultados muestran que las AFAM-PE, en conjunto con la TUS, ayudaron a reducir cerca de dos terceras partes la incidencia de la indigencia (64 %). Por su parte, la contribución de estos programas a la reducción de la pobreza es menor, alcanzando a explicar el 10 % de la reducción. Es decir, que si los hogares no hubieran recibido estas transferencias monetarias, la pobreza hubiera sido un 10 % mayor y la indigencia un 64 % mayor que la que se registró en el 2011.

Por otra parte, el mismo estudio avanza en la evaluación del impacto en la brecha y severidad de indigencia y pobreza. Las transferencias no contributivas explican un 16 % de la reducción de la brecha de pobreza, indicando que luego de recibir las transferencias se acorta la distancia media de los hogares a la línea de pobreza. Incluso quienes continúan siendo pobres son, en términos medios, menos pobres que sin las transferencias y en consecuencia están más cerca de acceder a un ingreso que les permita salir de la situación de pobreza. Por su parte, la severidad de la pobreza hubiera sido 23 % mayor de no existir las transferencias no contributivas. En consecuencia, la mejora de este indicador evidencia que existe una menor desigualdad de ingresos entre aquellos que se encuentran en situación de pobreza, es decir, que las personas en situación de pobreza son más parecidas entre sí en términos de ingreso.

Por último, si bien por ley el programa no busca explícitamente reducir en términos globales la desigualdad, las conclusiones de Colafranceschi y Vigorito (2013) sostienen que la combinación de las transferencias de AFAM-PE y TUS tienen un fuerte impacto distributivo. Ambas transferencias combinadas tienen un efecto similar al de la reforma tributaria en la medida que impactan en la desigualdad de ingresos y colaboran en la reducción en un punto del índice de Gini.

Educación y salud

En relación a la dimensión educativa, en primer lugar y como era esperable, no se encuentran efectos del programa en la matriculación y asistencia a enseñanza primaria, esencialmente debido a la casi universalización de la enseñanza en este nivel. Sin embargo, al analizar el impacto sobre la asistencia a la enseñanza media se observa que el programa tiene un efecto positivo, esto es, aumenta la probabilidad de asistencia de los beneficiarios en relación a aquellos que no reciben la transferencia. La

⁶⁶. Las evaluaciones surgen de dos investigaciones, una de ellas es de carácter externo, realizada por el IECON y con el apoyo del IESTA (FCEA) y del Departamento de Sociología (FCS) y la otra, de carácter interno, desarrollada por un equipo del MIDES (DINEM e INFAMILIA), en el marco de un proyecto de alto impacto social financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

⁶⁷. Consiste, *grosso modo*, en imputar el monto de la transferencia al ingreso de los hogares beneficiarios, bajo el supuesto de que no produce ningún efecto comportamental, permitiendo observar cómo actúan los hogares en relación a los indicadores definidos con y sin la transferencia.

magnitud del impacto varía de acuerdo a la metodología utilizada y año de referencia. Según el informe de evaluación de impacto de las AFAM-PE realizado por el IECON (2013) para el año 2012, la probabilidad de asistencia al nivel medio aumenta en 3 %, mientras que según el estudio realizado por el MIDES (DINEM e INFAMILIA) y el IECON, en el marco de la ANII (2012), para los años 2008 y 2009 el efecto se encuentra entre 7 y 11 %.

A su vez, se observa que existe un efecto diferencial en función de la edad y la trayectoria educativa de los beneficiarios. Según MIDES/IECON (2012), el impacto del programa es de mayor magnitud entre los adolescentes de 16 y 17 años (entre 14 y 18 %) y entre aquellos que tienen una trayectoria educativa con rezago. Por último, se destaca que, en consonancia con los hallazgos internacionales, en aquellos hogares que perciben montos de AFAM-PE superiores a la mediana, los impactos positivos operan más fuertemente que en aquellos hogares que perciben montos menores (12 y 5 %, respectivamente para 2008, y 17 y 6 % para 2009).

En lo que respecta a la dimensión salud no se observan efectos del programa en la atención sanitaria, resultado esperable dado los altos niveles de cobertura y atención existentes en el país. Sin embargo, se destaca que aún se está procesando información de registros administrativos de ASSE, en particular intentando contrastar si las AFAM-PE continúan impactando positivamente en el bajo peso al nacer. En el análisis del Ingreso Ciudadano del PANES se observó una reducción de entre un 15 y 19 % de la probabilidad de que los beneficiarios nacieran con bajo peso.

Mercado de trabajo y toma de decisiones sobre el gasto del hogar

Con respecto al mercado laboral, se ha observado en otras experiencias internacionales que las transferencias monetarias pueden afectar las conductas, las actitudes y el vínculo de los integrantes de los hogares beneficiarios del programa con el mercado de trabajo. Si bien este no es un objetivo del programa, pueden encontrarse efectos no buscados o incluso no deseados. Conocerlos es fundamental en la medida de poder sopesarlos e incluso realizar modificaciones en las políticas para potenciarlos o prevenirlos.

Mediante metodologías de evaluación de impacto que buscan aislar el efecto del programa en las variables analizadas, se encuentra que el programa no afecta, ni positiva ni negativamente, la tasa de actividad de los miembros de los hogares que reciben la prestación, tampoco la de empleo, ni las horas trabajadas. Por otra parte, el estudio realizado por el IECON (2013) encuentra que la probabilidad de que los beneficiarios de AFAM-PE tengan un empleo formal es casi 20 puntos porcentuales menor que para aquellos con características similares pero que no son beneficiarios. Es decir que el programa, bajo sus actuales condiciones de funcionamiento, desestimula el acceder a empleos con cotización a la seguridad social.

En otro orden, el programa, desde su propio marco normativo, establece que el titular de la prestación sea preferentemente mujer, bajo el supuesto de que las mujeres realizan una mejor administración del dinero en beneficio de los miembros del hogar, en relación a la que realizan los varones. En este sentido, la evaluación de impacto muestra algunos indicios de efectos en términos de que entre los hogares que perciben la prestación, la probabilidad de que las decisiones de gasto sean asumidas por mujeres es mayor que en hogares de similares condiciones, pero que no son beneficiarios de AFAM-PE. Para futuras evaluaciones resta profundizar en este hallazgo aún preliminar e indagar entre la posibilidad de que esto represente logros respecto al empoderamiento de la mujer.

Consideraciones y sugerencias

En suma, los programas AFAM-PE y TUS (sobre el que se desarrolla el capítulo siguiente) impactaron en forma positiva en la reducción de la indigencia y, más levemente, en la pobreza. Adicionalmente, los impactos sobre brecha y severidad permiten concluir que los programas no solo permitieron dejar de “ser pobres” a una parte de la población, sino que con mayor intensidad «acercan» a los aún pobres a la frontera de ingresos para dejar de serlo, reduciendo además las distancias en los ingresos entre quienes siguen siendo pobres. Por su parte, se encuentran impactos positivos en asistencia en la educación media y un efecto diferencial en función de la edad y las trayectorias educativas, que favorece a aquellos que presentan peores rendimientos. En relación al empleo, no se encuentran efectos significativos en actividad, ocupación y horas trabajadas, pero sí sobre la informalidad laboral. Es necesario tomar medidas para paliar el impacto del programa en tanto desestimuló a la formalidad.

Es importante señalar alteraciones en los efectos a esperar por parte de estas políticas de transferencias, esencialmente vinculadas a los montos que otorgan y en consecuencia a sus impactos en términos de superación de las situaciones de vulneración. Como señala el informe, «la transferencia por AFAM-PE en promedio representa un 10 % de la línea de pobreza y un 30 % de la CBA» (Colafranceschi y Vigorito, 2013: 100). Así, el escaso monto de la transferencia en relación a la línea de pobreza explica la baja contribución a su reducción, aun cuando se trata del programa de transferencias monetarias no contributivas con mayor cobertura.

Sin embargo, es importante destacar que este hallazgo dice poco del efecto específico de la transferencia monetaria y más bien señala un problema en las reglas de selección y mantenimiento de la prestación. El control de ingresos realizado automática y mensualmente por el BPS se entiende como el desestímulo más importante a la no formalización. En consecuencia, actualmente y en acuerdo con el BPS, se está en proceso de actualización de este mecanismo mediante su anualización, de manera de atenuar o revertir este efecto.

En este sentido, se considera que es posible mejorar la eficiencia del programa en términos de los ingresos disponibles de los hogares y resultados educativos de los beneficiarios, mediante modificaciones en los montos de la transferencia, la escala de equivalencia, y los complementos de montos diferenciales en poblaciones priorizadas (por ejemplo: el complemento liceal, o para menores de 0 a 3 años). Estos ajustes, conjuntamente con los cambios en el criterio de tope de ingreso permitirán continuar mejorando la implementación y resultados del programa AFAM-PE.

Tarjeta Uruguay Social (TUS)

Presentación del programa

El programa TUS consiste en una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar. Por medio de esta transferencia monetaria los hogares pueden acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, mejorando la situación de riesgo sanitario y aportando al proceso de inclusión e integración social.⁶⁸

La transferencia es previamente cargada por el MIDES con un determinado monto de dinero y es utilizable en la red de comercios solidarios de todo el país para la compra de los artículos habilitados.⁶⁹

En la primera edición del *Informe MIDES 2009-2010* se explicita en detalle la historia y dinámica del programa hasta el año 2010 y se resalta un conjunto de problemas y desafíos a enfrentar para su mejor eficacia y eficiencia.

En el presente informe nos centramos en analizar el conjunto de datos, hechos, resoluciones y primeros resultados del período 2011-2012, incluyendo algunos meses del 2013, en la medida que los cambios realizados sobre el programa tienen efectos de manera continua.

En la información administrativa es posible ver, en lo que va del 2013, los primeros avances en resultados de los cambios producidos comparados con información proveniente de fuentes de datos secundarios (principalmente la ECH del INE). Estos resultados se desarrollan en el apartado «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

Principales hechos y resoluciones

El gráfico 65 resume en una línea de tiempo el conjunto principal de hechos y resoluciones que han sucedido en el programa.

Desde la duplicación del monto de las 15.000 tarjetas de hogares en peor situación de vulnerabilidad (medidas por el ICC)⁷⁰ realizada en enero del 2011 se han efectuado varios cambios en el programa.

Destacamos en particular:

1. La definición de los ponderadores y umbrales del ICC, explicadas en la introducción de este capítulo, que definen un total de 60.000 hogares como población objetivo del programa y especifican, a su vez, los umbrales para las 30.000 tarjetas duplicadas. Estos entraron en vigencia a partir de noviembre del 2012.
2. La resolución ministerial 0098/2012 referida al procedimiento de altas, cupos especiales e incorporación de hogares sin menores de edad.
3. El decreto E/736 respecto a la devolución del IVA para las compras de los programas TUS y AFAMPE.

68. Diseño y planificación de programas de la DINADES 2013, MIDES.

69. La compra de estos artículos tiene descuento total del IVA. La TUS puede usarse en cualquier fecha del mes, siempre que tenga saldo. No existe monto mínimo para las compras, por lo que se puede gastar el monto asignado a la tarjeta en varias compras.

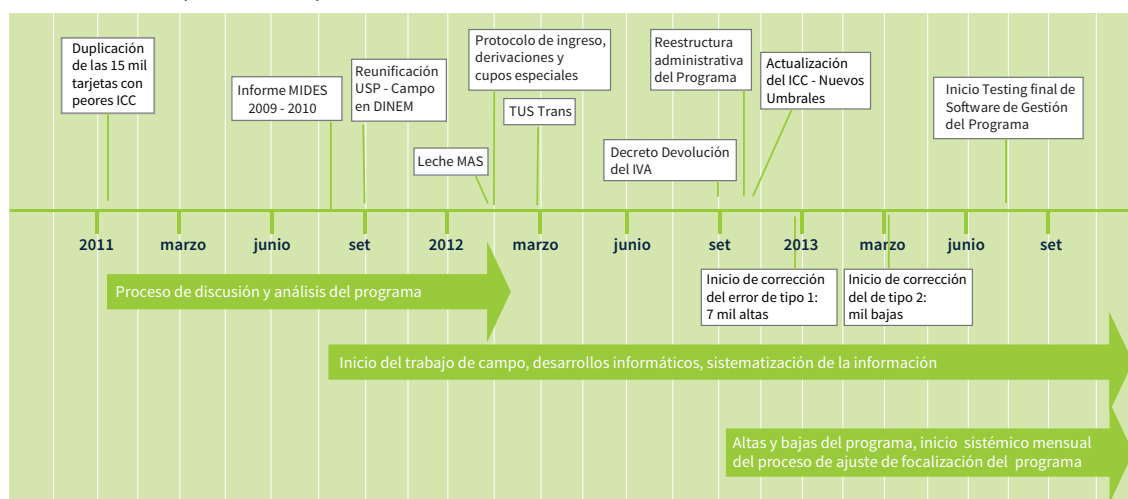
70. Para profundizar sobre el instrumento de selección referirse a la introducción de «Transferencias monetarias», en particular, al apartado sobre el índice de carencias críticas.

- La resolución ministerial 0962/2013 referida al relacionamiento del programa TUS con los programas prioritarios (UCC, Jóvenes en Red y Cercanías) y las intervenciones del MVOTMA, el Plan Juntos o MEVIR.

Los otros dos cambios relevantes en el programa fueron:

- La reestructuración dentro de la División Protección Integral en Situaciones de Vulneración en la DINADES, por la que básicamente se crearon tres áreas de trabajo a la interna del programa: Atención a Beneficiarios, Comercios y Gestión de Cargas.⁷¹
- La decisión del programa de invertir en el desarrollo de un sistema informático integrado al resto de las iniciativas del Ministerio (en particular, a los desarrollos asociados al proceso de recolección de información del equipo de campo de la USP-DINEM y a aquellos asociados a las distintas «bocas de entrada» de la población MIDES como las de Atención al Ciudadano), que se encuentra en las etapas de *testing* final para su puesta en funcionamiento.⁷²

Gráfico 65. Principales hechos y resoluciones TUS 2011-2013



Fuente: Elaboración propia basada en documentos internos, decretos del Poder Ejecutivo y resoluciones ministeriales.

Ingreso y egreso del programa

En relación al egreso del programa, este se produce ante una visita realizada por el MIDES y luego de procesada la información, en la medida que el valor del ICC para ese hogar no supere los umbrales definidos.⁷³

Por otra parte, en relación al ingreso al programa TUS, se distinguen cuatro formas. La primera y principal consiste en las visitas realizadas por el equipo de campo del MIDES.⁷⁴ La información relevada en la visita es procesada y si el valor del ICC es superior a los umbrales establecidos dicho hogar pasa a

71. Para profundizar sobre la reestructura referirse al capítulo «La reestructura del MIDES».

72. Para profundizar ver capítulo «Sistemas de información».

73. Recordamos que se partía de un conjunto de hogares beneficiarios donde se identificaba un importante error de tipo II (hogares que no siendo objetivo del programa eran beneficiarios y para el año 2009 se situaba entre el 30 % y el 60 % según el criterio elegido). En función del trabajo de campo y luego de las definiciones respecto a los umbrales que identifican el nivel de carencias para que un hogar sea beneficiario de la TUS (tanto simple como doble) tenemos la forma actual de egreso del programa.

74. Por detalles de los procedimientos y visitas del MIDES a los hogares referirse al capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

ser beneficiario de TUS. A su vez, las personas que entiendan que están en situación de vulnerabilidad extrema pueden solicitar una visita por medio de las oficinas del MIDES⁷⁵ para que se evalúe su situación. Este procedimiento está regulado por la resolución ministerial 0098/2012.

Dicha resolución también establece otras dos formas de ingreso al programa. Una es el mecanismo de otorgamiento de la TUS mediante cupos especiales. La resolución habilita a los directores departamentales del MIDES a solicitar el beneficio para cubrir determinadas situaciones de emergencia, atendiendo las demandas del territorio. El beneficio se otorga por un tiempo mínimo de seis meses, luego del cual se tomará resolución por visita de la misma forma que la establecida en el protocolo y detallada en el párrafo anterior.

La tercera es la posibilidad de acceder al beneficio por parte de las personas trans sin excepción (transsexuales, travestis y transgénero), independientemente del valor del ICC, en lo que pretende ser una puerta de entrada a la protección social para dicho colectivo.

Una cuarta forma de ingreso o permanencia en el programa se estableció en la resolución ministerial 0962/2013, que establece que aquellos hogares que sean beneficiarios de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y UCC sean beneficiarios de la TUS a partir de un umbral de ICC menos exigente, igualándolo al de AFAM-PE. A su vez, en el caso de las intervenciones del MVOTMA en hogares vulnerables, el Plan Juntos y MEVIR se establece que los hogares que eran beneficiarios de TUS antes de la mejora en las condiciones de habitabilidad, mantengan este beneficio por un plazo de dos años.⁷⁶

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Población objetivo

El programa TUS especificó como población objetivo a aquellos 60.000 hogares del país (con y sin menores de edad) en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema, medida por medio del ICC. De ellos, los 30.000 más vulnerables reciben el monto doble. La leche fortificada se entrega a hogares con niños y niñas de 0 a 3 y mujeres embarazadas.⁷⁷

Como se describió en la introducción a este capítulo, en el 2012, por medio del convenio interinstitucional con el IECON de la UDELAR que actualizaba los ponderadores y umbrales para el instrumento de selección de AFAM-PE, se solicitó una propuesta de instrumento y umbrales que permitieran focalizar en los hogares objetivo. Dicho trabajo concluye que es «posible la utilización del mismo juego de ponderadores para determinar la elegibilidad para la Tarjeta Alimentaria, dado que el poder predictivo del modelo con niños es aún mayor que el obtenido a partir de estimaciones basadas en hogares sin niños» (IECON, 2012a: 18). De esta forma el instrumento de selección del programa utiliza las mismas dimensiones que las AFAM-PE, pero con umbrales más restrictivos, de forma de focalizar en los 60.000 y 30.000 hogares respectivos.

⁷⁵. Esta solicitud puede realizarse en las OTE del MIDES de todo el país o en la sede central ubicada en Montevideo.

⁷⁶. Una de las dimensiones del índice contempla características de la vivienda mediante un conjunto de variables. En la medida que un hogar «mejora» su vivienda puede pasar a quedar fuera del programa TUS. En el caso de hogares vulnerables, una intervención estatal para mejora de la vivienda (un realojo o una intervención del Juntos) no implica un cambio instantáneo en la capacidad de generar ingresos, por lo que mantener la transferencia monetaria le permite un horizonte de estabilidad de ingresos.

⁷⁷. Diseño y planificación de programas de la DINADES, MIDES, 2013: 31-35.

En este proceso se extendió el acceso a la prestación a los hogares con adultos sin menores a cargo, hecho que según Colafranceschi y Vigorito (2013) tendrá un impacto en la indigencia en ese grupo de hogares, aunque no así en la incidencia de la pobreza, dada la extrema focalización de la medida y el monto transferido.

En el gráfico 66 se puede ver la estimación puntual de la población objetivo según la ECH 2011.⁷⁸

A partir de la resolución 0098/2012 la población trans de Uruguay se transformó en población objetivo del programa. En la resolución 1160/2012 se establece que el beneficio es por el valor del importe correspondiente al otorgado a los hogares con niños a cargo y para las personas trans que lo soliciten por medio de los mecanismos previstos en los protocolos de gestión. Estos, a su vez, indican que la acción afirmativa establece el otorgamiento de la TUS a las personas trans sin excepciones, por lo que el alta se generará con la sola solicitud de la persona.⁷⁹ No es posible cuantificar la potencial población objetivo, dado que en el país son incipientes los registros que contienen esta información. En particular, parte de la justificación del ingreso al programa por parte de las personas trans es poder incorporarlas a la matriz de protección social, con el fin de avanzar en políticas públicas sociales que incorporen los principios de igualdad y no discriminación y su efectivización formal y sustantiva.

Existen otras experiencias que si bien no constituyen atención a una población objetivo específica es pertinente detallarlas:

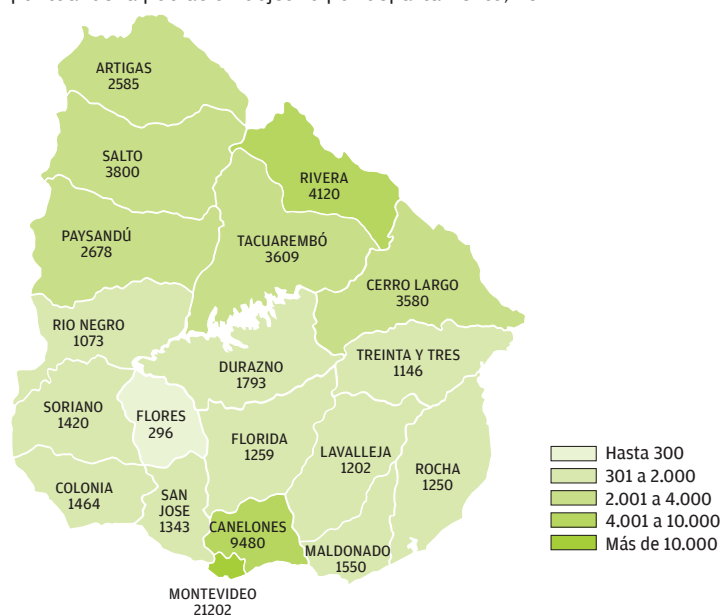
1. En el 2011 se realizó una experiencia piloto junto al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (PNEL) mediante la cual se le otorgó la TUS a hombres y mujeres privados de libertad que participaran de convenios laborales del PNEL.⁸⁰ Los reclusos que contaban con salidas transitorias pudieron hacer uso de la tarjeta directamente en los comercios, mientras que el resto autorizó a un apoderado a realizar las compras.
2. Se trabaja en conjunto con el Servicio de Violencia Basada en Género para la atención de personas víctimas de trata, a quienes se les otorga la TUS como apoyo a la intervención del equipo técnico en estas situaciones.
3. De la misma manera, se estableció un mecanismo para posibilitar el acceso de personas usuarias de refugios del MIDES, en coordinación con el PASC, con el objetivo de apoyar el proceso de egreso de estas personas de su situación actual.

78. La construcción de la población objetivo implica en su metodología ordenar los hogares según su ingreso per cápita, para luego estimar la distribución de la población objetivo según regiones (Montevideo e interior). A partir de la proporción de población objetivo por región, se determinan los umbrales del ICC para ambos ámbitos geográficos. El IECON realizó esta estimación y desde el MIDES se entendió necesario modificar la proporción establecida a partir de un meticuloso análisis. Luego de analizar seis formas de ajustar dichas proporciones, se entendió pertinente utilizar un ordenamiento de los hogares considerando su brecha de ingreso a la CBA. Esto implica una mayor proporción de hogares objetivo en Montevideo que en el resto del país. La sección sobre mecanismos de selección del apartado «Transferencias monetarias» explica esto con mayor detenimiento.

79. Resolución ministerial 1160/2012 y protocolos internos del programa.

80. Se alcanzó a implementar una primera experiencia piloto en la que participaron 45 reclusos y reclusas de las cárceles de Canelones, Maldonado y Rocha, a través de un convenio laboral entre el PNEL y el Sistema Nacional de Emergencias (SNE) para la limpieza de áreas verdes con riesgo de incendio. El monto equivale a una TUS simple de un hogar con un niño menor de edad. El objetivo de la experiencia era contribuir en la estimulación de los reclusos a que realicen trabajos en provecho de toda la sociedad y existen informes de evaluación realizados por la DINEM al respecto.

Gráfico 66. Estimación puntual de la población objetivo por departamento, 2011



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de la ECH del INE, 2011.

Montos

La transferencia de la TUS es mensual y el monto varía según el número de menores de edad o embarazadas que integran el hogar. El monto se ajusta en función de la evolución del índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas (IPAB) que elabora el INE. Para las poblaciones específicas que reciben cupos especiales, el monto a acreditarse es el equivalente a la TUS simple por la cantidad de menores de edad en el hogar. En aquellos hogares sin menores de edad el monto a adjudicar es el equivalente a tener un menor de edad.

Cuadro 50. Evolución del monto de la TUS según cantidad de menores de edad y tipo de TUS, en pesos uruguayos, 2011-2013

Cantidad de menores	Ene. 2011-mar. 2012		Abr.-jun. 2012		Jul.-dic. 2012		Ene.-may. 2013	
	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble
4 menores o más	1.406	2.812	1.656	3.312	1.682	3.364	1.839	3.678
3 menores	1.009	2.018	1.188	2.376	1.207	2.414	1.319	2.638
2 menores	793	1.586	934	1.868	949	1.898	1.037	2.074
1 menor	523	1.046	616	1.232	626	1.252	684	1.368

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Recursos

Recursos humanos

Podemos distinguir entre los recursos humanos que trabajan exclusivamente para el programa TUS y otros que son compartidos con otras áreas del MIDES.

El programa se gestiona con un equipo de administrativos y técnicos (21) que tienen como tarea administrar los ingresos, egresos y modificaciones en los montos de cobro con asesoramiento de la USP (DINEM). Además, se encarga de generar las tarjetas en coordinación con el BROU, recibir y gestionar los reclamos de cargas, solicitudes de reemplazos de tarjetas, cambios de titular y demás trámites vinculados a la TUS. A su vez, coordina la difusión y adecuada comunicación a los usuarios, comerciantes y población en general sobre el uso correcto de la TUS y en estrategias de educación alimentaria-nutricional. También efectúa el contralor de los comercios solidarios adheridos y gestiona el despliegue de la TUS en el territorio. Su dedicación es exclusiva para el programa.

Por otra parte, el programa insume información provista por otras áreas del Ministerio, principalmente en lo que refiere a la actualización y procesamiento de la información de los hogares mediante las visitas que realiza la USP-DINEM (ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el mides y refocalización de las transferencias monetarias»).

En paralelo a estas tareas, el programa se ejecuta en territorio a través de las OTE que desarrollan la tarea de recibir postulaciones, realizar las tareas administrativas para entregar los plásticos, redirigir reclamos y realizar derivaciones. Realizan en particular todo el trabajo referido a cupos especiales.

Comercios solidarios

En el 2012 estuvieron habilitados 703 comercios solidarios,⁸¹ el 21 % estaban ubicados en Montevideo y casi el 19 % en Canelones. Esta cifra descendió desde los 813 comercios habilitados en febrero del año 2011 (*Informe MIDES 2009-2010*).

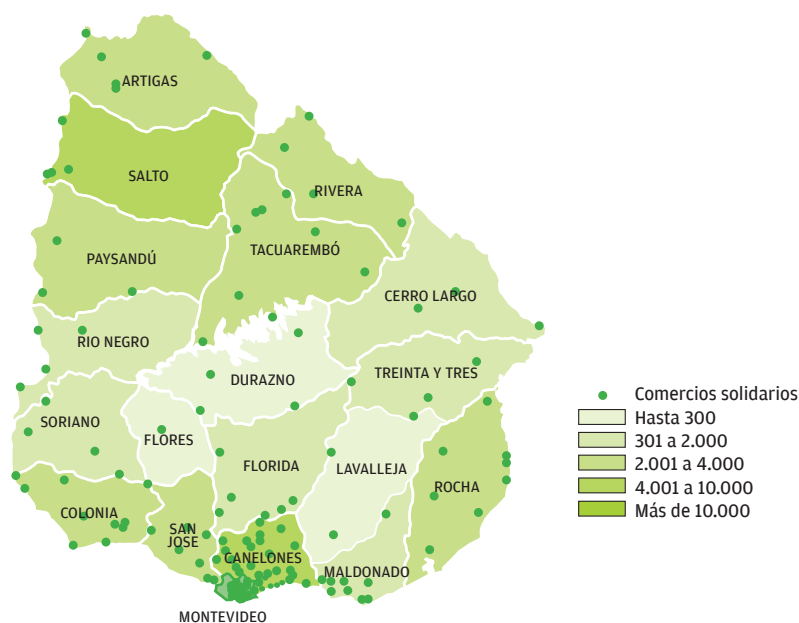
Según el informe interno de avance del grado de cumplimiento de metas para el 2013, en agosto de este año «se encuentran trabajando con la TUS 750 comercios solidarios. Si bien en 2012 se han incorporado 200 nuevos comercios, por otro lado se han bajado una cantidad similar. La razón principal radica en la implementación del Decreto que reglamenta la Ley 18910. Esta ley exonera del pago del IVA a los beneficiarios que realicen compras con la TUS, recayendo en el Comercio los perjuicios derivados de la pérdida de liquidez y los costos asociados a la tramitación de resguardos. Estos costos operativos han llevado a muchos comercios a bajarse del sistema».⁸²

Por otro lado, durante el año 2012 se llevó adelante entre la DINEM y el programa el primer censo de comercios en búsqueda de información para mejorar el relacionamiento entre el programa y los comercios, con el fin de una mejor atención a los beneficiarios. Se analizaron las principales características de los comercios, un análisis preliminar de precios y variedad de los productos básicos ofrecidos, así como la conformidad de los comercios con los diferentes actores del programa.

⁸¹. Los Comercios Solidarios son supervisados en forma permanente mediante visitas del equipo afectado a esta tarea. También se da trámite a denuncias de funcionarios, beneficiarios y ciudadanos en general que detectan presuntos incumplimientos. Las sanciones varían según la entidad de la infracción.

⁸². Informe interno: Informe de grado de cumplimiento de las Metas 2013 del Departamento de Transferencias Programa Tarjeta Uruguay Social.

Gráfico 67. Distribución espacial de comercios solidarios por departamento, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Presupuesto ejecutado

La asignación presupuestal al componente alimentario (Apoyo Alimentario, según se designa en la Ley 18719 de Presupuesto Nacional Período 2010-2014) consiste en \$ 1.156.000.000, de los cuales el 95 % corresponden a la transferencia monetaria para compra de alimentos y artículos de higiene y el 5 % al complemento para la compra de leche fortificada. Las erogaciones correspondientes a sueldos directos y otros gastos no surgen de la asignación presupuestal. Así, en el 2011 el programa ejecutó el 89 % del presupuesto asignado y en el 2012, 102 %.

Cuadro 51. Presupuesto ejecutado por el programa, en pesos uruguayos, 2011 y 2012

Presupuesto	2011	2012
Sueldos directos	5.073.772	3.632.460
Gastos	96.148	26.257
Prestación	1.035.815.924	1.189.684.309

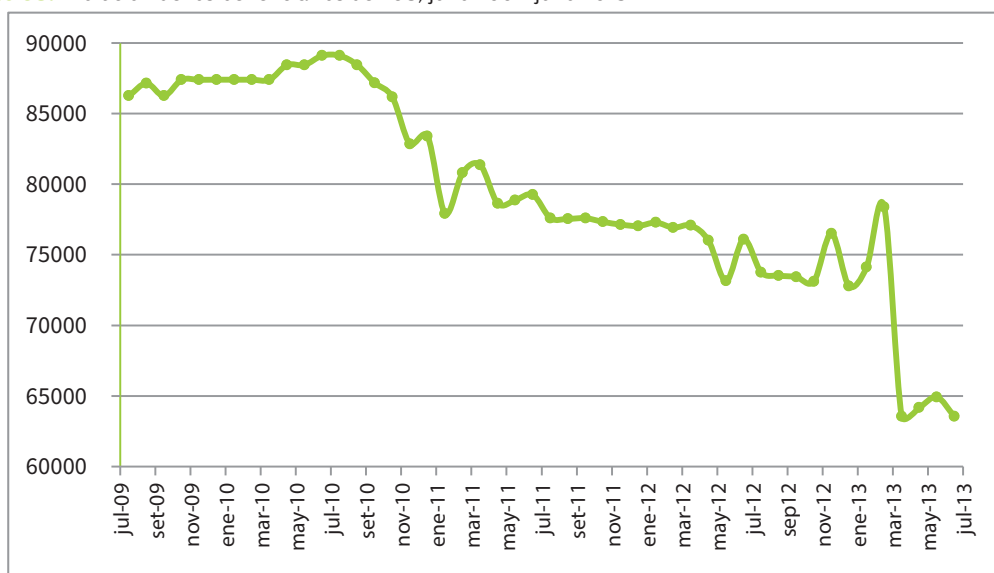
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.
Nota: Se incluyen únicamente los sueldos correspondientes al equipo de gestión del programa.

Producto

Beneficiarios

Considerando la evolución mensual de beneficiarios, se evidencia una clara tendencia a la baja en la cantidad de TUS. En particular, se observan dos grandes caídas. La primera se registra en enero del 2011, mes en el que por resolución ministerial (161/2011) se retiró la prestación a aquellos hogares que no recibían AFAM-PE. La segunda caída se observa en el mes de marzo del 2013 dado que, como se verá más adelante, se registraron una gran cantidad de egresos, con el objetivo de focalizar la población objetivo en los hogares con mayores carencias.

Gráfico 68. Evolución de los beneficiarios de TUS, julio 2009-julio 2013

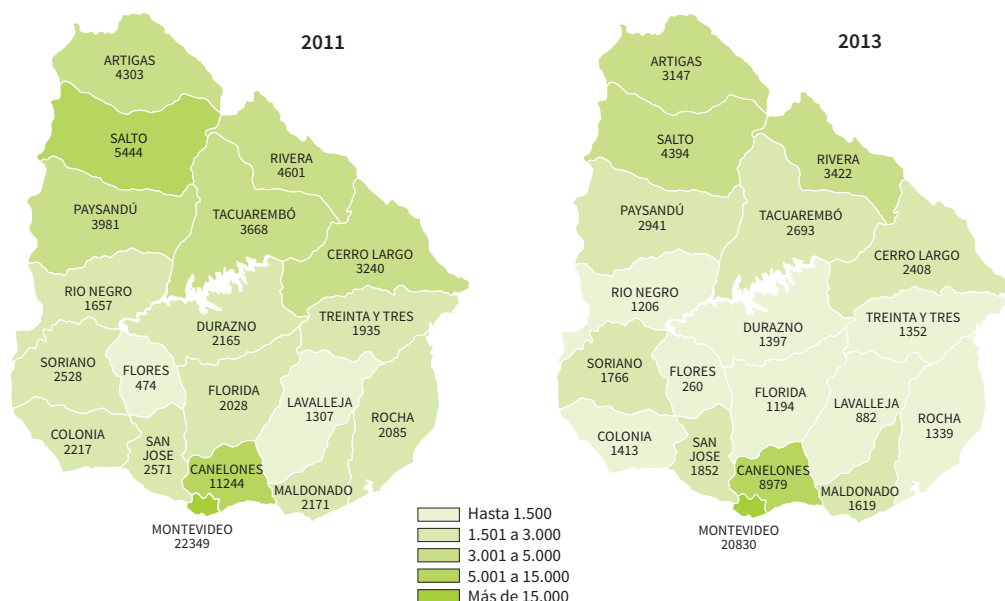


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Notas: Se consideran las tarjetas que fueron efectivamente cargadas en cada mes. Se considera desde julio del 2009 dado que fue el mes que se completó la transición de las canastas de riesgo social del INDA hacia la TUS.

El ordenamiento por departamentos según cantidad de TUS se mantiene casi sin cambios entre 2011 y 2013, aunque con una menor cantidad de hogares beneficiarios en todos (gráfico 69). El departamento con mayor cantidad de beneficiarios, en ambos años, es Montevideo, seguido de Canelones. Se destaca que la zona norte del país sigue teniendo importante cantidad de hogares en situación de vulnerabilidad.

Gráfico 69. Evolución de los beneficiarios de TUS por departamento, 2011 y 2013



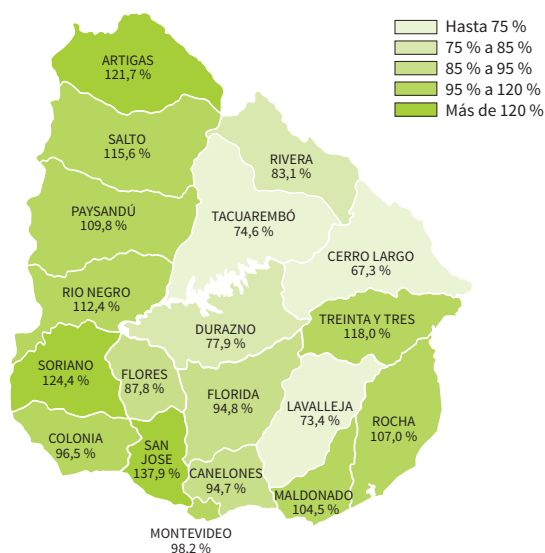
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: Para los datos desagregados por departamento, en el 2011 se consideró el mes de diciembre y en el 2013 el mes de julio.

Interesa ver también la cobertura bruta por departamento del programa, que se mide como la proporción entre la cantidad de beneficiarios que tiene el programa, comparado con la totalidad de hogares objetivo a los que apunta. En el gráfico 70 se puede observar dicha distribución.

En el total del país este indicador se sitúa, en promedio, en un 98,2 y 96,8 % para Montevideo e interior, respectivamente. Al mirar por departamentos encontramos casos por encima del 100 % (los extremos son San José con un 137 % y Mercedes con un 124 %) y otros por debajo (Cerro Largo con un 65 %).

Gráfico 70. Cobertura de TUS por departamento, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos administrativos y ECH 2011.

En relación a los beneficiarios también es relevante especificar la situación de las diversas modalidades de ingreso explicadas al inicio de este capítulo.

En cuanto a los cupos especiales, según los informes internos del programa, al primero de agosto del 2013,⁸³ sobre un total de 425 cupos pasibles de ser utilizados, los distintos dispositivos territoriales hicieron uso de un 78 % de ellos (332). En la medida que el protocolo implica una posterior visita del MIDES a los hogares como forma de evaluar la continuidad del beneficio y liberar los cupos para disponibilidad de la oficina, tenemos que un 43 % han sido visitados y sobre ellos se encuentra un 74 % de correcta focalización en términos de vulnerabilidad medida por el ICC. El 26 % restante no supera el umbral que indicaría no seguir siendo beneficiario del programa, pero «es importante destacar que la existencia de visitas con resolución negativa no significa una mala asignación de estos cupos. Para esto es importante el análisis caso a caso, determinando las causas de ese otorgamiento, las cuales pueden deberse a factores coyunturales o a la extrema vulnerabilidad en variables que no son captadas por el índice de carencias críticas, como ser enfermedades, situaciones de violencia doméstica, etc.».⁸⁴

El cuadro 52 resume la información referida a cupos especiales para cada departamento del país.

⁸³. Documento interno: Altas por cupo especial, Programa Tarjeta Uruguay Social, 1.º de agosto del 2013.

⁸⁴. *Ibidem*.

Cuadro 52. Distribución de cupos especiales por departamento, en cantidades, julio 2013

Departamento	Cupos totales	Cupos solicitados	Cupos liberados	Saldo	Resoluciones positivas	% de positivas sobre cupos visitados	Resoluciones negativas	% de negativas sobre cupos visitados
Cerro Largo	15	29	10	6	10	100 %	0	0 %
Lavalleja	25	16	6	5	6	100 %	0	0 %
Rocha	15	9	1	12	1	100 %	0	0 %
Salto	15	15	9	19	9	100 %	0	0 %
San José	25	2	1	19	1	100 %	0	0 %
Rivera	25	25	9	9	8	89 %	1	11 %
Of. Derivaciones	30	23	21	23	18	86 %	3	14 %
Río Negro	15	16	7	6	6	86 %	1	14 %
Durazno	25	8	6	18	5	83 %	1	17 %
Montevideo	15	28	9	11	7	78 %	2	22 %
Artigas	25	21	13	17	10	77 %	3	23 %
Canelones	20	25	7	7	4	57 %	3	43 %
Flores	25	13	7	9	4	57 %	3	43 %
Florida	15	10	2	7	1	50 %	1	50 %
Maldonado	25	16	6	10	3	50 %	3	50 %
Paysandú	25	8	2	19	1	50 %	1	50 %
Soriano	20	14	4	5	2	50 %	2	50 %
Treinta y Tres	20	18	8	15	4	50 %	4	50 %
Tacuarembó	25	14	5	16	2	40 %	3	60 %
Colonia	20	22	9	2	3	33 %	6	67 %
Total	425	332	142	235	105	74 %	37	26 %

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

El programa observa que los criterios para adjudicar los cupos han sido distintos según las diferentes OTE, donde los han utilizado para agilizar el acceso a la prestación TUS en situaciones de extrema vulnerabilidad socioeconómica y que por lo tanto entendían que el beneficio sería otorgado; mientras que en otros casos se recurrió a las altas por cupo especial para atender situaciones de diverso tipo que no necesariamente corresponden a la población objetivo del programa TUS, pero que sabiendo que el beneficio sería de carácter transitorio, constituía un recurso de apoyo en el trabajo con la familia. En síntesis, podemos decir que el mecanismo de cupos especiales ha sido una herramienta útil para dar respuesta a algunas demandas en el territorio y se evalúa positivamente el uso que se le ha dado por los operadores en general.⁸⁵

En cuanto a la incorporación de la población trans al programa, la última información disponible a un año de la resolución 1160/2012 indicaba que se recibieron 624 solicitudes en todo el país, de las cuales 536 ya se encontraban en manos de sus beneficiarios. Las restantes se dividían en tarjetas en trámites y prontas para su entrega. En el cuadro 53 se presenta la distribución por departamento de las solicitudes y entregas de tarjetas trans.

85. *Ibidem.*

Cuadro 53. Solicitudes y entregas de TUS a personas trans, setiembre 2012-setiembre 2013

	TUS trans solicitadas	TUS trans entregadas
Montevideo	228	222
Artigas	20	8
Canelones	45	42
Cerro Largo	44	34
Colonia	14	11
Durazno	15	15
Flores	8	7
Florida	13	12
Lavalleja	9	8
Maldonado	20	14
Paysandú	15	14
Río Negro	16	12
Rivera	56	39
Rocha	3	2
Salto	42	35
San José	25	19
Soriano	35	28
Tacuarembó	7	5
Treinta y Tres	9	9
Total	615	527

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Leche fortificada

Desde enero del 2012 se adicionó a la TUS el beneficio «leche MÁS fortificada con hierro»,⁸⁶ en cumplimiento con la Ley 18071 que establece la fortificación con hierro de la leche que se entrega en los planes de alimentación institucionales. Este beneficio consiste en el derecho a retirar mensualmente en los comercios solidarios un kilo de leche en polvo fortificada con hierro por cada niño menor de 3 años inclusive o embarazadas del hogar. Esta acción forma parte de una estrategia interinstitucional para disminuir la anemia infantil, que implica graves consecuencias para el adecuado crecimiento y desarrollo de niños y niñas.

En el 2012, primer año de implementación, la proporción de leche acreditada que fue efectivamente retirada por los usuarios alcanzó un 79,7 %. Las dificultades en el retiro de la leche se asocian principalmente al desconocimiento del nuevo beneficio y a cuestiones logísticas vinculadas a la distribución, ingreso de stock en los comercios, entre otros aspectos. En el primer semestre del año 2013 el porcentaje de leche acreditada que fue retirada ascendió al 85 %.

Desde el programa, en coordinación con ASSE, INDA, CAIF y las OTE, se realizó una fuerte campaña de difusión del beneficio. A su vez, esta nueva dimensión implicó reforzar el trabajo del equipo de TUS

86. Si bien la marca es propiedad del Estado, la empresa responsable de la elaboración, empaquetado y distribución de este producto a comercios solidarios es Conaprole, adjudicada por un llamado a licitación.

con los comercios solidarios, para el seguimiento y monitoreo del proceso de distribución y entrega del producto en todas sus etapas.

Focalización

El trabajo de campo iniciado desde fines del 2011 tiene como objetivo corregir errores de focalización que, en base a la ECH del 2009, se encontraban en 42 y 64 % para el error de tipo I y de tipo II, respectivamente (*Informe MIDES 2009-2010*). Los principales resultados de este ya pueden destacarse, en la medida que el 60 % de los beneficiarios que tenía el programa en el 2011 fueron visitados por el MIDES para actualizar su información y corregir su situación en relación a la prestación (ver más adelante el recuadro «Ajustes de focalización de TUS a partir del trabajo de campo» y el capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias»).

La ECH del INE es la fuente de información principal para realizar los análisis de focalización de programas de transferencias condicionadas y no condicionadas, tales como AFAM-PE o TUS. Sin embargo, no permite aproximarse a los cambios realizados en este período en el programa.

Lo expuesto en el segundo apartado de este capítulo muestra en el eje de tiempo que es a finales del 2012 y sobre todo durante el 2013 cuando se realizan los mayores cambios que afectan a los hogares objetivo del programa. De esta manera y en función de las características metodológicas de la ECH no es posible analizar cambios en la última encuesta disponible (correspondiente al 2012) y probablemente capte efectos parciales en el 2013, debido a que durante este año existen altas y bajas considerables en el programa. Por ello, como aproximación a analizar el tránsito del programa hacia la mejora de la focalización, se optó por realizar una comparación entre los perfiles de los hogares objetivo de TUS, aquellos hogares objetivo de AFAM-PE, pero no tan vulnerables como para tener TUS, y los hogares no vulnerables.

Esto se hará en base a la ECH 2011, en tanto fue base informacional con la que se construyó el índice y los umbrales actualizados del programa, y se compara con la información relevada en campo y sobre las que se decidieron las altas, bajas y modificaciones.

Perfil de la población

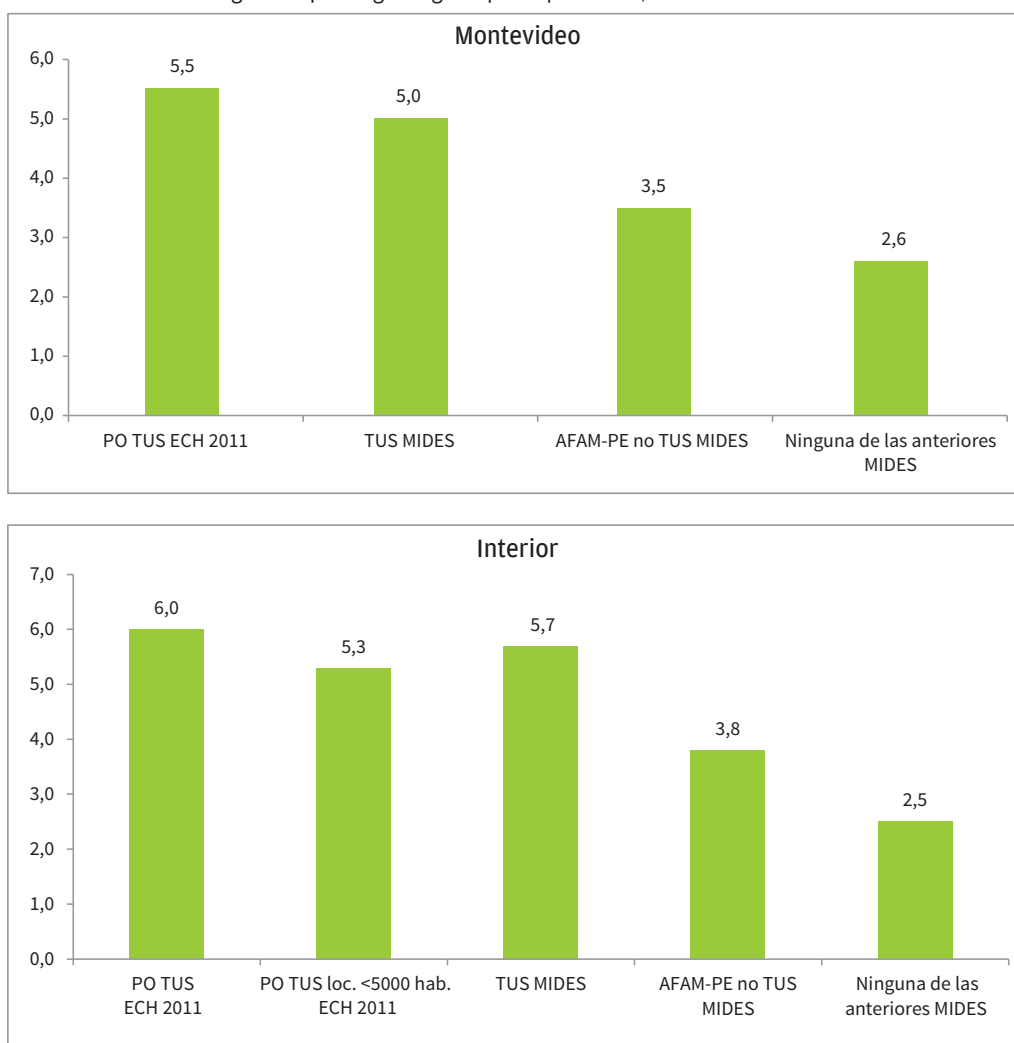
Observar las características principales de los hogares que están dentro de la población objetivo en las principales dimensiones socioeconómicas (integración del hogar, educación y vivienda) permite saber si el trabajo alcanzado al momento de la publicación de este informe (mediante la comparación de perfiles) tiene el rumbo correcto.

Integración del hogar

El gráfico 71 muestra el promedio de la cantidad de integrantes en el hogar según su pertenencia a la población objetivo del programa, para la ECH 2011 y los datos relevados por el MIDES, separando Montevideo e interior. Como puede observarse, en Montevideo este promedio asciende a 5,5 integrantes en las estimaciones de población objetivo y alcanza un promedio de 5 personas, según los datos de los relevamientos del MIDES. Por otro lado, aquellos hogares que no pertenecen al programa y los que tampoco alcanzan los umbrales exigidos para asignaciones familiares se encuentran en 3,5 y 2,6 integrantes por hogar promedio, respectivamente. En el interior del país este indicador llega a 6 y a 5,3 integrantes promedio según la ECH 2011 para las localidades de más y menos de 5000 habitantes, respectivamente. Los relevamientos del MIDES muestran las diferencias de este indicador según si

pertenecen al programa TUS o no, llegando a ser esta de 2 personas menos para los hogares que perciben AFAM-PE pero no TUS y de 3 para los que no perciben estas prestaciones.

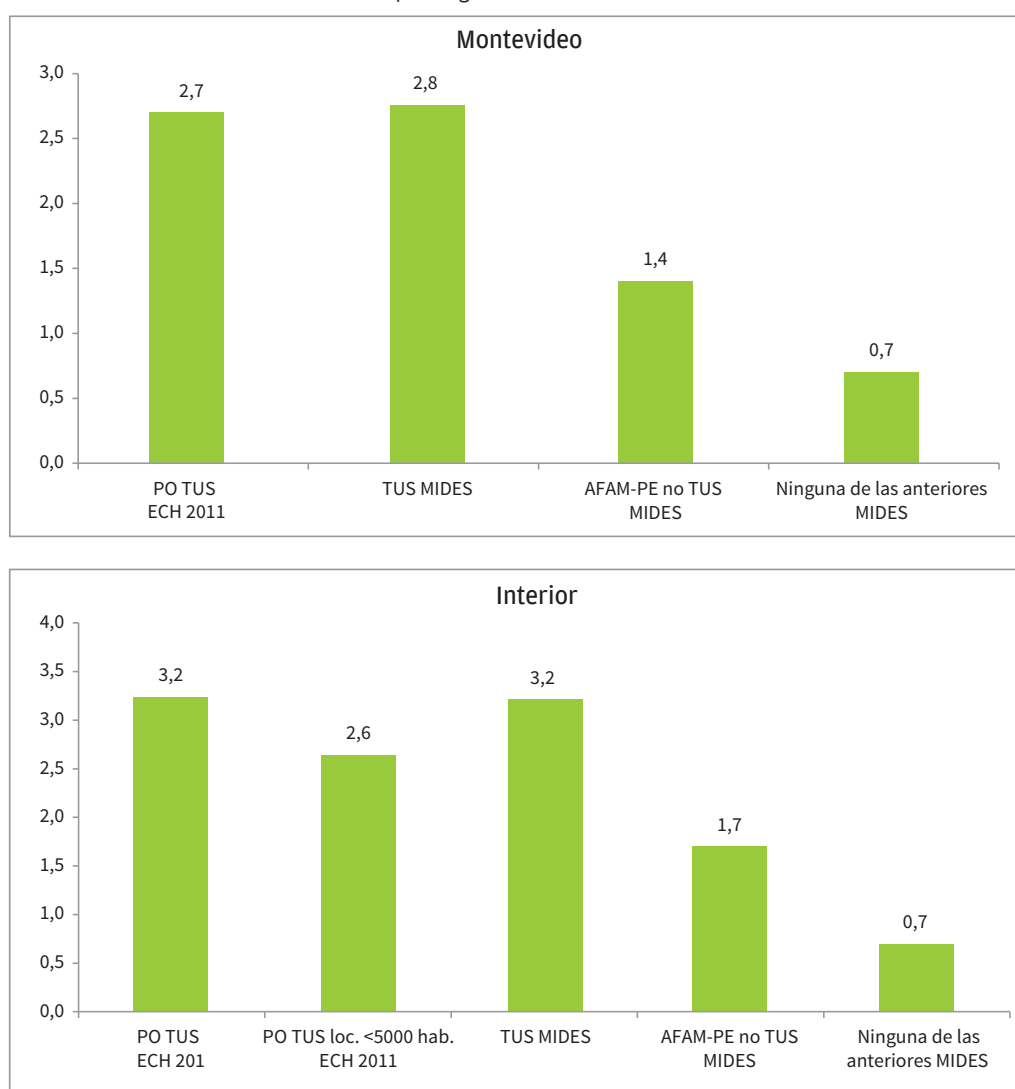
Gráfico 71. Promedio de integrantes por hogar según tipo de población, Montevideo e interior



Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

En el gráfico 72 se muestra la información para el promedio de integrantes menores de 18 años, y se puede observar diferencias similares a las descritas para la totalidad de integrantes en el hogar. Tanto en Montevideo como en el interior la cantidad de menores de 18 años en los hogares es sustancialmente mayor para la población TUS, según la ECH y el relevamiento del Ministerio, lo que explica incluso las diferencias existentes en la totalidad de integrantes. A su vez, la cantidad de niños menores de 3 años es el doble en los hogares TUS respecto a los hogares que superan el umbral de AFAM-PE y 6 veces superior al de aquellos hogares que no son elegibles por ninguno de los dos programas. Mientras el promedio de menores de 3 años se sitúa en 0,6 por hogar TUS, este no llega a 0,4 en los AFAM-PE y alcanza a 0,1 en el resto de los hogares.

Gráfico 72. Promedio de menores de 18 años por hogar Montevideo e interior

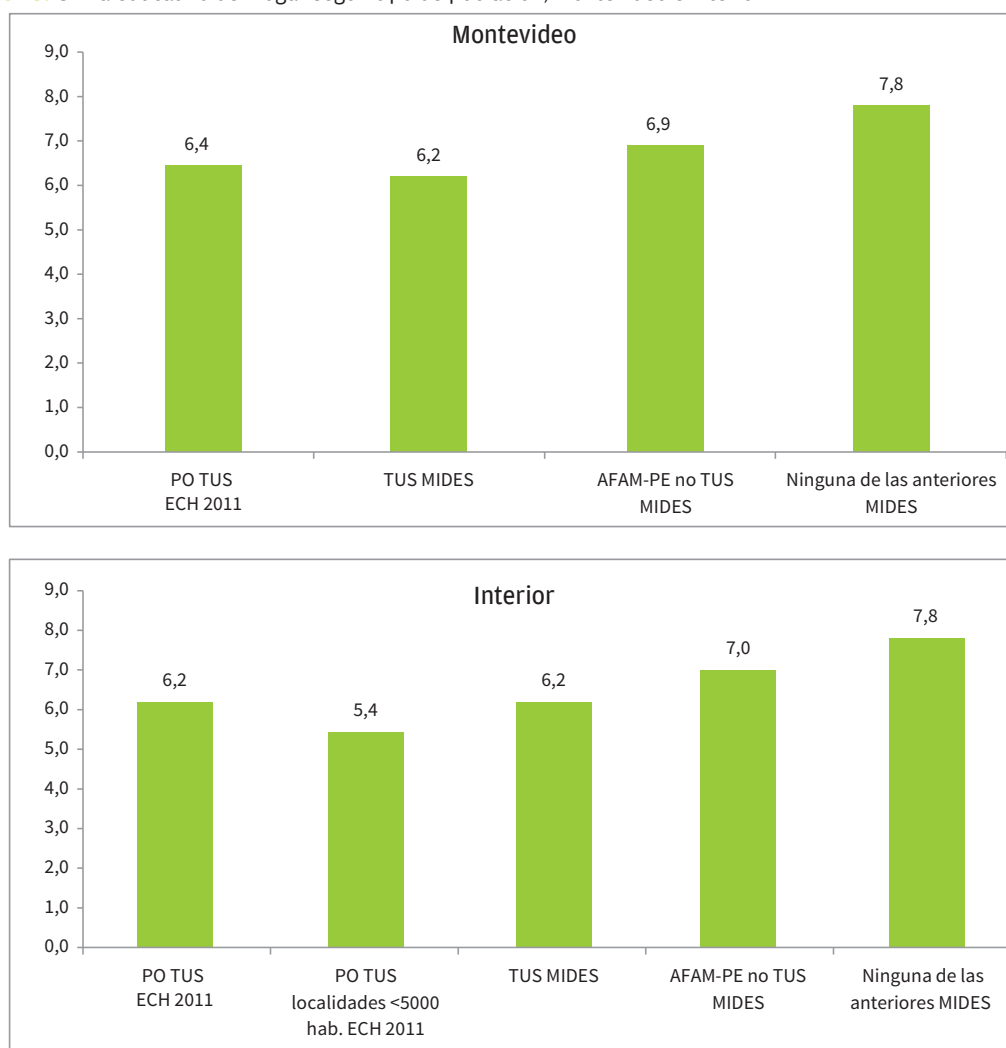


Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Clima educativo del hogar

El gráfico 73 muestra los datos para el clima educativo del hogar⁸⁷ y en el gráfico 74 el promedio de años de educación de los jefes de hogar. Si bien esta no es una variable cambiante en el tiempo, permite comparar las diferencias que existen entre los diferentes universos de hogares.

Gráfico 73. Clima educativo del hogar según tipo de población, Montevideo e interior

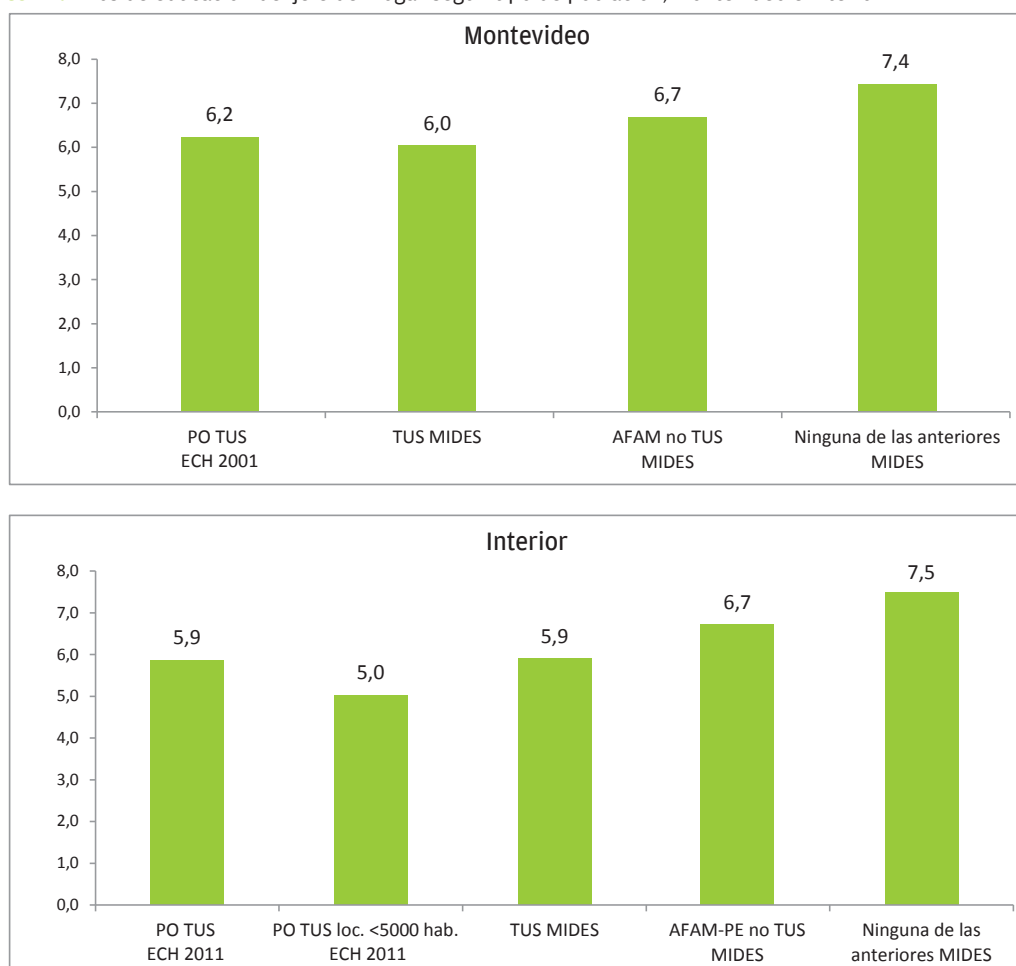


Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Por su parte, los años de educación del jefe no difieren en demasía de los indicadores de clima educativo por hogar. Mientras los hogares TUS apenas alcanzan la primaria completa (o menos en el caso del interior), en el resto de los universos esta es superada.

87. Recordar que se calcula como el promedio de años de educación alcanzados por todos los adultos que pertenecen al hogar.

Gráfico 74. Años de educación del jefe del hogar según tipo de población, Montevideo e interior



Fuente: DINEM-MIDES, en base a ECH 2011 y relevamientos USP.

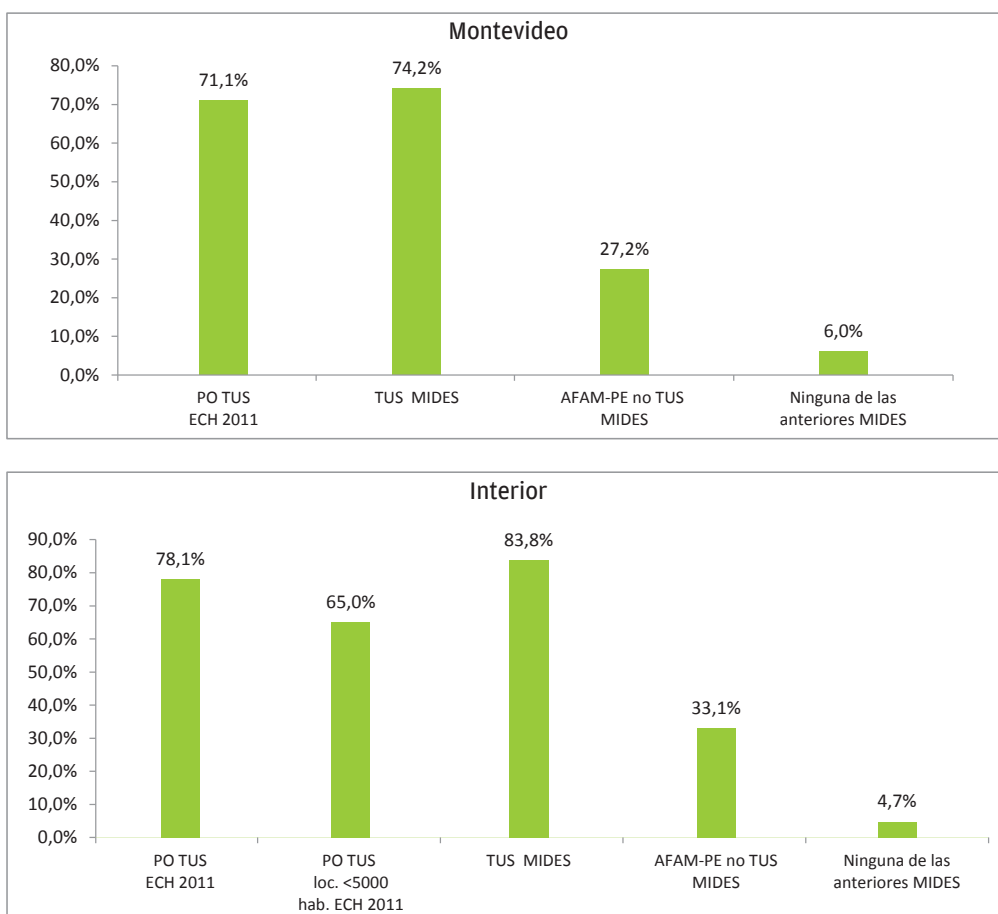
Vivienda

Se presentan cuatro indicadores relacionados a la vivienda en conjuntos de gráficos para Montevideo e interior. Se muestra el porcentaje de hogares en condiciones de hacinamiento, así como el porcentaje de hogares en los que la vivienda tiene pisos precarios⁸⁸ y el porcentaje de viviendas con techos precarios.⁸⁹ Por último, se presenta el porcentaje de hogares que no cuentan con baño, medida de la extrema vulnerabilidad en la que viven familias uruguayas.

^{88.} Se define una vivienda con piso precario a la vivienda que tiene piso de tierra sin piso ni contrapiso o solo contrapiso sin piso.

^{89.} Se define una vivienda con techo precario a la vivienda que tiene techo liviano sin cielorraso, de quincha o de materiales de desechos.

Gráfico 75. Hogares en situación de hacinamiento según tipo de población, Montevideo e interior, en porcentajes



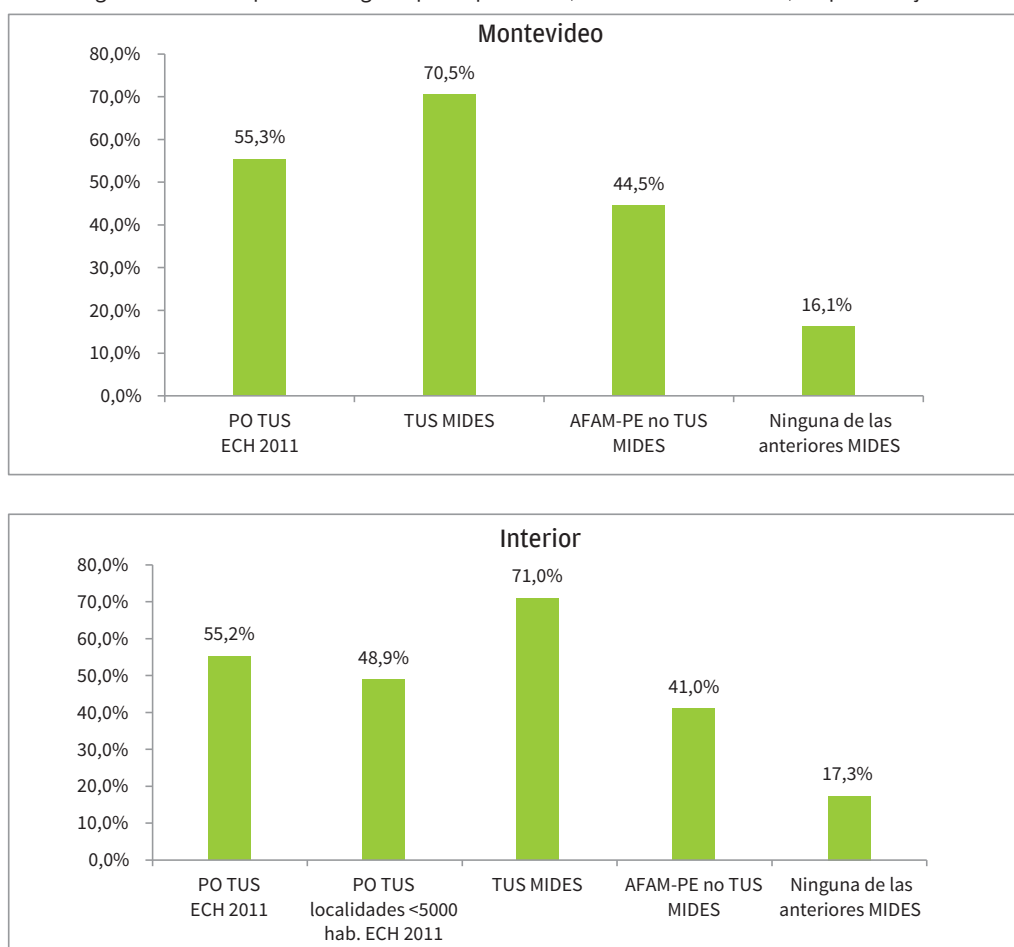
Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Las condiciones de hacinamiento afectan entre el 74 y el 83 % de las familias objetivo encontradas en los relevamientos MIDES para Montevideo e interior respectivamente, acorde a las características determinadas en la ECH 2011. Estos guarismos disminuyen en los hogares AFAM-PE, pero se sitúan en guarismos del 27 y el 33 % para las mismas regiones.

Las condiciones de precariedad en pisos y techos, utilizando una clasificación exigente para categorizar a los hogares, muestran sustanciales diferencias entre las poblaciones objetivo del programa TUS y los restantes universos poblacionales.

El gráfico 76 muestra que más del 70 % de los hogares objetivo del programa que han sido visitados por el MIDES en Montevideo e interior tienen su vivienda con techos de materiales livianos sin ciellorraso, de quinchas o de desechos. Este número supera las estimaciones realizadas en la población objetivo y se mantiene alto en aquellos hogares beneficiarios de AFAM-PE, pero que no alcanzan el umbral de carencias para ser beneficiarios de TUS.

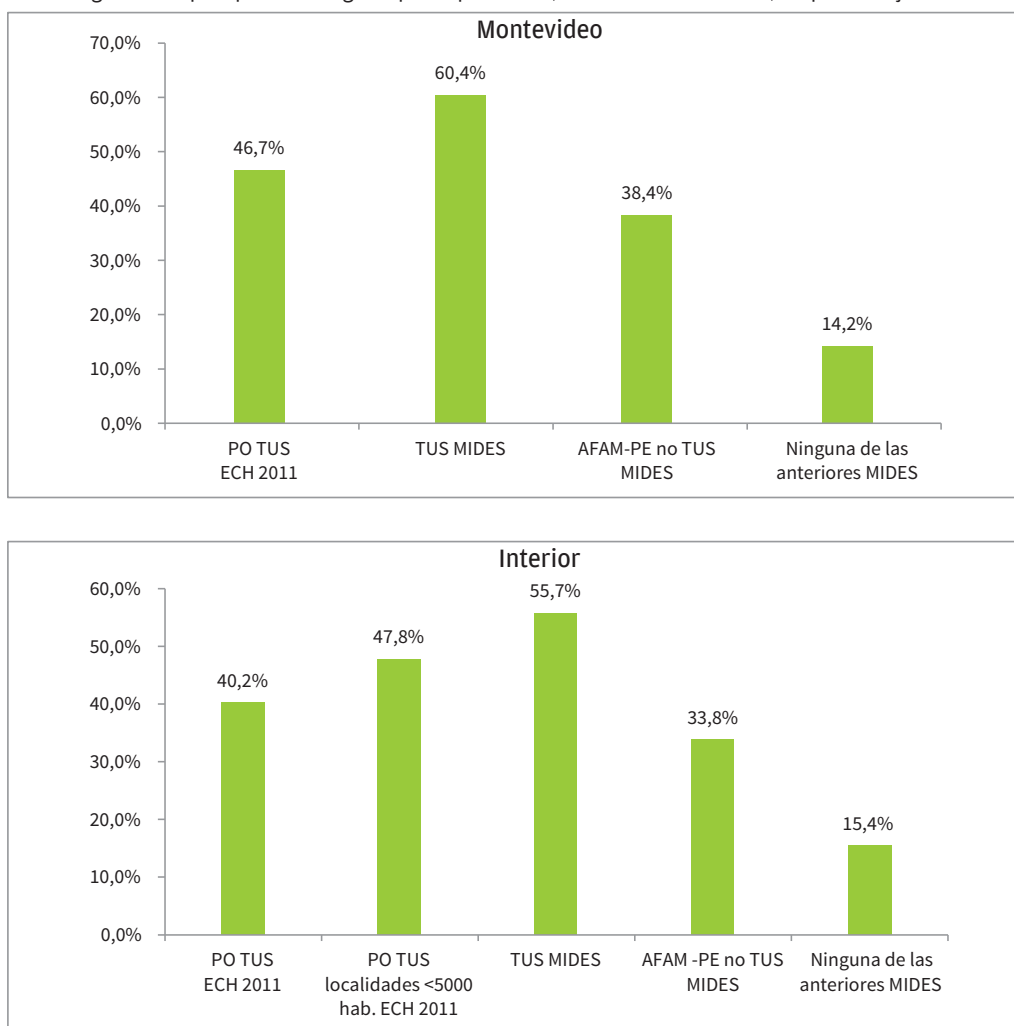
Gráfico 76. Hogares con techo precario según tipo de población, Montevideo e interior, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Situación similar se da al observar los materiales de construcción del piso (gráfico 77) para los beneficiarios de TUS relevados por el MIDES, donde más del 60 % en Montevideo y del 55 % en el interior del país viven en pisos de tierra, sin piso ni contrapiso o solo sobre contrapiso sin piso. Estos indicadores vuelven a superar las estimaciones realizadas a partir de la ECH 2011 y también mantienen alta incidencia en los hogares beneficiarios de AFAM-PE, pero que no son TUS.

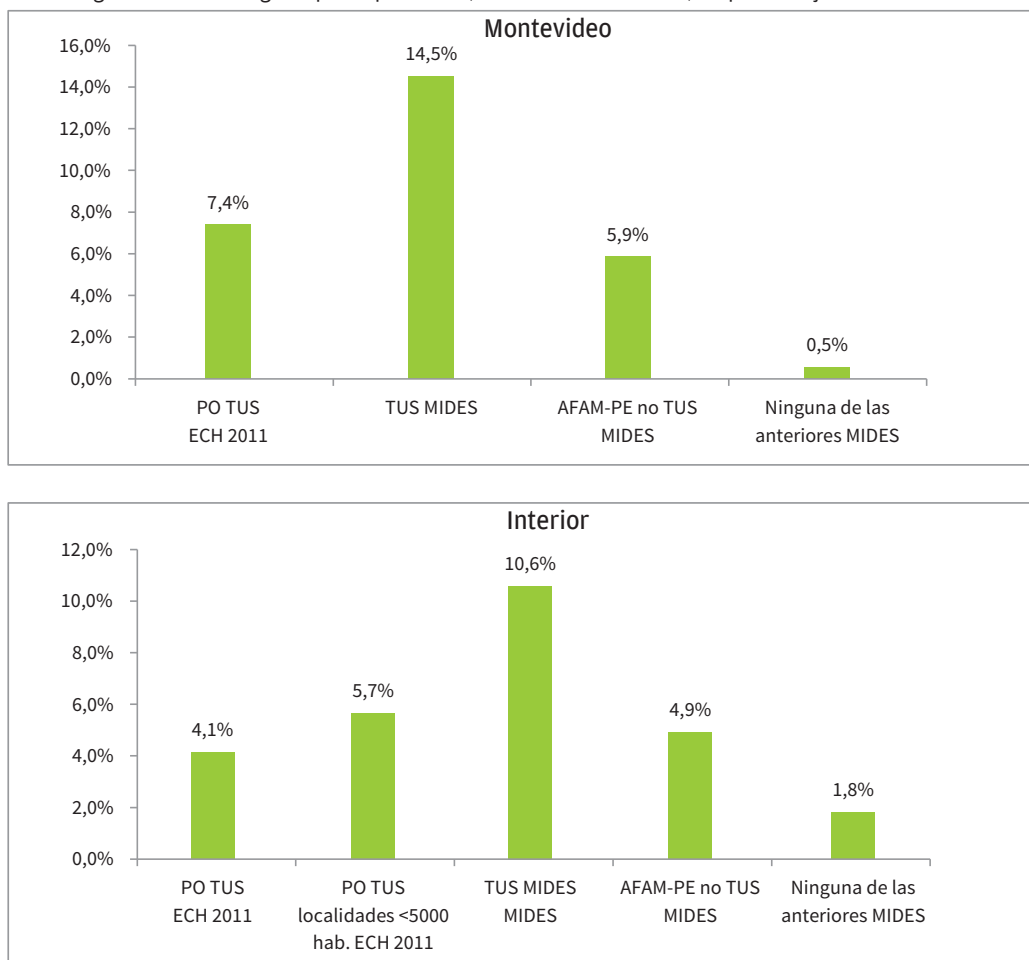
Gráfico 77. Hogares con piso precario según tipo de población, Montevideo e interior, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Por último, aquellos hogares que no cuentan con baño alcanzan a más del 10 % de los beneficiarios del programa, lo que indica la alta vulnerabilidad en la que viven.

Gráfico 78. Hogares sin baño según tipo de población, Montevideo e interior, en porcentajes



Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH 2011 y relevamientos de la USP.

Ajustes de focalización de TUS a partir del trabajo de campo

Resulta de interés analizar las modificaciones en el cobro de la prestación desde el momento que comenzó el trabajo de campo de la USP (DINEM) destinado a mejorar la focalización del programa. Para ello se utiliza información de los registros administrativos del programa, comparados en dos momentos del tiempo (setiembre 2011 y junio 2013), donde se aprecian las modificaciones realizadas a partir del trabajo de campo.

Se encuentra que 45.085 tarjetas continúan en el programa, ya sea bajo la modalidad simple o doble. En total se registraron 27.729 bajas (disminución del monto o cese del beneficio), de las cuales el 91 % representan una salida del programa (el 73 % cobraban TUS simple, el 18 % cobraban TUS doble). A su vez, se registraron 17.874 altas, de las cuales 57 % representan ingreso al programa (cuadro 54).

Analizando las bajas en el período setiembre 2011-junio 2013 se encuentra que se cesó el beneficio de 25.167 tarjetas, de las cuales 9410 correspondían a beneficiarios originalmente ingresados al programa mediante la canasta de riesgo social del INDA. Esto implica que de un total de 15.000 tarjetas que tenían como origen del beneficio dicha canasta, 59 % estaban erróneamente focalizadas. En el caso de las originadas en el MIDES a través del PANES (unas 60.000 tarjetas) este error baja considerablemente y se sitúa en 26 %.

Cuadro 54. Ajustes de focalización de TUS a partir del trabajo de campo

Variaciones	Total	Participación (%)
Incambiados	45.085	50
Bajas	27.729	30
Doble a simple	2.562	9
Doble a no cobra	4.865	18
Simple a no cobra	20.302	73
Altas	17.874	20
Simple a doble	7.648	43
No cobra a simple	5.873	33
No cobra a doble	4.353	24

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos TUS.

Consideraciones y sugerencias

En términos de proceso, el programa TUS ha tenido mejoras en su diseño, en la focalización y en el desarrollo de sistemas de información y gestión. En la medida que este proceso se termine de consolidar, el programa debe plantearse en el mediano plazo una evaluación de focalización e impacto, como forma de confirmar las tendencias y evaluar la incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población a la que está dirigida.

Como fue mencionado, se actualizó y unificó el criterio para la selección de su población objetivo (ICC) y se fueron flexibilizando los criterios para determinadas poblaciones (trans), situaciones de emergencia (cupos especiales) y programas prioritarios (UCC, Jóvenes en Red, Cercanías e intervenciones de vivienda).

A nivel conceptual, si bien la población objetivo del programa TUS no se había diferenciado de las restantes políticas de transferencias monetarias, Colafranceschi y Vigorito (2013: 94) señalan que «en la actualidad, casi todos los hogares que reciben Tarjeta Uruguay Social, reciben también AFAM, en la mayoría de los casos no contributiva. Esto refuerza la idea de que ambas prestaciones podrían tratarse como parte de la misma intervención». No obstante, se encuentran elementos que distinguen ambas transferencias. En primer lugar, se ha definido específicamente un universo total de 60.000 tarjetas (y 30.000 duplicadas) seleccionadas por el mismo instrumento que las AFAM-PE, pero con umbrales más estrictos en cuanto a condición de vulnerabilidad. A su vez, acceden a la TUS los hogares sin menores de edad que se encuentren en dicha situación de carencias críticas y finalmente esta no se encuentra sujeta a contraprestaciones.

En este sentido y como parte de las definiciones aún pendientes, y al igual que para las AFAM-PE, es necesario definir los criterios de vigencia y actualización de la información, de forma de tener no solo las visitas masivas a hogares como fuente de ingreso al programa y actualización de la información.

La decisión de incorporar colectivos más reducidos y con diferentes criterios plantea un desafío importante en cuanto a disponibilidad e intercambio de información con la interinstitucionalidad ejecutora de dichos programas para poder realizar evaluaciones consistentes de su funcionamiento y su relacionamiento con la prestación.

Desde la perspectiva de los beneficiarios se destaca la necesidad de mejorar la accesibilidad a quienes viven en zonas rurales a comercios o puntos de venta o, en su defecto, encontrar instrumentos alternativos para que estos beneficiarios logren acceder a los productos básicos de alimentación e higiene a partir del beneficio del programa. En momentos del cierre de este informe se está analizando, a partir de un piloto realizado en el departamento de Durazno, la posibilidad de incluir una parte de montos para transporte en la prestación, como forma de facilitar el acceso a comercios.

La disponibilidad de mayores puntos de ventas es otro desafío importante que redundaría en mayores libertades para los beneficiarios a la hora de elegir precios y productos que pueden no estar disponibles en la red actual. La opción de ampliar el uso de la tarjeta en las grandes superficies, definida mientras se cerraba este informe, puede colaborar en este sentido.

Asistencia a la Vejez

Presentación del programa

El Programa Asistencia a la Vejez se ampara en la Ley 18241 del 2008, que crea una transferencia monetaria no contributiva para personas entre 65 y 69 años de edad que integren hogares en situación de carencias críticas y con recursos económicos escasos.

La prestación consiste en una transferencia de dinero equivalente al monto de la pensión por vejez e invalidez, que ascendía a \$ 6100 en enero del 2013. Las personas beneficiarias no podrán percibir ingresos que superen ese monto y si percibieran ingresos inferiores, la transferencia compensará la diferencia hasta llegar a ese valor.

Para acceder al beneficio, los postulantes completan un formulario de solicitud en las distintas ventanillas del MIDES. Posteriormente, se realiza una visita en el domicilio y en base a la información relevada a partir de un formulario estandarizado se elabora un informe de carácter cualitativo sobre las condiciones de vida de la persona (Informe Social). Con la información recabada se calcula un ICC.⁹⁰ El Informe Social, conjuntamente con el tope de ingreso personal y del hogar,⁹¹ es determinante para el acceso al beneficio.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Las estimaciones e indicadores que se presentan en este apartado se realizaron en base a dos fuentes de información. Para los indicadores de contexto se recurrió a la ECH que realizó el INE en el 2012, mientras que para la descripción de los beneficiarios se utilizó la información sistematizada en bases administrativas del MIDES.

Contexto

En este apartado se intenta operacionalizar la captación de la población objetivo, definida como las personas entre 65 y 69 que integren hogares en situación de carencias críticas y con recursos económicos escasos, en base a la ECH 2012. Para ello se consideran dos aproximaciones que constituyen dos escenarios de captación. El primer escenario considera como población objetivo a las personas entre 65 y 69 años de edad, que pertenecen al primer ventíl de ingresos per cápita del hogar, es decir, a los hogares del 5 % más pobre por ingreso. El segundo escenario comprende a las personas entre 65 y 69 que superan el umbral del ICC construido específicamente para el programa.

El cuadro 55 muestra que en el primer escenario la población objetivo asciende a 2983 personas, mientras que el segundo escenario comprende a 1611 personas. Se destaca que los escenarios plantean distribuciones regionales bien diferenciadas. Del escenario que utiliza como instrumento una medida de ingreso resulta que el 27,3 % de la población objetivo es de Montevideo, mientras que el escenario que se basa en el ICC aumenta de manera importante el peso relativo de Montevideo entre la población objetivo.

Si se comparan ambos criterios, 676 casos coinciden (23 % escenario 1 y 42 % del escenario 2) y se distribuyen en partes iguales entre Montevideo e Interior.

⁹⁰. El ICC que se utiliza para el programa Vejez fue construido con la misma metodología utilizada para el de AFAM-PE y TUS, pero de forma de captar específicamente a la población objetivo del programa. Por tal motivo, los ponderadores utilizados difieren del ICC AFAM-PE y TUS.

⁹¹. Además del tope de \$ 6100 para los ingresos de la persona postulante, existe un tope de ingresos per cápita del hogar de \$ 3000.

Cuadro 55. Distribución de la población objetivo según escenario y región, 2012

Región	Escenario 1 (ingreso)		Escenario 2 (ICC)	
	Casos	%	Casos	%
Montevideo	813	27,3	728	45,2
Interior	2.170	72,7	883	54,8
Total	2.983	100	1.611	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH del INE, 2012.

Recursos

Recursos humanos

El personal que trabaja directamente en la gestión del programa son dos personas (una encargada y un asistente). A su vez, existen recursos de otras Direcciones que realizan tareas vinculadas a Asistencia a la Vejez, pero no exclusivamente. Es el caso del equipo de campo y análisis de la USP de la DINEM para la realización de visitas y el cálculo del ICC, los choferes de la División Logística y personal de informática de DIGESE.

Es importante aclarar que si bien la selección de la población objetivo, las visitas a domicilios, inscripciones y reclamos los realiza el MIDES, es el BPS el que se encarga de realizar los pagos correspondientes a esta prestación.

Presupuesto ejecutado

El análisis del presupuesto del programa muestra que en el 2011 y en el 2012 este representó casi el 7 % del presupuesto total del MIDES y casi el 10 % del presupuesto para transferencias. En ambos años el presupuesto ejecutado es levemente superior al asignado, hecho que responde a que mientras el presupuesto es fijo, el monto de la prestación se ajusta de manera similar a las pensiones a la vejez, lo que produce una falta de recursos que se cubre con refuerzo presupuestal.

Cuadro 56. Presupuesto del programa, 2011-2012

Año	Presupuesto	Ejecutado	Participación en el presupuesto MIDES
2011	154.000.000	164.395.643	8,26 %
2012	154.000.000	170.984.387	7,08 %

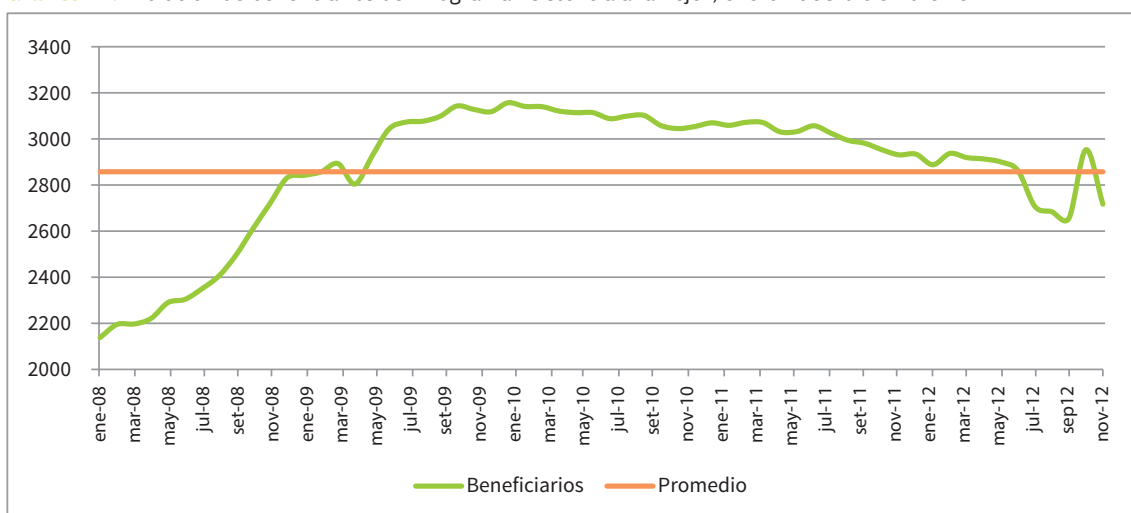
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Productos

Beneficiarios

El programa comenzó con 2138 personas beneficiarias en enero del 2008, que migraron del PANES, y llegó a un máximo de 3157 en enero del 2010. A partir de allí, la cantidad de personas beneficiarias ha venido disminuyendo sistemáticamente, llegando en los últimos meses a ser incluso inferior al promedio del período. En diciembre del 2012 el programa atendió a 2717 personas.

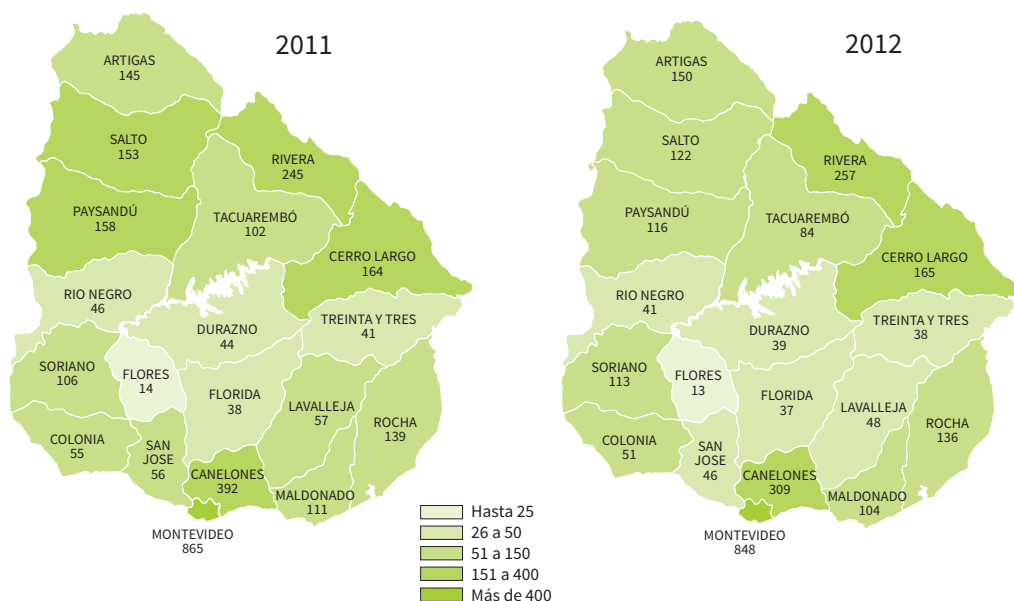
Gráfico 79. Evolución de beneficiarios del Programa Asistencia a la Vejez, enero 2008-diciembre 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Respecto a la cantidad de beneficiarios por departamento, Montevideo tiene un mayor número de beneficiarios, seguido de Canelones y Rivera. La variación entre diciembre del 2011 y diciembre del 2012 muestra que, a excepción de Artigas, Cerro Largo, Rivera y Soriano, el resto de los departamentos vieron disminuir la cantidad de beneficiarios. El departamento que disminuyó en mayor medida fue Canelones, seguido de Paysandú y Salto.

Gráfico 80. Beneficiarios de Asistencia a la Vejez, por departamento, 2011 y 2012



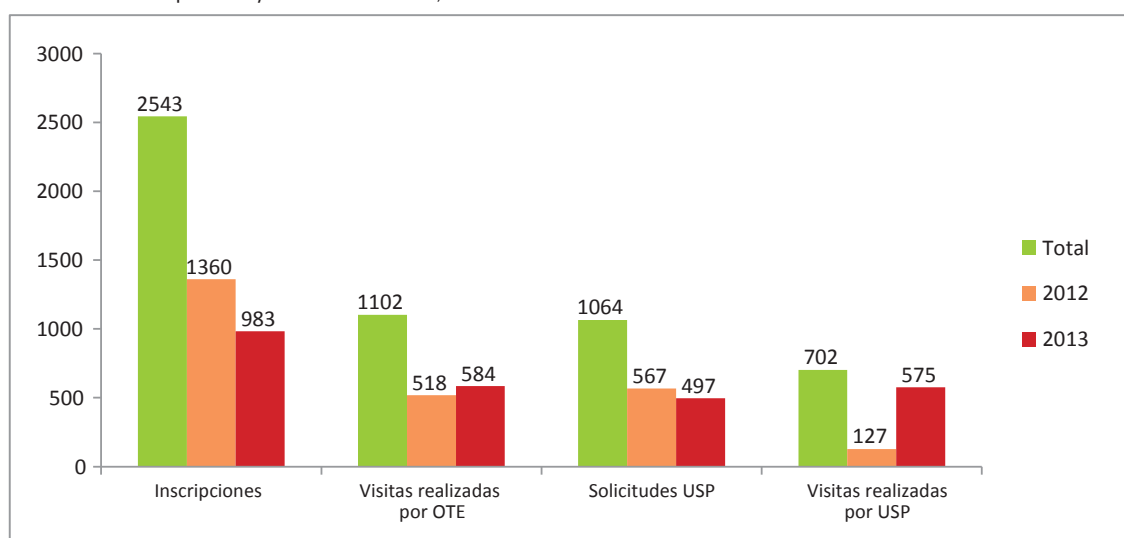
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

En el gráfico 81 se observa el proceso de trabajo que se ha desarrollado en los últimos dos años. El ingreso de beneficiarios al programa se realiza mediante inscripción en las ventanillas del MIDES o, en menor grado, mediante la visita a hogares por parte de la USP, si se encuentra a un adulto mayor

que cumple las condiciones de elegibilidad para percibir la prestación. Las inscripciones recibidas por el programa son analizadas y aquellas que cumplen con los requisitos establecidos se envían a la USP para la realización de la visita. Las OTE del MIDES también realizan visitas para el otorgamiento de esta prestación.

Como se muestra, desde enero del 2012 hasta agosto del 2013, se recibieron 2543 inscripciones. De estas, 1064 derivaron en solicitud de visita a la USP y 702 ya fueron visitadas. En el 2013 aumentó la cantidad de visitas realizadas por la USP para esta prestación; tendencia que pretende consolidarse, a los efectos de disminuir los tiempos de demora entre la solicitud y resolución del acceso al beneficio, así como permitir la tecnificación de estos procesos y la georreferenciación de los beneficiarios del programa. Esto último permite, entre varias ventajas, realizar estudios de accesibilidad a otro tipo de prestaciones y servicios en la población atendida por el programa.

Gráfico 81. Inscripciones y visitas realizadas, 2012-2013



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Perfil de los participantes

Se estudia el perfil de la población beneficiaria en relación a variables de educación, salud y vivienda, comparándola con el perfil del total de la población del país en ese tramo etario. Esto constituye una aproximación al estudio de la focalización del programa, en tanto no es posible estudiarlo por su no captación en la ECH.⁹²

Se destacan algunas diferencias por su magnitud. En primer lugar, tanto la cantidad de años de educación como el clima educativo del hogar son menores entre las personas beneficiarias en comparación a las personas pobres o pertenecientes al 5 % de menores ingresos; y muy inferiores en comparación con el total de la población en el tramo etario. En efecto, los beneficiarios presentan un promedio de años de educación de 4,3, mientras que el promedio en el total de la población entre 65 y 69 años es de 7,9 años.

92. No es posible su captación en ECH, porque no se releva el cobro específico de la prestación.

En segundo lugar, se destaca la proporción de personas beneficiarias que se atienden en salud pública, que más que triplica la proporción correspondiente a las personas entre 65 y 69 años de edad. El 87,4 % de beneficiarios declaran tener cobertura pública de salud frente al 28 % del total poblacional en ese tramo etario.

En relación a las condiciones de la vivienda y habitabilidad, a excepción del hacinamiento, los perfiles de la población beneficiaria son similares a las personas pertenecientes al 5 % de menores ingresos, presentando un mayor nivel de carencias que el total poblacional entre 65 y 69 años. Por otra parte, el porcentaje de beneficiarios que habitan en viviendas sin servicio sanitario es un 27 %, cifra muy superior si se la compara al resto de las poblaciones.

La proporción de personas beneficiarias que pertenecen a hogares beneficiarios de AFAM-PE es superior a la que presentan el total de personas entre 65 y 69 años, pero menor a la proporción entre personas pobres o pertenecientes al primer ventíl.

Cuadro 57. Caracterización de la población beneficiaria, 2012

Variable	Población beneficiaria	Total población entre 65 y 69	Población bajo la línea de pobreza	Población del primer ventíl de ingreso
Distribución por sexo				
Mujer (%)	51,2	56,6	52,2	52,4
Varón (%)	48,8	43,4	47,8	47,6
Educación				
Años promedio de la persona	4,3	7,9	5,0	4,7
Clima educativo del hogar	4,6	8,4	7,0	6,7
Salud				
% de persona con cobertura pública	87,4	28	70,2	80,1
% de personas con cobertura privada	1,2	70,1	25,5	15,5
Vivienda				
% de personas viviendo en condiciones de hacinamiento	13,2	3,9	56,9	65,5
% de personas en hogares sin baño	27,4	0,3	2,9	3,7
% de personas en hogares con saneamiento precario*	4,8	0,5	3,1	3,6
% de personas con algún problema de vivienda**	85,9	43,8	81,4	83,1
Promedio de problemas de vivienda (total=12)	5,4	1,1	2,9	3,1
Otros				
% de personas en hogares AFAM-PE	17	6,4	75	83

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa y ECH del INE, 2012.

Notas: *Servicio sanitario entubado hacia el arroyo u otro. **Los problemas considerados son: humedades en el techo, goteras en el techo, muros agrietados, puertas en mal estado, grietas en los pisos, caída de revoque, cielorrasos desprendidos, poca luz solar, escasa ventilación, se inunda cuando llueve, peligro de derrumbe y humedades en los cimientos.

Cobertura bruta

A continuación, se realiza el ejercicio de estimar la cobertura en relación a los dos escenarios analizados anteriormente. Se debe aclarar que los indicadores que se presentan no corresponden a focalización en sentido estricto, ya que mientras los datos de población objetivo surgen de la ECH, los datos de población beneficiaria surgen de registros administrativos, en tanto no se pregunta sobre el acceso a este beneficio en la ECH. Es decir que, por ejemplo, no es posible identificar si las 813 personas de Montevideo en el escenario 1 se encuentran comprendidas entre las 848 beneficiarias.

Si se considera el primer escenario que ordena por ingreso, la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos por el programa es inferior a la población objetivo estimada, es decir, habría un déficit de cobertura. Esto se puede descomponer según región, resultando que mientras en Montevideo la cobertura sería prácticamente total respecto a la población estimada (104 %), en el interior se estaría atendiendo a una población algo menor que la estimada (86 %). Por otra parte, bajo el segundo escenario que ordena por ICC, tanto en Montevideo como en el interior la cantidad de población atendida supera a la población estimada, pero el exceso de cobertura sería ampliamente superior para el interior del país (212 %) respecto al de la capital (116 %).

Cuadro 58. Cobertura del programa según región y escenario, 2012

Región	Beneficiarios	PO escenario 1	Cobertura 1 (%)	PO escenario 2	Cobertura 2 (%)
Montevideo	848	813	104	728	116
Interior	1869	2.170	86	883	212
Total	2.717	2.983	91	1.611	169

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa y ECH del INE, 2012.
Nota: PO (población objetivo).

Consideraciones y sugerencias

En este apartado se plantean consideraciones respecto al instrumento y mecanismo de selección de la población beneficiaria del programa, y los sistemas de información con los que cuenta.

Como se mencionó, la resolución sobre el acceso al beneficio surge de la valoración sugerida en el Informe Social sobre las condiciones de vida de la persona, realizado en la visita por el asistente de campo de la USP-DINEM. Este mecanismo de selección que define el otorgamiento de la prestación, combinado con el ICC y el tope de ingreso establecido, responde, en parte, a las sugerencias del Informe (IECON, 2008b) sobre selección de la población objetivo. Allí se plantea que si bien los niveles de eficiencia del ICC resultan altos, «el tamaño de la muestra relativamente pequeño y los cambios registrados en la incidencia de la pobreza y la indigencia en los últimos tiempos imponen precaución en la utilización del índice de focalización construido», y se aconseja «completar el proceso de selección con otros mecanismos, como ser la realización de entrevistas calificadas» (IECON, 2008b: 6).

En línea con las sugerencias del *Informe MIDES 2009-2010*, en el que se recomendaba reeditar la discusión sobre el mecanismo de focalización de este programa, evaluando el ICC o estandarizando las dimensiones del Informe Social, se han realizado avances. El programa ha elaborado un manual orientador de las entrevistas donde se sistematizan las dimensiones relevadas en el Informe Social, que tiene como finalidad dejar constancia si el hogar se encuentra en situación de indigencia, extrema pobreza, a través del relevo de información y observaciones y percepciones en relación a las dimensiones de vivienda, salud, educación y alimentación. También se indaga sobre la capacidad de obtener ingresos, ya sea por sus propios medios o por medio de personas cercanas, además de conocer la trayectoria de la persona postulante por otros programas sociales.

Por otra parte, se está desarrollando, en conjunto con la DINEM, un análisis sobre la utilización o actualización del ICC como mecanismos para la focalización del programa.

En síntesis, los desafíos a futuro que debe plantearse el programa consisten en repensar los instrumentos de focalización (combinación de ICC e Informe Social), la informatización de los procesos y digitalización del formulario de visita, así como el desarrollo de un *software* para la gestión del programa (altas, bajas, solicitudes, reclamos, etc.).

Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)

Presentación del programa

El PASC es implementado a través de la División Protección Integral en Situaciones de Vulneración, de la DINADES del MIDES.

El programa tiene como objetivo contribuir a la reinserción sociocultural y laboral de las personas y familias en situación de calle. Está dirigido a varones y mujeres mayores de 18 años (con o sin menores a cargo), que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad biopsicosocial, en situación de calle o en riesgo de estarlo.

En el período 2011-2012, en el marco de la reestructura, programática y del MIDES en general, se generaron nuevas líneas de trabajo, entre las más destacadas se encuentra el fortalecimiento de los cupos del programa acorde a la demanda, la identificación de diferentes niveles de atención según el perfil de los usuarios, la aplicación de supervisión periódica en los centros, los diagnósticos anuales que permiten realizar un seguimiento de gestión y funcionamiento y la implementación del sistema de registro SMART en todos los centros PASC.

La nueva estructura del programa incluye cinco componentes vinculados a la atención de los usuarios: Equipo Central, Puerta de Entrada, Centros de Atención, Equipo Móvil de Calle y Call Center:

El Equipo Central del programa cumple sus funciones en las instalaciones del MIDES y gestiona el programa en sus diferentes áreas: diseño, insumos, supervisión, sistemas de información y centros de cuidados.⁹³

Puerta de Entrada es el centro donde se realiza el diagnóstico primario, derivación e ingreso al centro que corresponde al caso de cada persona. Es gestionado por una OSC, la cual trabaja en coordinación con el Equipo Central del programa. Las derivaciones realizadas toman en consideración el perfil de las personas y los cupos disponibles en los distintos centros. Presta servicios entre las 10 y las 22 horas los 365 días del año.

Los Centros de Atención contemplan las particularidades de perfiles de los diversos grupos atendidos, dando lugar al desarrollo de trayectorias personales en términos de incremento de las exigencias y los beneficios obtenidos de los servicios. Estos centros, al igual que el caso de Puerta de Entrada, son gestionados por diferentes OSC y supervisados por el Equipo Central del programa. Como parte de la reestructura, el programa ha realizado modificaciones vinculadas al servicio brindado y al tiempo y permanencia de los usuarios en los centros.

El Equipo Móvil de Calle realiza recorridas por la ciudad atendiendo las situaciones que atraviesan las personas que se encuentran en situación de calle y coordina acciones para que puedan acceder a un lugar para dormir o a otro tipo de servicios. Es gestionado por una OSC. Funciona los 365 días del año, entre las 9 y las 24 horas, incrementando el horario en dos horas en los meses del invierno. Realiza recorridas en calle y atención directa en el CENASC. Asimismo, recibe y atiende reportes del Call Center.

El Call Center es un servicio gratuito de recepción de llamadas sobre situaciones de calle. Funciona las 24 horas del día, los 365 días del año (combinando horas de atención directa con la posibilidad de dejar mensajes, que son procesados por el Equipo Móvil). Envía reportes en tres momentos del día en función

⁹³ Centros Tará, adultos mayores, dependientes, casas asistidas.

de los cuales el Equipo Móvil organiza sus recorridos. Es gestionado por una cooperativa social.

En este sentido, los centros se clasifican en las siguientes modalidades de atención:

1. Centros nocturnos: funcionan de 19 a 9 horas y ofrecen a las personas un lugar para descansar, comidas, vestimenta y posibilidad de atender su higiene personal. Se dividen, según la población a la que atienden, en refugios para varones y para mujeres.
2. Centros nocturnos/24 horas: funcionan como centros nocturnos de lunes a viernes y como centro 24 horas los fines de semana.
3. Centros diurnos: cubren el horario en que los refugios nocturnos se encuentran cerrados, de 9 a 18 horas. Están dirigidos a varones y mujeres que padecen afecciones psiquiátricas.
4. Centros 24 horas: están pensados principalmente para albergar a mujeres con niños. También atienden a familias, varones y mujeres mayores de 55 años, crónicos de calle y dependientes.
5. Hogares medio camino: promueven por la capacidad de autogestión de los usuarios, quienes anteriormente debieron haber realizado un proceso de egreso de otros centros PASC.⁹⁴ Las personas que llegan a estos hogares aportan una suma mensual para cubrir gastos de alimentación y artículos de uso personal. Son acompañadas en el proceso de búsqueda de otras alternativas de alojamiento en el marco de la consolidación de un proyecto de vida autogestionada.
6. Casas asistidas: están dirigidas a pacientes psiquiátricos crónicos compensados, los cuales reciben albergue las 24 horas y apoyo de una cooperativa social de acompañantes en las actividades de la vida cotidiana. Son gestionadas en el marco de un acuerdo con ASSE y el Patronato Nacional del Psicópata.
7. Centros de recuperación: atienden a población que necesita de cuidados especiales para recuperarse de patologías orgánicas; brindan servicios de cuidados y rehabilitación.⁹⁵

Nota metodológica

En los primeros años de funcionamiento del MIDES, desde la DINEM se orientó el monitoreo de los programas sociales planteando la necesidad de definir lineamientos para la formulación de indicadores como elemento clave en la gestión y el seguimiento.⁹⁶

En el 2010 el MIDES comenzó la implementación de un sistema de mostrador único de gestión de programas y beneficiarios. En este sentido se generó un SMART que brinda información transversal a todos los programas del Ministerio, tanto a nivel de la ejecución y gestión como de los beneficiarios que acceden a las políticas públicas.

Este proceso surge en el marco de un fortalecimiento institucional y mejora de la eficacia e implementación de los programas sociales, donde el PASC ha realizado importantes cambios en la automatización y estandarización de los procesos y registros operativos.

Como se mencionó en el último informe del MIDES, el PASC no contaba con información precisa sobre la cantidad diaria de cupos (camas) disponibles en los centros. El centro Puerta de Entrada era el único que generaba información sistematizada, pero solo permitía analizar los ingresos y las derivaciones. Además, no existían protocolos ni auditorías que dieran cuenta de la calidad del servicio de atención de los centros.

⁹⁴. Aunque hay excepciones a esta regla, ya que a veces no necesariamente se tiene que haber transitado por otros centros, sino que dado el perfil del usuario se lo deriva a uno de estos centros.

⁹⁵. Estos centros fueron desarrollados con el apoyo de ASSE.

⁹⁶. En el caso del PASC, uno de los principales inconvenientes para llevar adelante el seguimiento era la ausencia de información proveniente de los Centros de Atención.

El proceso de incorporación de los centros del PASC al sistema SMART se realizó de forma progresiva. Se partió de una experiencia piloto con algunos centros, que permitió adaptar el sistema a las necesidades del programa.

A partir de la información ingresada por los técnicos del programa (Equipo Móvil de Calle, Puerta de Entrada y Centros de Atención), el sistema permite contar con información actualizada sobre la cantidad diaria de cupos (camas) disponibles en todos los centros y obtener estadísticas sobre las derivaciones realizadas, las bajas y egresos de los usuarios. Asimismo, permitiría obtener la información necesaria para elaborar perfiles de usuarios mediante el ingreso y la actualización de información de datos que son compartidos por la mayoría de los programas y refieren a áreas tales como educación, salud, trabajo, discapacidad, etc.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

El MIDES, en conjunto con otras instituciones, ha desarrollado iniciativas dirigidas a relevar información de calidad, que permita cuantificar el fenómeno de situación de calle y ayude a identificar las principales características de esta población. En este sentido, en el período 2010-2012 se han realizado varios estudios con el objetivo de contar con insumos que permitieran mejorar el diseño del programa y la oferta de prestaciones y servicios que brinda a esta población.⁹⁷

A partir de los datos presentados en el *Informe MIDES 2009-2010*, en el presente apartado se muestran indicadores de contexto actualizados basados en algunos de los estudios que fueron implementados en el período 2011-2012.

Censo y Cuento 2011

En el 2011, en el marco del Censo de Población, Hogares y Viviendas implementado por el INE se llevó adelante el segundo Censo y Cuento de Personas en Situación de Calle, en Montevideo, capitales departamentales y ciudades de más de 20.000 habitantes.

La iniciativa se realizó en el marco de la reestructura del PASC y los objetivos de la investigación fueron similares a los del relevamiento del 2006, referidos a lograr una estimación de la cantidad de personas en situación de calle, usuarios de refugios y población que pernocta en la calle, y sus principales características.

⁹⁷. Algunos ejemplos son: la evaluación de Espacio Cultural Urbano (2010), el Censo y Cuento de Personas en Situación de Calle (2011), el Diagnósticos de centros PASC (2011-2012) y el relevamiento de personas que habitan la calle (2012).

Se aplicaron dos técnicas de recolección de información: censo de personas en refugios, mediante la aplicación de un formulario,⁹⁸ y conteo de personas en calle, mediante inspección visual y el registro de sus principales características.⁹⁹

Los principales hallazgos proporcionaron un total de 1274 personas en situación de calle en todo el país, 837 en centros PASC y 437 en calle. En Montevideo los datos fueron de 1023 personas, de las cuales 670 estaban en centros y el resto pernoctando en la calle.

Cuadro 59. Cantidad de personas en situación de calle según se encuentre pernoctando en calle o en refugios, total país, 2011

	Casos	Porcentajes
Personas pernoctando en la calle (Conteo)	437	34,3
Personas en refugio (Censo)	837	65,7
Total	1274	100

Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto al perfil de la población, se observa una sobrerrepresentación de varones, especialmente dentro de quienes pernoctan durante la noche en la vía pública. Este aspecto coincide con los datos que arrojó el Primer Conteo y Censo de Personas en Situación del Calle del año 2006 y con los relevamientos realizados en otros países.

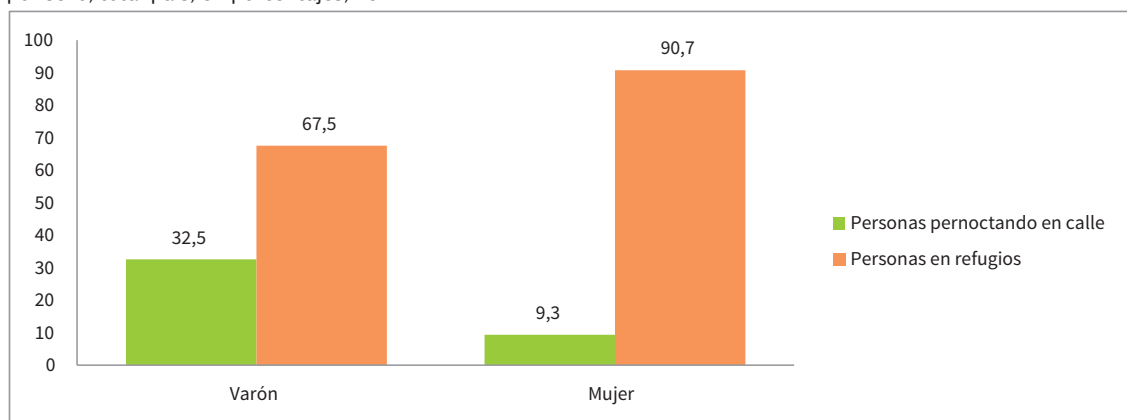
De las 837 personas censadas en refugios, se registró un 77 % de varones y un 23 % de mujeres. En el caso del conteo de personas que pernoctan en la calle, la técnica utilizada no permitió en algunos casos identificar el sexo de las personas. De todas formas, se obtuvieron datos de 329 casos (94 %), de los que 309 fueron varones y 20 mujeres.

Complementariamente, se advierte una mayor cantidad relativa de mujeres usuarias de refugios en comparación con los varones. De las 216 mujeres registradas en situación de calle, 90,7 % estaban en un refugio. En el caso de los varones, de los 950 relevados en situación de calle, 67,5 % era usuario de refugios y el resto se encontraba pernoctando en la calle.

98. Censo en Refugios: se utilizó un formulario por cada uno de los refugios donde se registraron a todas las personas que el día del operativo pasaron la noche en el refugio. Se relevó el sexo, la edad, el nivel educativo, el acceso a prestaciones sociales y el tiempo en calle. El Censo de personas durmiendo en refugios nocturnos incluyó a todos los refugios nocturnos del país, dos Casas Asistidas y Puerta de Entrada. Documento: *Informe final del Censo y Conteo de Personas en Situación de Calle 2011*, DINEM-MIDES.

99. Conteo de personas pernoctando en calle: se aplicó la técnica de *punto en el tiempo*, que consiste en el conteo de personas en la calle y el registro de las principales características, mediante inspección visual, en porciones territoriales exactas en un momento determinado del tiempo. Los datos observables registrados fueron: ubicación geográfica, sexo estimado, edad estimada y si se trataba de individuos aislados o de grupos de personas. En ningún momento se estableció contacto con las personas. El conteo incluyó todas las capitales departamentales y las ciudades mayores de 20.000 habitantes. Documento: *Informe final del Censo y Conteo de Personas en Situación de Calle 2011*, DINEM-MIDES.

Gráfico 82. Distribución de personas en situación de calle según se encuentre pernoctando en calle o en refugios, por sexo, total país, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES.

Otro aspecto a subrayar es la concentración de la población en calle en el tramo etario de 30 a 54 años. Para el caso de las personas en refugios, el 39 % se ubica en este grupo. Los mayores de 54 años representan el 29 % del total, mientras el 21 % está compuesto por jóvenes de entre 15 y 29 años. Hay un 12 % de usuarios de refugios que son menores de 15 años.

En el caso de la población que pernocta en la calle, de las 437 personas relevadas se pudo estimar la edad en 280 casos. El 50 % de los relevados fueron personas entre 30 y 54 años, un 35 % fue categorizado como jóvenes de entre 15 y 29 años y un 12 % como adultos mayores de 54 años. Se registraron 8 niños menores de 15 años.

Habitando la calle: estudio específico sobre población en situación de calle crónica

El objetivo de la investigación fue conocer las principales características de la población que habita la calle y por diferentes motivos no utiliza los refugios.

Como estrategia metodológica fue necesario elaborar un padrón amplio de lugares donde suele concentrarse la población en situación de calle. Una vez que se llegaba a los lugares definidos, se establecía contacto con las personas explicando el porqué de la entrevista y, posteriormente, se aplicaba un formulario de encuesta a quienes accedieran a contestarlo.

En total se realizaron 397 entrevistas en Montevideo y Área Metropolitana (La Paz, Las Piedras y Pando). De las 397 personas entrevistadas, 73,1 % respondió que en el último mes durmió mayoritariamente en la calle, 16,6 % lo hizo en refugio y 9,8 % en una casa o pensión.

Cuadro 60. Distribución de personas en situación de calle según lugar donde duermen habitualmente, Montevideo y Área Metropolitana, 2012

Dónde duerme habitualmente	Frecuencia	Porcentaje
En la calle	290	73,1
En refugio	66	16,6
Casa o pensión	39	9,8
Otras instituciones*	2	0,5
Total	397	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Las opciones de respuesta incluían: INAU, cárcel, hospital general, hospital psiquiátrico y centro de atención a adicciones.

Al analizar la distribución por edad de la población relevada, se observa que el promedio de edad de las personas que duermen en la calle es 37 años.

En relación al perfil de las personas que habitualmente duermen en la calle se constata una alta masculinización de la población relevada. De las 290 personas el 91 % son varones y el 9 % mujeres.

Cuadro 61. Distribución de las personas que habitualmente duermen en la calle, según sexo, Montevideo y Área Metropolitana, 2012

Sexo	Frecuencia	Porcentaje
Varón	264	91
Mujer	26	9
Total	290	100

Fuente: DINEM-MIDES.

El informe también relevó dimensiones vinculadas a eventos o conductas de riesgo, tales como consumo problemático de sustancias psicoactivas, patologías psiquiátricas y los antecedentes de institucionalización (cárcel, INAU).

En relación al consumo de sustancias, de las 290 personas relevadas que están en situación de calle, el 82 % declara consumir algún tipo de sustancia. El consumo más habitual es el alcohol (53,4 %), la segunda sustancia mencionada más frecuente es la pasta base (41 %),¹⁰⁰ seguida de la marihuana (27,9 %).

Referente a tratamientos recibidos por consumo o problemas psiquiátricos, el 25,5 % declaró haber recibido tratamiento por consumo problemático de sustancias, el 24 % recibió alguna vez tratamiento psiquiátrico y el 14,5 % declaró haber tenido internación psiquiátrica.

En atención en salud, los datos más relevantes muestran que el 71 % de quienes duermen en la calle declararon no atender su salud, el 15,5 % se atiende en el Hospital de Clínicas y el 7,5 % en Sanidad Militar.

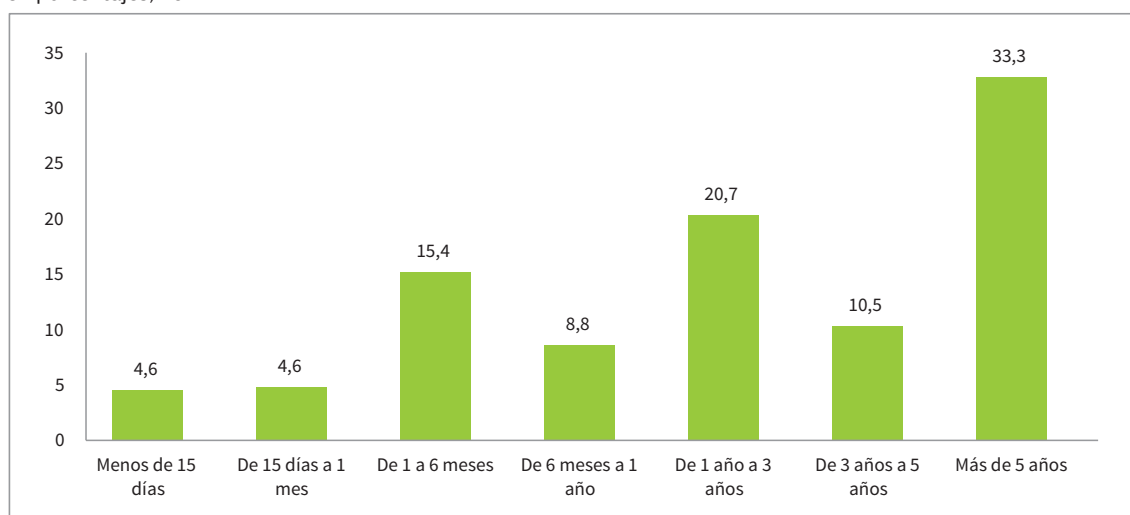
Otra dimensión relevada en el estudio fue la institucionalización de las personas encuestadas en algún momento de su vida: se constató un alto porcentaje de personas que declararon haber estado privadas de libertad (44,8 %), de las cuales el 38,5 % no contaba con un lugar adonde ir una vez que salieron de la cárcel. Además, un 24,8 % de los entrevistados declararon haber estado internados en el INAU.

El gráfico 83 presenta el tiempo de permanencia en situación de calle. De las 290 personas relevadas, 33 % hace más de cinco años que se encuentra en esa situación.¹⁰¹

100. Para el caso de la pasta base, cabe considerar que la consumen fundamentalmente los menores de 39 años y se concentra mayoritariamente entre los más jóvenes (18 a 29 años), con el 55,2 %.

101. Cabe destacar que este dato no es representativo del total de la población objetivo del programa, ya que en los casos de las personas en calle que son usuarios de centros PASC el tiempo de permanencia en calle es menor.

Gráfico 83. Personas en situación de calle según tiempo de permanencia en calle, Montevideo, Área Metropolitana, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.
Nota: Datos perdidos: 3,4 %.

Recursos

Este apartado presenta los recursos con los que contó el programa para su implementación en 2011 y 2012. En primer lugar, se presentan los recursos humanos, datos que proporciona el programa, y luego los recursos económicos, que son aportados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 62. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	34	57
Dirección del programa	1	1
Responsable del Área de Insumos	1	1
Responsable del Área de Derivaciones	1	1
Responsable del Área de Salud	1	1
Responsable del Área de Sistemas de Información	0	1
Responsable de supervisión	0	1
Supervisores	4	7
Equipo de apoyo y administrativo	3	4
Equipo Móvil de Calle	15	15
Call Center	0	6*
Puerta de Entrada	8	19
Número OSC convenientes	16	24
RRHH de las OSC convenientes		
Técnicos	s/d	593

Fuente: Programa de Atención a las Situaciones de Calle.
Nota: *Estos recursos no trabajan exclusivamente con el PASC.

Cuadro 63. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

Programa de Atención a los Sin Techo	Presupuesto ejecutado	
	2011	2012
En pesos corrientes	85.677.408	209.033.624
En dólares corrientes	4.416.134	10.774.374
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	4,32 %	8,65 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

Los siguientes apartados muestran los principales productos provenientes de los diagnósticos realizados en todos los centros PASC en el período 2011-2012. Además, se presentan datos referentes a las modificaciones en la estructura del programa y otros derivados de los procesamientos de los ingresos de los usuarios en el SMART.

Diagnósticos de centros PASC

En el 2011 y en el 2012 se realizaron diagnósticos anuales de situación y capacidades de los centros PASC,¹⁰² que permitieron conocer aspectos de infraestructura, gestión y funcionamiento.

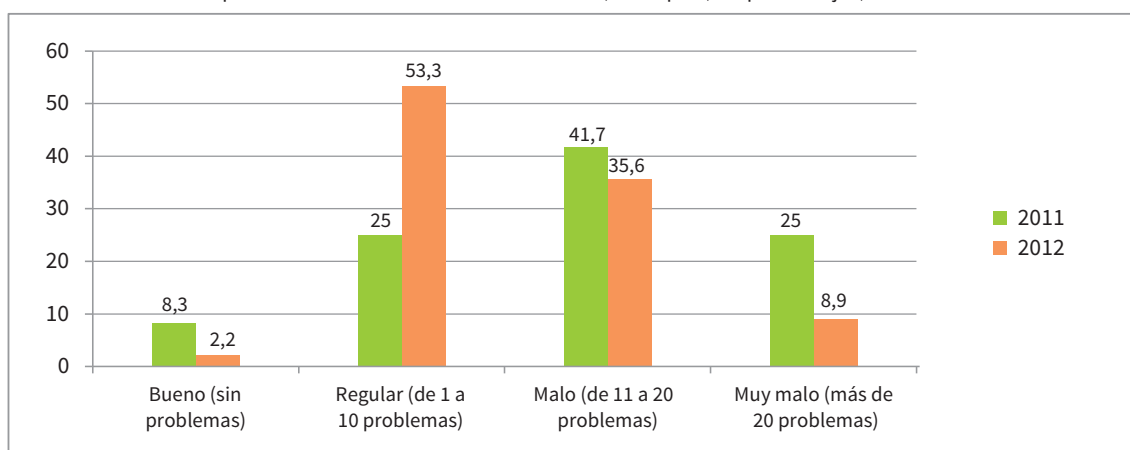
Los resultados obtenidos en ambos diagnósticos muestran un crecimiento y una mejora cuantitativos y cualitativos del programa, tanto en la oferta de los centros como en la conformación de los equipos a nivel central. Los logros más notorios se vinculan a cambios en los perfiles y modalidades de atención, aumento de centros y cupos y mejora de las condiciones de infraestructura de los centros, así como una disminución en la cantidad de cupos por centro.

Por otra parte, se llevó a cabo un proceso de fortalecimiento de los recursos humanos del programa y mejora en la valoración de los equipos técnicos de los centros sobre remuneraciones, la comunicación con el programa y condiciones de infraestructura, entre otros.

Las condiciones de infraestructura mejoran de un año a otro, desde la visión de los equipos y desde lo registrado mediante la pauta de observación. Mientras que en el 2011 el 44 % de los equipos valoraba como bueno o muy bueno el estado edilicio de los centros, en el 2012 esta cifra asciende a 60 %. Cabe destacar que en ambas mediciones la opinión de los equipos contrasta con la identificación de problemas mediante la pauta de observación realizada, siendo la primera más positiva.

¹⁰². Ver informe: Documento de Trabajo n.º 4, *Diagnósticos en centros PASC 2011*, MIDES-DINEM, 2012; *Informe diagnóstico centros PASC 2012*, DINEM-MIDES, 2013.

Gráfico 84. Índice de problemas edilicios en los centros PASC, total país, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

En relación a las habitaciones disponibles en los centros, en el 2012 se contaba en promedio con casi 4 habitaciones para dormir por centro y 27 camas disponibles, lo que significa 7 camas por habitación. Si bien estos números mejoran respecto al 2011, aún puede considerarse que en varios centros los usuarios pernoctan en condiciones de hacinamiento, así como en lugares con problemas de ventilación y humedades.

En cuanto a las necesidades de equipamiento, se mantiene en el 2012 una situación similar a la del 2011: los principales problemas identificados son la escasez de insumos para calefacción/ventilación, la falta de mobiliario para las habitaciones de uso común y de lockers, así como el mal estado de estos. Por otra parte, a juicio de los equipos técnicos, en ese período ha mejorado la cantidad de recursos materiales disponibles para realizar el trabajo en los centros.¹⁰³

Si bien en el 2012 mejora la valoración respecto al acceso al edificio para personas con problemas de movilidad, sigue siendo alto el porcentaje de equipos que lo valora como difícil o imposible (57 % respecto a 68 % en el 2011).

Servicios brindados por el PASC según modalidad de atención y perfil de población

2011-2012

En este apartado se muestran algunos resultados obtenidos a partir de datos proporcionados por el equipo central del PASC.

Al comparar el período 2011 y 2012 se pueden ver notoriamente los impactos de la reestructura del programa en cuanto a la oferta de los cupos disponibles en los centros. En ese período el número de centros casi se duplicó (de 25 a 47 centros)¹⁰⁴ y los cupos se incrementaron de 546 cupos a 1430.¹⁰⁵

103. Mientras que en el 2011 el 62 % consideraba que los materiales de trabajo eran insuficientes, en el 2012 ese porcentaje disminuye a 32 %.

104. No incluye el centro de derivación: Puerta de Entrada

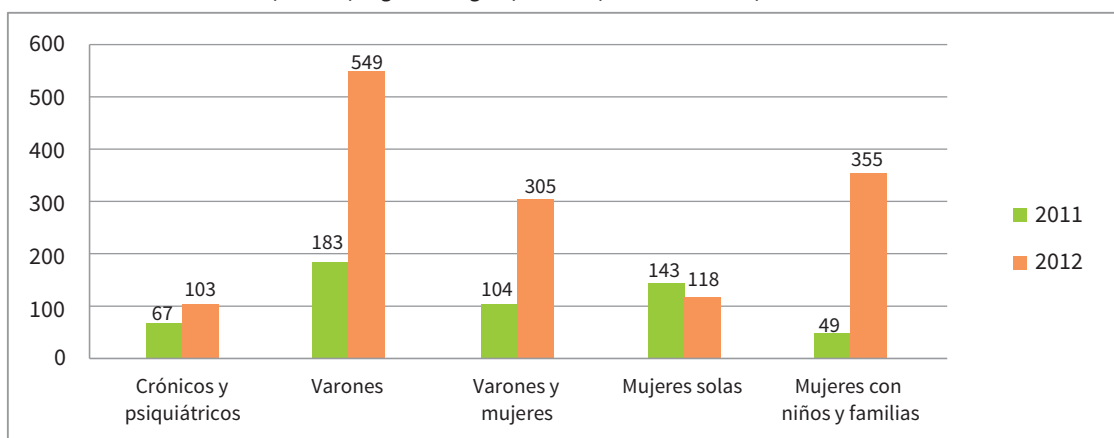
105. No incluye los centros y cupos que se abren en invierno para reforzar el servicio del programa.

Respecto al incremento de cupos por modalidad de atención, en el 2012 los refugios nocturnos aumentaron los cupos en un 43 % respecto al año anterior, los centros 24 horas un 79 % y las casas asistidas un 45 %. Las demás modalidades de atención también registraron incrementos e incluso se generaron nuevas modalidades, como los centros nocturnos/24 horas, que hasta el 2012 no existían como forma de atención del programa.

En cuanto a las modificaciones referentes al perfil de la población, como muestra el gráfico 85, los cupos en refugios para varones (población de mayor demanda en el programa) tuvieron un aumento de 183 en el 2011 a 549 en el 2012. También se destaca el fuerte incremento de los centros para mujeres con niños y familias, que pasan de 49 cupos a 355.¹⁰⁶ Cabe aclarar que en el 2011 el programa no diferenciaba los centros para mujeres solas y mujeres con niños, por lo tanto la categoría de mujeres solas de ese año incluye cupos para niños. En el 2012 se diferenciaron estas dos poblaciones, lo que explica, al observar el gráfico, que la categoría mujeres solas sea la única que presentó una disminución para ese año.

También se puede observar que en dicho período hubo incremento en los cupos para el resto de los perfiles con los que trabaja el programa (varones y mujeres, crónico y psiquiátrico).

Gráfico 85. Evolución de cupos del programa según perfil de población, total país, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Desde diciembre del 2012 el PASC tiene 48 centros funcionando, con un total de 1430 cupos distribuidos en siete departamentos del país. El cuadro 64 muestra el número de cupos y centros por departamento.

^{106.} Conforme a trabajos realizados desde la DINEM con este tipo de población se pudo constatar que un amplio porcentaje de este aumento se debió a una fuerte demanda de mujeres que atravesaron situaciones de violencia de género.

Cuadro 64. Distribución de centros y cupos del PASC por departamento, total país, 2012

Departamento	Centros	Cupos
Montevideo	41*	1225
Canelones	2	60
Lavalleja	1	15
Maldonado	1	40
Paysandú	1	40
Rocha	1	20
San José	1	30
Total	48	1430

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *El departamento de Montevideo incluye el centro Puerta de Entrada.

Como muestra el cuadro 65, la amplia mayoría de los centros son refugios nocturnos y centros 24 horas (49 y 31 % de los cupos, respectivamente). Los refugios nocturnos son 23 con 697 cupos y los centros 24 horas son 13 con 437 cupos. El resto de los cupos se distribuye en casas asistidas, centros de recuperación, centros diurnos, centros medio camino y nocturno/24 horas. El promedio general por centro es de 30 cupos.

Cuadro 65. Distribución de centros PASC y total de cupos según modalidad de atención, total país, 2012

Modalidad de atención	Total de cupos	Número de centros
24 horas	437	13
Casa asistida	35	3
Centro recuperación	68	2
Diurno	53	1
Medio camino	50	3
Nocturno	697	23
Nocturno/24 horas	90	3
Total de cupos	1430	48

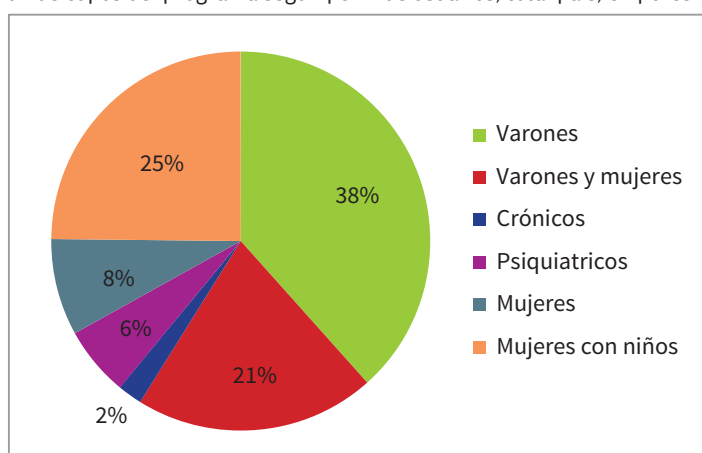
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Distribución de los cupos según perfil de la población (2012)

Las distintas líneas de trabajo realizadas con la población en situación de calle han permitido al programa analizar la demanda y profundizar en la identificación de los diferentes perfiles de usuarios. En este sentido, el PASC ha creado centros específicos para la atención de diferentes poblaciones, entre las que se encuentran: mujeres con niños (305 cupos), centros para varones y mujeres (400 cupos diferenciados para crónicos en calle, mayores de 55 años, personas dependientes y personas con problemas psiquiátricos), varones (557 cupos, diferenciando la modalidad de atención para hombres con problemas psiquiátricos), mujeres solas (118 cupos) y familias (50 cupos).

El gráfico 86 muestra que de los 1430 cupos con que cuenta el PASC: 38 % se destina a varones, 25 % está dirigido a la atención de mujeres con niños¹⁰⁷ y familias, 21 % trabaja con ambos sexos, 8 % de los cupos se destina a mujeres solas y el resto se distribuye en poblaciones con problemáticas de cronicidad o con problemas psiquiátricos.

Gráfico 86. Distribución de cupos del programa según perfil de usuarios, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Distribución de cupos según modalidad de atención y perfil de población (2012)

El cuadro 66 sintetiza la oferta del programa considerando el perfil de la población y la modalidad de atención que ofrece.

Cuadro 66. Distribución de cupos según modalidad de atención y perfil de usuarios, total país, 2012

Centro	Varones	Mujeres	Mujeres, niños y familias	Varones y mujeres	Varones y mujeres-crónico calle	Varones-psi-quiátricos	Varones-psi-quiátricos	Total
24 horas	0	0	325	82	30	0	0	437
Casa asistida	0	0	0	15	0	8	12	35
Recuperación	0	0	0	68	0	0	0	68
Diurno	0	0	0	0	0	0	53	53
Medio camino	0	0	30	20	0	0	0	50
Nocturno	489	88	0	120	0	0	0	697
Nocturno/24 horas	60	30	0	0	0	0	0	90
Total	549	118	355	305	30	8	65	1430

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

107. En el 2012 y dado un aumento importante en la demanda de este perfil de población, desde la DINEM se realizó un trabajo exploratorio con mujeres usuarias de centros PASC. En cuanto a los motivos que llevaron a esas mujeres a encontrarse en situación de calle, el principal se vincula a violencia basada en género. El resto de las situaciones se distribuyen entre quienes han estado siempre en esta situación, circulando por distintos dispositivos de atención y, en algunos casos, durmiendo en la calle y quienes, habiendo estado anteriormente en el circuito de refugios, han logrado durante ciertos períodos acceder a una solución habitacional de mejor calidad que no lograron sostener suficientemente.

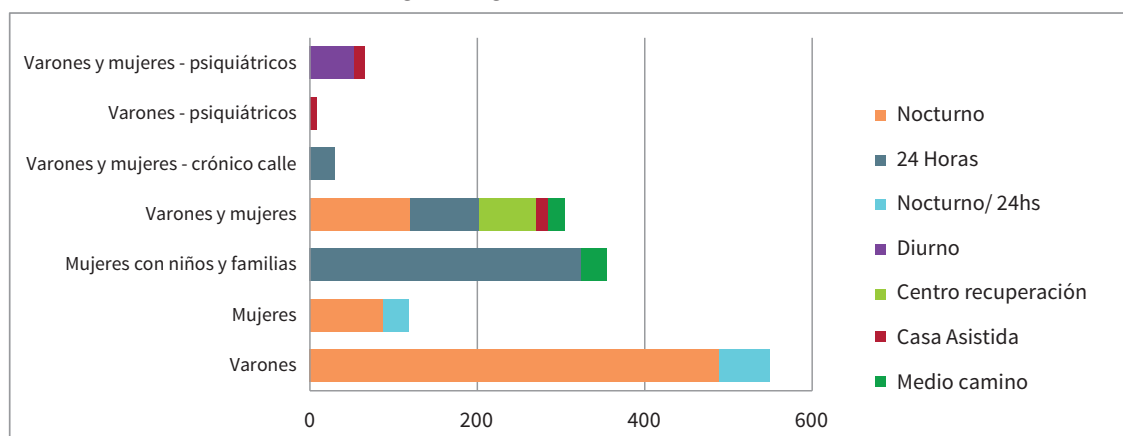
En primer lugar, se observa que de los 549 cupos destinados a usuarios varones, 489 cupos pertenecen a refugios nocturnos y 60 a centros nocturnos/24 horas.

El programa cuenta con 355 cupos destinados a mujeres con niños y familias, 325 cupos pertenecen a centros 24 horas y 30 a centros medio camino. Para mujeres solas el programa destina 118 cupos, 88 de los cuales pertenecen a refugios nocturnos y 30 a nocturnos/24 horas.

El programa distribuye 305 cupos destinados a trabajar con ambos sexos, en diferentes modalidades de atención, y el resto de los cupos se distribuyen en centros destinados a población con patologías psiquiátricas.

El gráfico 87 muestra la relación entre los cupos y modalidad de atención según el perfil de la población detallada anteriormente. Cabe aclarar que los casos que se observan en el gráfico, correspondientes a refugios nocturnos que trabajan con varones y mujeres corresponden a cuatro centros del interior del país (Pando, Maldonado, Chuy y San José) y tienen un total de 120 cupos disponibles.

Gráfico 87. Distribución de cupos del programa según modalidad de atención y perfil de usuarios, total país, 2012



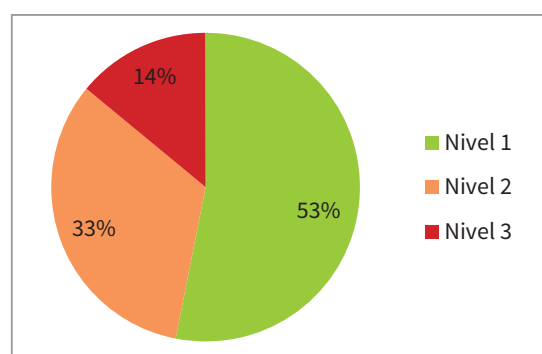
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Niveles de atención de los refugios nocturnos (2012)

Además de la distribución de los cupos en los centros presentada en los párrafos anteriores, orientada a lograr una mejor organización en las diferentes etapas del proceso de los usuarios por el programa, en el 2012 el PASC decidió generar tres niveles de atención en la modalidad refugios nocturnos. Un primer nivel o de máxima flexibilidad en la admisión y el cumplimiento de normas destinado básicamente a usuarios crónicos o con mayores complejidades de integración; un segundo nivel para usuarios que han comenzado a realizar un proceso de trabajo sustentable con el programa; y un último nivel o de preegreso donde se encuentran personas que si bien están en situación de calle, han ingresado al mercado laboral y en su gran mayoría tienen redes familiares o sociales que les permitirían un egreso positivo del programa.

El gráfico 88 muestra la distribución de cupos según los niveles de atención: el nivel 1 tiene el 53 % de los cupos, el nivel 2 el 33 % y el nivel 3 el 14 %.

Gráfico 88. Distribución de cupos del PASC en refugios nocturnos según nivel de atención, Montevideo, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES en base a registros administrativos del programa.

Perfil de los usuarios del PASC

El siguiente apartado muestra algunos resultados que fueron producto de los procesamientos realizados en base a los ingresos en el sistema SMART por el Equipo Móvil del PASC y por los técnicos que trabajan en los Centros.¹⁰⁸

Personas en situación de calle contactadas por el Equipo Móvil del PASC

Según la última investigación realizada en el Ministerio con población en calle crónica,¹⁰⁹ hay 290 personas que forman parte de la población con la que trabaja el PASC, pero por diferentes motivos no muestran interés en incorporarse al programa. Por lo general es un tipo de población con un perfil de deterioro físico y psicológico significativo, consumo de sustancias y alto nivel de cronicidad en calle.

Desde el PASC, el Equipo Móvil realiza el seguimiento de algunas de estas personas, las que son ingresadas al sistema.¹¹⁰ Según los registros en el SMART, en el segundo semestre del 2012 el Equipo de Calle del PASC contactó en promedio 127 personas por mes que se encontraban en calle.

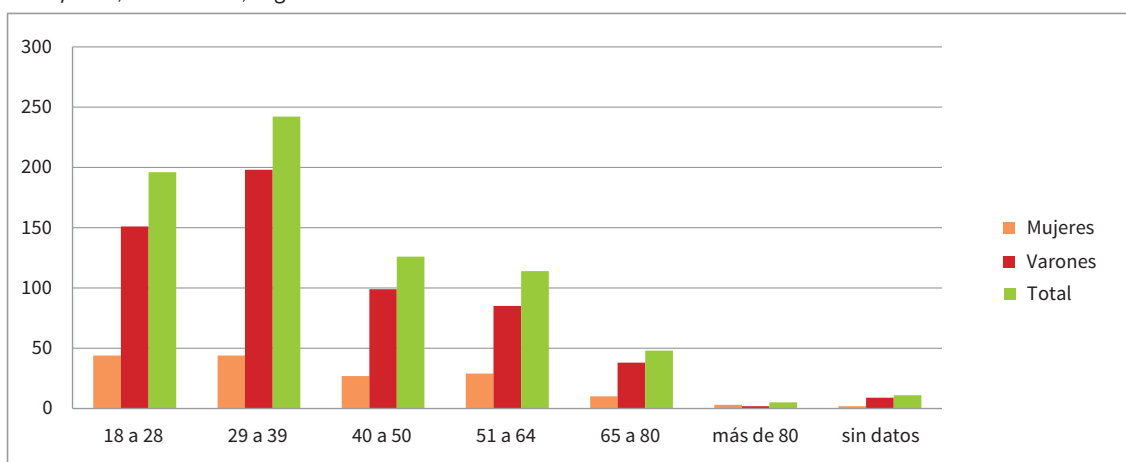
Como se ha comprobado en investigaciones anteriores, la mayoría de las personas en situación de calle son varones. En este caso representan el 78 % y el promedio de edad es de 40 años. En referencia a la distribución según edad y sexo, el 26 % de las personas tienen entre 18 y 28 años, y no existen diferencias significativas en edades entre varones y mujeres. En el caso del tramo comprendido entre los 29 a 39 años, los varones representan un 34 % y las mujeres un 27 %. Los adultos mayores de 65 años representan aproximadamente un 9 %.

108. Para conocer las funcionalidades del SMART ver capítulo «Sistemas de información».

109. Habitando la calle, estudio sobre población en situación de calle crónica, 2012, DINEM-MIDES.

110. La fecha de realizada la consulta al sistema SMART fue acordada con la dirección del PASC y se eligió tomar el período junio a diciembre del 2012 para los casos de atención a personas en calle realizadas por el Equipo Móvil.

Gráfico 89. Distribución de personas en situación de calle contactadas por el Equipo Móvil de Calle, según tramos de edad y sexo, Montevideo, segundo semestre 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros del SMART.

Personas en situación de calle que utilizaron un refugio PASC

A continuación se presenta la cantidad de personas que utilizaron los refugios en la noche del 11 de diciembre del 2012¹¹¹ y la relación entre la oferta de cupos brindada por el programa. Esa noche el PASC tenía ocupado aproximadamente el 70 % de los lugares.

Cuadro 67. Cantidad de lugares ocupados y disponibles en los centros PASC por tipo de centro, total país, 2012*

Tipo de centro	Cupos por centro	Lugares ocupados	Lugares disponibles
Casa asistida	20	19	1
Centro 24 horas	429	324	105
Centro de recuperación	58	47	11
Centro diurno	40	28	12
Medio camino	50	34	16
Refugio	737	472	265
Total	1334**	924	410

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros del SMART.

Notas: *Los datos que se presentan corresponden a los registros ingresados al sistema SMART por los equipos técnicos de los centros. Cabe destacar que durante el segundo semestre del 2012 el sistema se encontraba en una etapa de ajustes, por lo cual los centros tenían diferentes niveles en cuanto a la calidad de sus registros, existiendo algunas complicaciones para dar cuenta de todo un período. Por tal motivo se decidió presentar los datos de una noche. **La diferencia existente en relación a los cupos definidos por el programa (1430) se debe a que en algunos centros nuevos el sistema de registro no se había comenzado a implementar.

Con respecto al perfil de la población, del total de la población mayor de 18 años que durmieron en un centro, la amplia mayoría son varones (70 %), hecho que confirma resultados de investigaciones anteriores.

¹¹¹ La fecha de realizada la consulta fue acordada con la dirección del PASC y se eligió la noche del 11 de diciembre del 2012 para los casos de asistencia a refugios.

El 18 % de los adultos son menores de 30 años y el 40 % se sitúa en el rango etario de 31 a 55 años. Además, hay un 10 % de los usuarios que son mayores de 65 años.

Casi el 20 % del total de los usuarios del PASC en esa fecha eran menores de 18 años, y 68 de los niños (37 %) tenían menos de 4 años.

Cuadro 68. Distribución de usuarios de centros PASC según tramos de edad y sexo, total país, diciembre 2012

Tramos de edad	Mujer	Varón	Total
0 a 4 años	25	43	68
5 a 10 años	48	34	82
11 a 17 años	16	17	33
18 a 30 años	62	101	163
31 a 55 años	107	259	366
56 a 64 años	30	91	121
65 y más	24	73	97
Total	312	618	930

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros del SMART.

Al analizar los refugios destinados a mujeres con niños y familias, los registros indican que había 43 grupos o familias que ocupaban aproximadamente el 75 % de los lugares disponibles (286 camas).

Por otra parte, de los 103 adultos, 90 son mujeres y 13 varones. A diferencia del total de la población que concentra a la mayoría de las mujeres en el tramo de 31 a 55 años, las mujeres que ingresaron a refugios de familias son más jóvenes y en su mayoría tienen entre 18 y 30 años.

Al comparar las edades de la población que utiliza un centro y quienes duermen en la calle, surge que la mayor concentración se presenta en el tramo de 31 a 55 años y representa casi el 50 % en cada caso. En cuanto a los más jóvenes, se constatan resultados de investigaciones anteriores: hay mayor incidencia en la calle que en los centros. Respecto a los adultos mayores de 56 años, hay una mayor proporción en los centros que en la calle.

El promedio de edad de las personas en calle es de 40 años, mientras que en los refugios es de 45 años. Como en informes anteriores, se constata que la población de calle es más joven que la de refugios.

Gráfico 90. Distribución de usuarios de centros PASC y personas que habitualmente duermen en calle según tramos de edad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

El enfoque del problema de las personas en situación de calle como fenómeno social ha generado en los últimos años, cambios relevantes en cuanto a las políticas públicas destinadas a este tipo de población. Desde el MIDES se han realizado varias investigaciones cuantitativas y cualitativas, que han sido insumos importantes para el PASC y han permitido cambios estructurales vinculados fundamentalmente al servicio que brinda a las personas en situación de calle.

Un aspecto central en el diseño de una política específica para este tipo de población es el poder diferenciar la oferta que brinda el Estado. En el caso del PASC, el programa trabaja mediante convenios con OSC y acuerdos preestablecidos sobre el tipo de servicio brindado. En este sentido, desde su reestructura se han incorporado un sistema de registro de usuarios, los diagnósticos de los centros en cuanto a infraestructura y servicios, así como la supervisión y el relevamiento de los equipos técnicos de cada centro.

En relación a los usuarios del programa, el mayor conocimiento de la población objetivo permitió a los técnicos centrar el enfoque en las demandas y necesidades de las personas en situación de calle y no solo en medidas paliativas del fenómeno. En este sentido, el programa ha diversificado las modalidades de atención para diferentes tipos de problemáticas.

Por otra parte, se identifican algunas líneas de trabajo, que se presentan a continuación, que podrían profundizarse y sumarse a los trabajos implementados en la reestructura del programa.

1) Sistema de registro: profundizar los desarrollos de los sistemas de información que permitan mejorar la calidad de los registros del programa. Si bien después de la reestructura del PASC se ha creado un sistema de registro integrado para todos los centros, es necesario considerar algunas líneas de trabajo que permitan mejorar la calidad de la información para realizar el seguimiento y la gestión del programa.

2) Fortalecimiento vinculado a las derivaciones y la articulación: las derivaciones que pueda realizar el programa estarán sujetas al buen funcionamiento de la articulación con otros organismos o instituciones. En la mayoría de los casos esto requiere acuerdos interinstitucionales para obtener los cupos necesarios según la demanda existente.

Algunos perfiles de población sujeta a ser derivada a otro programa o institución:

- a. Mujeres víctimas de violencia basada en género.
- b. Personas con problemas psiquiátricos que necesitan internación.
- c. Personas con problemas de adicciones o consumo problemático de sustancias.
- d. Adultos mayores con requerimientos de cuidados permanentes.

3) Elaboración de una normativa del programa: se considera necesario, para el mejor funcionamiento del PASC, protocolizar los procesos de trabajo y acompañamiento de los ciclos de las personas en situación de calle y su pasaje por el programa.

Algunas observaciones al respecto:

- a. Identificación y contacto con los potenciales usuarios (cuándo ingresarlos al programa, cómo lograr su participación, qué hacer cuando se rehúsan a ingresar, etc.).
- b. Vinculación en el proceso de trabajo con los equipos técnicos (tipo de intervención que se realiza, definiciones en caso de abandono o expulsión, formas de establecer acuerdos con los equipos técnicos).
- c. Registros de los usuarios y protocolo de requerimientos para utilizar un centro.
- d. Protocolo de seguimiento de los usuarios que han egresado del programa.
- e. Unificar líneas de trabajo orientadas a evitar la institucionalización de las personas en situación de calle, apuntando a eliminar dependencias en torno a las políticas y servicios brindados, además de promover, desde los centros, la participación de personas en situación de calle en las decisiones que las involucran, generando interacción y participación de todos los actores implicados.

4) Continuar las evaluaciones y los diagnósticos de los centros: sería recomendable para el programa continuar con la planificación referente a la supervisión de los centros en cuanto a infraestructura y servicios, así como también mantener equipos interdisciplinarios acordes a la población derivada a cada centro, con capacitaciones en la temática con la que trabajan, que pudiera resultarles de utilidad al momento de interactuar con la población. En este sentido, se considera relevante el fortalecimiento en trabajos vinculados a la sustentabilidad de los egresos de los usuarios, tratando de evitar dependencias de las políticas y servicios brindados por el PASC.

Por último, cabe destacar que desde la DINEM se continúa trabajando con la Dirección de Informática y el equipo técnico de la Dirección del PASC para profundizar los cambios estructurales, tanto en registros y desarrollo del SMART como en las evaluaciones de los principales resultados del programa.

Identidad

Presentación del programa

Identidad es un programa de acción permanente y de alcance nacional, que apunta a la inclusión, integración e igualdad social vinculada al ejercicio de los derechos ciudadanos, donde el derecho a la identidad es un componente fundamental, en tanto es parte integrante y habilitante del ejercicio de la ciudadanía por comprender otros derechos correlacionados. Se implementa desde el Departamento de Atención Integral a Familias, de la División Protección Integral en Situaciones de Vulneración, de la DINADES del MIDES.¹¹²

Como objetivo general, el programa se propone promover el ejercicio de las identidades en sus múltiples dimensiones, como proceso dinámico de construcción social, generando sinergias hacia la integración de la población en situación de vulnerabilidad social del territorio nacional.

A su vez, se plantea tres objetivos específicos:

1. Definir estrategias para el abordaje de la identidad e identidades como construcción social, desde un abordaje interdisciplinario.
2. Difundir y promocionar la identidad como derecho humano fundamental que posibilita el acceso a otros derechos.
3. Contribuir a promover el ejercicio de los derechos humanos de las personas extranjeras que viven en Uruguay.

Implementa sus acciones a través de un equipo interdisciplinario y en coordinación interinstitucionales con diversos organismos, tales como los Ministerios de Educación y Cultura (Dirección General del Registro de Estado Civil), del Interior (Direcciones Nacionales de Identificación Civil y de Migración), de Relaciones Exteriores (Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación), de Salud Pública (Departamento de Clínicas Preventivas), la Intendencia de Montevideo (Registro Civil), la Corte Electoral y Consulados Extranjeros con representación en Uruguay. A su vez, se realizan coordinaciones intrainstitucionales con los distintos programas y direcciones, especialmente las OTE.

Por otra parte, el programa implementa sus acciones a través de las siguientes actividades:

- 1) Gestión y asesoramiento: realiza gestiones y asesoramientos tendientes a la regularización de la documentación uruguaya, pudiendo acceder a la exoneración de los costos de dichos trámites en los casos de personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Para la implementación de esta actividad se realizan coordinaciones interinstitucionales y atención directa al público. A su vez, se realizan movidas de tramitación de cédulas de identidad en forma exonerada. Se trata de jornadas que se organizan en coordinación con la DNIC y que involucran a OSC, actores locales y diversos organismos públicos. Incluye también el asesoramiento en trámites administrativos y judiciales para resolver temas vinculados a la filiación, en particular, y al derecho a la identidad, en general, y la realización de actividades culturales y recreativas en coordinación con los actores locales;

¹¹². Cabe aclarar que en el 2011 y parte del 2012 el programa dependía de la Dirección Nacional de Integración Social y de la Dirección Nacional de Descentralización y Participación.

2) Sensibilización y capacitación:

a) Talleres de promoción del derecho a la identidad: dirigidos a niños y adolescentes de 4.º a 6.º año de escuela y 1.º y 2.º año de liceo y UTU. En estos se aborda el concepto de identidad en sus múltiples dimensiones (personal, social, jurídico, cívica), por medio de distintas dinámicas educativas y lúdico-recreativas, entregando material educativo.

b) Encuentros-talleres de sensibilización de derechos identidad: son de carácter teórico-práctico y están dirigidos a los diversos actores locales que trabajan en contacto directo con la población objetivo.

En el 2012 se elaboró la primera edición de la *Guía de atención y derivación para la regularización de la documentación uruguaya*, que está dirigida a los técnicos que trabajan con la población objetivo y que incluye información referida a las diversas gestiones.

3) Promoción y relacionamiento inter e intrainstitucional: implica la participación de los técnicos del programa en diversos espacios de discusión y planificación, tales como: la Junta Nacional de Migración, la Subcomisión de Migración de la Comisión Sectorial de Población, el Espacio intramides Migrantes, las Unidades Técnicas Territoriales.

Nota metodológica

En el 2011 y a partir de un pedido del programa se decide realizar un diagnóstico, en conjunto con la DINEM, a efectos de contar con información sistematizada sobre la situación de las OTE en relación a las consultas y los trámites realizados respecto a gestión de identidad. Si bien el programa mantiene una comunicación fluida con las OTE ubicadas en el departamento de Montevideo y tiene información detallada sobre estas tareas, para el resto del país no se contaba con esta información.

De esta manera, el objetivo del diagnóstico fue dimensionar la situación de las 32 OTE y los 3 Centros de Atención Fronteriza (CAF), respecto a las tareas de acompañamiento o gestión de trámites de identidad, a la vez que generar un panorama sobre la demanda existente ante dichos trámites.

Para ello se relevaron las siguientes dimensiones:

1. Tramitación de cédula de identidad para uruguayos: tramitación por primera vez y renovación.
2. Tramitación de cédula de identidad y obtención o legalización de testimonios de partidas extranjeras: extranjeros hijos de uruguayos, extranjeros con vínculos con uruguayos, extranjeros sin vínculo con uruguayos.
3. Relación con el programa.

El trabajo contó con dos etapas generales:

1. Etapa cualitativa: se realizaron entrevistas en profundidad a los referentes en los temas de Identidad de dos OTE, con el objetivo de conocer e indagar en aspectos que hacen al trabajo de las OTE en los asuntos de Identidad. Asimismo, se apuntó a que la información relevada sirviera de base para la construcción de un formulario estandarizado a ser aplicado a todas las OTE.
2. Etapa cuantitativa: se aplicó un cuestionario a cada una de las OTE y los CAF. La información se relevó en forma telefónica a través de la aplicación de un formulario *on line*. Fueron encuestadas las 32 OTE y los 3 CAF.

Dicho formulario se estructuró en tres grandes módulos:

1. Tramitación de documentación para uruguayos.
2. Tramitación de documentación para extranjeros.
3. Relación con el programa y sugerencias.

Por otra parte, el Programa Identidad lleva un registro diario en planilla Excel de todos los trámites realizados desde el 2008 hasta la fecha. Los datos que son registrados hacen referencia a: datos personales, sexo, de dónde surge la demanda (departamento, localidad, institución, programa, entre otros), tipo de trámite realizado, estado del trámite, nacionalidad del solicitante, etc.

A partir del 2013 se comienza, en conjunto con la DINEM, un trabajo de sistematización de la información disponible y una mejora en la forma de registro, con el objetivo de procesar de manera más ágil la información, así como potenciar la gestión y el seguimiento del programa.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En el caso del Programa Identidad, en tanto realiza diferentes trámites de gestión de documentación y no es posible conocer la demanda en este sentido, no se cuenta con indicadores de contexto.

Recursos

En el 2011 y en el 2012, para su implementación, el programa contó con los recursos humanos que se presentan en el cuadro 69. El cuadro 70 muestra el presupuesto anual ejecutado por el programa en esos mismos años.

Cuadro 69. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	6	6
Técnicos del área social	6	6

Fuente: Programa Identidad.

Cuadro 70. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

Programa Identidad	Presupuesto ejecutado	
	2011	2012
En pesos corrientes	2.597.907	2.182.896
En dólares corrientes	133.906	112.515
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,13 %	0,09 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

A continuación se presentan los datos obtenidos en el 2011 a partir del diagnóstico realizado, así como datos que surgen de los registros administrativos del programa para el 2011 y el 2012.

Diagnóstico Programa Identidad (funcionamiento a nivel de las OTE y los CAF)

El diagnóstico realizado permitió conocer, para el 2011, la demanda en relación a la tramitación y renovación de la cédula de identidad.¹¹³ La mayor cantidad de consultas fueron aquellas realizadas por los uruguayos, siendo la renovación de cédula el trámite más demandado. La oficina con menor demanda por renovación de cédulas declara atender 264 consultas en el año, mientras que la que tiene mayor demanda dice atender 3000 consultas en el mismo período. Si se observan las consultas de uruguayos sobre tramitación de cédula por primera vez, estas se reducen considerablemente con respecto a las de renovación.

Cuadro 71. Cantidad de demandas recibidas por tipo, total país, 2011

Tipo de demanda	Mínimo	Máximo	Promedio
Renovación de cédulas - uruguayos	264	3000	720
Tramitación de cédulas por primera vez - uruguayos	12	600	155
Tramitación de cédulas extranjeros hijos de uruguayos	2	200	30
Tramitación de cédulas extranjeros con vínculo con uruguayos	1	136	20
Tramitación cédulas extranjeros sin vínculo con uruguayos	1	80	11

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: Los valores presentados refieren a la cantidad de consultas recibidas en las oficinas, por lo que no debe confundirse con cantidad de documentos tramitados. Por el contrario, se desprende de las entrevistas que el número efectivo de gestiones concluidas se reduce con respecto a las consultas, dadas las dificultades que se presentan en el proceso y que afectan su continuidad. Esto ocurre fundamentalmente en el caso de los extranjeros, no tanto así en el caso de renovación de cédulas.

Por departamento, la mayor cantidad de demandas por renovación de cédulas se concentra en primer lugar en Las Piedras-Canelones con 3000 consultas anuales y luego en la ciudad de Maldonado, con 2160. Le siguen a estas dos, las OTE de Durazno y Ciudad del Plata (1800 cada una), Dolores y Rivera (1440 cada una) y Mercedes con 1320 consultas anuales por renovación.

Por su parte, las consultas por tramitación de cédula por primera vez se concentran en Fray Bentos y el Centro de Atención Ciudadana (CAC) del Cerro (600 consultas anuales en cada caso), le sigue Minas (480), Atlántida (360) y Chuy y Salto (240 cada una).

En cuanto a las consultas de extranjeros se observa también una alta variación, siendo el mínimo de atención entre 1 y 2 y el máximo entre 80 y 260 consultas anuales. Esta variación puede relacionarse con dos variables: Oficinas ubicadas en departamentos de frontera y Oficinas ubicadas en departamentos que por su estructura económica tienden a atraer a extranjeros.¹¹⁴ Los CAF de Aceguá y Rivera son los que atienden la mayor cantidad de consultas (380 y 300, respectivamente), seguidos por Artigas (170), Paysandú (106), CAF Chuy (80), Chuy (66), Fray Bentos, Mercedes y Maldonado (60,

113. Es necesario aclarar que la coordinación de audiencias de tramitación de cédulas de identidad depende exclusivamente de cada OTE.

114. Cabe aclarar que lo señalado no refleja la situación del departamento de Montevideo.

54 y 50, respectivamente). Montevideo es otro de los departamentos que tiende a atraer extranjeros por su condición de capital y su estructura económica. Sin embargo, no alcanza los valores de otros departamentos.

Con respecto a aquellas movidas en el marco de la tramitación de cédulas, 6 de las 32 OTE declaran haberlo hecho alguna vez por medio o en coordinación con el Programa Identidad; 13 oficinas gestionaron movidas directamente con Identificación Civil y 12 realizaron alguna de las movidas por medio de otros organismos o instituciones, entre los que se mencionan a los SOCAT y las escuelas, principalmente, y en menor medida a las Intendencias. Sin embargo, la gran mayoría de las oficinas no han realizado este tipo de actividades desde hace aproximadamente dos años. Sumado a esto, un número significativo (10) expresa no haber realizado nunca estas acciones. En este sentido, la participación del Programa Identidad en lo que respecta a las movidas de tramitación de cédulas (por lo menos a través de las OTE) es reducida, surgiendo en varias ocasiones por iniciativa de las OTE u otros organismos.

Cuadro 72. Cantidad de movidas de tramitación de cédulas en las que participa la OTE según organismo que organiza, total país, 2011

Organismo que organiza	Cantidad de movidas
Dirección Nacional de Identificación Civil	13
Programa Identidad	6
No se realizan movidas de tramitación	10
Organización de movidas de tramitación-otra	12
Total de menciones	41

Fuente: DINEM-MIDES.

Los talleres de promoción y de sensibilización del derecho a la identidad, son organizados por el propio programa. Como muestra el cuadro 73, son 11 la cantidad de talleres realizados en el período evaluado.

Cuadro 73. Cantidad de talleres de promoción y sensibilización de derechos de identidad según responsable de la realización de los talleres, total país, 2011

Realización de talleres	Cantidad de talleres
Programa Identidad	11
No se realizan talleres de promoción	19
Organización de talleres-otro	7

Fuente: DINEM-MIDES.

Respecto a la cantidad de talleres que implementa el Programa Identidad, según su propio registro, puede señalarse que en el período 2011-2012 el total de talleres para niños fue de 24, con un total 877 participantes.

Cuadro 74. Cantidad de talleres y participantes, total país, 2011-2012

Año	Cantidad de talleres niños	Cantidad de participantes
2011	15	493
2012	9	384
Total	24	877

Fuente: Programa Identidad-MIDES.

En el caso de los talleres multiplicadores, se realizaron un total de 16, donde la participación ascendió a 438.

Cuadro 75. Cantidad de talleres multiplicadores y participantes, total país, 2011-2012

Año	Cantidad de talleres multiplicadores	Cantidad de participantes
2011	6	156
2012	10	282
Total	16	438

Fuente: Programa Identidad-MIDES.

Nota: Los talleres multiplicadores refieren a encuentros-talleres de sensibilización de derechos identidad, son de carácter teórico-práctico y están dirigidos a los diversos actores locales.

Sistematización a partir de datos administrativos del programa

A partir de la sistematización de los datos administrativos del programa, se presentan a continuación algunos indicadores de procesos que dan cuenta de la implementación del programa en el período 2011-2012.

En primer lugar, cabe señalar que en el período 2011-2012, el programa realizó trámites para un total de 6480 personas. En cuanto a la distribución por sexo se puede observar una paridad entre varones y mujeres en ambos años.

Cuadro 76. Distribución de personas para las que se realizaron trámites, según sexo, total país, 2011-2012

Sexo	2011		2012	
	Casos	%	Casos	%
Varón	1.285	48,8	1.821	47,3
Mujer	1.345	51,1	2.009	52,2
Trans	1	0,0	19	0,5
Total	2.631	100	3.849	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Como se señaló en párrafos anteriores, el programa trabaja a nivel nacional. Si se observa la cantidad de personas por departamento para las cuales se realizan trámites, la mayor cantidad en ambos años son de Canelones y Montevideo, seguidos de Maldonado y Rivera.

Cuadro 77. Distribución de personas para las que se realizaron trámites según departamento, total país, 2011-2012

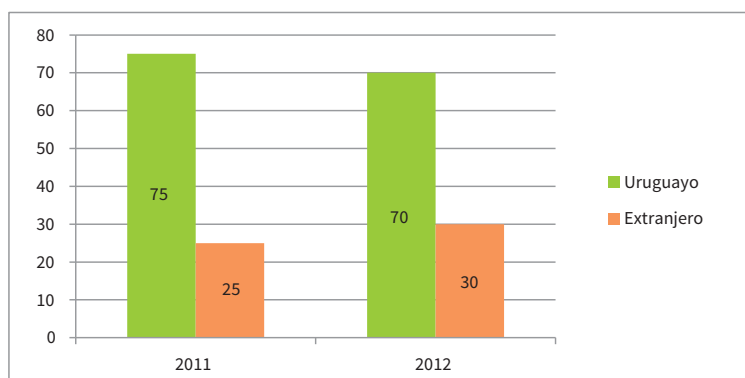
Departamento	2011		2012	
	Casos	%	Casos	%
Montevideo	406	15,5	842	21,9
Artigas	122	4,6	93	2,4
Canelones	939	35,8	1.403	36,5
Cerro Largo	52	2,0	86	2,2
Colonia	39	1,5	41	1,1
Durazno	16	0,6	30	0,8
Flores	9	0,3	12	0,3
Florida	31	1,2	58	1,5
Lavalleja	13	0,5	34	0,9
Maldonado	344	13,1	298	7,8
Paysandú	62	2,4	140	3,6
Río Negro	25	1,0	17	0,4
Rivera	268	10,2	357	9,3
Rocha	71	2,7	146	3,8
Salto	18	0,7	29	0,8
San José	20	0,8	48	1,2
Soriano	47	1,8	51	1,3
Tacuarembó	71	2,7	88	2,3
Treinta y Tres	71	2,7	68	1,8
Total	2.624	100	3.841	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: Datos perdidos: 2011: 7; 2012: 8.

En cuanto al país de origen de las personas que solicitan trámites, en el 2011 el 75 % fueron uruguayos, frente a un 25 % de extranjeros. Los guarismos para el 2012 son similares. En cuanto a los extranjeros, se realizan trámites para personas que provienen de más de 30 países, donde los que se destacan son Brasil y Argentina.

Gráfico 91. Distribución de personas para las que se realizan trámites según lugar de procedencia, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

En relación a los trámites llevados adelante por el programa, en el período 2011-2012 se realizaron un total de 9917 trámites. Cabe aclarar que para cada persona se puede realizar más de un trámite, incluso en distintas oportunidades. El cuadro 78 muestra el tipo de trámite realizado por año, donde se discrimina la institución u organismo con el cual se articula.

Cuadro 78. Tipo de trámites realizados, 2011-2012

Trámites realizados	2011		2012	
	Menciones	%	Menciones	%
IM - Partida de nacimiento	1068	29,1	1498	24,0
IM - Partida de defunción	7	0,2	25	0,4
IM - Partida de matrimonio	52	1,4	71	1,1
Registro Civil - Partida de nacimiento	814	22,1	1317	21,1
Registro Civil - Partida de defunción	11	0,3	23	0,4
Registro Civil - Partida de matrimonio	75	2,0	140	2,2
Registro Civil - Negativo de inscripción	51	1,4	56	0,9
Registro Civil - Decreto administrativo	13	0,4	14	0,2
Registro Civil - Partida supletoria	1	0,0	0	0,0
Registro Civil - Inscripción Libro de Extranjeros	382	10,4	818	13,1
MRREE - Obtención partida de nacimiento	217	5,9	455	7,3
MRREE - Legalización o apostillado, exterior, partida de nacimiento	428	11,6	587	9,4
MRREE - Legalización, en MRREE, partida de nacimiento	238	6,5	587	9,4
MRREE - Obtención, partida de defunción	1	0,0	1	0,0
MRREE - Legalización o apostillado, exterior, partida de defunción	2	0,1	2	0,0
MRREE - Legalización, en MRREE, partida de defunción	2	0,1	7	0,1
MRREE - Obtención, partida de matrimonio	4	0,1	12	0,2
MRREE - Legalización o apostillado, exterior, partida de matrimonio	4	0,1	17	0,3
MRREE - Legalización, en MRREE, partida de matrimonio	9	0,2	16	0,3
MRREE - Antecedentes penales	4	0,1	39	0,6
MRREE - Certificado de estudio	4	0,1	15	0,2
Traducción de partida de nacimiento	81	2,2	54	0,9
Traducción de partida de matrimonio	0	0,0	2	0,0
Traducción de partida de defunción	0	0,0	2	0,0
Traducción de certificado de estudio	0	0,0	2	0,0
MSP - Carné de salud para trámites de residencia	9	0,2	18	0,3
Coordinación para la realización de Informe Social	12	0,3	27	0,4
Coordinación de audiencia de cédula con Identificación Civil	19	0,5	36	0,6
Solicitud de información en gestión documental de Identificación Civil	47	1,3	62	1,0
Coordinación de móvil en domicilio de Identificación Civil	13	0,4	18	0,3
Entrega de carta para exoneración de trámites de residencia en Migración o asesoramiento	17	0,5	134	2,1
Solicitud de partida de nacimiento en Consulado	13	0,4	8	0,1
Solicitud - Gestión ante el Consulado	0	0,0	15	0,2
Solicitud de documento de identidad	0	0,0	5	0,1
Solicitud de antecedentes penales	10	0,3	16	0,3
Otros	68	1,8	142	2,3
Total	3676	100,0	6241	100,0

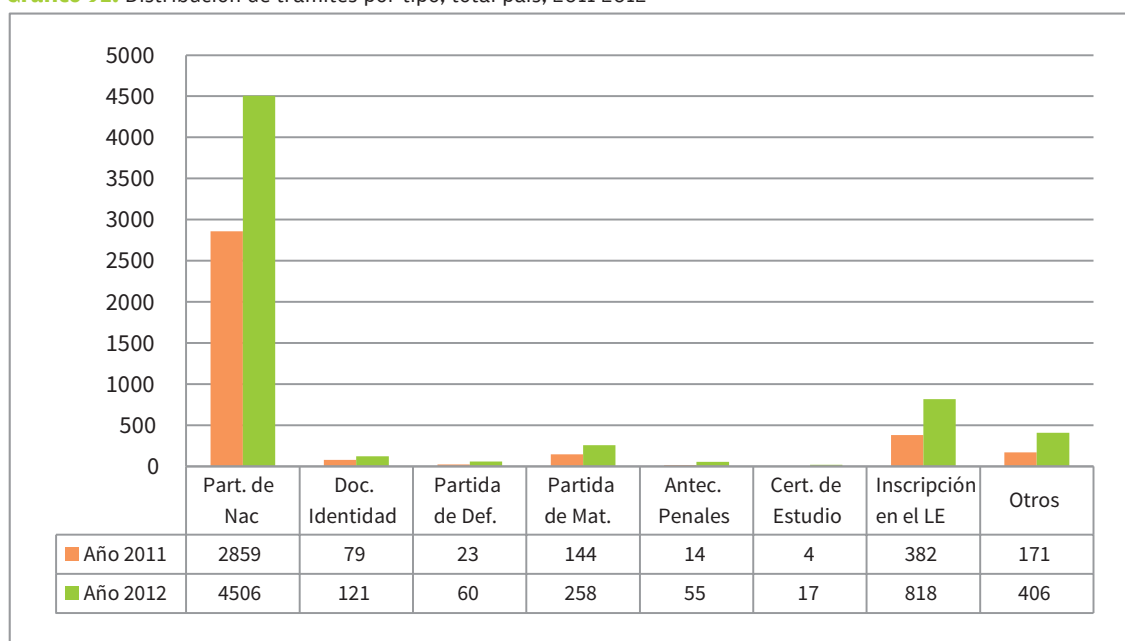
Fuente: DINEM-MIDES en base a registros administrativos del programa.

Como se observa en el cuadro 78, la mayor cantidad de trámites se concentra en partidas de nacimiento, ya sea en la IM como en el Registro Civil, seguido de aquellos que son realizados para extranjeros: inscripción en Libro de Extranjeros, la obtención de partida de nacimiento (Registro Civil-MRREE), la legalización o apostillado —exterior— de partida de nacimiento.

Otros de los trámites que se realizan con frecuencia son la traducción de las partidas de nacimiento, la coordinación de audiencia para la cédula de identidad con la DNIC y la solicitud de información en gestión documental del mismo organismo.¹¹⁵

Si se agrupan los trámites, más allá de la institución u organismo con que se articula, en el gráfico 92 se muestran claramente los trámites que el programa realiza con más frecuencia.

Gráfico 92. Distribución de trámites por tipo, total país, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Resultados

En este apartado se presentan indicadores de resultados en cuanto a la gestión e implementación del Programa Identidad.

Los resultados pueden medirse en relación al estado en que se encuentran los trámites realizados. En este sentido, del total de trámites, en el 2011 el 87,5 % fueron finalizados, porcentaje que desciende en el 2012, cuando representan el 72 %. Asimismo, cabe señalar que en el 2012 aumenta el porcentaje de aquellos que están en trámite y no han podido finalizarse, 14,9 % frente a 6,8 % en el 2011.

¹¹⁵. Cabe aclarar que quién se encarga de tramitar en última instancia el documento de identidad es el CENASC.

Cuadro 79. Distribución de trámites según el estado, total país, 2011-2012

Estado de los trámites	2011		2012	
	Menciones	%	Menciones	%
En trámite	253	6,8	924	14,9
Finalizados	3233	87,5	4446	71,9
Archivados	207	5,6	798	12,9
Anulados	2	0,1	18	0,3
Total	3695	100,0	6186	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.
Nota: Datos perdidos: 2011: 3; 2012: 76.

El cuadro 80 muestra el estado de los trámites por región, Montevideo y Canelones frente al resto del país. En este caso, cabe señalar que es similar el porcentaje de aquellos trámites que fueron finalizados, pero en el 2012, en el caso de Montevideo y Canelones, se observa una disminución en los trámites finalizados. En este año aumentan los trámites archivados y en trámite.

Cuadro 80. Distribución de trámites según estado por región, total país, 2011-2012

Estado de los trámites	2011				2012			
	Montevideo y Canelones	%	Resto del país	%	Montevideo y Canelones	%	Resto del país	%
Finalizados	1.559	89,4	1.670	86,2	2.432	66,3	2.005	79,9
Archivados	100	5,7	107	5,5	645	17,6	153	6,1
Anulados	1	0,1	1	0,1	15	0,4	3	0,1
En trámite	84	4,8	160	8,3	574	15,7	347	13,8
Total	1.744	100	1.938	100	3.666	100	2.508	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.
Nota: Datos perdidos: 2011: 16; 2012: 12.

En cuanto al estado de los trámites según el país de origen del solicitante, el porcentaje de trámites finalizados es menor para el caso de los extranjeros, donde tanto en el 2011 como en el 2012 hay una diferencia de 14 y 33 puntos porcentuales, respectivamente.

Cuadro 81. Distribución de trámites según estado por país de origen solicitante, 2011-2012

Estado de los trámites	2011				2012			
	Uruguayo	%	Extranjero	%	Uruguayo	%	Extranjero	%
Finalizados	1.912	93,9	1.303	79,5	2.536	90,4	1.886	56,8
Archivados	85	4,2	121	7,4	192	6,8	590	17,8
Anulados	1	0,0	1	0,1	1	0,0	17	0,5
En trámite	38	1,9	214	13,1	76	2,7	830	25,0
Total	2.036	100	1.639	100	2.805	100	3.323	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.
Nota: Datos perdidos: 2011: 23; 2012: 134.

Consideraciones y sugerencias

Uno de los primeros aspectos a señalar en este apartado es que desde que se inició el Programa Identidad, por temas de agenda y otras prioridades, pocas han sido las líneas de trabajo que se llevaron adelante en conjunto entre la DINEM y el programa. Por eso, no se cuenta con insumos suficientes para poder hacer consideraciones y sugerencias sustantivas para la mejora de su gestión e implementación.

Sin embargo, desde el 2011 a esta parte se han realizado algunas iniciativas que permiten tener información acerca de cómo se implementa el programa a nivel nacional, así como también acerca del vínculo entre el territorio y el programa a nivel central.

En este sentido, a partir del diagnóstico realizado, unos de los aspectos más notorios fue la existencia de diferencias importantes entre las OTE en lo que respecta a la recepción de demandas y a cómo actúan una vez que son recibidas. Esto significaba que el camino adoptado por cada OTE dependía de las decisiones tomadas por cada una, decisiones que claramente estaban sujetas a los recursos humanos con los que contaban, los conocimientos sobre el tema, la cercanía del vínculo con el equipo técnico del programa o la capacidad de establecer articulaciones. Asimismo, las distintas formas de registro y el no contar con criterios orientadores sobre cómo y qué registrar significaba que el programa contara con información disímil entre las distintas OTE, parcial y en consecuencia de poca utilidad para la mejora de la gestión.

Estos aspectos señalados en el diagnóstico, entre otros, llevaron a que el programa comenzara a trabajar en protocolos de atención (interno para el equipo central y externo a construir en conjunto con las diferentes OTE) y en la forma de registrar las demandas y los distintos trámites realizados. Resta conocer aún la manera en que se desarrollan hoy por hoy dichos registros, así como son las formas de gestionar, derivar y concretar las demandas recibidas, esto es, de qué manera dichos protocolos serán implementados en las diferentes OTE y a nivel central.

Por otra parte y en lo que tiene que ver con los registros que lleva el programa a nivel central desde el 2008, a partir del 2013 se viene trabajando en conjunto entre la DINEM y el programa para la sistematización de la información con la que se cuenta y la mejora del registro, a fin de contar con datos en tiempo real que efectivicen y contribuyan la gestión del programa. En este sentido, una de las líneas de trabajo futura tiene que ver con la inclusión del programa al SMART, con el objetivo de contar con la información unificada y realizar las distintas derivaciones entre los programas del MIDES.

A partir de los avances en cuanto a los protocolos realizados, en la forma de registro, así como el aumento de la realización de trámites y la cobertura, se entiende pertinente continuar con ciertas líneas de trabajo conjunta que permitan, a partir del año 2014, la evaluación y el seguimiento del programa.

Programa de Violencia basada en Género

Presentación del programa

La implementación de una política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres es uno de los principales ejes estratégicos desarrollados por el INMUJERES del MIDES.

La violencia doméstica, como una de las formas que asume la violencia de género, constituye una de las expresiones más graves de la discriminación hacia las mujeres. Atenta contra su bienestar y autonomía, afecta sus derechos humanos más básicos y es un riesgo para su vida. Por tal motivo es asunto de políticas públicas y es una obligación del Estado, como garante de los derechos de la ciudadanía, brindar las condiciones para la protección de las mujeres y una atención específica de esta problemática.

El Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (PNLCVD 2004-2010) tiene como objetivo general diseñar y gestionar políticas públicas específicas para la erradicación de la violencia doméstica en el ámbito nacional, liderando los procesos que garanticen la protección, prevención y promoción de derechos.

En el año 2007 se promulga la Ley 18104 para la promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de esta ley se construye el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), que integra la violencia doméstica desde una perspectiva de género. En la línea estratégica de igualdad (LEI 9) del PIODNA se contempla, entre otras, la creación de servicios de atención a situaciones de violencia doméstica de forma que se facilite y garantice el acceso de las mujeres en todo el territorio nacional, incluyendo la atención a hombres agresores.

En este marco, la instalación a nivel nacional de los Servicios Públicos de Atención a Mujeres en Situación de Violencia basada en Género del INMUJERES del MIDES ha sido un paso más en la concreción de medidas tomadas por el Estado uruguayo para su abordaje. La puesta en funcionamiento de estos Servicios Públicos forma parte de la estrategia para ofrecer una respuesta integral y especializada a la problemática. Su instalación a nivel territorial ha implicado la coordinación de instituciones públicas nacionales, municipales y de OSC.

Los Servicios de Violencia basada en Género (SVBG) del MIDES buscan promover el restablecimiento de los derechos vulnerados de las mujeres adultas en situación de violencia basada en género, procurando prevenir nuevos perjuicios y contribuyendo a la igualdad en las relaciones de género.

Como objetivos específicos se identifican los siguientes:

1. Brindar a las mujeres en situación de violencia basada en género un espacio accesible de atención especializada que asegure la confidencialidad.
2. Contribuir desde una perspectiva de género a que las mujeres puedan salir de su situación.
3. Promover el ejercicio de habilidades y recursos de las mujeres en situación de violencia basada en género, apuntando a su fortalecimiento como personas y a la apropiación de sus derechos.
4. Asesorar en los procesos judiciales, acompañando a las mujeres a transitar adecuadamente esa etapa, para que puedan sostener el proceso de las gestiones legales y se afirmen como sujetas de derechos.
5. Contribuir a que las mujeres en situación de violencia basada en género puedan visualizar y apropiarse de los recursos sociales y comunitarios disponibles.

Los SVBG brindan asistencia psicosocial y jurídica a mujeres en situación de violencia doméstica desde una perspectiva de género y derechos humanos. Asimismo, trabajan en la detección, evaluación de riesgo, orientación y derivación de otras expresiones de la violencia basada en género (trata con fines de explotación sexual comercial, acoso sexual) y efectúan las derivaciones pertinentes. En los Servicios del interior del país se brinda, además, patrocinio en juicio.

Los Servicios cuentan con un protocolo único de atención que constituye una guía para enmarcar el trabajo, promover buenas prácticas de atención y contribuir a unificar criterios teóricos y metodológicos. Establece también orientaciones para el cuidado de los profesionales que trabajan en la atención directa.

A partir de marzo del 2013 los Servicios de Atención, junto con el resto de las respuestas que se mencionan al final de este apartado, pasan a la órbita de la División Protección Integral en Situaciones de Vulneración de la DINADES, como parte de la reestructura del MIDES. A su vez, el Departamento de Violencia Basada en Género del INMUJERES se reformula en la División de Violencia Basada en Género, encargada de garantizar la rectoría en la materia por parte del Instituto.

Nota metodológica

Las fuentes de información utilizadas en este informe son de dos tipos, una de ellas secundaria: el Observatorio Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior y otras tres primarias, que componen la estrategia metodológica del Informe de Evaluación de los Servicios realizado por DINEM con apoyo de INMUJERES, en el primer semestre del 2013. Los tres componentes del informe fueron: uno de carácter cuantitativo, que buscó relevar principalmente las condiciones de los diferentes servicios en cuanto a recursos humanos y materiales y se realizó mediante la aplicación de una encuesta autoadministrada *on line* a un referente de cada uno de los servicios; un segundo componente de carácter cualitativo apuntó a recoger las percepciones de los propios trabajadores de los servicios en relación al trabajo que desarrollan, las condiciones laborales, el desempeño del programa, el vínculo con el territorio, entre otros, y se realizó mediante entrevistas grupales a todos los equipos técnicos de los servicios (13 fijos y 8 móviles); y el tercer componente, también de carácter cualitativo, corresponde a la realización de entrevistas a actores locales que trabajan en coordinación con los SVBG. La pauta de entrevista apuntó básicamente a conocer las percepciones de los técnicos locales de otros organismos, tanto intra como extra-MIDES, acerca del SVBG. En total se realizaron 71 entrevistas.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Recursos

A continuación se presentan los datos de recursos humanos y presupuestales del programa (presupuesto ejecutado) para 2011 y 2012, tal como se viene haciendo con los programas anteriores.

Cuadro 82. Recursos humanos del programa, 2011-2012

	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
Presupuestados	2	2
Supervisoras	3	3
Administrativa	1	1
Equipos para los servicios*	65	77
Total de RRHH	71	83

Fuente: Programa SVBG.

Nota: *En base al 5 técnicos por servicios (fijo).

Cuadro 83. Presupuesto anual ejecutado, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	22.445.615	24.529.480
En dólares corrientes	1.156.931	1.264.341
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	1,13 %	1,02 %

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES

Contexto

Como indicadores de contexto de la problemática que busca atender el programa, se observará la evolución de las denuncias policiales de violencia doméstica en base a datos del Observatorio Violencia y Criminalidad-Ministerio del Interior. En el cuadro 84 y el gráfico 93 se muestra la evolución de la cantidad de denuncias por violencia doméstica, constatándose un marcado crecimiento de las denuncias registradas.

Cuadro 84. Número de denuncias policiales por violencia doméstica, 2005-2012

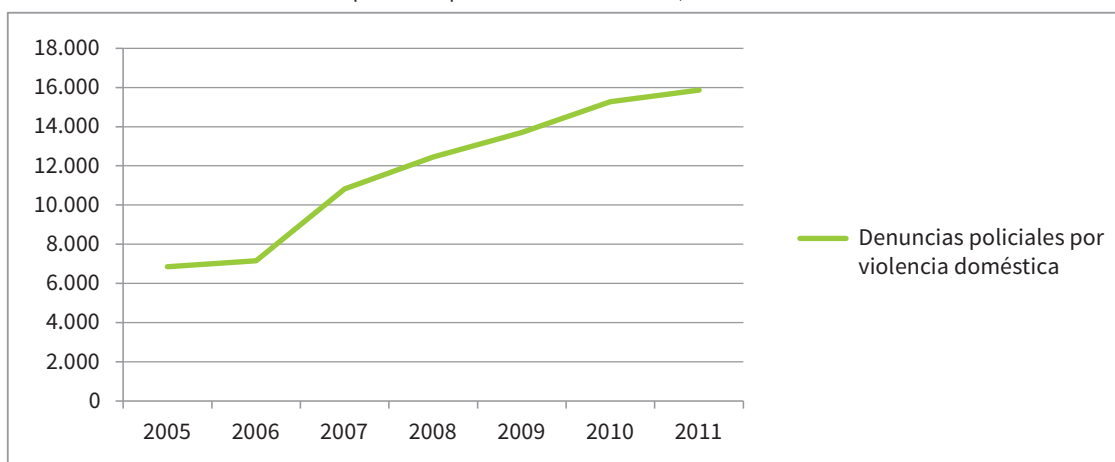
Año	Cantidad denuncias
2005	6.853
2006	7.151
2007	10.824
2008	12.450
2009	13.709
2010	15.277
2011	15.868
2012	23.988*

Fuente: Observatorio Violencia y Criminalidad-Ministerio del Interior.

Nota: *El aumento que se produce en el 2012 obedece a que para este año empezó a implementarse la obligatoriedad del registro informático en el Sistema de Gestión Policial.

Como se observa en el cuadro 84, la cantidad de denuncias ha venido creciendo desde el 2005 en adelante. El salto más importante ocurre entre 2006 y 2007, con un incremento en más de 3600 denuncias al comparar dichos años. Con posterioridad a esta fecha y previo al 2012, continúa el incremento aunque a menor ritmo. Para el 2012, como se aclara en la nota del cuadro, el dato responde a la obligatoriedad del registro informático en el Sistema de Gestión Policial, con lo cual no implica necesariamente un incremento de las denuncias de la magnitud que se muestra.

Gráfico 93. Evolución de denuncias policiales por violencia doméstica, 2005-2011



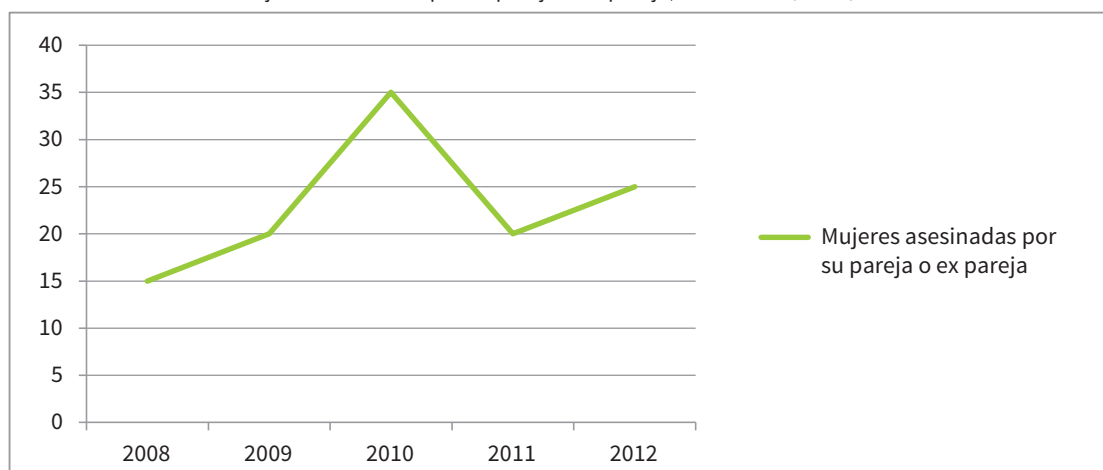
Fuente: DINEM-MIDES con datos del Observatorio Violencia y Criminalidad-Ministerio del Interior.

Cuadro 85. Número de mujeres asesinadas por su pareja o ex pareja, 2008-2012

Año	Cantidad mujeres asesinadas
2008	15
2009	20
2010	35
2011	20
2012	25

Fuente: Observatorio Violencia y Criminalidad-Ministerio del Interior.

Gráfico 94. Evolución de mujeres asesinadas por su pareja o ex pareja, 2008-2012 (anual)



Fuente: Observatorio Violencia y Criminalidad-Ministerio del Interior.

Productos

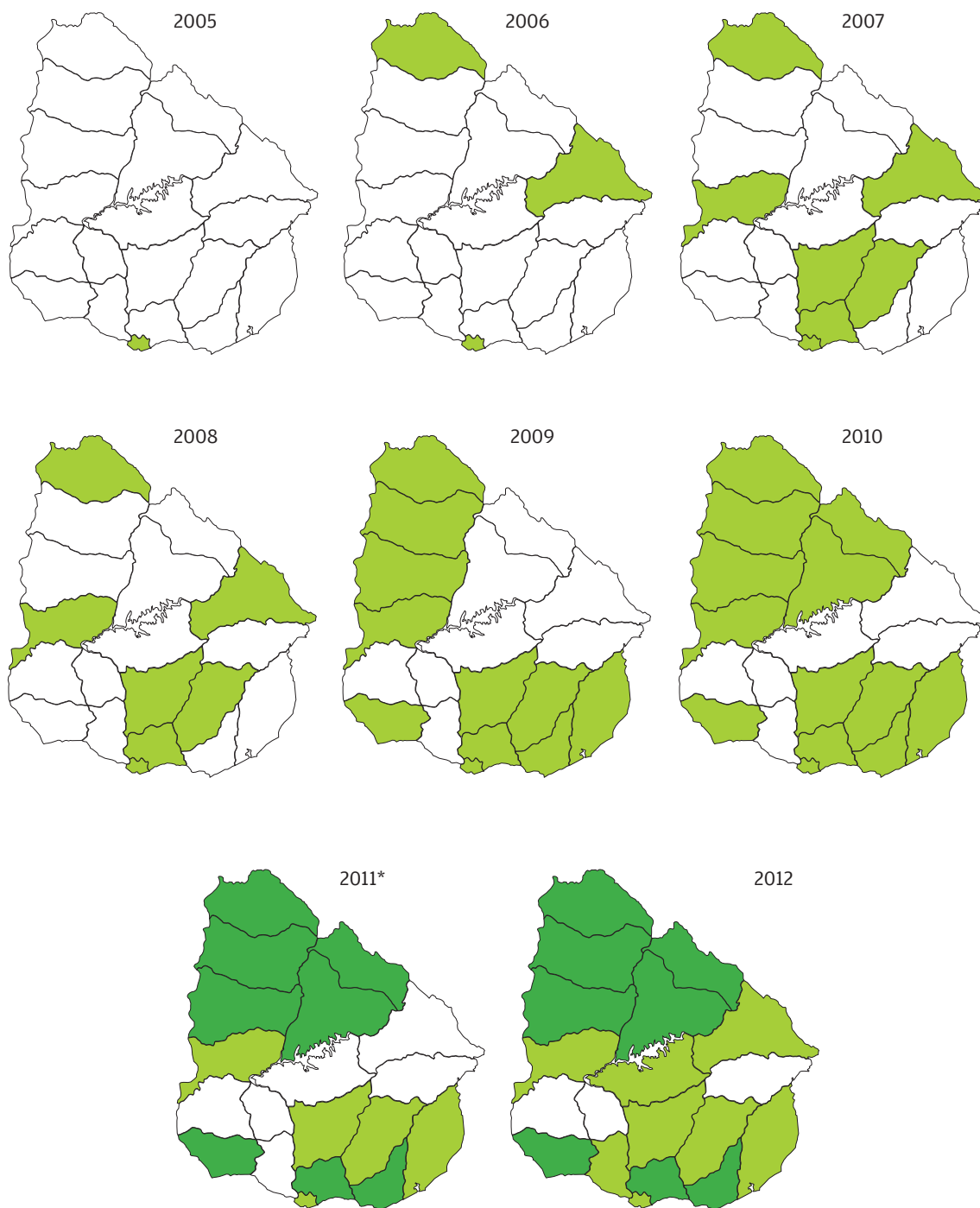
Como indicadores de producto se analizará la evolución de los servicios de atención a mujeres víctimas de violencia doméstica, los trabajadores vinculados a la prestación de dichos servicios y la cantidad de mujeres que han hecho uso de estos. Como se observa en el cuadro 87, el departamento con mayor cantidad de trabajadores en los servicios es Montevideo, que duplica, en recursos humanos trabajando en estos servicios, al resto de los departamentos.

Cuadro 86. Servicios por departamento, 2005-2012

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		2012	
Montevideo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo		Fijo	
Artigas		Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Canelones				Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Cerro Largo		Fijo	Fijo	Fijo					Fijo	
Colonia					Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Durazno									Fijo	
Flores										
Florida			Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo		Fijo	
Lavalleja			Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo		Fijo	
Maldonado					Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Paysandú					Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Río Negro			Fijo	Fijo	Fijo	Fijo	Fijo		Fijo	
Rivera						Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Rocha					Fijo	Fijo	Fijo		Fijo	
Salto					Fijo	Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
San José									Fijo	
Soriano										
Tacuarembó						Fijo	Fijo	Móvil	Fijo	Móvil
Treinta y Tres										

Fuente: Sistema de Información de Género-INMUJERES-MIDES.

Gráfico 95. Instalación de servicios especializados por departamento, 2005-2012



Fuente: Sistema de Información de Género-INMUJERES-MIDES.
Nota: *A partir de 2011 se comienzan a instalar los dispositivos móviles, el gradiente más oscuro indica los departamentos que, además de fijos, cuentan con móviles.

En el cuadro 87 se presenta la cantidad de trabajadores asociados a los servicios de atención por departamento.

Cuadro 87. Cantidad de trabajadores por servicio, 2013

Departamento	Fijos	Móviles
Montevideo	10	0
Artigas	5	2
Canelones	5	3
Colonia	5	2
Florida	5	0
Lavalleja	5	0
Maldonado	4	3
Paysandú	5	3
Río Negro	5	0
Rivera	5	3
Rocha	5	0
Salto	5	3
Tacuarembó	5	3
Total	69	22

Fuente: DINEM-MIDES en base a datos de la Encuesta de Diagnóstico de los Servicios (INMUJERES-DINEM).

Cuadro 88. Consultantes de servicios por departamento, 2011-2012

	2011		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Montevideo	656	38,8	760	41,4
Artigas	74	4,4	108	5,9
Canelones	131	7,7	158	8,6
Colonia	71	4,2	107	5,8
Durazno	-	-	37	2,0
Florida	87	5,1	62	3,3
Lavalleja	109	6,4	76	4,1
Maldonado	116	6,9	88	4,8
Paysandú	108	6,4	-	-
Río Negro	60	3,5	47	2,6
Rivera	84	5,0	80	4,4
Rocha	36	2,1	43	2,3
Salto	102	6,0	131	7,1
San José	-	-	128	7,0
Tacuarembó	58	3,4	72	3,9
Total	1692	100	1897	100

Fuente: Sistema de Información de Género-INMUJERES-MIDES.

Por otra parte, la cantidad de mujeres consultantes a los dispositivos fijos del SVBG asciende a un total de 1692 consultas para el año 2011 y 1897 para el 2012. Si se observan los datos por departamento y se compara 2011 y 2012, el incremento en la cantidad de consultas se registra en la mitad de los departa-

mentos que cuentan con servicios. Estos son: Montevideo, Artigas, Canelones, Colonia, Rocha, Salto y Tacuarembó. Mientras en Florida, Lavalleja, Maldonado, Río Negro y Rivera descende la cantidad de consultas.

Resultados

Entre 2012 y 2013 se realizó una evaluación del SVBG de INMUJERES, con el objetivo de orientar futuras acciones respecto al abordaje de la lucha contra la violencia basada en género, conformar un insumo para lograr una adecuada integración de las políticas de violencia basada en género en el proceso de descentralización y territorialización de las políticas sociales que se encuentra transitando el MIDES, así como realizar un aporte al programa en el marco de la transición que se genera a partir de la reestructura, con la que el SVBG pasa de INMUJERES a la nueva DINADES del Ministerio.

A continuación se presentan brevemente los principales hallazgos de esta evaluación.

Las especificidades de los servicios que integran el programa generan una dinámica de funcionamiento heterogénea, aunque todos los equipos técnicos cumplen sus tareas, responden al protocolo de INMUJERES y se reconocen como parte un mismo programa de alcance nacional que funciona bajo la órbita del MIDES.

Entre las fortalezas del SVBG se destacan: la formación y capacidad de los equipos técnicos; el trabajo de atención coordinado e interdisciplinario que se alcanza dentro de los equipos y una lógica de trabajo complementario con los equipos móviles que con el tiempo han logrado establecerse en territorio; la atención jurídica que brindan a la población y a actores locales que lo solicitan; y el trabajo en coordinación que se logra con algunas instituciones.

Como principales debilidades señaladas por distintos actores territoriales se destacan: que el servicio no se posiciona como referente en la temática a nivel local, como consecuencia de una dinámica de funcionamiento «hacia adentro» que, según actores consultados, se ve expresada en dos comportamientos: no existe una participación del SVBG en los espacios interinstitucionales que trabajan la temática y no se realizan devoluciones del seguimiento realizado de estos casos a las instituciones que derivan casos al SVBG. Estos aspectos han llevado a que varias de las instituciones que antes derivaban hacia el SVBG ya no lo hagan, sobre todo en las localidades donde existen instituciones alternativas (como la Comuna Mujer en Montevideo).

Algunas de las sugerencias planteadas por parte de los trabajadores de los servicios son:

1. Contar con supervisión con una frecuencia mayor o más estable, ya que se considera un espacio central.
2. Mejorar las condiciones de algunos de los locales de atención que disponen los dispositivos fijos, así como disponer de mayor cantidad de medios de transporte para que los equipos móviles puedan trasladarse en territorio o puedan facilitar el traslado de aquellas mujeres que no pueden acceder a los servicios fijos.
3. Disponer de más horas por técnico para la atención o que se contrate a una mayor cantidad de técnicos para que algunos servicios puedan dar respuesta a la creciente demanda que se ha generado en los últimos años.
4. Recibir desde el MIDES capacitaciones, talleres y que se organicen más instancias de intercambio entre los servicios.

Los actores consultados que trabajan en coordinación con el SVBG sugieren:

- 1 Extender el alcance del servicio en el territorio, ya que se estima que existe una porción importante de potencial población objetivo que no accede al servicio, por la distancia en que se encuentra de su residencia.

2. Ampliar la población objetivo del servicio a otros sectores y realizar un abordaje integral donde se trabaje con la familia y el contexto, además de la víctima.

Asimismo, una demanda que surge del territorio hacia el SVBG, que a su vez coincide con una necesidad que los equipos del SVBG identifican como debilidad de las instituciones con las que coordinan, es que el servicio brinde talleres de sensibilización a los funcionarios de las organizaciones, para ofrecer herramientas para que realicen una atención más acertada a las mujeres víctimas de violencia doméstica.

Consideraciones y sugerencias

Desde el año 2010 INMUJERES estableció que cada consulta/atención debía ser registrada en una ficha de ingreso. Esta ficha consta de diferentes datos que el Sistema de Información de Género de INMUJERES (SIGM) utiliza para realizar un monitoreo del programa, así como para realizarles devoluciones estadísticas de su trabajo a los equipos técnicos. Este registro, al igual que como sucedía con otras iniciativas de registro en el MIDES, si bien tenía un alto potencial no estaba integrada al sistema de gestión de información del MIDES. Actualmente, es importante destacar que estos registros se encuentran en proceso de ser incluidos en el SMART (ver apartado: «Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites»), atendiendo a su especificidad en lo que hace al manejo de información sensible que contienen.

Puede afirmarse, según lo observado en la evaluación, que el programa cumple a cabalidad con la pauta de protocolo que rige para los servicios y lo hace en buenos términos, mostrando una serie de fortalezas en la función que desempeña. Sin embargo, y en la medida que se atienden algunas reflexiones de los propios operadores de los SVBG y de otros actores externos a estos, lo que parece, en cierto sentido, estar puesto en cuestión es el propio protocolo como ordenador del ser y el hacer de los servicios. Este, a pesar de dar unicidad y predictibilidad, torna rígida la oferta que pueda dar el servicio y parece limitar las posibilidades de dar cuenta de las problemáticas específicas de la población MIDES. Por otra parte, ciñe el accionar del servicio a la víctima, cuando en varios casos se entiende necesario ampliar el enfoque de la intervención. Asimismo, se entiende necesario que el seguimiento de la víctima sea mucho más intenso que el que se realiza actualmente.

A modo de síntesis, hasta el 2005 no existía a nivel del Ejecutivo nacional una política pública de combate a la violencia basada en género, que ofreciera atención especializada a mujeres. Si bien el alcance de los servicios aún resulta insuficiente en cuanto a su cobertura territorial, cabe destacar que se han diseñado y puesto en funcionamiento otros dispositivos de respuesta (Casa de Breve Estadía para mujeres con riesgo de vida por violencia doméstica, Servicio de Trata de Mujeres con fines de Explotación Sexual y Proyecto de Alternativas Habitacionales para mujeres en proceso de salida de situaciones de violencia de género) que, junto a los servicios de atención, conforman un sistema de respuestas que constituye una política de atención y enfrentamiento de esta problemática desde el MIDES.

División Socioeducativa

Inter-In (ANEP-ASSE-INAU-MIDES)

Programa Maestros Comunitarios (PMC)

El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos

Programa de Acreditación Escolar-Puente

Programa de Aulas Comunitarias (PAC)

Plan de Formación Profesional Básica (FPB)

Compromiso Educativo

Consejerías de Salud

Uruguay Integra

En el País de Varela: Yo, Sí Puedo

Presentación

La División Socioeducativa de la DINADES, en el marco de la reestructura ministerial, se constituye en una de las principales áreas de acciones programáticas del MIDES. Se divide en tres ejes de trabajo: educación formal, no formal y cultura.

Su objetivo general es contribuir al diseño, implementación y seguimiento de los programas y acciones del MIDES vinculados a los ejes transversales de educación y cultura, promoviendo de esta manera la inclusión social y en particular la educativa (sea mediante la educación formal o no).

De los distintos programas que se presentarán a continuación se puede constatar, en consonancia con la intención de la reestructura de unificar temáticamente los programas antes atomizados, que estos procedían o tenían un enclave organizacional diverso. De esta manera, si se los considera caso a caso, muchos dependían de la Dirección Nacional INFAMILIA, otros de la Dirección de Integración Social, mientras otros parcialmente del INJU.

Dado el nivel de madurez, de información con la que se cuenta y con la etapa de diseño en que se hallan, los programas que se presentan se encuentran mayoritariamente en el eje de inclusión educativa formal. Tienen como característica clave en su diseño, gestión e implementación, la articulación interinstitucional, y es el MIDES socio de las sectorialidades específicas, que, obviamente, asumen un rol protagónico en estos programas.

Para los programas citados en el recuadro puede observarse una fuerte orientación a asegurar la inclusión educativa por medio del apoyo a la continuidad, revinculación y no desvinculación educativa. Estos se articulan de manera escalonada y siguiendo el ciclo educativo de los estudiantes (desde la educación primaria, pasando por la media básica y posteriormente la superior). A su vez, en particular para la educación media básica (EMB), atienden a las especificidades de los distintos subsistemas de la educación (CEIP, CES, CETP¹¹⁶ e incluso educación para adultos), de manera de considerar distintas etapas vitales, así como distintas opciones educativas por parte de los estudiantes y brindar una oferta programática y metodológica amplia.

- Maestros Comunitarios
- El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos
- Programa de Acreditación Escolar-Puente
- Programa de Aulas Comunitarias (PAC)
- El Plan de Formación Profesional Básica (FPB)
- Compromiso Educativo
- En el País de Varela: Yo, Sí Puedo

En este sentido, se debe pensar a la División Socioeducativa como el marco en el que estas distintas opciones de política se desarrollan.

Por su parte, los programas Inter-In y Consejerías de Salud se desarrollan en fuerte vínculo con los centros educativos, con foco en la dimensión salud, entendiendo a esta como central en las posibilidades de algunas poblaciones de proseguir sus trayectorias educativas, a la vez que se entiende fundamental en ciertas etapas vitales facilitar el acceso a consultas, asesoramiento y acompañamiento en cuestiones de salud.

¹¹⁶. CEIP: Consejo de Educación Inicial y Primaria. CES: Consejo de Educación Secundaria. CETP: Consejo de Educación Técnico Profesional.

Teniendo en cuenta este diseño organizacional y a la luz de lo que se presentará específicamente en cada uno de los capítulos correspondientes a estos programas, algunas consideraciones y desafíos de carácter general están presentes en la agenda de las discusiones de estos programas, con el objetivo de fortalecerlos y mejorarlos, en eficacia y en eficiencia de cada uno de ellos y de todos en su conjunto.

En primer lugar, en lo que hace a cómo se estructuran en relación al ciclo educativo, es importante fortalecer, para los casos en que se entienda importante desde los propios programas, las trayectorias deseables. De manera que las poblaciones con mayores riesgos de desarrollar trayectorias óptimas y de desvinculación sean incorporadas en los distintos programas a medida que van avanzando en su derrotero educativo.

Por otro lado, en segundo lugar, en la medida que estos programas tienen su mayor anclaje en la sectorialidad educativa específicamente, (y no refieren ni única ni principalmente al MIDES, es importante valorar la potencial superposición y fragmentación, no solo entre ellos, sino con el resto de la oferta programática pública en esta materia. La cobertura de los programas es relativamente baja en función de la magnitud de la problemática en la que intentan incidir. Estas valoraciones, claramente, necesitan de un análisis más detallado —liderado por las instituciones con especificidad y experticia en estos temas—, de manera de poder definir específicamente las superposiciones a la interna del MIDES y de Estado en su conjunto, y de las posibilidades reales de crear economías de escala en lo referente a la gestión, que pudiesen redundar en mejores articulaciones entre los programas del eje en cuestión.

En tercer lugar, y en clara relación con lo señalado en el párrafo anterior, debe destacarse que existe consenso académico, y más difuso de otros actores sociales, en que los programas socioeducativos desarrollados no son la solución última a los problemas de las poblaciones más vulnerables en el sistema educativo, ni mucho menos del sistema educativo en sí, sino atenuantes de problemas estructurales de este. En este sentido, los programas buscan mejorar las condiciones individuales con las que el estudiante (re)ingresa/continúa en el sistema educativo y, en el mejor de los casos, esperan de manera indirecta generar condiciones en los centros educativos que cambien su dinámica y la hagan más favorable a los estudiantes y su continuidad. Sin embargo, el aula como tal y su dinámica sigue siendo un espacio inexpugnable. Y como deja de manifiesto la evaluación del PAC (ver más adelante), parecería que es con el ingreso propiamente a la dinámica del centro que se vuelven a producir los desencuentros entre los adolescentes y el sistema educativo.

Como se verá en los siguientes apartados, en los que se detallará cada uno de estos programas, a modo de balance se puede afirmar que no son pocos los logros de estos programas, más aún en lo que hace a dimensiones claves en los procesos que se desarrollan al interior de los centros y en los procesos educativos de los estudiantes. Sin embargo, como señalábamos en los anteriores párrafos, tampoco son escasos los desafíos que estos deben enfrentar, por las complejidades propias de las poblaciones con las que trabajan, por la forma interinstitucional en lo que lo hacen. A esto debe agregarse la sectorialidad que los enmarca —una de las más difíciles, como es la de la educación—, donde los resultados de esfuerzos presupuestales y de política(s) no pueden constatararse de manera inmediata, sino más bien en el mediano y largo plazo.

Inter-In (ANEP-ASSE-INAU-MIDES)

Presentación del programa

Inter-In es un proyecto intersectorial e interinstitucional enfocado en la integración y el aprendizaje de los niños en la escuela, en el que participan en forma articulada ASSE, ANEP, INAU y MIDES. Se inscribe en el Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), en tanto esta se plantea «desarrollar el proyecto intersectorial de atención para el desarrollo y el aprendizaje, la promoción de derechos y el fortalecimiento de las instituciones educativas con un plan de crecimiento en el quinquenio» (ENIA, 2009). Surge como experiencia piloto en el 2009 en el marco de un convenio interinstitucional entre los organismos involucrados.

Para facilitar y fortalecer el desarrollo de este programa se conformó un Comité Intersectorial Político Estratégico (CIPE), integrado por representantes de las cuatro instituciones convenientes, que está a cargo de la articulación interinstitucional necesaria para la gestión de los recursos técnicos y financieros y la elaboración de los lineamientos programáticos para las intervenciones. De igual forma se generó la Unidad de Gestión Intersectorial (UGI), la cual tiene representatividad de los cuatro organismos, y se aboca a la gestión del proyecto.

Para la implementación de este programa, se conformaron cinco equipos interdisciplinarios, equipos Inter-In, tres en Montevideo (Cerro, Casavalle y Ciudad Vieja) y dos en Canelones (Barros Blancos y Nicolich). Estos atienden un total de 28 escuelas y jardines de infantes con una capacidad de abordaje de promoción, prevención y fortalecimiento de la acción educativa escolar para aproximadamente 5000 niños y de atención individualizada de al menos 500 niños al año.

Objetivos del programa

Inter-In tiene como objetivo general «contribuir a la integración de niños y niñas a la educación sistemática en las escuelas públicas fortaleciendo el desarrollo, la socialización y los procesos de enseñanza y de aprendizaje, a partir de la coordinación interinstitucional entre ANEP, ASSE, INAU y MIDES con un dispositivo interdisciplinario eficiente» (Inter-In, 2012).

Como objetivos específicos, el proyecto se plantea:

1. Fortalecer el vínculo familia/escuela/comunidad analizando las situaciones desde su máximo nivel de complejidad, efectuando aportes que puedan enriquecer la conceptualización del maestro en relación con las problemáticas de aprendizaje en el aula y con las estrategias educativas pertinentes.
2. Brindar atención interdisciplinaria de carácter socio-terapéutico-educativo-interinstitucional a los niños y sus familias, que presentan situaciones de daño o vulnerabilidad en su desarrollo, que condicionan los procesos de socialización y adaptación al contexto escolar y que no pueden resolverse exclusivamente a través de estrategias escolares (Inter-In, 2012).

Dos son las áreas principales de trabajo en las que se centra este programa: por una parte, el fortalecimiento de capacidades institucionales a partir de la mirada interdisciplinaria en un marco neuropsicológico, que apoye acciones de promoción y prevención del desarrollo; por otra, el servicio interdisciplinario de atención.

En el marco del fortalecimiento de capacidades institucionales se instrumentan acciones que benefician y promueven la adaptación, la socialización y el aprendizaje de los niños a partir de estrategias integrales. Los técnicos implementan talleres donde participan escolares y docentes, sobre temáticas

tales como prerrequisitos para la escritura y lectura, atención, memoria, expresión grafo-plástica, conciencia fonológica, segmentación fonética, razonamiento lógico, vínculos y afectividad, estimulación psicomotriz, etc. Estas se implementan tanto en los centros Inter-In como en las escuelas e instituciones de salud.

La intervención terapéutica, individual o en pequeños grupos se focaliza en los niños de nivel 4 y 5 de inicial, primero y segundo que presentan problemas de socialización, de adaptación escolar y de dificultades en los procesos de aprendizaje, que no puedan ser mejorados mediante estrategias escolares específicas.

Para este abordaje los niños se seleccionan a partir del puntaje de adaptación escolar que le asigna su maestro de aula, a través de una escala completada al inicio del año lectivo, para todos los niños de nivel 4, 5, primero y segundo grado escolar, con derechos de atención de salud en ASSE.

Una vez seleccionados, se realiza una evaluación interdisciplinaria, en función de un algoritmo que abarca varias funciones neuropsicológicas del niño, así como las características familiares y su contexto social. De los datos recabados se obtiene un diagnóstico operativo, del cual surgirán los apoyos terapéuticos pertinentes, así como la coordinación de las acciones educativas, en conjunto con las maestras de aula.

De la evaluación diagnóstica interdisciplinaria también puede definirse la necesidad de una derivación a un programa alternativo, que sea más apropiado para el niño y su familia, en función de la consideración de los técnicos.

De igual forma, se prevé que la intervención terapéutica interdisciplinaria tenga una duración de entre seis meses a un año: se trata de una intervención precoz, relativamente breve, que desobstruya dificultades iniciales y acompañe la integración a la escuela, generando inclusión y no exclusión educativa. Muchos niños pueden beneficiarse de este tipo de intervención, de forma que no sean necesarios otros abordajes.

El diseño del programa Inter-In está encadenado al de una red interdisciplinaria donde haya respuestas de frecuencia y duración mayor para niños que así lo necesiten. En la medida en que no se ha podido dar aún una adecuada respuesta a estas necesidades, el programa ha flexibilizado los tiempos de atención de niños y familias con buena adherencia terapéutica, asistencia muy adecuada y sin otras posibilidades de cobertura.

Nota metodológica

La estrategia de monitoreo y evaluación de Inter-In se ha centrado en el segundo objetivo del proyecto, registrando a los niños que reciben atención interdisciplinaria en los centros del programa. Las actividades desarrolladas en torno al primer objetivo comienzan a tener un registro sistemático a partir del 2013, momento en el cual se fortalece esa línea con la realización de más de 349 talleres de prevención y tratamiento en las escuelas (agosto del 2013).

Dicha estrategia consiste en el llenado de varios instrumentos que relevan opinión de múltiples informantes: familia, maestro, técnicos de Inter-In. Estos recogen información al momento del ingreso: evaluación de la adaptación del niño a la escuela, los antecedentes educativos, características comportamentales del niño y antecedentes de la situación actual, así como las condiciones socioeconómicas

del hogar. Además, se realizan dos seguimientos anuales donde se registran los tratamientos recibidos por el niño, modalidad de intervención e inasistencias a las sesiones de tratamiento. Al finalizar la intervención se completa la evaluación final del niño, que consiste en una reevaluación de la adaptación escolar, síntomas comportamentales y resultados educativos que obtuvo el niño. Los equipos técnicos tienen un cronograma para el llenado e ingreso de los formularios a la plataforma web del programa.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Diagnóstico

El programa comienza su implementación en el 2009 con la realización de un tamizaje en las 28 escuelas vinculadas a Inter-In, el cual consistió en la aplicación de una serie de pruebas a los alumnos, con el fin de caracterizar dicha población, conocer el nivel general de los grupos y detectar a los niños que necesitan ayuda específica, así como su grado de desnivel con respecto al grupo (Inter-In, 2012).

En esta instancia se obtuvo el puntaje de adaptación escolar de 4642 niños, con la distribución que muestra el cuadro 89.

La escala de «adaptación a la institución escolar»¹¹⁷ está compuesta por 10 ítems binarios que consideran diversos aspectos que se ponen en juego en la integración a la escuela, evaluando comportamiento y aprendizajes. Abarca un abanico de ítems que dependen no solo del potencial del niño, sino de cómo el ambiente ha facilitado su inserción en el contexto de la escuela. El puntaje final se calcula como la suma de ítems, donde 10 indica dificultad en todas las habilidades evaluadas.

Cuadro 89. Puntaje en adaptación escolar

Puntaje	Niños	Porcentaje
0	1764	38,0
1	511	11,0
2	421	9,1
3	389	8,4
4	366	7,9
5	291	6,3
6	286	6,2
7	220	4,7
8	149	3,2
9	113	2,4
10	132	2,8
Total	4642	100,0*

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Tamizaje 2009 realizado en 29 escuelas vinculadas a los centros Inter-In.

117. «Encuesta para Maestros sobre la Adaptación del niño a la institución escolar», Dra. Nora Rodríguez (Inter-In, 2012).

Dentro de las conclusiones de este trabajo, se destaca que los resultados analizados según nota de aplicación y conducta indican que los niños que obtienen en la escala un puntaje total mayor o igual a cuatro, en general, tienen calificaciones insuficientes en aplicación y conducta, por lo tanto presentan dificultades que ponen en riesgo su integración exitosa a la escuela.

Por otra parte, se diagnosticó que un porcentaje mayoritario de los niños de las escuelas vinculadas a Inter-In presenta un buen funcionamiento cognitivo y comportamental.

Se encontró un desfasaje entre los resultados de los niños de nivel inicial en las pruebas y la evaluación del maestro mediante la escala de adaptación, que muestra la necesidad de trabajar con el maestro de aula en la captación temprana de debilidades cognitivas para generar un abordaje precoz de los prerrequisitos del aprendizaje curricular.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional (DIGESE) del MIDES.

Cuadro 90. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2010	2011	2012
	Cantidad	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	52	57	55
Asistente técnico	1	1	1
Ayudantes administrativos	5	5	5
RRHH aportados por los coejecutores (ANEP-CEIP/ASSE/INAU)			
Integrantes de la Unidad de Gestión	6	7	7
Técnicos (psiquiatras pediátricos, psicólogos, fonoaudiólogos, psicomotricistas, trabajador/operador social; maestros especializados)*	40	44	42

Fuente: Programa Inter-In.

Nota: *Existe un técnico por equipo que cumple el rol de coordinador.

Cuadro 91. Presupuesto anual ejecutado, 2010-2012

	2010	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado programa (U\$S)	80.027	94.713	86.030

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

Los instrumentos de monitoreo proveen información para reportar periódicamente el alcance del proyecto en términos de cobertura (cantidad de diagnósticos y tratamientos realizados, etc.) y las características de la población atendida.

La cobertura que tuvo el programa para la atención individualizada (objetivo específico n.º 2) alcanzó a 614 niños en el 2011 y 525 en el 2012.

Puede observarse que en el 2012 el 60 % de los niños atendidos fue seleccionado ese año, 30 % fue seleccionado en el 2011 y el resto continúa un tratamiento iniciado en 2009 o 2010.

Cuadro 92. Cobertura por centro Inter-In, Montevideo y Canelones, 2011-2012

Centro	2011	2012
Sur	80	94
Casavalle	99	92
Cerro	168	108
Salvador Allende	135	114
Nicolich	132	117
Total	614	525

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 93. Niños atendidos en el 2012 por año de ingreso a Inter-In, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2009-2012

Año de ingreso	Niños	%
2009	13	2,5
2010	32	6,1
2011	156	29,7
2012	324	61,7
Total	525	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

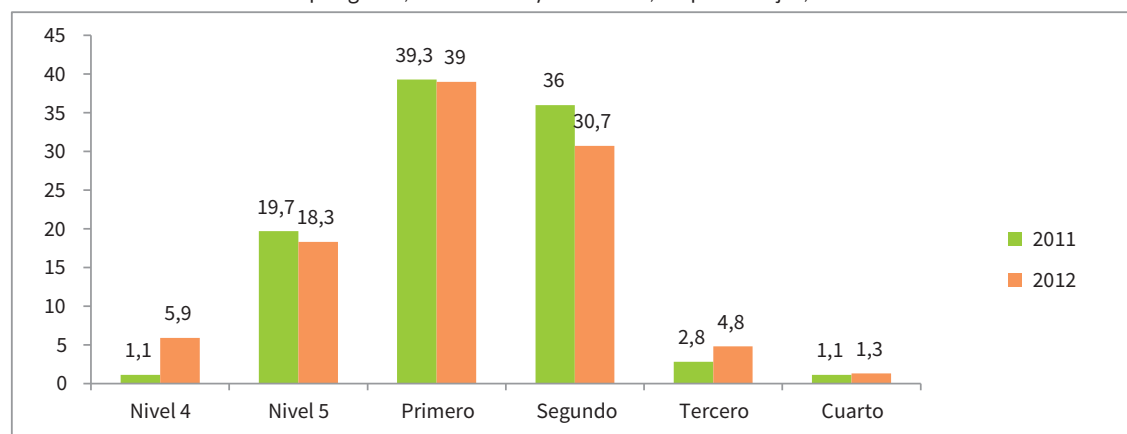
Como en los años anteriores, los participantes son en su mayoría varones (63 %) de nivel 4, nivel 5, primero y segundo grado escolar, aunque también se atendieron niños de tercero y cuarto grado, los cuales completan el 6 % de la cobertura; estos se corresponden en su mayoría (85 %) con tratamientos iniciados años anteriores.

Cuadro 94. Niños atendidos según sexo, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2011-2012

	2011	2012
Varón	63,2	63,8
Mujer	36,8	36,2
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 96. Cobertura Inter-In por grado, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

El cuadro 95 resume los tipos de intervención brindada en los centros Inter-In.

Cuadro 95. Intervenciones en centros Inter-In, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2011-2012

	2011*	2012**
Tratamiento en el centro	43,0	62,8
Talleres terapéuticos	39,1	8,3
Derivación	4,2	6,6
Diagnóstico realizado pero no comenzó tratamiento	0	22,2
Sin dato	13,7	0
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Notas: *Las últimas dos categorías se adaptaron para la comparación con 2012 dado que hubo cambios en la forma de registro.

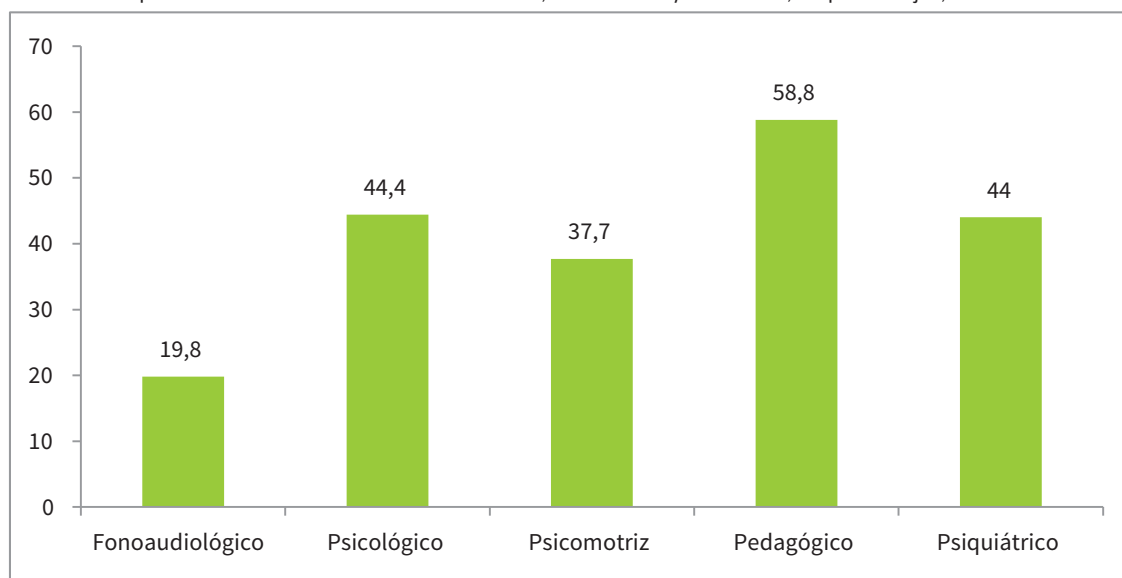
**Excluye los niños atendidos en el centro Nicolich.

En el 2012, 63 % de los niños seleccionados recibió atención interdisciplinaria en el centro. Este valor muestra un aumento respecto al 2011, donde se recurrió más a los talleres terapéuticos en la escuela como forma de abordar a los niños que no lograban sostener la asistencia al centro Inter-In.

De dicho grupo, 20 % recibió atención fonoaudiológica —este tipo de tratamiento tuvo un alcance menor en relación al resto, porque dos centros no contaron con fonoaudiólogos—, 44 % recibió tratamiento psiquiátrico, 38 % tuvo tratamiento psicomotriz, 44 % psicológico y el tratamiento con mayor alcance en cantidad de niños fue el psicopedagógico con 59 %. Estos fueron brindados en distintas modalidades (individuales y grupales) y con diferente frecuencia como se presenta en los cuadros.

Además, el 50 % de los niños tuvo dos tipos de abordajes, el 22 % un tipo y el 23 % tres tipos de tratamientos. Un porcentaje menor (5 %) tuvo cuatro tratamientos en el centro.

Gráfico 97. Tipos de tratamiento en los centros Inter-In, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 96. Modalidades de atención, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Fonoaudiológico	Psicomotriz	Psicopedagógico	Psicológico	Psiquiátrico
Individual	26,2	9,0	13,5	54,7	54,2
Con otro niño	21,4	11,5	10,5	1,1	0,0
En grupo de hasta 3 niños	26,2	42,3	32,3	8,4	0,0
En grupo de más de 3 niños	0	7,7	12,0	11,6	1,0
Control	-	-	-	-	11,5
Sin datos	26,2	29,5	31,6	24,2	33,3
Total	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 97. Niños por sesiones semanales agendadas según tipo de tratamiento, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Fonoaudiológico	Psicológico	Psicomotriz	Psicopedagógico	Psiquiátrico
Quincenal	3,9	19,3	0,7	1,0	48,7
Semanal	43,1	13,2	35,8	35,1	23,0
Bisemanal	25,5	36,0	38,4	42,3	2,7
Sin dato	27,5	31,6	25,2	21,6	25,7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 98. Niños según cantidad de tratamientos en el centro, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

Número de tratamientos	%
1	24,5
2	47,5
3	20,8
4	4,2
Sin dato	3,0
Total	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Volviendo al cuadro del tipo de intervenciones, se observa que se contabilizó 27 niños (6,6 %) que requirieron ser derivados a otras instituciones, número similar al registrado en el 2011.

La mayor parte fue para atención en BPS, en el Hospital Pereira Rossell, en escuelas especiales y centros de salud mental. Se mencionaron también derivaciones al Centro de Integración de Discapacitados y al Programa Cercanías. Además, hubo dos casos de cambio de cobertura de salud que habilitó la atención del niño en una mutualista.

Otra situación que se dio en el 2012 y abarcó al 22 % de los seleccionados: se trata de niños que habiendo culminado la evaluación diagnóstica no comenzaron el tratamiento en el centro, debido al comienzo tardío de esta etapa o a que esta se extendió más de lo previsto. La mayoría de estos niños serán atendidos en el 2013.

Resultados

El objetivo del proyecto es mejorar la integración del niño a la institución escolar, medida al momento de ingreso al programa y al culminar el año lectivo. Se evalúa, además, la evolución en la sintomatología entre dichas mediciones y resultados educativos como aprobación escolar, desempeño y asistencia.

A continuación se presentan las evaluaciones que los maestros de aula realizaron para los niños que recibieron tratamiento en el centro en el 2012 y no abandonaron.¹¹⁸

El 70 % de los niños que participa de Inter-In (sin considerar a los de nivel inicial) logra la promoción del grado, valor mayor al logrado en el 2011, que fue del 65 %. Sin embargo, se observa que el aumento de promoción se dio en la categoría de «promueve en forma especial».

Cuadro 99. Promoción escolar, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2011-2012

Al finalizar el curso el niño...	2011	2012
Promueve	51,2	52,9
Promueve en forma especial	14,2	18,5
Repite	34,6	28,7
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

La repetición es mayor en los niños de primero en comparación con los grados superiores. La promoción especial es de 18 % en primero y segundo.

Cuadro 100. Promoción por grado, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Grado que cursa	
	Primero	Segundo
Promueve	43,2	60,7
Promueve en forma especial	18,5	18
Repite	38,3	21,3
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Como se mencionó anteriormente, la adaptación escolar de los niños constituye uno de los principales indicadores, donde la intervención de Inter-In pretende incidir. Al respecto se observa un descenso de niños mal evaluados en todos ítems que componen la escala. Los cambios mayores (de alrededor de 20 puntos porcentuales) se ven en hábitos de autonomía, comunicación, adquisición de lectoescritura y habilidades lógico-matemáticas. El resto de los ítems mejoran entre 10 y 15 puntos respecto a la situación inicial.

Al igual que lo constatado los años precedentes, la habilidad «capacidad para organizarse», ítem considerado importante dada la asociación que tiene con la dimensión académica y vincular de la escala, es la que registra mayor cantidad de niños con evaluación negativa del maestro: casi 80 % al inicio y 63 % de niños al final.

^{118.} Se sistematizan 197 fichas excluyendo al centro Nicolich.

Los adquisición de la lectoescritura y habilidades lógica-matemáticas, según la percepción del maestro de aula que recoge la escala, también tiene malas evaluaciones de más del 70 % al inicio del año y pasan a alrededor del 50 % de los niños al finalizar el año.

Cuadro 101. Niños mal evaluados por el maestro en los ítems de adaptación escolar al inicio y al finalizar, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Al inicio	Al final
Hábitos de autonomía	59,2	35,5
Regulación del movimiento	32,3	18,3
Hábitos de higiene	60,4	47,7
Regulación del humor	49,2	39,1
Vínculo con los pares	46,8	32,5
Comunicación	68,6	43,1
Dibujo	35,3	26,4
Capacidad para organizarse en clase	79,6	63,5
Adquisición de la lectoescritura	79,3	53,8
Adquisición de habilidades lógico-matemáticas	75,5	52,3

Fuente: DINEM-MIDES.

Más allá de la valoración que el maestro de aula realiza al evaluar las habilidades de los niños que considera la escala, se le pregunta directamente si aprecia cambios a partir de la intervención de Inter-In y la repuesta predominante es que «mejora» en el 82 % de los casos, «no tiene cambios» para un 14 % y 1 % «empeora» su situación. La percepción global del equipo técnico sobre cambios en el niño a partir de la intervención es similar a la respuesta de los maestros de aula y coincidente en la mayoría de los casos.

Cuadro 102. Evolución de niños según maestro y equipo técnico, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

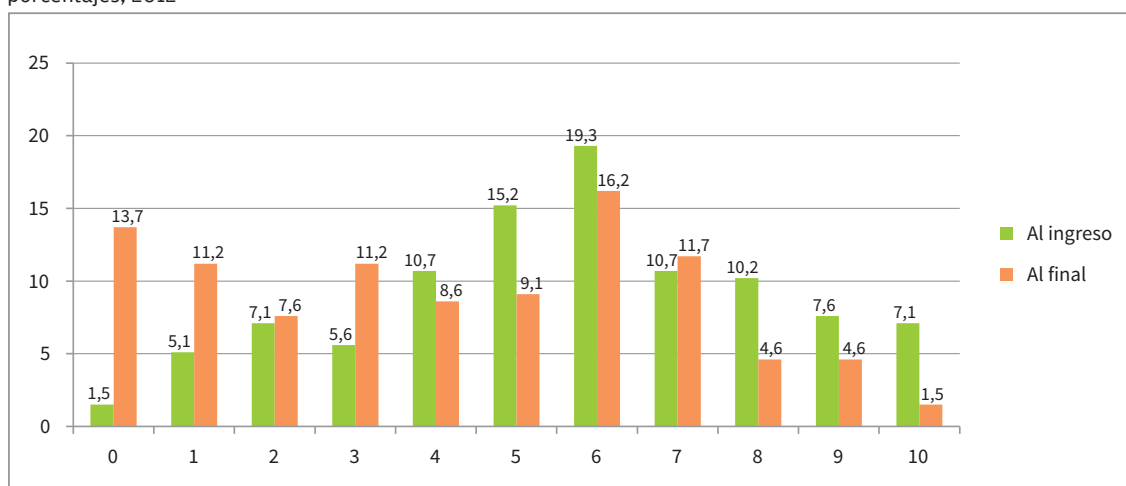
A partir de la intervención de Inter-In Ud. percibe que el niño	Maestro	Equipo técnico
Empeoró	1,3	1
No tuvo cambios	14,4	15,5
Mejóroó levemente	42,5	42,5
Mejóroó	30	30
Mejóroó mucho	10	9,5
Sin dato	1,9	1,5
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

La mediana de la distribución del puntaje de adaptación a la escuela es 6 al inicio y 4 al final. En el 2011 también el puntaje promedio al inicio fue 6, pero al final fue de 5 puntos.

Gráficamente puede observarse que desciende el porcentaje de niños con 4 o más ítems mal evaluados: de 80 a 56 %, si bien persiste un número importante de niños con puntajes altos en adaptación escolar a fin de año. El porcentaje de niños con menos de 4 ítems mal evaluados era un 19 % al inicio y alcanza al 44 % al finalizar el año.

Gráfico 98. Puntaje de adaptación escolar al ingreso Inter-In y al finalizar el año lectivo, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Los indicadores que se muestran a continuación dan cuenta de los cambios en la «evaluación comportamental» que realizan el médico y el psicólogo del centro a partir de entrevistas con un referente adulto del hogar. Los cuadros 103 y 104 muestran la evolución de los agrupamientos sintomáticos (presencia de dos o más síntomas de manera frecuente) relevados al inicio de la intervención y al finalizar el año.

Si se observa la presencia de agrupamientos sintomáticos al inicio y al finalizar el año se observa una mejora en más de un 60 % en todos los agrupamientos. Por otra parte si comparamos los puntajes de inicio y final de los niños con presencia de agrupamiento al inicio del año, se observa que la gran mayoría mejora su comportamiento como muestra el cuadro.

Cuadro 103. Presencia de agrupamientos sintomáticos al inicio y final de la intervención, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Inicio	Final	Variación porcentual
Hiperquinético	55,3	20	63,8
Conductual	37,7	14	62,9
Elementos depresivos	32,7	7	78,6
Manifestaciones de ansiedad	22,1	6,5	70,6
Alteraciones en la alimentación	9	2	77,8
Habilidades cognitivas	7	3,5	50,0
Alteraciones en el sueño	7	1,5	78,6
Conflictos con la realidad	4,5	1	77,8

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 104. Evolución de los agrupamientos sintomáticos entre el ingreso a Inter-In y fin de año, Montevideo y Canelones, en porcentajes, 2012

	Empeoró	Se mantuvo	Mejó
Hiperquinético	7,3	15,5	77,3
Conductual	2,7	9,3	88,0
Elementos depresivos	4,6	12,3	83,1
Manifestaciones de ansiedad	2,3	18,2	79,5
Alteraciones en la alimentación	0,0	22,2	77,8
Habilidades cognitivas	0,0	35,7	64,3
Alteraciones en el sueño	0,0	21,4	78,6
Conflictos con la realidad	0,0	0,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

Se subraya que la brecha asistencial de los niños al centro Inter-In para la atención individualizada parece superarse respecto a años precedentes, en los que hubo que recurrir a los talleres terapéuticos en las escuelas como abordaje alternativo para gran parte de la población seleccionada.

En cuanto a los resultados académicos, más niños aprueban y mejoran su adaptación escolar, según la percepción del maestro de aula, en comparación a los resultados obtenidos el año anterior.

La evolución de los indicadores que dan cuenta del comportamiento del niño, relevados por el equipo técnico en entrevista con el referente adulto, muestran resultados muy favorables en los niños que tienen tratamientos en el centro.

A partir de los datos obtenidos por el monitoreo del programa, se observa el escaso sostén familiar como motivo de inasistencias y uno de los principales motivos de abandono de los niños que concurren a los centros Inter-In. Por tanto, este aspecto se constituye en uno de los principales desafíos en la gestión del programa.

Dada la importancia del trabajo a nivel de escuelas, tanto para el sostenimiento de los tratamientos como para la extensión del radio de acción del programa, surge la necesidad de profundizar en el alcance del objetivo 1 planteado al inicio de este apartado. Con esta intención se proyecta para el presente año 2013, además de cuantificar el alcance de los talleres de promoción en las escuelas, la realización de una evaluación cualitativa que centre su indagación fundamentalmente en la dimensión interinstitucional, integrando todos los niveles operativos del proyecto y la población que atiende.

Programa Maestros Comunitarios (PMC)

Presentación del programa

Este programa surge de un esfuerzo conjunto del CEIP de la ANEP y el programa INFAMILIA del MIDES. Se implementa desde el año 2005 en las escuelas categorizadas de contexto sociocultural crítico (CSCC), con una matrícula mayor a 100 alumnos y en escuelas comunes.

Orientado a construir nuevas formas de hacer escuela, busca diversificar la propuesta educativa en los sectores sociales más desfavorecidos (con mayor repetición, extraedad). Incorpora mayor tiempo pedagógico para los alumnos con bajo rendimiento escolar (basado en metodologías activas y variadas, que permiten atender la diversidad de ritmos de aprendizaje), así como trabajo con las familias y la comunidad (fortaleciendo el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños). Las escuelas son seleccionadas en acuerdo con los inspectores departamentales, quienes deciden la distribución de los maestros comunitarios.

Objetivos del programa

El PMC se guía por dos objetivos básicos:

1. Restituir el deseo de aprender en los niños. Pensando en este objetivo se articulan los dispositivos de trabajo dentro de la escuela. Aprendizajes para la integración educativa y para aceleración escolar.
2. Recomponer el vínculo de la familia y la escuela. En esta línea de intervención, desde lo pedagógico y teniendo como sujeto de educación al niño, se abordan los dispositivos de alfabetización comunitaria con dos líneas de intervención: alfabetización de hogares y grupo de padres.

La innovación del trabajo del PMC muestra la necesidad de ir avanzando en una quinta línea, que comprende el acompañamiento de las transiciones educativas.

Nota metodológica

En la ANEP-CEIP, las escuelas se clasifican por quintiles de requerimiento y por contexto sociocultural. Según la primera clasificación, se agrupan en función del índice de características socioculturales (ICSC) construido en el 2011, que considera aspectos como los niveles educativo, socioeconómico y de integración social de los hogares de los alumnos de la escuela. Se distingue, así, entre escuelas de requerimiento 1, 2, 3, 4 y 5, desde la mayor a la menor vulnerabilidad. Por su parte, el agrupamiento de las escuelas por contexto sociocultural también las clasifica en cinco categorías: contexto muy favorable, favorable, medio, desfavorable y muy desfavorable, con criterios de corte basados en el porcentaje de hogares con NBI y madres con nivel educativo equivalente a primaria o inferior.

Corresponde, entonces, analizar cómo se distribuyen las escuelas del PMC en el nivel socioeconómico de su alumnado. En tal sentido, en el 2010, el 40,7 % eran escuelas de requerimiento prioritario nivel 1; el 34,0 % de nivel 2; y el 24,9 % de nivel 3. Por lo tanto, no había ninguna de nivel de requerimiento 4 o 5. Asimismo, de acuerdo a la segunda clasificación, 74 % de escuelas se categorizaban como de contexto sociocultural muy desfavorable y 25 % como desfavorable.

Dados los objetivos de la propuesta, el PMC busca atender a niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia escolar, repetidores, desertores y niños en edad escolar que no han ingresado al sistema formal.

Cada maestro comunitario trabaja 20 horas semanales en la escuela, las que pueden desarrollarse de lunes a sábado y no necesariamente deben coincidir con el horario escolar. El maestro comunitario atiende en el contra-turno a niños de la escuela en la que se desempeña como maestro de aula. Por ejemplo, si el maestro trabaja en la mañana, en la tarde apoya el aprendizaje de los niños del turno matutino y cumple visitas a los hogares para potenciar el vínculo escuela-familia.

Se espera que a lo largo del año el equipo de dos maestros comunitarios de la escuela trabaje promediamente con 70 niños. El ingreso y egreso de un niño a la propuesta debe ser decidido por el equipo de maestros comunitarios, en diálogo con los maestros de aula respectivos y la Dirección de la escuela.

El PMC desarrolla dos líneas principales de actuación, dedicando a cada una de ellas aproximadamente el 50 % del tiempo de trabajo de los maestros comunitarios:

1. Línea 1. Estrategias de alfabetización comunitaria:
 - a. Programa de alfabetización en hogares.
 - b. Grupos para padres y madres.
2. Línea 2. Dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos:
 - a. Espacio de aprendizaje para la integración.
 - b. Programa de aceleración escolar.

La estrategia de seguimiento y evaluación del PMC es llevada adelante por la División de Monitoreo de la DINEM, conjuntamente con la Coordinación Técnica del PMC en el CEIP de la ANEP.

Instrumentos

Tal como consta en el instructivo que se entrega a los maestros, los instrumentos para el relevamiento de datos son cinco:

1. Formulario correlativo: en el momento del año que el niño ingresa al PMC, se lo registra en la lista del maestro comunitario y se le asigna el número que lo identificará en todos los demás formularios.
2. Formulario n.º 1: ingreso. Se completa una sola vez para cada niño. El objetivo es relevar información sobre la trayectoria educativa del niño y las características de su hogar.
3. Formularios n.º 2 y 3: seguimiento semestral. Estas planillas registran la evolución del trabajo en las cuatro líneas del PMC. Se completan al finalizar cada semestre del año lectivo. Cada maestro comunitario recibe los formularios preimpresos con la información identificatoria de los niños que ingresaron al PMC durante el primer semestre. Para los demás niños debe ingresar la información manualmente, respetando el orden del número correlativo. Para los casos de egreso temprano, la fila correspondiente al niño se dejará en blanco.
4. Formulario n.º 5: egreso. Al finalizar el año lectivo, se debe completar este formulario para todos los niños participantes en el PMC en ese año, independientemente de la fecha de egreso del programa. La información identificatoria de cada niño que ingresó durante el primer semestre es enviada impresa al maestro comunitario. Para los demás niños el maestro comunitario debe ingresarla manualmente.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Como se mencionó en la presentación de este apartado, el PMC comenzó en el 2005 en 255 escuelas, 201 de las cuales se ubicaban en las 100 zonas de intervención de INFAMILIA.¹¹⁹ A medida que se fue expandiendo, el programa tendió a una institucionalización paulatina en Primaria, hasta llegar al día de hoy, donde esta se completa, quedando únicamente en órbita MIDES el monitoreo y la evaluación.

En las 201 escuelas INFAMILIA, originariamente, se registraba un alto nivel de repetición en primero y segundo grado,¹²⁰ superando el promedio regular de repetición, en esos grados, en relación al total de escuelas urbanas. A su vez, el nivel de inasistencias también tendía a ser más alto.¹²¹ Si bien los valores han registrado cambios en estos años, aún siguen siendo preocupantes, como lo registra el cuadro 105, en el que se resumen los principales indicadores que formaron parte de la línea de base, pero actualizados al año 2012.

Cuadro 105. Tasa de repetición, asistencia insuficiente en primer año, abandono intermitente e índice de relacionamiento familiar, total país y escuelas Aprender*, en porcentajes, 2012

Indicador	Aprender	Total nacional
Tasa de repetición en primer año	19,8	13,7
Asistencia insuficiente 1.º	15,2	10,1
Abandono intermitente	2,3	1,5
Índice de relacionamiento familiar	2,8	3,1

Fuente: Monitor Educativo de Primaria de la DICE del CODICEN, 2012.

Nota: *En el 2011, en el marco de las políticas educativas impulsadas por el CEIP en el quinquenio 2010-2014 y con el objetivo prioritario de garantizar el derecho a la educación a todos los niños y niñas del Uruguay, se pone en funcionamiento el Programa Aprender. Este implica una nueva clasificación de las escuelas, al tiempo que se desarrolla en las escuelas de contextos socioculturales vulnerables, caracterizadas por una situación social más compleja que la que se registra en las restantes escuelas urbanas comunes. En el 2011, Aprender fue implementado en 285 escuelas urbanas, con una matrícula equivalente al 33 % de la matrícula total de las escuelas urbanas del país. En el 2012, el Programa ha funcionado en 273 escuelas y 4 jardines. En las escuelas Aprender según datos del 2010, la repetición total fue del 9,1 % y la de primer grado de 19,2 % (frente a 4,8 % y 9,1 % en las escuelas comunes, respectivamente), la asistencia insuficiente fue del 10,5 % y el abandono intermitente de 1,8 % (frente a 5,4 % y 0,8 % en las escuelas comunes, respectivamente). <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/aprender-web.pdf>

119. Seleccionadas en función del índice de vulnerabilidad: total de hogares que en el Censo de 1996 contaban con al menos un menor de 18 años y un mínimo de dos factores de vulnerabilidad. Los factores considerados fueron: 1) infraestructura de la vivienda (todo hogar particular que se encuentra en una vivienda en la cual el material predominante de las paredes exteriores o techos es lata o material de desecho, o el material predominante de los pisos es tierra o cascote suelto o hay cinco o más hogares en la vivienda y el uso de los servicios higiénicos es compartido, o el hogar cuenta con problemas de abastecimiento de agua o no dispone de servicio higiénico); 2) hacinamiento (todo hogar particular en el cual hay más de tres personas por habitaciones para dormir); 3) tenencia de la vivienda (hogares particulares propietarios de la vivienda en la cual residen, pero no propietarios del terreno en el que se encuentra la misma); 4) nivel máximo educativo de madres de 15 a 49 años (el máximo nivel educativo alcanzado, finalizado o no, es primaria o inferior); 5) nivel máximo educativo de jefes de hogar de 15 a 64 años (el máximo nivel educativo alcanzado, finalizado o no, es primaria o inferior); 6) jóvenes que no trabajan ni estudian ni buscan trabajo; y 7) madres adolescentes (15 a 19 años).

120. La tasa de repetición en primer grado era de 24 % y en segundo grado, de 16 % en el año 2005.

121. En estos centros la asistencia insuficiente (entre 70 y 150 días) es de 16,4 % y el abandono intermitente (menos de 70 días) alcanza a 1,8 % (datos para las 201 escuelas beneficiarias del INFAMILIA en el año 2003).

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan en el cuadro 106 fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional de la DIGESE del MIDES.

Cuadro 106. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	4	3
Responsables técnicos	4	3
RRHH de los coejecutores (ANEP-CEIP)		
Maestros	554	539

Fuente: Programa Maestros Comunitarios.

Cuadro 107. Presupuesto anual ejecutado

	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	138.007	74.103*

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Nota: *El presupuesto ejecutado en el 2012 por el Programa INFAMILIA al CEIP incluye, además, 63.235 U\$S para el desarrollo e impresión de las guías metodológicas de educación física en las escuelas, a la vez, 121.606 U\$S que la contratación de consultores para la elaboración de las guías metodológicas de educación física.

Productos

En cuanto a la cobertura, el año 2012 contó con la participación de 15.608 estudiantes y cada maestro comunitario atendió a un promedio de 31 niños en el año.¹²² Por su parte, el promedio de permanencia de los alumnos en el programa fue de 4,4 meses. En ese sentido, casi 6 de cada 10 estudiantes permanecieron hasta 4 meses en el programa.

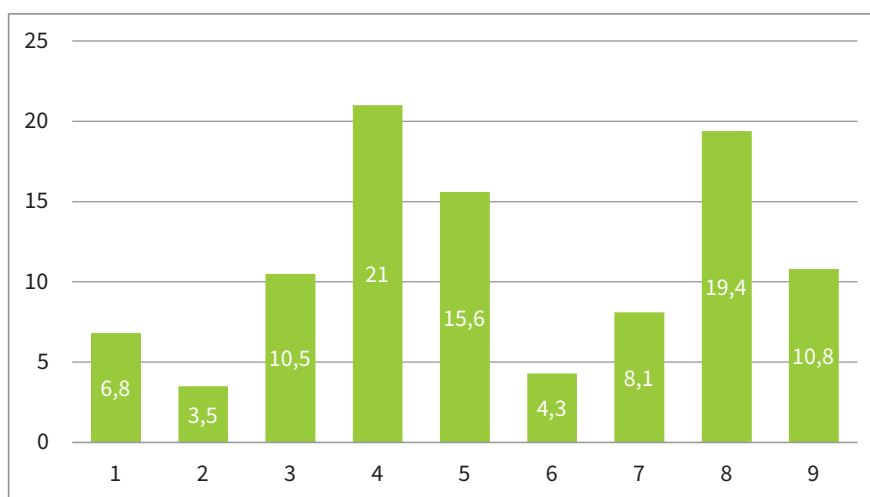
Cuadro 108. Cantidad de escuelas, maestros y niños participantes en el PMC, total país, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Escuelas	337	337	342	327
Maestros	553	553	554	539
Niños	16.166	16.500	15.680	15.608

Fuente: DINEM-MIDES.

¹²². En promedio, cada maestro de las Escuelas Aprender atendió 23 niños en el año 2012.

Gráfico 99. Meses de permanencia de los alumnos en el PMC, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Cabe preguntarse qué peso tiene esta cobertura del PMC en la matrícula de las escuelas que albergan el programa y en el total de la matrícula de Primaria. Como se presenta en el cuadro 109, en cada una de las ediciones del programa, los beneficiarios directos representaron aproximadamente un 12 % de la matrícula total de las escuelas PMC. Desde otro ángulo, la matrícula de las escuelas PMC representó un 28 % de la matrícula total de Primaria en el 2006 y llegó a un 37 % en el 2012.

Cuadro 109. Evolución de la matrícula total de las escuelas que forman parte de PMC, total país, 2012

Matrícula de PMC	15.608
Matrícula total de las escuelas que forman parte del PMC	129.282
Matrícula total de Primaria	346.334
% Matrícula de PMC en la matrícula total de las escuelas del programa	12,1
% Matrícula de PMC en la matrícula total de Primaria	37,3

Fuente: Elaborado por DINEM, con datos del CEIP.

Como se dijo anteriormente, en la ANEP-CEIP las escuelas se clasifican por quintiles de requerimiento y por contexto sociocultural. Si analizamos cómo se distribuyen las escuelas del PMC en el nivel socioeconómico de su alumnado, obtenemos que en el 2012, el 44,3 % eran escuelas de requerimiento prioritario nivel 1; el 36,1 % de nivel 2 y el 19,6 % de nivel 3. Por lo tanto, no había ninguna de nivel de requerimiento 4 o 5.

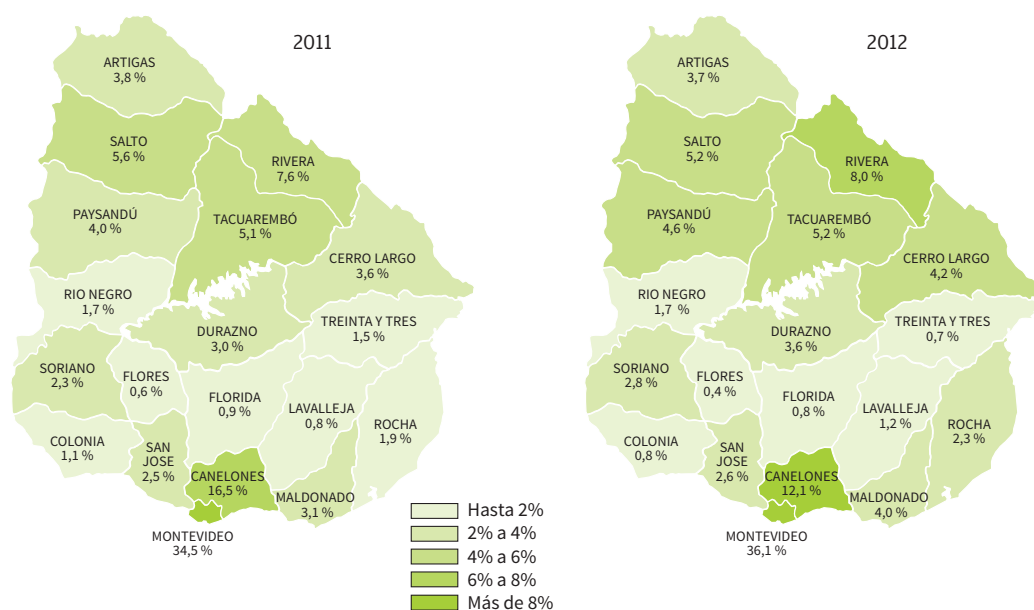
Entre 2005 y 2012 la distribución de los niños participantes según departamento no ha registrado variaciones importantes. Montevideo continúa siendo el departamento con mayor cantidad de niños participantes. Es seguido por Canelones y Rivera, en cuanto a los departamentos que registran la mayor cobertura (son también los que poseen más escuelas y maestros).

Cuadro 110. Distribución de número de escuelas y maestros, por departamento, 2011-2012

	2011		2012	
	Escuelas	Maestros	Escuelas	Maestros
Montevideo	104	207	101	202
Canelones	57	95	55	94
Rivera	23	33	22	32
Paysandú	17	22	17	22
Tacuarembó	17	25	17	25
Salto	17	26	15	26
Artigas	16	23	14	21
Cerro Largo	12	18	13	19
Durazno	12	15	12	15
Maldonado	9	17	9	17
Río Negro	9	11	9	11
San José	9	12	9	12
Soriano	8	11	9	13
Rocha	7	9	7	9
Colonia	5	6	5	5
Treinta y Tres	8	10	5	6
Lavalleja	4	4	4	4
Florida	5	6	3	4
Flores	3	4	1	2
Total	342	554	327	539

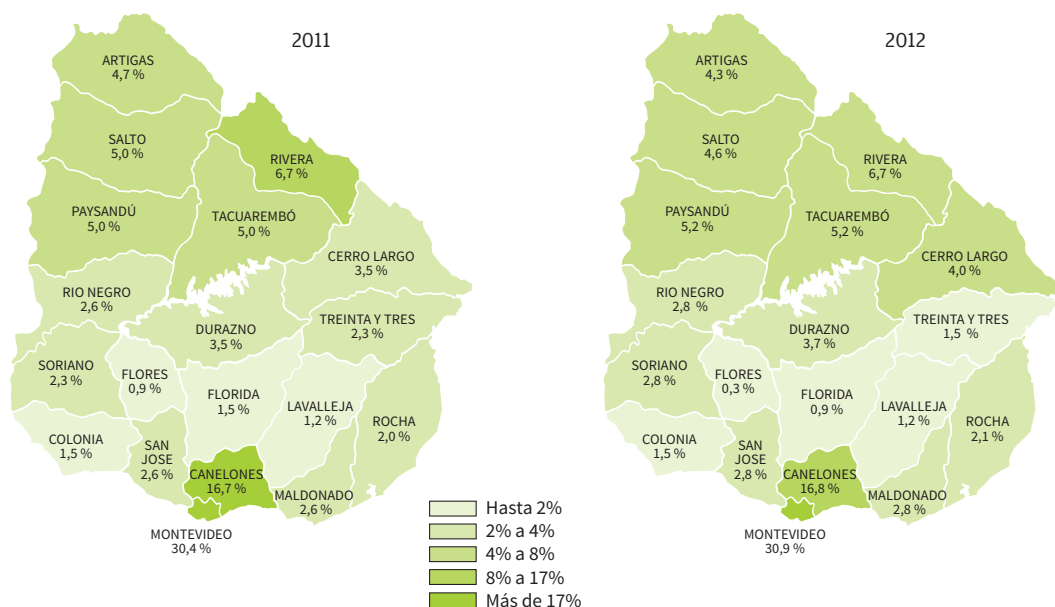
Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 100. Cobertura de alumnos PMC, por departamento, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 101. Escuelas con PMC, por departamento, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

La distribución del alumnado por sexo revela que tanto en el 2012 como en los años anteriores, la proporción de varones participantes en el programa superó a la de niñas, en una relación de 6 varones cada 10 participantes.

Cuadro 111. Distribución de los alumnos PMC por sexo, total país, en porcentajes, 2009-2012

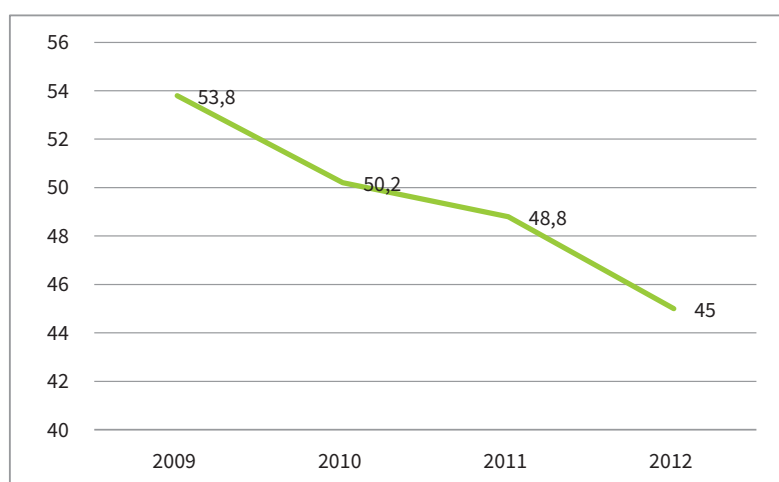
	Niñas	Varones
2009	41,6	58,4
2010	41,3	58,7
2011	40,6	59,4
2012	42	58

Fuente: DINEM-MIDES.

¿Cómo ingresan los alumnos? Antecedentes educativos en función de las repeticiones previas

Otra manera de conocer el perfil de los estudiantes seleccionados a participar en el PMC tiene que ver con los antecedentes educativos, es decir, si han tenido experiencias previas de repetición. En este punto, puede apreciarse que persiste la tendencia de selección de alumnos con mejores trayectorias. Menos de la mitad de los estudiantes repitió al menos una vez (45 %); situación que en el año 2005 ascendía al 63 % de los estudiantes. De todas maneras, al comparar lo que ha sucedido en el período 2005-2012 con la repetición en las escuelas Aprender, se observa que si bien se ha reducido, no ha sido en guarismos tan grandes. Para el 2005 la repetición de los alumnos de 1.º a 6.º era del 12,4 %, mientras que para el 2012 fue del 8,8 %.

Gráfico 102. Distribución de niños participantes en el PMC, según antecedentes de repetición, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Al mismo tiempo, se van reduciendo las proporciones de niños que repitieron dos o tres veces, mientras que aumenta levemente la de aquellos que han repetido solo una vez al momento de ingresar al programa (del total de repetidores en el 2012 el 75,9 % repitió una sola vez, el 19,8 % lo hizo dos veces y 4,4 % tres veces). Sin embargo, se mantiene la tendencia de que las repeticiones se concentran mayoritariamente en primer y segundo grado: 58 y 21,3 %, respectivamente.

Cuadro 112. Distribución de niños participantes en el PMC, según repetición por grado, total país, en porcentajes, 2012

Grado	%
1	58,1
2	21,3
3	11,2
4	6,1
5	2,7
6	0,5
Total	100

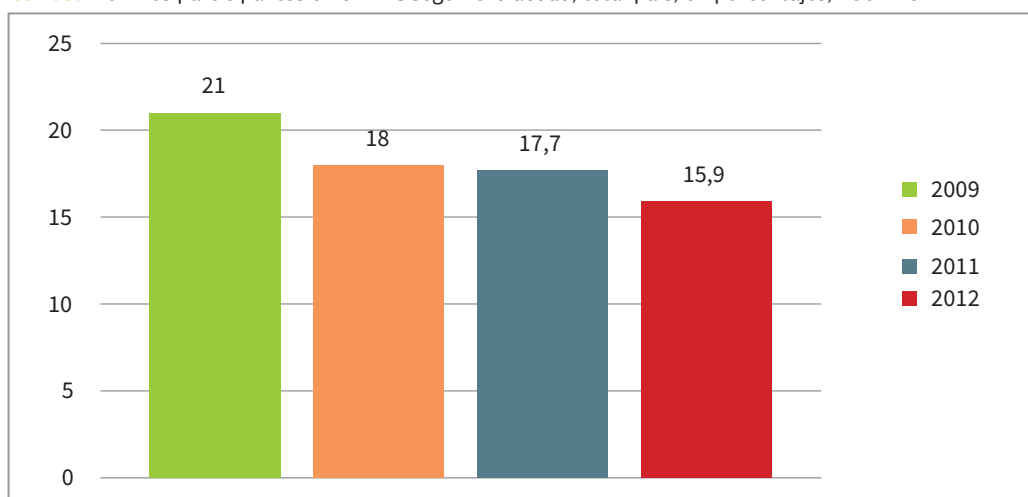
Fuente: DINEM-MIDES.

Niños con extraedad

Si nos detenemos en la proporción de alumnos seleccionados a participar en el PMC y observamos lo que acontece con la extraedad (alumnos que superan en dos años o más la edad teórica para el grado al que asisten), se nota una sensible disminución con particular acento a partir del año 2008. Los niños que van ingresando al PMC muestran menores niveles de extraedad: 61,1 % en el 2005 frente a 16 % en el 2012.¹²³

123. Si bien en Primaria se observa una disminución en los alumnos que poseen extraedad, los guarismos son mucho menores. En el 2005 la proporción de alumnos con extraedad era del 11 %, mientras que en el 2012 fue de 9,5 %. Fuente: *Reporte social 2013*.

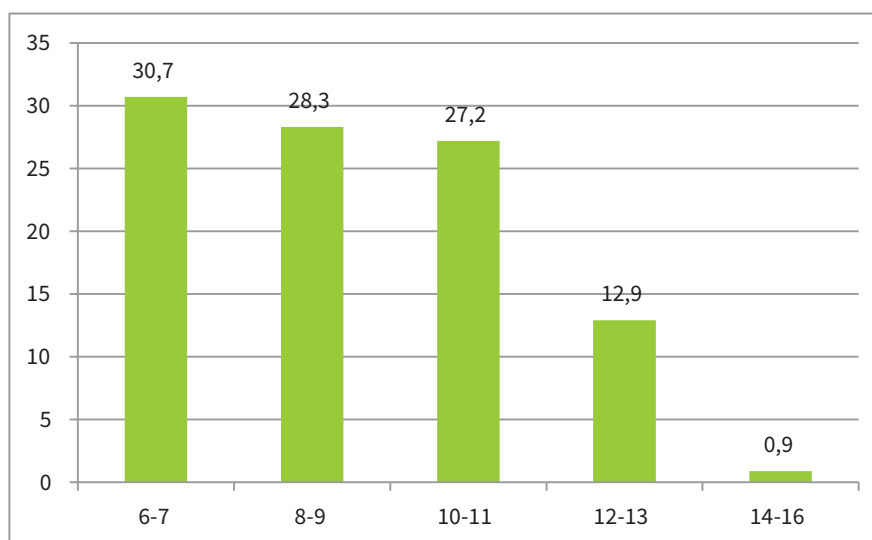
Gráfico 103. Alumnos participantes en el PMC según extraedad, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

A la hora de evaluar la focalización del programa, una dimensión importante es la edad y el grado que cursan los alumnos al momento de su ingreso al PMC. La distribución etaria de los alumnos se encuentra levemente concentrada entre los 6 y los 7 años, por su parte los alumnos que poseen entre 8 y 9 años representan el 28 %, mientras que los que tienen entre 10 y 11, el 27 %.

Gráfico 104. Distribución de los alumnos PMC por edad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

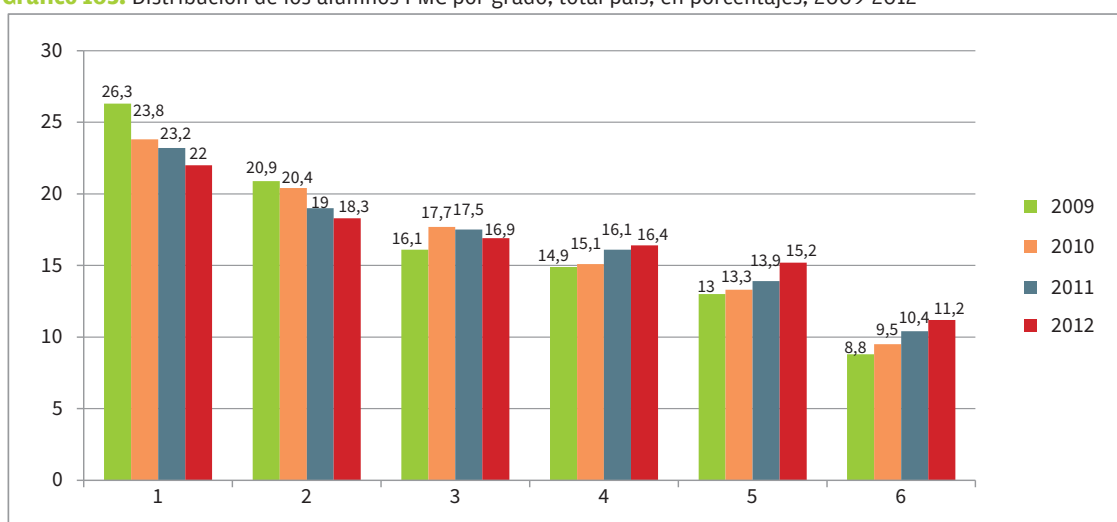
Si siguiendo con las características de los alumnos que ingresan al programa, un aspecto importante tiene que ver con el acceso a prestaciones sociales, tales como AFAM-PE y TUS. Estas, como se vio en los capítulos específicos de ambas prestaciones, brindan una clara idea de la situación de vulnerabilidad de los hogares en la que se encuentran los niños que participan del PMC. Según datos del SIIAS, para los estudiantes que ingresaron en el 2012 al programa, el 49 % se encuentra en un hogar que cobra TUS. Asimismo, según registros administrativos de AFAM-PE y PMC año 2012, del total de niños para los que se cuenta con información, el 72,5 % cobra AFAM-PE y el 79,1 % está en un hogar que

cobra por algún otro niño menor de edad. Esto implica que casi 7 de cada 10 estudiantes que participan del programa se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Grado

En lo que respecta a la distribución de los participantes por grado, en el 2012 se observa que el grueso de los niños se encuentra cursando primero o segundo año (40 %), lo que indica una selección consistente con las orientaciones brindadas por el CEIP en cuanto a los grados en los que el PMC debe intervenir con mayor énfasis. De todas maneras, se observa que no existen grandes diferencias en la captación de niños que estén cursando segundo, tercer y cuarto año, pues estos alumnos representan el 18, 17 y 16 % del total de alumnos seleccionados, respectivamente.

Gráfico 105. Distribución de los alumnos PMC por grado, total país, en porcentajes, 2009-2012



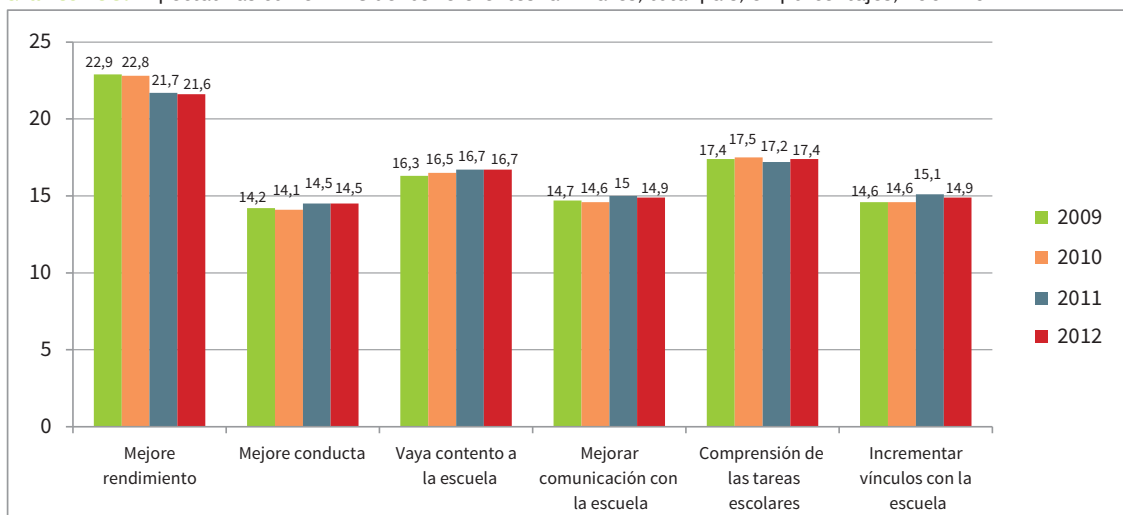
Fuente: DINEM-MIDES.

Expectativas con el PMC

Un apartado especial merece el conocimiento de las expectativas que los referentes familiares de los alumnos PMC tienen del programa. En el formulario de ingreso se indaga específicamente sobre qué es lo que se espera de la participación de sus hijos en el programa, relevándose seis dimensiones, de las cuales la persona consultada debe responder por sí o por no en cada una de las opciones.

En ese sentido, la mayoría de los padres desea que el niño mejore el rendimiento (22 %) y comprenda las tareas (17,4). En tercer lugar, que vaya contento a la escuela (16,7 %).

Gráfico 106. Expectativas con el PMC de los referentes familiares, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Líneas de acción trabajadas por los maestros comunitarios, 2009- 2012

En los documentos fundacionales del 2005, el PMC previó que los maestros comunitarios desarrollasen sus tareas en dos líneas principales de actuación, con la dedicación a cada una de ellas de aproximadamente el 50 % del tiempo de trabajo.

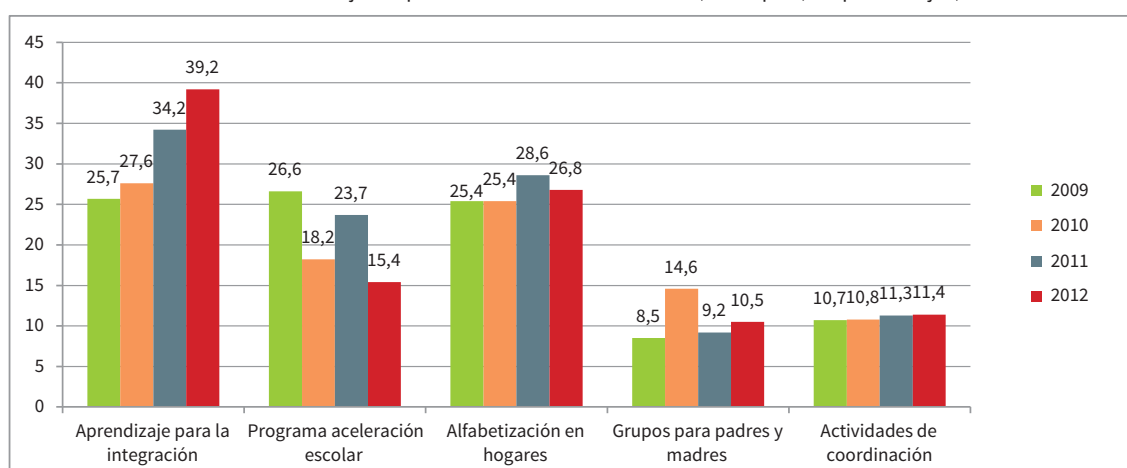
Una primera línea de actuación se denominó «estrategias de alfabetización comunitaria» y comprende dos ejes: la alfabetización en los hogares y el desarrollo de habilidades específicas a través de grupos de padres y madres.

Una segunda línea llamada «dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos» se integra con un componente de aprendizaje para la integración y otro de aceleración escolar.

El sistema de seguimiento y evaluación del PMC ha permitido reunir datos respecto al tiempo que los maestros comunitarios han dedicado a las distintas líneas a lo largo de los años 2009 a 2012.

Como puede observarse en el cuadro 107, en los años 2009 a 2012 los maestros declaran haber priorizado tres líneas de trabajo: aprendizaje para la integración, alfabetización en los hogares y aceleración escolar. Cada una de esas tres líneas concentró más de una cuarta parte del tiempo de los maestros comunitarios, mientras que los grupos de padres y madres insumieron entre un 6,2 y un 10 % en cada uno de los años mencionados (a excepción del año 2010). La coordinación, por su parte, aproximadamente un 11 %.

Gráfico 107. Líneas de acción trabajadas por los maestros comunitarios, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados

Los resultados académicos de los niños participantes

En el nivel individual el sistema de seguimiento y evaluación del PMC ha tenido desde el año 2005 carácter censal y se basa en un diseño de panel que recoge información sobre el rendimiento de los alumnos en dos momentos en el tiempo: al momento de ingreso (T1) y al finalizar el año lectivo (T2). En el momento del análisis de la información se compararon los valores de los distintos indicadores de resultados de los niños al ingresar al programa (T1) y al finalizar el año lectivo (T2), con la expectativa de que, de haber tenido impacto las intervenciones del PMC, los resultados sean mejores en la segunda medición.

Las notas de aplicación

En relación a este eje se contó con las notas de aplicación y conducta brindada por los maestros de aula para los alumnos en dos momentos: en el ingreso y en el egreso al PMC. El análisis de esta evolución muestra que para el año 2012 el porcentaje de alumnos que mejoraron sus calificaciones de aplicación se ubica en 82 %, es decir, 8 de cada 10 niños participantes en el PMC mejoran sus calificaciones (aplicación) al terminar su pasaje por el programa.

Cuadro 113. Variaciones de las notas de aplicación de los alumnos PMC, total país, en porcentajes, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Empeoraron	5	4,1	3,9	2,7
Se mantuvieron igual	18,5	17,9	18,3	15,7
Mejoraron	76,6	78	77,8	81,7
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

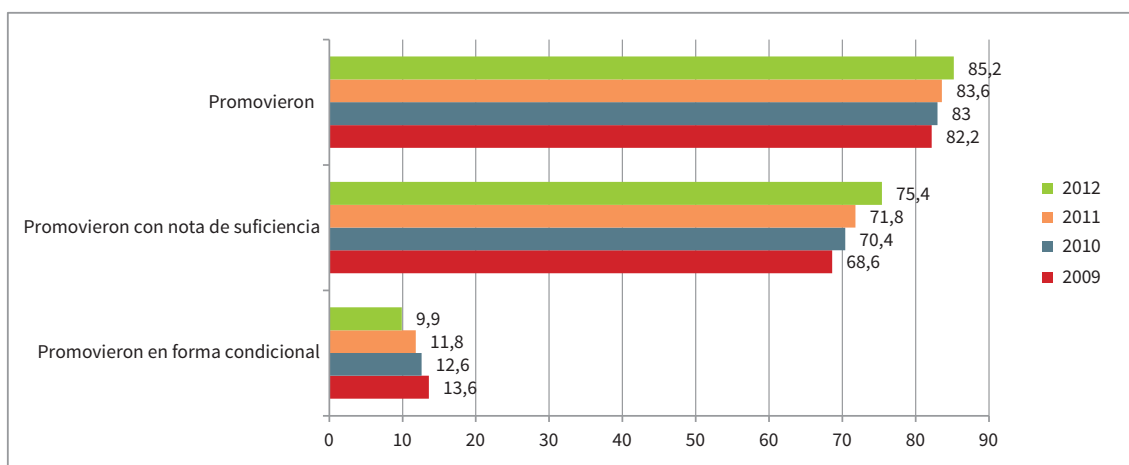
Los resultados a nivel individual son analizados en esta oportunidad a nivel de la promoción o repetición de los niños participantes, según sexo y región.

Promoción

Tal como ha venido sucediendo desde el inicio, en el PMC la tasa de promoción es sumamente alentadora. Desde el 2005 se aprecia una mejoría en la proporción de alumnos que promueve. En el 2012 se registra la tasa de promoción más alta desde que se inició el monitoreo del programa, ya que el 85,2 % de los participantes promovió. Esta proporción se nutre de un 75,4 % de promovidos con nota de suficiencia y de un 9,9 % de promovidos en forma condicional.

Debe mencionarse que este descenso en la repetición se observa también a nivel global de las escuelas del país. La repetición¹²⁴ de 1.º a 6.º total nacional fue del 8,1 % en el 2005 y de 5,63 % en el 2012. Por su parte, en las escuelas Aprender la repetición se redujo de 12,4 % en el 2005 a 8,76 % en el 2012.

Gráfico 108. Promoción de los alumnos PMC, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Por su parte, los resultados de promoción son un tanto más auspiciosos en las niñas que en los varones, así como en los alumnos del interior frente a los de Montevideo.

Cuadro 114. Promoción de los alumnos PMC según sexo y región, en porcentajes, 2012

	Niñas	Varones	Montevideo	Interior
Promovió	85,9	84,6	80	88,2
Repitió	14,1	15,4	20	11,8
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

124. <<http://www.anep.edu.uy/monitor/servlet/tendenciasnew>>.

Consideraciones y sugerencias

Un aspecto señalado en anteriores reportes de monitoreo e informes refería a la forma en que se efectuaba el sistema de registro de los participantes del programa. En ese sentido, durante el 2013 se efectuó una modificación con el cometido de ingresar a los alumnos en el sistema informático del CEIP, GURÍ.¹²⁵ A tales efectos, se realizaron tres capacitaciones para formar a los maestros en el uso del *software* y sus alcances. Por tanto, durante el presente año, cada maestro comunitario ingresó a sus alumnos en dicho sistema. Como es el primer año que se realiza el registro en ese sistema, los maestros tuvieron la posibilidad de ingresarlo también en el formato tradicional, es decir, papel. Este es un cambio significativo que generará reportes en tiempo real, de forma ágil, lo que mejorará sustancialmente el monitoreo del programa, ya que sustituirá el relevamiento de la información en papel.

Por otra parte, en referencia a los resultados en términos de aprobación de parte de los alumnos PMC, estos son sumamente alentadores. De todas maneras, cada nueva generación de estudiantes que es seleccionada a participar en el PMC posee mejores trayectorias en términos de antecedentes educativos (repeticiones anteriores, extraedad). Si bien estos aspectos (repetición y extraedad) han mejorado a nivel nacional, los guarismos no han sido tan grandes como en el PMC, lo cual refuerza la idea relacionada a la selección de estudiantes con un mejor perfil, aspecto que podría explicar la mejora continua de los indicadores de promoción de los estudiantes que participan en el programa.

En tal sentido, está planificada para el 2014 una evaluación de impacto del programa, que sin duda brindará respuestas a estas interrogantes, así como al funcionamiento del programa y sus alcances.

125. GURÍ es el sistema web que permite la Gestión Unificada de Registros e Información para el CEIP.

El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos

Presentación del programa

El Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos tiene su origen en el 2011, a raíz de un convenio interinstitucional entre ANEP-CODICEN (CES, CETP, CEIP)/MIDES-INFAMILIA. Recoge el acumulado de experiencias anteriores, en particular los dos proyectos pilotos desarrollados en el verano del 2011: Adolescentes en Tránsito, liderado por el CEIP (16 experiencias), y Liceos Abiertos, liderado por el CES (8 experiencias).

A partir del trabajo del Comité de Coordinación Estratégica del Consejo Nacional Coordinador de las Políticas Sociales y de las experiencias señaladas, con foco en la trayectoria de los adolescentes, se identificaron riesgos de desvinculación en al menos tres momentos del año: el segundo semestre de sexto año escolar, el receso estival y el primer semestre del primer año de la EMB.

El Plan procuró desde sus inicios incluir a las instituciones del Estado que contribuyen al desarrollo integral de los adolescentes en general y, en particular, a su vinculación educativa (MEC, INAU, ASSE, MSP, MIDES).

Asimismo, se propone contribuir a la puesta en funcionamiento de los Espacios de Cooperación Educativa, que impulsa el CODICEN dentro de sus lineamientos estratégicos, los que darán un marco institucional con base territorial a este y otros planes y programas educativos, existentes o por crear, en cada uno de los territorios donde se desarrolle el Plan.

En el caso de las instituciones educativas es una oportunidad para repensarse como tales, para buscar estrategias pedagógicas que refuercen la motivación para aprender, la integración, los vínculos, el sentido de pertenencia, los hábitos, los límites y el mejoramiento de la autoestima, entre otros. Se pretende que las propuestas de trabajo sean convocantes y que cada institución sea un lugar de referencia donde el alumno se sienta parte y, por ende, se identifique.

En el caso de los alumnos es una oportunidad para continuar con sus estudios y reafirmar su relación con el conocimiento a través del entusiasmo y compromiso. Para las familias el desafío es acompañar e involucrarse en el proceso educativo de sus hijos y tener un rol activo y participativo.

El Plan parte del supuesto de que todo proceso de transición educativa implica una oportunidad para las instituciones educativas y para los alumnos y sus familias, y el establecimiento de vínculos entre los subsistemas propiciará oportunidades que van más allá del propio Plan, lo que permitirá la generación de otras acciones y proyectos conjuntos.

Objetivos del programa

Tomando en cuenta estos antecedentes, el Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos tiene como objetivo primordial favorecer el tránsito educativo de los adolescentes que egresan de educación primaria (CEIP) a fin de asegurar su ingreso y permanencia en EMB (CES-CETP). Para ello se implementó un Plan Nacional, de carácter interinstitucional y con base territorial, que atienda los tres momentos críticos identificados (el segundo semestre de sexto año escolar, el receso estival y el primer semestre del primer año de la EMB).

El Plan pretende impactar en cuatro niveles de intervención:

1. En los adolescentes, el equipo deberá trabajar junto a la población objetivo para propiciar que se inscriban, participen y se sostengan en la EMB. Para que esto se logre los profesores y maestros comunitarios tendrán un rol fundamental en motivarlos para que sigan estudiando. También deberán contribuir para que los adolescentes se vinculen con el conocimiento de manera fluida y placentera, reconociendo que es compatible el disfrute con el aprendizaje, teniendo un rol activo en su proceso con participación, opiniones y propuestas. Además, el equipo potenciará en los adolescentes el ejercicio de ciudadanía, que ejerzan sus derechos y participen de los espacios públicos que brindan el barrio y la ciudad, generando ámbitos de socialización que permitan un ejercicio pleno del acceso a sus derechos a la educación, a la cultura, al esparcimiento, a la identidad y a la salud, entre otros.
2. En los centros educativos, el equipo permanente trabajará en conjunto con los actores institucionales, directores, maestros de sextos años, profesores de asignatura, adscriptos y otros, con el objetivo de garantizar que los adolescentes seleccionados se inscriban y permanezcan en EMB. Oficiará como sostén pedagógico de los adolescentes y sus familias y aportará miradas innovadoras sobre las prácticas docentes a aplicar en las instituciones para que todos los alumnos puedan aprender y sentirse parte de la institución. Se tenderá a la personalización del alumno, a su reconocimiento como sujeto de derecho con sus propios ritmos de aprendizaje, sus intereses y sus opiniones.
3. En las instituciones de la zona, el equipo permanente deberá coordinar y potenciar el trabajo en red desde una visión amplia y flexible, en el entendido de que los espacios del entorno forman parte de la vida de los adolescentes y pueden contribuir en su desarrollo integral.
4. En las familias, el equipo permanente trabajará bajo el supuesto de que el adulto referente es un actor clave en el proceso educativo de sus hijos. El desafío es comprometerlo desde un lugar de reconocimiento del saber que porta el otro. El equipo procurará potenciar a la familia como un aliado pedagógico en el proceso de aprendizaje de sus hijos, ya que cuanto más involucradas estén las familias en este proceso, mejores serán los resultados académicos de sus hijos y se garantizará la continuidad en los estudios.

Para llevar a cabo estos objetivos el Plan cuenta en cada centro educativo con un equipo permanente conformado por dos maestros comunitarios y dos profesores comunitarios, quienes trabajarán durante las tres fases en las que se estructura dicho Plan. La fase I transcurre durante el cursado de 6.º grado de enseñanza primaria. Esta fase abarca a la totalidad de los alumnos de 6.º de las escuelas involucradas. Vale aclarar que en su primera edición, en el 2011, la fase I prácticamente no llegó en los hechos a implementarse. La fase II se implementa en el mes de febrero, durante las vacaciones, en cada una de las Unidades Educativas Territoriales (UET). En estas actividades participa un grupo de alumnos seleccionado en cada una de las escuelas de origen. La fase III, por último, comienza al inicio del año siguiente y tiene como instituciones de referencia a los distintos liceos y escuelas técnicas que participan del Plan. En un principio se previó que esta fase abarcara hasta el término del primer semestre, pero posteriormente se decidió extenderla hasta la finalización del año lectivo.

Nota metodológica

Instrumentos

La estrategia y el diseño global de la evaluación del programa se desarrolló en torno a dos grandes componentes o planes, cada uno con su respectivo enclave institucional: el primero, con fuerte impronta cuantitativa y con foco principal en dar cuenta del impacto y resultados, a cargo de la DICE-ANEP; el segundo, con énfasis cualitativo, aunque no en exclusividad, donde el foco de la propuesta estuvo en

dar cuenta de la implementación del programa y los procesos y percepciones en los distintos actores que provoca, a cargo del área de Seguimiento y Evaluación del programa INFAMILIA del MIDES.¹²⁶

A continuación se presentan, en detalle, ambos componentes o planes evaluativos.

El plan de evaluación diseñado desde el Departamento de Evaluación y Estadística Educativa (DIEE) del CODICEN en coordinación con la Unidad de Gestión Básica (UGB), se estructuró en torno a dos niveles principales. En primer lugar, generar insumos específicos, de carácter esencialmente descriptivo, sobre algunos componentes del Plan. En segundo término, realizar el seguimiento longitudinal de los alumnos del Plan a lo largo de su tránsito, específicamente, entre el egreso de primaria y a lo largo del primer grado de educación media, en base a un diseño que permitiera determinar los posibles efectos del programa sobre esa transición.

En el primer nivel, el plan de evaluación supuso la caracterización de los aproximadamente 6000 alumnos involucrados en relación a sus trayectorias escolares previas, sus características socioeconómicas y las expectativas educativas de los hogares. Asimismo, se realizó un seguimiento de la fase II, orientado a conocer las características de los alumnos seleccionados para las actividades de febrero, los niveles de asistencia y las opiniones y valoraciones de los estudiantes. Por último, se implementó una encuesta en grupos de primer grado con el propósito de obtener insumos sobre las experiencias de los alumnos en el liceo o en la escuela técnica.

En relación a la evaluación de impacto, se distinguió analíticamente entre la primera transición, que culmina con la matriculación del alumno en una institución de EMB tras su egreso de primaria, y la segunda transición, que refiere al desempeño del alumno a lo largo del primer año en el nuevo ciclo. En el primer caso se trata de un evento relativamente puntual, cuyos resultados posibles se restringen a dos: el estudiante se matricula o no se matricula. Conceptualmente, se supone que más que el acto administrativo de la inscripción como tal, lo relevante es que el alumno comience efectivamente a asistir a clases. El segundo nivel de la transición, en tanto, abarca todo el proceso que hace el alumno a lo largo del primer grado, condicionado a que se matriculó en el nivel. El éxito de esta segunda transición no viene definido en términos dicotómicos como en el primer caso (se inscribe o no lo hace), sino que refiere a distintas dimensiones. Dos han sido definidas como centrales: la vinculación con el centro de estudios, esto es, si el alumno completa el curso o, por el contrario, lo abandona antes de fin de año y la asiduidad con la que asiste a clases; y el resultado académico final, es decir, si el alumno logró promover el grado o no, con qué calificaciones, etc.

Por tanto, las principales acciones desarrolladas en dicho marco fueron las siguientes:

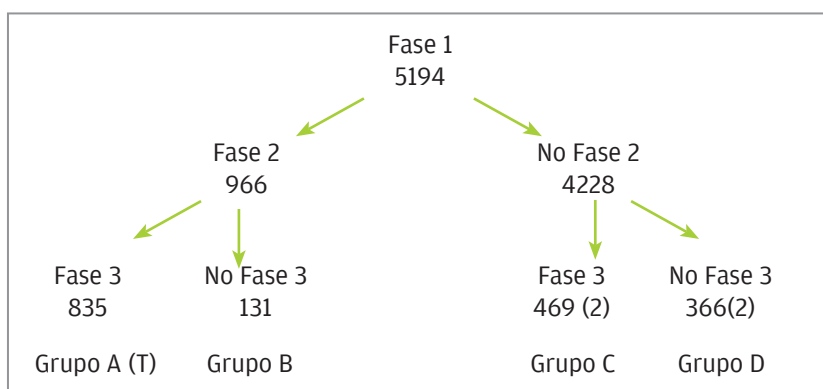
1. Relevamiento de características socioeconómicas, trayectoria escolar y expectativas educativas. En diciembre del 2011 se realizó un relevamiento al total de alumnos de 6.º grado de las 123 escuelas de educación primaria.
2. Registro de asistencia y encuestas a estudiantes que participaron en la fase II. Una vez seleccionados en cada una de las escuelas los alumnos que participarían de la fase II, se realizó el seguimiento diario de su asistencia durante el mes de febrero. Adicionalmente, se aplicó una encuesta a una muestra de estos alumnos para recoger sus opiniones y valoraciones sobre la experiencia del verano.
3. Seguimiento de la matriculación en enseñanza media básica (EMB). Luego del inicio del ciclo lectivo 2012, se realizó el seguimiento individualizado de la totalidad de los egresados de las 123 escuelas del Plan, lo que permitió saber quiénes se habían inscripto en alguna institución educa-

¹²⁶. Actualmente el área de Seguimiento y Evaluación del programa INFAMILIA forma parte de la DINEM del MIDES.

tiva y quiénes no y, para los primeros, en qué institución. Esta información constituye uno de los insumos básicos de la evaluación, en tanto se trata del primer resultado sobre el cual pretende incidir el Plan.

4. Selección de los grupos de control para la evaluación de impacto. Este paso es imprescindible para poder atribuir al Plan los eventuales resultados que se verifiquen al término de la experiencia, esto es, de interpretarlos propiamente como efectos derivados de las acciones implementadas. La selección de grupos de control aprovechó la circunstancia de que no todos los alumnos participaron de las mismas fases del Plan. Los grupos quedaron seleccionados del siguiente modo:
 - a. Alumnos que participaron de la fase II de febrero y de la fase III, porque se matricularon en un centro de educación media perteneciente a una de las 25 UET. Este es el grupo de referencia para la comparación.
 - b. Primer grupo de control o comparación: alumnos de las escuelas Tránsito que participaron de la fase II pero no de la III, porque se matricularon en otros centros de educación media.
 - c. Segundo grupo de control o comparación: alumnos de las escuelas Tránsito que no participaron de la fase II pero sí de la III.
 - d. Tercer grupo de control o comparación: alumnos de las escuelas Tránsito que no participaron ni de la fase II ni de la III.

Gráfico 109. Esquema de los participantes en las fases y grupos de control para el análisis, total país, cohorte 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de la DIEE.

1) Nota: Los números de la tabla representan la población de referencia para el análisis de impacto, no refieren estrictamente a la cobertura del programa.

(2) Nota: Es una muestra de la población comparable en términos de la evaluación propuesta.

5. Encuesta a alumnos de primer año en centros del Plan. Se trata de una encuesta de opinión y satisfacción aplicada a una muestra de grupos de primer grado de EMB en liceos y escuelas técnicas del Plan. En los grupos seleccionados, se aplicó el cuestionario tanto a alumnos que provinieran de las 123 escuelas de la experiencia como al resto de sus compañeros. Los resultados aportan información para el seguimiento de la fase III, pero no forman parte de la evaluación de impacto como tal.
6. Relevamiento de los resultados académicos en primer grado. Los desempeños en primer grado constituyen, junto con el dato de matriculación a inicios de año, el principal resultado sobre el que el Plan pretende incidir. La estrategia consistió en relevar, de manera individualizada, los desempeños para los alumnos del grupo de referencia (participantes de las fases II y III) y para una muestra de los tres grupos de control o comparación.

En relación a la evaluación de impacto, el diseño acordado implicó la comparación de la trayectoria de distintos grupos de alumnos definidos según su grado de exposición a las distintas fases del Plan.

La estrategia definida por parte de la DIEE-CODICEN para la evaluación de los posibles impactos del Plan sobre la segunda transición consistió en la comparación de los resultados obtenidos en primer año de la EMB para cuatro grupos de alumnos, definidos de forma tal de asegurar, tanto como sea posible, que los alumnos en cada grupo se asemejen en todas las características que se presume podrían estar asociadas a los resultados educativos obtenidos en la EMB (trayectoria escolar previa, características del hogar, etc.). Si esta «igualación» se logra con éxito, los grupos diferirán exclusivamente en relación a su grado de exposición a las distintas fases del Plan, tal como se detalla en el apartado siguiente, lo que habilitará a inferir las eventuales diferencias en los desempeños en 1.º como efectos del programa.

El diseño de evaluación del Plan Tránsito Educativo, en lo que respecta al componente desarrollado por el MIDES, tuvo la intención de dar cuenta de la implementación del programa y la recepción y percepción de su desarrollo por parte de los distintos actores e involucrados, en su primera edición 2011-2012. En este sentido, y dado el foco mencionado, se puede entender a ambas propuestas evaluativas desarrolladas, tanto por la DIEE como por el MIDES, como complementarias en la construcción de información integral en lo que refiere al desarrollo y resultados del programa en su primer año de implementación.

La evaluación buscó dar cuenta de las tres fases del programa, a través de distintas ondas evaluativas que supusieron un estudio longitudinal desarrollado entre fines del 2011 y finales del 2012. La evaluación se desarrolló en dos ondas, con lógica panel en lo que hace a las UET seleccionadas, donde en febrero se releva funcionamiento, implementación y valoración de la fase II del programa; y en octubre-noviembre se releva información con respecto a la fase III de la primera edición del programa (cohorte 2011-2012), así como también de la fase I del segundo año de edición del Plan (cohorte 2012-2013), en la medida que, como fue señalado anteriormente, la fase I en el primer año no se implementó en su totalidad. Las dos ondas evaluativas, febrero y octubre-noviembre, se realizaron esencialmente mediante la aplicación de la técnica de entrevista (individual o colectiva) de carácter semiestructurado a los actores e involucrados del Plan, a saber: estudiantes y sus referentes familiares, maestros y profesores comunitarios, maestras de 6.º grado y dirección de los centros. Por su parte, se entendió prudente la realización de una encuesta que recogiera expectativas, percepciones y conocimiento que de la educación media tenían los estudiantes de 6.º grado de primaria. Esta se realizó para las cohortes 2011-2012 y 2012-2013. Se seleccionó aleatoriamente a un grupo (un 6.º grado) dentro de cada UET muestreada.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Como muestra el cuadro 115, 30,4 % de la población mayor de 18 años del país no continuó sus estudios más allá de la culminación de la educación primaria. Además, según datos del Censo 2011, 6 % (15.506 personas) de entre 13 y 17 años del país no había ingresado a la EMB una vez culminada la escuela.

Cuadro 115. Máximo nivel educativo alcanzado por las personas de 18 y más años, total país, en porcentajes, 2011

Nivel educativo alcanzado	%
Sin instrucción	0
Educación inicial	1,1
Educación primaria especial	0,6
Educación primaria	30,4
Ciclo básico o enseñanza técnica básica	22,9
Bachillerato medio o técnico medio	25,5
Terciario	19,6
Total	100

Fuente: DINEM basado en la ECH 2011.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional (DIGESE) del MIDES.

Cuadro 116. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	5	102
Responsables técnicos	1	1
Supervisores	4	4
RRHH de las UET	no	97
RRHH de los coejecutores (ANEP-CEIP)		
Maestros	no	49
RRHH de los coejecutores (ANEP-CES)		
Profesores	no	25
RRHH de los coejecutores (ANEP-CETP)		
Profesores	no	23

Fuente: Tránsito Educativo.

Cuadro 117. Presupuesto anual ejecutado, 2011-2012

	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	747.026	450.078

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

Este apartado presenta una breve caracterización de las 25 unidades educativas territoriales definidas para el primer ciclo del Plan y de los alumnos participantes, es decir, aquellos que se encontraban culminando el ciclo primario en diciembre del 2011 en alguna de las 123 escuelas correspondientes a las 25 UET.¹²⁷

Cobertura del plan

La primera edición del Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos, correspondiente a la cohorte que debería realizar la transición entre 2011 y 2012, dio cobertura a aproximadamente el 13 % del total de egresados de 6.º año de las escuelas públicas urbanas del país: aproximadamente 6000 alumnos (de un total de 45.000), ubicados en 123 escuelas (de un total de 931).

Las escuelas de la experiencia se ubican en todos los niveles de CSCC, pero presentan una clara sobre-representación en los quintiles más bajos, es decir, en aquellos que reúnen población con características socioculturales menos ventajosas: 57 escuelas del Plan corresponden al quintil 1 (46,3 %), 37 al quintil 2 (30,1 %), 23 al quintil 3 (18,7 %), cuatro al quintil 4 (3,3 %) y solamente 2 al quintil 5 (1,6 %). En el conjunto de las escuelas urbanas del país, cada quintil agrupa, por definición, aproximadamente al 20 %.¹²⁸

Cuadro 118. Distribución de las escuelas del Plan de Tránsito y total de escuelas urbanas según nivel de contexto sociocultural (CSC), total país, en porcentajes, 2011

	Tránsito	Total
Nivel de CSC-Quintil 1	46,3	18,8
Nivel de CSC-Quintil 2	30,1	20,8
Nivel de CSC-Quintil 3	18,7	20,5
Nivel de CSC-Quintil 4	3,3	19,6
Nivel de CSC-Quintil 5	1,6	19,9
Sin clasificar	0,0	0,4
Total	100,0	100,0

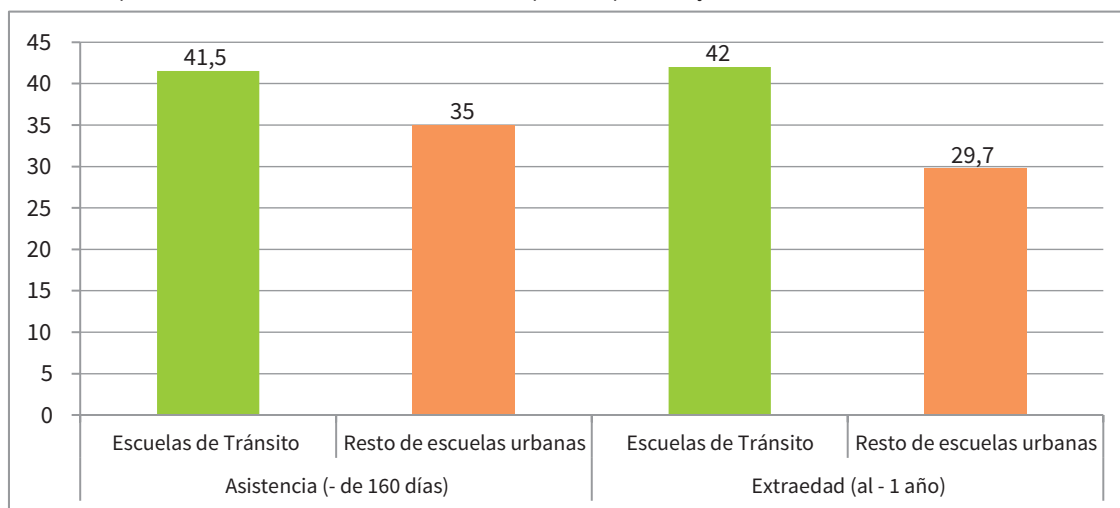
Fuente: Elaborado por la DICE-CODICEN basado en el Monitor Educativo de Enseñanza Primaria.

Por otra parte, de acuerdo a los registros del Departamento de Estadística Educativa del CEIP para el 2010, estas 123 escuelas reúnen aproximadamente a 2500 alumnos, de los 13.500 que cursan 6.º grado con al menos un año de extraedad en las escuelas públicas urbanas del país (aproximadamente el 20 %) y a unos 2600 de los 16.000 (16 %) con alto ausentismo a clases (estrictamente, que ese año asistieron a la escuela menos de 160 jornadas).

127. Este apartado está basado en su mayor parte en el documento «Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos. Caracterización de la población objetivo», elaborado en el 2012 por el DICE-CODICEN en julio del 2012. Algunas cifras presentan mínimas diferencias respecto a las presentadas en los capítulos siguientes, debido a depuraciones realizadas en la base de datos en forma posterior a la elaboración del citado informe.

128. La agrupación en quintiles surge del Relevamiento de Características Socioculturales realizado sobre el total de escuelas públicas en el 2010 por la DICE-CODICEN y el CEIP. La agrupación en quintiles se realizó para el conjunto de las escuelas urbanas, tanto de educación común, como de educación inicial y especial. Por esa razón, la distribución para el total de las escuelas urbanas de educación común en cada uno de los quintiles no corresponde exactamente al 20 %.

Gráfico 110. Alumnos de 6.º grado que asistieron menos de 160 días en el año y con extraedad en escuelas del Plan de Tránsito y en el resto de las escuelas urbanas, total país, en porcentajes, 2010



Fuente: Elaborado por la DIEE-CODICEN basado en el Monitor Educativo de Enseñanza Primaria y estadísticas del CEIP.

En las primeras semanas del mes de diciembre del 2011, en el marco de la evaluación se aplicó la «Ficha sociofamiliar y educativa del alumno. Tránsito Educativo 2011» (en adelante, Relevamiento 2011). El universo del relevamiento abarcó, en una primera instancia, a los 6124 alumnos de sexto año matriculados en las 123 escuelas públicas que participaron en la primera edición del Plan. En una etapa posterior, el universo se actualizó de forma de considerar únicamente a quienes lograron aprobar el grado y egresar de la educación primaria: un total de 5997.

Tras el relevamiento, se obtuvieron 5708 formularios con información, lo que arroja una cobertura global del 95,2 %.

La trayectoria escolar previa al egreso de la educación primaria

La trayectoria escolar previa al egreso de la educación primaria constituye uno de los factores claves a la hora de comprender las características del tránsito hacia la educación media. El Relevamiento 2011 incluyó algunas preguntas orientadas a conocer tanto los eventos de repetición y abandono que había tenido el alumno a lo largo del ciclo escolar, como las calificaciones con las que promovió los últimos dos grados.¹²⁹

El cuadro 119 presenta los indicadores de repetición, abandono, extraedad al egreso e inasistencias acumuladas durante el 2011 en 6.º grado. Casi 4 de cada 10 alumnos habían repetido algún grado escolar antes de 2011: aproximadamente 25,2 % había repetido una vez y 13,5 % en dos o más ocasiones. Los índices son bastante mayores en Montevideo que en el resto del país (esta información no figura en el cuadro). Por otra parte, de acuerdo a lo reportado por las familias, cerca del 3 % de estos alumnos abandonó al menos una vez las clases antes de fin de año (aunque no se presenta el dato en el cuadro referido, este porcentaje prácticamente se duplica ente los varones). El análisis conjunto de los eventos de repetición y de abandono de las clases durante el año permite estimar que aproximadamente el

¹²⁹. Como el cuestionario se aplicó antes del término del año lectivo, no se relevó la nota de promoción en 6º. En cambio, se recogió información sobre la calificación en el carnet correspondiente a setiembre-octubre en rendimiento y conducta.

40,2 % de los alumnos de 6.º grado de estas escuelas habría egresado en el 2011 con al menos un año de extraedad acumulada, lo que configura una situación de alto riesgo para la transición a la EMB y la trayectoria escolar posterior. Por fin, de acuerdo a la información proporcionada por los maestros, los egresados de estas escuelas en el 2011 acumulaban, a falta de casi dos meses para el término de las clases, un promedio de 15,1 inasistencias.

Cuadro 119. Alumnos egresados de 6.º año en las escuelas del Plan según número de eventos de repetición en primaria, total país, en porcentajes, 2011

	Total
Repetición (%)	
Ningún evento de repetición	61,4
Un evento de repetición	25,2
Dos o más eventos de repetición	13,5
Total	100,0
Abandono de cursos (%)	
Ningún evento de abandono	97,1
Uno o más eventos de abandono	2,9
Total	100,0
Edad al egreso (%)	
Sin extraedad	59,8
Con extraedad	40,2
Total	100,0
Inasistencias acumuladas en 6.º (promedio)	15,1

Fuente: Elaborado por la DICE-CODICEN basado en el Relevamiento 2011.

Como se mencionó, el relevamiento de diciembre solicitaba a los maestros que informaran acerca de las notas con que fueron promovidos los alumnos en 4.º y 5.º de escuela. Prácticamente no hay variaciones entre las notas de promoción de ambos grados. Algo más de la tercera parte de los alumnos promovieron dichos grados con nota de bueno, mientras que en el extremo opuesto se observa que alrededor del 20 % promovió con matiz de sobresaliente (considerando las categorías MBS, SMB y STE).

Por otra parte, las calificaciones registradas durante el curso de 6.º grado siguen una distribución bastante similar a la descrita para las notas de promoción en los dos grados anteriores. Casi el 31,1 % tenía una calificación en rendimiento de bueno en el carné de setiembre-octubre. La proporción ubicada en los tramos de notas inferiores (deficiente a bueno regular, todavía no de promoción) acumula un 8,8 %. Complementariamente, se observa que cerca del 45 % de los alumnos tenían notas que oscilaban entre el BMB y el MB y el 15 % restante registraban calificaciones con matiz de STE. Esta información es consistente con la baja tasa de repetición de 6.º año en las escuelas públicas. En el caso de la calificación en conducta, se registró un panorama similar.

La participación en la fase II

Parte de los resultados presentados en este apartado están tomados del informe «Plan de Tránsito entre ciclos educativos. Evidencias preliminares sobre la fase II», documento de trabajo elaborado por el DICE-CODICEN en mayo del 2012 en el marco del Plan de Monitoreo de la experiencia.

La fase II del Plan se desarrolló durante el mes de febrero del 2012 en las 25 UET. Participaron de ella los equipos de las escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas. En cada Unidad, un conjunto de los

egresados de 6.º año en el 2011 (teóricamente 50 niños en total) fueron seleccionados para participar de las actividades de febrero. De acuerdo a la información reportada por las UET, en total fueron derivados 1264 (51 por sede en promedio) de los 6271 matriculados en 6.º ese año, lo que implica que la fase II abarcó a aproximadamente un 20 % de los alumnos.¹³⁰

Cuadro 120. Alumnos derivados a la fase II y matrícula de 6.º grado según UET, 2011

Sedes	Alumnos derivados	Matrícula de 6.º (2011)	
		Total	Porcentaje
Barros Blancos	50	295	16,9
Bella Unión	49	257	19,1
Carmelo	49	150	32,7
Chuy	47	255	18,4
Colonia Nicolich	53	276	19,2
Durazno	49	308	15,9
Florida	50	130	38,5
Las Piedras-18 de Mayo	50	352	14,2
Maldonado	50	390	12,8
Mercedes	58	191	30,4
Minas	51	127	40,2
Montevideo-Barrio Casavalle	53	259	20,5
Montevideo-Barrio Lavalleja	41	193	21,2
Montevideo Este	54	555	9,7
Montevideo Oeste	50	267	18,7
Paysandú	52	259	20,1
Río Branco-Cerro Largo	50	231	21,6
Rivera	52	236	22,0
Salto	50	271	18,5
San José	44	164	26,8
Tacuarembó	50	160	31,3
Toledo	50	315	15,9
Treinta y Tres	52	165	31,5
Trinidad-Flores	52	122	42,6
Young-Río Negro	58	343	16,9
Total	1.264	6.271	20,2

Fuente: Elaborado por la DIEE basado en los listados de alumnos derivados y en los registros estadísticos del CEIP.

La información recogida a partir del Registro de Asistencia Diaria completado en cada sede en febrero muestra que la cantidad de niños que efectivamente concurrieron a las actividades de la fase II fue algo menor al del número de derivados. De todos modos, la propuesta tuvo un alto nivel de cobertura, tal como se evidencia en el cuadro 121. De los 1264 niños derivados originalmente, 1038 (82,1 %) asistieron efectivamente al menos un día durante el verano. Además de ellos, participaron otros 66 que no figuraban en los listados originales, lo que arroja un total de 1104 alumnos en la fase II (44 por UET, en promedio). Si se toman ambos grupos, es decir, a los derivados originalmente y a los incorporados en forma posterior, la cobertura bruta alcanza el 87,3 %.

130. Estrictamente, los alumnos elegibles para la fase II fueron únicamente aquellos que aprobaron 6.º grado.

Cuadro 121. Alumnos derivados a la fase II en primera y segunda instancia según participación en las actividades de verano, total país, 2011-2012

	No asistió nunca	Asistió al menos un día	Total
Derivado originalmente	227	1.038	1.265
No derivado originalmente	-	66	66
Total	227	1.104	1.331

Fuente: Elaborado por la DIEE basado en los listados de alumnos derivados y en los registros de asistencia a la fase II.

Resultados

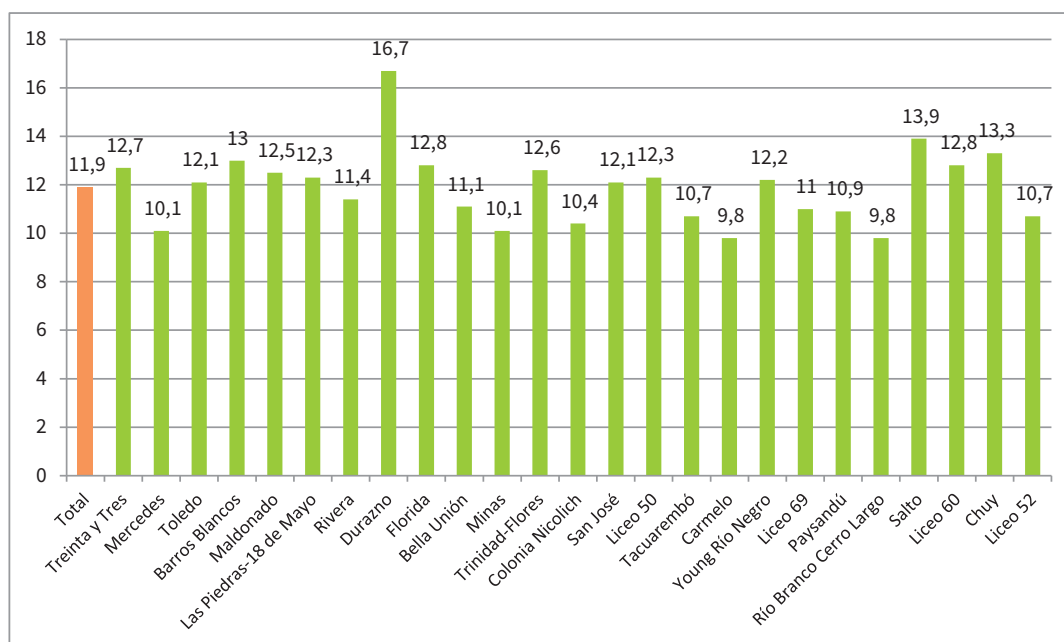
Este apartado presenta los resultados obtenidos por los alumnos durante la fase II, los resultados en términos de lo que se ha denominado primera y segunda transición, al tiempo que muestra la visión de los actores de cada una de las etapas del programa.

Días asistidos durante la fase II

En términos generales, los alumnos asistieron a la fase II un número bajo de días en comparación con lo previsto (algo menos de 12 días en promedio, sobre un total teórico de 19), situación que nuevamente varía bastante en las distintas sedes (gráfico 111). Más allá de los promedios, el examen de toda la distribución de la asistencia (gráfico 112) indica que la cuarta parte de los niños aproximadamente (287 en total) asistió 9 días o menos durante febrero y que solo un 20 % (227 niños) asistieron más de 15 jornadas.

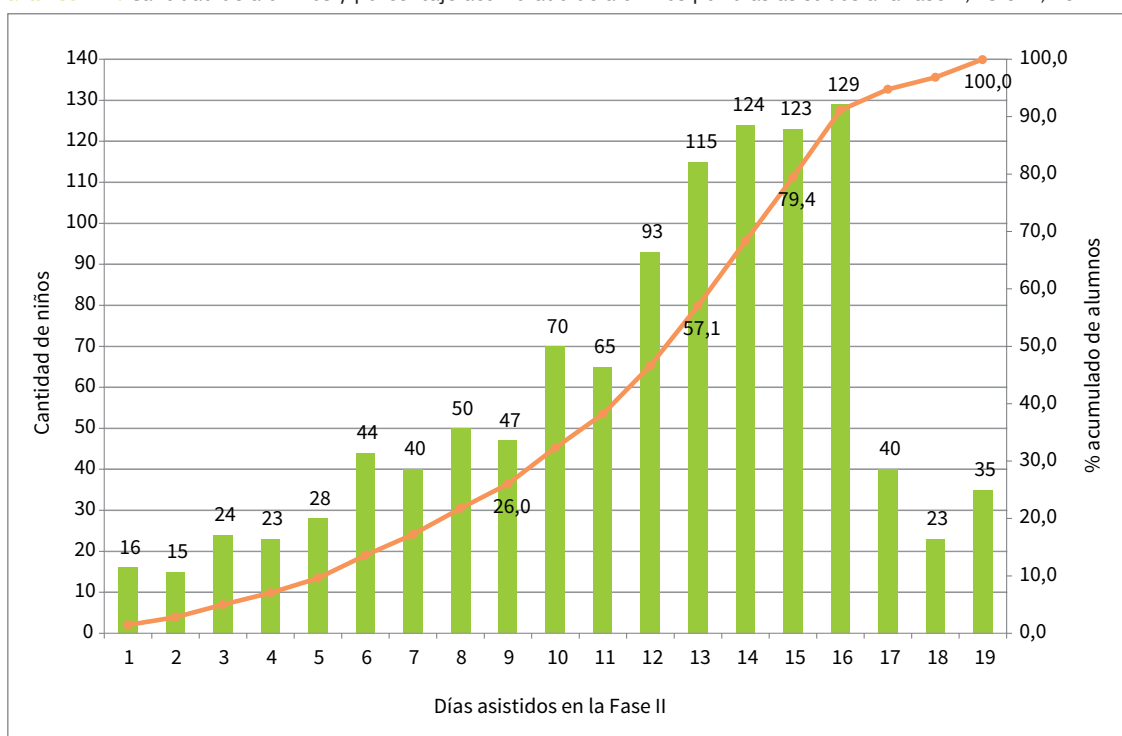
Estos resultados podrían estar en parte afectados por posibles retrasos en el inicio de las actividades de febrero en algunas de las UET. Aun así, sugieren que lograr una asistencia efectiva de los alumnos durante el verano constituye un importante desafío al que será necesario atender. Al respecto, es importante subrayar que en este primer ciclo del Plan (2011-2012) la fase I prácticamente no llegó a implementarse como tal. En parte por eso, los tres primeros días de febrero fueron utilizados en las 25 UET para realizar (o retomar) los contactos con las familias y convocar a los alumnos.

Gráfico 111. Promedio de días asistidos durante la fase II por UET, 2012



Fuente: Elaborado por la DIEE basado en los registros de asistencia la fase II.

Gráfico 112. Cantidad de alumnos y porcentaje acumulado de alumnos por días asistidos a la fase II, 25 UET, 2012



Fuente: Elaborado por la DIEE basado en los registros de asistencia la fase II.

Se realizó un análisis multivariado que explora sobre distintos factores que podrían asociarse a los niveles de asistencia a la fase II. Específicamente, se consideraron variables vinculadas a las cuatro dimensiones relevadas en el marco de la evaluación: las características socioculturales de los hogares de los alumnos: nivel educativo de los padres, nivel socioeconómico (necesidades básicas y desintegración educativa); la trayectoria escolar en primaria; la asunción sistemática de tareas domésticas que impliquen hacerse cargo de tareas del hogar como el cuidado de familiares, la limpieza de la casa, la cocina o el lavado de ropa, así como la actividad laboral; las expectativas educativas de la familia (máximo nivel educativo que el hogar desea que alcance el niño). Asimismo, se incluyeron variables por departamento para evaluar si la asistencia a la fase II estaba asociada a la situación de cada sede.

Los resultados muestran, en primer lugar, que la cantidad de días asistidos en febrero depende fuertemente del departamento o, lo que es prácticamente lo mismo en este caso, de la UET. Este patrón es prácticamente una constante en todos los análisis realizados en el marco del monitoreo y evaluación del Plan. Por otra parte, en segundo término, la asistencia en la fase II aparece asociada a algunos aspectos de la trayectoria escolar anterior. En particular, los alumnos que tenían experiencias anteriores de repetición en primaria y los que habían acumulado un mayor número de inasistencias en 6.º grado (al mes de octubre) asistieron un menor número de días durante febrero.

En tanto, el análisis no permite establecer ninguna vinculación entre los días asistidos a la fase II y las características de los hogares, la asunción de roles «adultos», incluido el trabajo, o las expectativas educativas de la familia.

La importancia de estudiar

Como forma de complementar la información presentada de la fase II, a continuación se describe la concepción que poseen los referentes familiares, aspecto que se relevó en la evaluación cualitativa que indagó sobre las expectativas que aquellos poseen acerca del nivel educativo que esperan alcancen sus hijos. Es decir, cuál es su proyección y valoración respecto a la educación de los niños. Del discurso de los padres y madres entrevistados puede verse con claridad una valoración altamente positiva de la educación. Allí emergen argumentaciones que asocian el mayor nivel educativo con alcanzar mejores niveles de vida, acceder a mejores empleos y, por ende, en sus palabras, ser alguien en la vida. En las reflexiones establecidas, la importancia del estudio está asociada a la realidad laboral en la que se mueven. Señalan que hoy en día ciclo básico de educación media es el mínimo requerimiento para acceder a cualquier empleo. Por tanto, la visualización futura es la de que sus hijos culminen dicho ciclo (básico), de la mano de la realización de cursos de corta duración, para luego acceder a un empleo.

Lo anterior refiere al ideal que los referentes familiares establecen, pero a la hora de materializar ese deseo comienzan las dudas respecto a su logro efectivo. En este punto se visualiza al programa como un apoyo fundamental que puede contribuir a concretar dichos deseos. Dentro de las argumentaciones, señalan ciertas carencias en sus hijos que atentarían contra el cumplimiento de sus deseos: niños dispersos, sin motivaciones, centrados en las actividades lúdicas, al tiempo que muchas veces ellos no pueden apoyarlos, ya que su nivel educativo se los impide.

Porque es lo único que los padres les podemos dar, el liceo es importante. Si puede hacer hasta tercero de liceo y después un oficio en la UTU, yo qué sé, como que llena más el currículum (padre).

Para él, para los beneficios de él mismo, porque hoy en día si no estudiás no sos nadie. Yo estudié y me gustaría que él también estudiara, que aprendiera algún oficio, algo que es para el bien de él, para que pueda tener un buen trabajo y defenderse en la vida (madre).

Valoración de otros actores institucionales sobre la fase II

En palabras de los actores institucionales considerados en la evaluación cualitativa, surge la común opinión respecto a lo acertado de los objetivos que persigue el programa. Se lo describe como sumamente necesario, pues da respuesta y atiende un fenómeno profundamente arraigado en el sistema educativo: la repetición y desvinculación de los estudiantes. De esta manera, el Plan de Tránsito viene a reconocer y explicitar lo que antes se hacía a voluntad y en trabajos extracurriculares, por lo que en palabras de estos actores, el programa suple esa necesidad. En tal sentido, los actores consultados entienden que los objetivos del programa radican en establecer una vinculación y adaptación del niño/joven al nuevo contexto educativo, de forma que esta no sea traumática y así evitar la desvinculación. Señalan que las acciones del Plan se orientan a brindar un acompañamiento del estudiante, sobre la base de la comprensión del alumno-persona que transita por un período nuevo y desconocido, atendiendo las especificidades de cada una de las familias y logrando que estas incorporen a la educación como un valor asociado a las expectativas vitales de cada familia y estudiante.

En lo que refiere a los principales logros que los propios docentes identifican como fruto de la fase II del Plan es de destacar que pese a lo acotado del tiempo en que se desarrollaron los encuentros (febrero), mencionan grandes modificaciones en la interacción entre los estudiantes y en el vínculo interpersonal, cambios en el entusiasmo de asistir, de interactuar con otros compañeros, llegar en hora, modificaciones conductuales, en el autocontrol. Se destaca que a veces los mismos niños, cono-

cidos por los maestros por haber sido sus alumnos en la escuela, parecieran ser otras personas. Estas transformaciones son atribuidas al trato y las actividades desarrolladas en el marco del Plan, que sin duda genera un contexto distinto y propicio para la contención personalizada de los estudiantes, modificaciones en la forma de estar dentro del aula, entrar a una clase y sentarse, escuchar al profesor.

Los docentes mencionan que estudiantes que ingresaron inquietos, hiperactivos, han empezado a estabilizarse, a entender el funcionamiento de la nueva institución, sus códigos y reglas, el respeto a los compañeros y hacia el adulto que está frente a ellos. Todos estos aspectos señalados generan que los adolescentes pueden identificar el lugar como propio, compartido, de pertenencia, que los ayudará a transitar su proceso en el liceo o la UTU.

Si a mí hay algo que me tiene sorprendida, yo a esos gurises la mayoría de ellos los vi en la escuela y los veía como en el límite de la educación. Ya no querían nada en sexto año, se negaban, y el entusiasmo que tienen ahora... Hoy estábamos hablando con la directora, tienen que entrar a las 9 y están desde las 8 parados acá... el cambio que yo le vi es el entusiasmo, las ganas que tienen de estar ellos se conocieron otros chiquilines [...] La fortaleza que veo es el enganche que tienen con esta propuesta, están contentos, yo los veo contentos, están superenganchados y eso está bueno. ¿Sabés lo que es tener 45, 50 gurises parados en una institución en febrero? ¿Con este calor? ¿Y pantalón largo? Que saben bien que vienen a una clase de Idioma Español, que además salimos a caminar con este calor. Están acá puestos desde el 1 de febrero. Esa es una gran fortaleza, y la gran debilidad es el diagnóstico de los profes, académico, que vamos a tener mucho trabajo. A mí me preocupa mucho cuando se enfrenten a otros profesores que tengamos que estar transando mucho por esta cuestión de las dificultades, porque son gurises con dificultades de aprendizaje, que ya saltaron con el diagnóstico de la profe de idioma, muchas dificultades en matemática, viste que son como de todas las materias y que además ya saltaron que van a tener grandes dificultades... (maestra comunitaria).

Conjuntamente con los cambios percibidos en los adolescentes, los docentes señalan que una vez que se ha puesto en marcha el Plan —la etapa de verano— se han podido visualizar logros puntuales. En principio, señalan haber podido contar con la concurrencia de los padres a la institución. El Plan, en palabra de los actores entrevistados, contribuye a fortalecer el vínculo familia-hijo, relaciona a las distintas familias, brindándoles insumos y herramientas, a la vez que ofrece un espacio en el cual compartir experiencias.

Otro de los logros radica en la interacción mantenida entre maestros y profesores, que pese a ser distintos y formados de manera diferente, cada uno ha podido nutrirse del otro y conformar equipos de trabajo. Este punto es mencionado como sumamente importante, resaltando y teniendo en cuenta que pese a la falta de implementación de la fase I del Plan, al trabajar unidos y coordinados, dividiendo tareas, pudieron salir adelante (convocar a las familias en dos días, buscar precios para las partidas que tenían, armar el proyecto). En tercer lugar, se señala como aspecto positivo el haber podido lograr la sensibilización de los adolescentes que entran al liceo o la UTU, ayudando en la incorporación de algunos límites y normas básicas de convivencia. En este sentido, se plantea como aspecto logrado que los adolescentes reconocieron la importancia de la educación y manifestaron la intención de seguir estudiando. Por último, es mencionado como logro la participación y motivación de los estudiantes, el sentirse más seguros por el hecho de saber que van a contar con un referente que los va a acompañar durante buena parte del año.

Poder acompañar a algunas familias en base a esos miedos o estigmas que tienen frente a lo que es secundaria, y acompañar a los chiquilines en el trayecto de cambiar. Si se anotaron en el liceo y después ven que quieren cambiar existen las aulas comunitarias, la UTU, que busquen un proceso de educación media en el cual ellos se sientan más cómodos, la idea no es sugerir ni generar, sino acompañar, brindarles información y a partir de eso que reflexionen ellos, que definan ellos y soliciten un acompañamiento en un plano más informativo. Y siempre

determinadas familias tienen determinados problemas cuando se enfrentan a una institución, al hablar, a un mostrador, acompañarlos también en eso. Ir a la reguladora no es fácil, es complicado para cualquiera de nosotros, imagínate para los padres es más complicado, para estos padres, porque hay una población delimitada que está concurriendo acá. Salieron muchos miedos, porque los padres no habían hecho el liceo (maestra comunitaria).

De todas maneras, una vez reconocido lo acertado de los objetivos y teniendo en cuenta lo relatado precedentemente, se plantean una serie de demandas o cuestionamientos hacia el funcionamiento del Plan.

En lo que refiere a las debilidades se plantea la necesidad de revisión de zonas y sedes de referencia, a las partidas monetarias para contar con recursos propios, al pedido de encuentros periódicos entre los equipos, a la interacción con programas de la zona, así como el necesario trabajo con la familia. Asimismo, se pide contar con un equipo multidisciplinario (en general integrado por psicólogos y asistentes sociales) que brinde orientación y respaldo al equipo, ante las situaciones que los desbordan. Como se verá en el apartado «Consideraciones y sugerencias», estas demandas fueron atendidas.

La primera transición: el egreso de primaria y la inscripción en la EMB

En este apartado se presentan resultados descriptivos sobre la primera transición entre el egreso de 6.º de primaria y el ingreso a la educación media básica (EMB) para la primera cohorte del Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos.

Egreso y matriculación

La información sobre los resultados académicos en 6.º grado en el 2011 (promoción/repetición) y sobre matriculación en el 2012 fue proporcionada a nivel individual (para cada alumno) por cada uno de los equipos técnicos que se desempeñan en las escuelas, liceos y UTU de las 25 UET del Plan. El análisis se realiza sobre la totalidad de alumnos que cursaban 6.º en el 2011 en las 123 escuelas del Plan, para los cuales se logró recoger información de base a partir del Relevamiento 2011.¹³¹

El cuadro 122 resume los principales resultados.

Se distinguen cuatro situaciones básicas:

1. Alumnos que repitieron 6.º en el 2011 y, por tanto, no están en condiciones formales de realizar el tránsito a la EMB.
2. Alumnos que aprobaron primaria, pero no se matricularon en ninguna institución educativa en el 2012.
3. Alumnos que aprobaron y se inscribieron a cursos de enseñanza no formal o de educación especial.
4. Egresados que se matricularon en cualquiera de las opciones de educación formal de EMB.

Adicionalmente, se reserva una quinta categoría que agrupa a aquellos alumnos para los que se desconoce su situación académica en el 2012 (sin dato sobre la transición).

La primera columna del cuadro presenta el número absoluto de niños en cada una de las distintas situaciones definidas. Las cuatro columnas siguientes muestran las distribuciones relativas calculadas,

131. De acuerdo a las Estadísticas del CEIP, en el 2011 asistían 6124 alumnos de 6.º grado a las 123 escuelas comprendidas en el Plan de Tránsito Educativo. El Relevamiento 2011 logró obtener efectivamente información para 5964 niños, lo que arrojó una cobertura del 97 %. Todos los análisis que se presentan en este apartado parten de este segundo universo o de un subconjunto de él, es decir, no consideran a los 160 niños para los que no se cuenta con información del hogar.

respectivamente, como porcentajes sobre el total de alumnos de 6.º, sobre el total de egresados de 6.º, sobre el total de egresados con información y sobre el total de inscriptos.

De acuerdo a los datos disponibles, 1,2 % de los alumnos para los que se logró relevar información en diciembre del 2011 (72 de los 5964) repitieron 6.º grado y por lo tanto no llegaron a enfrentar la transición al nivel siguiente. En tanto, el 4,0 % (240 niños) egresaron pero no se inscribieron en EMB; 1,4 % (82) se inscribieron en cursos no formales o de educación especial y 88 % (5250) siguió estudiando en instituciones de EMB formal. No se cuenta con información sobre la situación académica en el 2012 de 320 alumnos, correspondientes a un 5,4 % del total.

Dado que la matriculación en EMB es un evento condicionado al egreso de primaria, la mejor estimación del éxito en lo que se ha definido como primera transición surge de la columna [IV]. Estos cálculos no consideran a los repetidores de 6.º grado ni tampoco a los 320 alumnos sin información sobre su situación en el 2012.

Bajo estos criterios, 4,3 % de los egresados de las 123 escuelas del Plan no habrían podido realizar la transición a la EMB. Se trata de 240 alumnos que no llegaron a matricularse en ninguna modalidad, formal o informal, en el 2012. Una proporción bastante menor (1,5 % del total de egresados) continuó estudiando al año siguiente a la finalización de primaria, pero lo hizo en una modalidad de enseñanza no formal. En tanto, el restante 94,2 % completó la primera transición al inscribirse en alguna de las ofertas de educación formal de EMB.

Cuadro 122. Primera transición entre primaria y EMB, total país, cohorte 2011-2012

	[I] Número de alumnos	[II] % sobre el total	[III] % sobre los egresados de 6.º	[IV] % sobre egresados con dato	[V] % sobre los inscriptos
Repite 6.º de primaria	72	1,2	-	-	-
Aprueba y no inscribe	240	4,0	4,1	4,3	-
Aprueba 6.º e inscribe en educación no formal o especial	82	1,4	1,4	1,5	1,5
Aprueba 6.º e inscribe en educación formal	5.250	88,0	89,1	94,2	98,5
Sin dato sobre la transición	320	5,4	5,4	-	-
Total	5.964	100	100	100	100

Fuente: DIEE.

La opción entre liceos y en escuelas técnicas en la EMB

Algo más de la cuarta parte de los egresados de 6.º año de las escuelas del Plan que se matricularon en una institución de EMB formal en el 2012 (77,5 %) lo hicieron en un liceo público (la categoría incluye las inscripciones en escuelas rurales con 7.º, 8.º y 9.º y en aulas comunitarias). Otro 20,9 % se matriculó en una escuela técnica del CETP, en tanto el restante 1,5 % migró hacia el sector privado. Estos porcentajes presentan fuertes variaciones por departamento: Soriano, Artigas, Lavalleja, San José y Florida son los cinco departamentos con mayor proporción de inscripciones al CETP (entre 45,1 y 49,7 %), al tiempo que Montevideo (3,2 %), Rocha (5,8 %), Canelones (13,5 %), Rivera (14,3) y Salto (15,2 %) se ubican en la situación contraria. El porcentaje que se matriculó en liceos privados no alcanza en ninguno de los departamentos al 5 %. Maldonado es el que presenta la cifra mayor, con un 4,1 % de las inscripciones en este sector.

Cuadro 123. Alumnos egresados de las escuelas del Plan de Tránsito entre ciclos educativos matriculados en EMB formal según tipo de institución, total país, en porcentajes, 2012

Departamento	CES	CETP	Privado	Total
Total	77,5	20,9	1,5	100

Fuente: Elaborado por la DIEE.

Inscripción en instituciones de EMB que no pertenecen a las UET

Un elemento importante que surge del seguimiento de los egresados es que aproximadamente 1 de cada 3 alumnos (30,9 %) que completaron el primer tránsito hacia instituciones de educación media formal, se inscribió en un liceo o escuela técnica que no pertenecía a ninguna de las 25 UET del Plan de Tránsito. En estos casos, la estrategia global en que se basa el diseño de intervención del Plan queda en cierto modo trunca antes del inicio de la tercera fase prevista, precisamente al inicio del nuevo ciclo, situación que podría condicionar la capacidad de impactar en el sentido esperado.¹³²

La segunda transición

Aunque la matriculación en la EMB constituye una condición indispensable, no asegura por sí misma una transición exitosa entre los ciclos. De hecho, la evidencia disponible en el país sugiere que los problemas en el tránsito no radican tanto en los niveles de no inscripción, sino en las dificultades que enfrentan los alumnos que sí se han inscripto durante el ciclo medio. El proceso que se inicia con la matriculación en la EMB es conceptualizado en el marco de este estudio como «segunda transición». En ausencia de un criterio sustantivo para determinar cuándo termina esta segunda etapa, a los efectos de la evaluación se ha definido considerar el año lectivo en su conjunto.

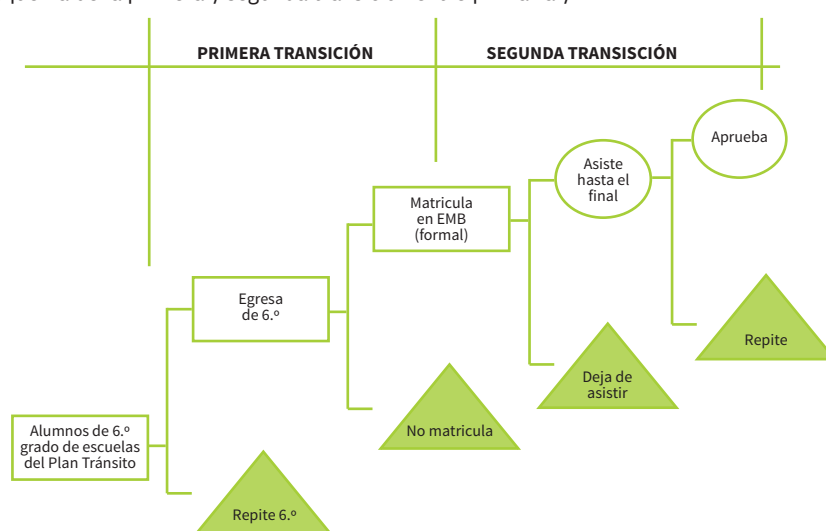
El éxito en esta segunda transición estará dado básicamente por la situación en dos dimensiones claves: la continuidad en la asistencia a clases (esto es, que el alumno termine el año sin abandonar los estudios) y los resultados académicos obtenidos al cierre del año lectivo: promoción, calificaciones, etc.

Es evidente que esta segunda transición está condicionada a la primera, por lo que únicamente se analizará para el subconjunto de alumnos del Plan que a) hayan aprobado 6.º año de primaria en 2011 y b) se hayan matriculado en el 2012 en una institución de EMB (específicamente, en un liceo, escuela técnica, escuela rural con 7.º, 8.º y 9.º o en un aula comunitaria).

El gráfico 113 ilustra, de manera esquemática, los itinerarios posibles durante ambas transiciones.

132. Es necesario subrayar que los equipos técnicos realizaron de todos modos el seguimiento de los alumnos del Plan que se inscribieron en otras instituciones. Es razonable pensar que no pudieron hacerlo con el mismo grado de continuidad y asiduidad que con aquellos que realizaron el tránsito dentro de la UET.

Gráfico 113. Esquema de la primera y segunda transición entre primaria y EMB



Fuente: Elaborado por DIEE.

Desde el punto de vista metodológico, la principal dificultad para evaluar el impacto del Plan radica en la posibilidad de «aislar» los potenciales efectos del programa del resto de los factores que podrían incidir en los resultados educativos obtenidos al término del primer año de la EMB. Como frecuentemente sucede, no es posible en este caso trabajar en base a un diseño de evaluación de tipo experimental, en el que sea posible comparar directamente los resultados del grupo de referencia (la población beneficiaria de la política) con los del resto. Los diseños propiamente experimentales se basan, en esencia, en la asignación aleatoria de los alumnos al programa en cuestión, ya que es la manera más eficiente de asegurar que los grupos que se comparan no difieran en nada más que en el hecho de haber estado expuestos o no a la política en cuestión. Por este motivo, en una situación propiamente experimental las diferencias en los resultados de interés pueden ser interpretadas razonablemente como efecto de la intervención.

De acuerdo a lo que establecía el diseño del Plan de Tránsito, la selección de los niños que participaron de la fase II no fue aleatoria, sino focalizada según criterios relativos a la trayectoria escolar anterior y a las características de los hogares, entre otros aspectos. Los resultados de la comparación presentados antes entre el grupo que asistió a las actividades de febrero y el resto de los egresados de las 123 escuelas mostró, efectivamente, que los criterios previstos operaron en los hechos en la asignación, por lo que los grupos no son directamente comparables.

La estrategia definida para la evaluación de los posibles impactos del Plan sobre la segunda transición consiste en la comparación de los resultados obtenidos en primer año de la EMB para cuatro grupos de alumnos, definidos de forma tal de asegurar, tanto como sea posible, que los alumnos en cada grupo se asemejen en todas las características que se presume podrían estar asociadas a los resultados educativos obtenidos en la EMB (trayectoria escolar previa, características del hogar, etc.). Si esta «iguala-ción» se logra con éxito, los grupos diferirán exclusivamente en relación a su grado de exposición a las distintas fases del Plan, tal como se detalla en el apartado siguiente, lo que habilitará a inferir las eventuales diferencias en los desempeños en 1.º como efectos del programa.

En el apartado siguiente se presenta la metodología y los resultados para la selección de los grupos a comparar. La igualación se basa en la información relevada a finales del 2011 sobre la totalidad de

alumnos de 6.º año que asistían a las 123 escuelas del Plan (Relevamiento 2011). La definición de los grupos aprovecha la circunstancia, antes mencionada de que un conjunto importante de los egresados de primaria que alcanzaron a matricularse en la EMB lo hizo en instituciones que no pertenecen a ninguna de las 25 sedes.

Esto abre un espacio lógico de cuatro situaciones posibles que implican distintos grados de exposición a la política y que se corresponden con los cuatro grupos a comparar:

1. Alumnos que participaron de las fases II y III (asistieron a febrero y se matricularon en una institución de EMB en alguna de las 25 UET).
2. Alumnos que participaron de la fase II pero no de la III, porque se matricularon en otras instituciones de EMB.
3. Alumnos que no participaron de la fase II pero sí de la III.
4. Alumnos que no participaron de la fase II ni de la III.

Una vez seleccionados de entre el total de egresados que completaron la primera transición aquellos alumnos que serán incluidos en cada uno de los cuatro grupos, de modo de igualarlos en todas las características posibles, la evaluación de los impactos consistirá en la comparación de distintos indicadores de resultados educativos: promoción, calificaciones, asistencia. Actualmente se está en proceso de análisis de los resultados, por lo que estos aún no se encuentran disponibles para esta edición.

La segunda transición, la visión de los actores

En este apartado, a la vez que se propone principalmente detallar el impacto del Plan en lo que en el estudio se denomina segunda transición, se presentan brevemente las acciones realizadas por los equipos técnicos en el marco de la fase III, así como la valoración que realizan. Uno de los temas recurrentes en las entrevistas refiere al número de niños con los que trabajaron los equipos. Es decir, se ha dejado en evidencia la dificultad para seleccionar y abocarse a un grupo específico, pues las carencias educativas y sociales exceden el cupo establecido por el programa. Esta situación hace que al momento de realizar el seguimiento puedan haber ciertos problemas, uno de ellos, y evidente: dar respuesta a todos los niños.

En tal sentido y en lo que respecta al número de niños trabajados durante la fase III, los equipos parten de la idea, como se dijo, de que Tránsito es para todos. Es decir, independientemente de que el niño fuera de los primeros 50 seleccionados o no, se trabaja con todos y se realiza el seguimiento de todos los egresados de los sextos años. Por tanto, se entiende como población del programa pasible de recibir el apoyo del equipo. Algunos equipos plantean que esta decisión trae consigo la posible problemática de que al tratar de abarcar a todos los egresados, puede llevar a que se desatiendan los que efectivamente deben seguirse (los más necesitados). Por tanto, la opción elegida por ciertos equipos fue la de seguir a todos los que egresaron de 6.º, aunque el trabajo más particular se realizó con los que fueron seleccionados en febrero, sustentado en el vínculo más cercano y más fuerte que se dio a partir de la actividad de febrero.

La mayoría en las escuelas ya está, y hay una lista de espera más grande que cinco. Viste que también se ve eso. Por ejemplo, hay escuelas donde pasó que hay 30 niños cumpliendo el perfil, y si te ponés a seleccionar hay. Todos tendrían que ingresar al Plan. Entonces, se le complicó a los maestros, maestros comunitarios, directores y nosotros. Este sí, este no, este sí, porque todos tenían las condiciones como para ingresar al Plan y la voluntad de ellos y de los padres (Equipo UET).

En términos de método y etapas del acompañamiento realizado, los equipos resaltan que el seguimiento de los alumnos se realizó con el contacto y el apoyo de adscriptos y profesores. La secuencia descrita

por lo general es la siguiente: se realizaba primero el relevamiento de datos de las notas, participando en las reuniones de profesores, luego se establecía —por lo general cada quince días, aunque varió mucho con los equipos— un contacto con el adscripto, quien avisaba al equipo la ausencia o varias ausencias de determinados alumnos.

En lo que hace al apoyo curricular se establecen diversas versiones. Si bien desde la UGB se realizaron orientaciones acerca de la importancia con respecto a que el apoyo pedagógico era parte sustantiva del seguimiento que los equipos debían realizar en la fase 3, algunos señalan haber tenido dificultades en realizarlo o bien no asumieron esa línea como prioritaria. En consecuencia, de cómo se procesan las demandas puntuales a nivel local así como las directivas centrales, se puede constatar que existe una heterogeneidad en el tipo y contenidos del acompañamiento o seguimiento implementado desde cada equipo técnico.

Uno de los aspectos más reiterados es lo que refiere a las dificultades de aprendizaje a las que se enfrentaron los adolescentes. Estas son identificadas con el cambio de sistema, con el cambio brusco y las contemplaciones que ya no se encuentran en secundaria. En este punto es donde se centra el análisis, es decir, cuando el alumno ingresa al liceo o la UTU y se encuentra que no puede con determinada materia o determinadas exigencias es cuando comienza a fallar, sumado a la falta de apoyo y contención de su entorno. El problema se identifica de la siguiente manera: niños con muy bajo nivel académico, que a su vez no son atendidos como corresponde («perdidos en la masa de estudiantes»). Entonces, frente a la primera dificultad dentro del aula, los expulsan. Esta situación se describe, sobre todo, cuando se analiza el vínculo profesor-maestro.

Pero desde mi punto de vista, lo académico, la formación con la que salen los gurises, no se condice con los programas de educación secundaria, ni con los logros, ni con las expectativas que tenemos. Los maestros, y yo acá hablo de maestra, a veces en la escuela nos contentamos con que el chiquilín permanezca 4 horas adentro, logre escribir 3 enunciados, use mayúscula y use punto. Y claro, después llegan al liceo y eso con los profesores de Idioma Español no alcanza. Que el gurí no sepa reconocer un verbo, ¿entendés?, cosas que son vitales. Entonces, me parece que, a mi criterio, el tema del desempeño curricular es básico. Y más que en gurises que tienen escasos recursos, que muchas veces se olvidan de cosas que vos se las decís un día y que al otro día se las olvidaron. Eso nos pasa en la escuela a diario. Acá, a eso se le suma que tienen que hacer deberes y tareas para 12 materias, con 12 profesores distintos, con características distintas, entonces los gurises que tienen carencias y que además vienen con mala base y no tienen un apoyo de la familia, fallan. Y por más apoyo que vos le quieras dar y por más que vos te sientas a hacer los deberes con ellos, en la clase fallan, porque no logran acceder al nivel conceptual. Nosotros tenemos alumnos que no saben escribir el nombre. Entonces, por más de que vos lo ayudes, lo apoyes y estés con él y capaz que se saque 12 cuando haga un trabajo de Historia en una cartulina divina, en la clase el nivel conceptual no lo alcanza y no lo puede alcanzar. Alcanza, logra y aprende, sí, claro que aprendió, porque todos aprendemos, pero no llega a las mínimas esperables para el nivel. Eso nos pasa (Equipo UET).

Vínculo profesor-maestro

Otro de los aspectos interesantes a relevar tiene que ver con el encuentro en el trabajo entre el maestro y el profesor comunitario, que el programa Tránsito hace dialogar e interactuar, así como al vínculo establecido entre las instituciones. Lo novedoso resulta indagar cómo se dieron dichas lógicas, las percepciones frente a ello, así como el relato asociado a estas.

Lo primero que emerge de las entrevistas tiene que ver con lo novedoso del rol del equipo y, por lo tanto, con la insistente búsqueda de las funciones específicas, definidas prácticamente por lo que no es, es decir, como una función que no es ni profesor ni maestro ni un profesor particular. Esta novedad en el rol hizo que se estableciera un gran trabajo de persuasión y de explicación, a los distintos colegas y a los directores, de lo que el equipo pretende realizar, de los objetivos perseguidos.

En este rol incipiente los equipos relatan una de las actividades recurrentes que tuvieron que realizar, relativa a tratar de hacer comprender a los profesores de aula la realidad en la que están insertos los alumnos que asisten cotidianamente a sus clases (punto que se desarrolla más adelante, pues es visto como una de las potencialidades del programa).

En el cambio de ciclos primario-secundario, en el que se visualiza cierta desprotección hacia el alumno, se registra un discurso que oscila entre la comprensión del profesor y del niño. Por un lado se trata, como se dijo, de que el profesor conozca la realidad en la que vive el joven, sus dificultades, etc., que muchas veces desconoce. Por otro lado, el entendimiento del profesor, en el sentido de saber que por la carga horaria que poseen, cambiando cada 45 minutos de grupo, redundan en que tengan muchos niños que atender. Lo que conduce a entender también lo difícil que le resulta al profesor poder realizar contemplaciones o adaptaciones curriculares individuales.

A mí me cambió como profesora, con mis alumnos. Desde que yo iba, daba mi clase y después... ahora no, porque después de que entendés que hay un mundo detrás de cada alumno, como que uno empieza a verlos de otra forma y a tratarlos... o sea, de repente por ahí el saludo no es: «Fulanito, pase», es «¿Cómo andas?, ¿Qué has hecho? ¿Cómo te fue en tal cosa?», y eso a ellos les viene bárbaro porque si tienen que recurrir a alguien, enseguida te van a decir. O no van a tener vergüenza de contarte que de repente no tienen plata para la fotocopia o que les pasó algo en la familia.

En lo que refiere a la valoración que los equipos del Plan realizan, vale destacar que, dentro de las potencialidades del programa, resaltan la integración de los subsistemas, lo que en palabras de los equipos conduce a que se quiebre la sectorización por años establecida en la educación. Plantean, además, la imagen y la idea de que el programa visualiza la educación como una sola, anclada en el niño, o sea, teniéndolo como unidad. Por otra parte, destacan que el programa formaliza instancias y refuerza lazos entre las instituciones, situación que antes se hacía de manera informal.

Otro de los puntos resaltados radica en la atención brindada a las familias por los equipos. Aquí los equipos permanentes de docentes comunitarios de las UET visualizan ser intermediarios entre el alumno, la familia y las instituciones educativas, haciendo que los adolescentes se inscriban, participen y se sostengan en la educación formal. Por tanto, plantean que el programa contribuye a cumplir con el objetivo de lograr el pasaje al ciclo medio y lograr abatir al menos en parte la deserción.

Consideraciones y sugerencias

En la descripción realizada ha quedado en evidencia la escasa implementación de la primera fase para la primera cohorte del programa. Dado los objetivos del programa, el cual intenta trabajar contra el abandono en tres momentos claves (a fines de sexto año de escuela, al egreso de la escuela y previo al ingreso a EMB y en el primer año de EMB), es sustantivo lograr una correcta implementación de las fases para que el programa cumpla con sus objetivos. Esto en la primera cohorte de estudiantes no sucedió, aspecto que sí aconteció en la segunda.

Teniendo presente esto, de la información presentada se desprende que los docentes comunitarios de los equipos permanentes tienen una alta valoración del Plan, sobre todo en lo concerniente a los resultados visibles percibidos. Señalan que el Plan formaliza y sistematiza acciones que se desarrollaban de manera más intuitiva e improvisada en los centros. Plantean que el programa contribuye a cumplir con el objetivo de lograr el pasaje al ciclo medio y lograr abatir la deserción. Esto es patente en función de los datos disponibles, que señalan que el 94,2 % de los egresados de las escuelas de referencia completó la primera transición al inscribirse en alguna de las ofertas de educación formal de EMB.

Como se dejó planteado al comienzo, entre las debilidades se planteaba la necesidad de revisión de zonas y sedes de referencia, pedido de partidas monetarias para contar con recursos propios, necesidad de encuentros periódicos entre los equipos, e interacción con programas de la zona, así como al necesario trabajo con la familia. Asimismo, se pedía contar con un equipo multidisciplinario (en general integrado por psicólogos y asistentes sociales) que brinde orientación y respaldo al Plan, ante las situaciones que lo desbordan. Debe tenerse presente que estos aspectos han sido escuchados y tomados en cuenta por la Unidad de Gestión Básica, pues en agosto del 2012 se realizó una revisión de las zonas consultando a los equipos permanentes. Respecto a los encuentros periódicos, cabe destacar también la realización de tres instancias nacionales de docentes durante el 2012. Lo mismo para las partidas monetarias, atendiendo a las necesidades y pedidos, estas se previeron para el 2013.

Programa de Acreditación Escolar-Puente

Presentación del programa

Desde hace décadas la cobertura en lo que respecta a tramos de edades correspondientes a la educación primaria en el Uruguay supera el 97 % de los niños. Eso permite afirmar que el acceso al servicio (derecho de acceso a la educación) es prácticamente universal para la edad escolar. Sin embargo, la situación en la población adolescente se modifica de modo sustantivo, ya que al tomar los tramos de edades superiores a 13 años, la asistencia al sistema educativo decrece a medida que va aumentando la edad.

El fenómeno de la extraedad es importante para entender el abandono temprano del sistema educativo de los adolescentes. El desfasaje en la edad del adolescente rezagado con sus pares escolares genera pérdida de autoestima, desmotivación y falta de interés, factores que empujan al abandono del centro educativo.

Los adolescentes que no culminan la educación primaria, además de no poder continuar sus estudios en el sistema educativo formal, reducen aún más sus posibilidades de integración social y de acceso al mercado laboral. Respecto al mercado de trabajo, los bajos niveles de formación alcanzados determinan que luego solo puedan existir oportunidades de acceder a puestos de baja calificación y mal remunerados, lo que favorece el proceso de reproducción de la pobreza.

El Programa Puente surge en el 2009 con el objetivo de permitir la culminación del ciclo primario escolar a adolescentes de entre 13 y 17 años, para favorecer la posterior continuidad de su ciclo educativo mediante la integración a la educación media.

Nota metodológica

El sistema de monitoreo y evaluación de la intervención fue diseñado por el Área de Seguimiento y Evaluación del INFAMILIA, conjuntamente con la Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA) del CODICEN. Reúne una serie de instrumentos de relevamiento de datos y fija las responsabilidades de los distintos actores en cuanto al registro, el relevamiento, el procesamiento y la difusión de la información.

A continuación se describen esquemáticamente los formularios utilizados, el momento en el que corresponde que sean completados, el responsable de su llenado y la unidad de análisis sobre la que cada formulario brinda información.

Formulario n.º 1: preingreso. Este instrumento se utilizó en el primer año para reunir información básica de los potenciales beneficiarios. Suponía un paso previo al ingreso efectivo. Por una parte, permitía acceder al perfil de los potenciales participantes y, por otra, operó como base de registro de donde se seleccionaban los protagonistas del programa. Era completado principalmente por los SOCAT y las OSC participantes.

Formulario n.º 2: ingreso participante y familia. La OSC completa un formulario para cada participante en el momento de su ingreso al programa y registra los datos sobre su perfil socioeducativo. En este formulario se recoge también información básica sobre la familia de cada participante del programa, aportando datos de edad, nivel educativo de los referentes adultos, nivel socioeconómico, situación ocupacional, acceso a servicios y prestaciones sociales, entre otros.

Formulario n.º 3: planilla de seguimiento del alumno. El seguimiento de las actividades del Programa de Acreditación Escolar requiere del registro, a nivel de cada participante, de algunos datos sobre la asistencia a sus actividades, la evolución en el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, el juicio global de los docentes sobre la afiliación/desafiliación institucional del beneficiario. Es completado por el maestro acreditador cada dos meses.

Formulario n.º 4: autoevaluación. Es un formulario que completa el participante y aporta su autoevaluación sobre el proceso educativo que ha seguido, así como su opinión sobre el funcionamiento del programa. Se completa una sola vez, al momento de egreso.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

El diseño del programa se fundó en datos poblacionales y tomó como línea de base la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) del 2006, según la cual existían 5325 adolescentes de 13 a 17 años que no habían culminado educación primaria y no asistían a ella.

Al presente y como se aprecia en el cuadro 124, a través del Censo 2011 se puede estimar que existen en el país 2048 adolescentes de entre 13 y 17 años que no han culminado la enseñanza primaria y no asisten a ella. Los adolescentes en dicha condición que residen en Montevideo representan el 35,2 % del total.

Cuadro 124. Adolescentes entre 13 y 17 años que no han completado la educación primaria y no asisten, 2011

Departamento	Frecuencia	%
Montevideo	721	35,2
Interior	1327	64,8
Total	2048	100,0
Sexo	Frecuencia	%
Varón	1430	69,8
Mujer	618	30,2
Total	2048	100,0
Edad	Frecuencia	%
13	253	12,4
14	331	16,2
15	424	20,7
16	435	21,2
17	605	29,5
Total	2048	100,0

Fuente: Elaborado por la DINEM-MIDES con datos del Censo 2011 INE.

Además, existe una alta masculinización del problema, con casi el 70 % del total, junto a una distribución por edad que se aglomera en el tramo de los 15 a 17 años.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores de recursos con los que el programa contó para su implementación del 2010 al 2012. Los datos presentados surgen del programa y de la coejecución por parte de DSEA-CODICEN. Los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional de la DIGESE del MIDES.

Cuadro 125. Recursos humanos del programa, 2010-2012

Indicadores	2010	2011	2012
	Cantidad	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	2	1	3
Responsables técnicos	1	1	3
RRHH de los coejecutores (DSEA-CODICEN)	9	12	12
Número de OSC convenientes	4	4	5
RRHH de las OSC	9	4	7
Técnicos (coordinador socioeducativo y educador)	7	4	7

Fuente: Programa Puente.

Cuadro 126. Presupuesto anual ejecutado, 2010-2012

	2010	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado (U\$5)	45.914	68.399	94.376

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

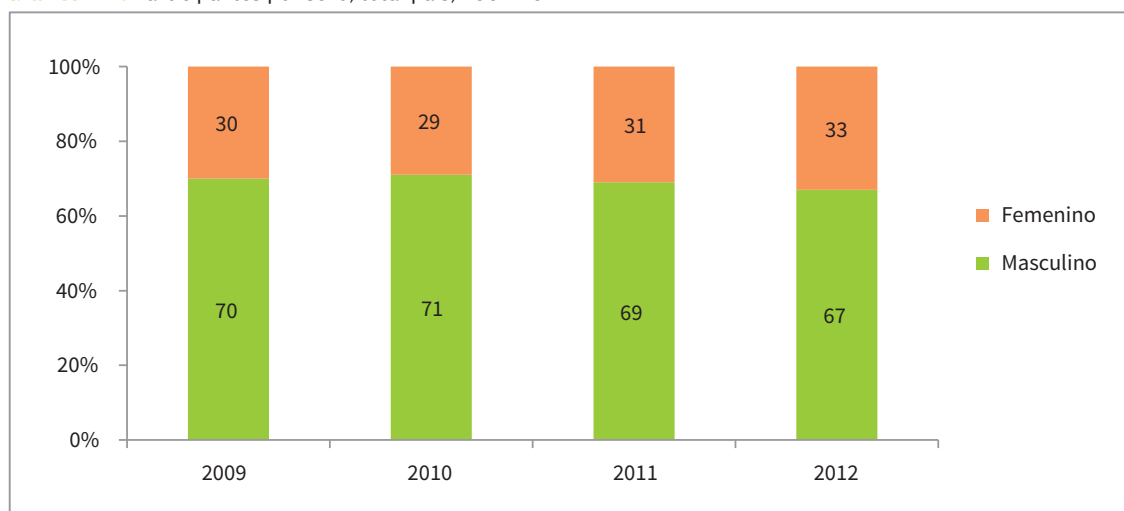
En el 2012 participaron de la propuesta de Puente un total de 105 adolescentes, dos tercios de los cuales fueron varones y se concentraron en las edades que van desde los 13 a los 15 años.

Cuadro 127. Participantes de Puente, en números, 2009-2012

Indicadores	2009	2010	2011	2012
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	Cantidad
Participantes en el programa	100	89	88	105
Participantes por OSC				
CEP	27	34	37	32
CPP	28	16	16	15
La Pascua	27	19	0	0
Convivir	-	20	22	19
IDH	17	-	0	0
GGUU	0	0	13	26
Maristas	0	0	0	13
Participantes por departamento				
Montevideo	72	55	51	73
Canelones	27	34	37	32

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Gráfico 114. Participantes por sexo, total país, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

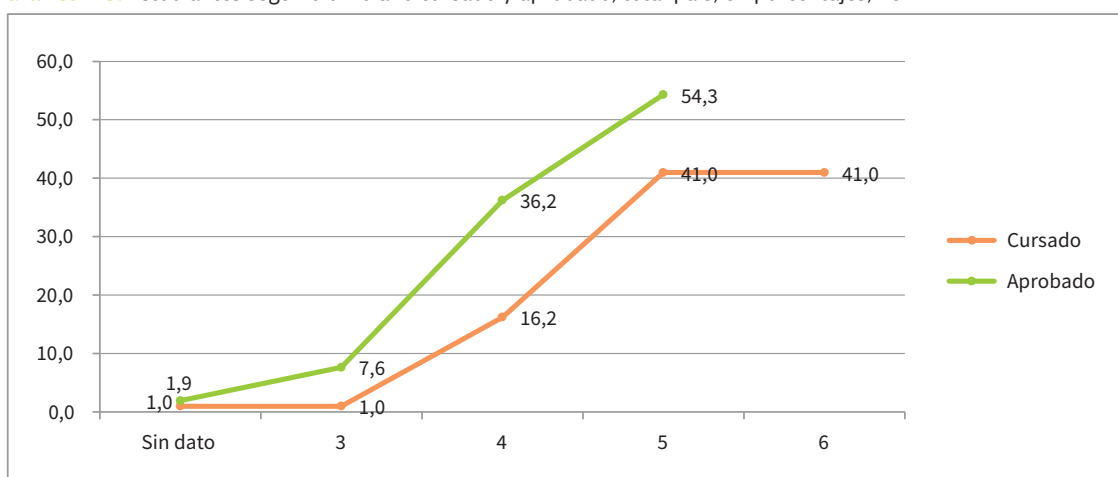
Cuadro 128. Participantes por edades simples, total país, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
12 años	6	6	6	10
13 años	20	33	42	29
14 años	27	21	31	32
15 años	20	19	15	23
16 años	15	13	6	5
17 años	11	8	1	2
18 años	1	0	0	0
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

La gran mayoría alcanzó a cursar los últimos años de la escuela, ya que el 82 % llegó al menos a quinto año. A su vez, más de la mitad aprobaron quinto año. En cuanto a sus aspiraciones educativas, algo más de un tercio (34,3 %) de los estudiantes de Puente buscan completar el FPB o la EMB de la UTU, mientras que 1 de cada 5 (21 %) se declara satisfecho con completar la enseñanza primaria y, por lo tanto, no continuaría con los estudios más allá de la acreditación de saberes de Puente.

Gráfico 115. Estudiantes según último año cursado y aprobado, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

El motivo principal de los adolescentes para optar por la propuesta de Puente fue la voluntad de estudiar, manifestada por más de la mitad de los participantes, a una gran distancia respecto a la segunda opción en peso, «me manda mi familia», que llegó al 16,2 %. En cuanto a la forma de acceso al Espacio de Acreditación, la principal remite a la escuela en la que estaba cursando, ya que agrupando la información y derivación por parte de la escuela con el maestro comunitario representa un 48,6 %.

Cuadro 129. Motivos para acercarse al programa, total país, 2009-2012

	2009		2010		2011		2012	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Me mandaron de la escuela	12	12	5	6	11	13	14	13
Me manda mi familia	14	14	12	13	13	15	17	16
Porque quiero estudiar	63	63	53	60	45	51	55	52
Porque quiero trabajar	4	4	4	4	3	3	5	5
Vienen mis amigos	1	1	3	3	1	1	1	1
Pienso que me va a gustar más	3	3	6	7	4	5	8	8
Otros	3	3	6	7	11	13	5	5
Total	100	100	89	100	88	100	105	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Cuadro 130. Forma de acceso al programa, total país, 2009-2012

	2009		2010		2011		2012	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Le avisaron amigos	20	20	16	18	11	13	14	13
Información al adolescente en la escuela	13	13	25	28	27	31	24	23
Información al adolescente a través de OSC	25	25	21	24	13	15	18	17
Derivación de la escuela a la que estaba asistiendo	8	8	5	6	16	18	15	14
Escuchó en los medios de comunicación	0	0	0	0	1	1	0	0
Otros	34	34	22	25	20	23	34	32
Total	100	100	89	100	88	100	105	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Resultados

En el 2012 se procesaron 70 egresos,¹³³ lo que representa un 67 % del total de participantes del programa. De los egresados, la amplia mayoría (60) aprobó la prueba de acreditación, lo que representó un 57 % del total de inscriptos. Más allá de que se trata de un programa de dimensiones pequeñas, se puede apreciar un aumento de la aprobación y un descenso de la desvinculación año a año.

Cuadro 131. Resultados académicos, total país, 2009-2012

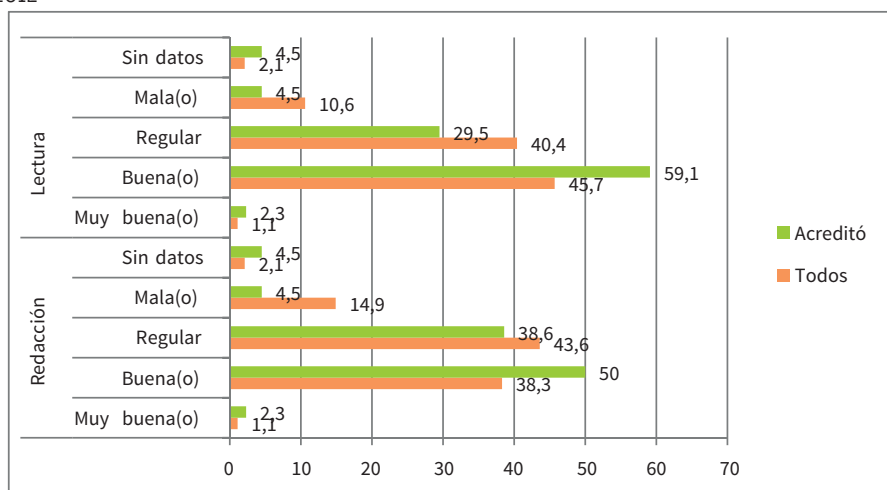
	2009		2010		2011		2012	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Aprobó	48	48	42	47	49	56	60	57
Desvinculación	24	24	16	18	15	17	9	9
Otra	20	20	0	0	0	0	1	1
Sin egreso	8	8	31	35	24	27	35	33
Total	100	100	89	100	88	100	105	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

En los años anteriores se ha comprobado, como se ha visto en otros programas y tal como indica la literatura, que el resultado al final del proceso en el Espacio se encuentra determinado en gran parte por la situación de los participantes al inicio. En particular, este se relaciona directamente con los niveles iniciales detectados en las competencias en lectura, redacción, matemática, aritmética, expresión oral y capacidad de escuchar a los otros.

133. Al tratarse de un programa de duración acotada, aun aquellos que no aprueban la prueba y no se desvinculan son incluidos como egresos. Normalmente sucede una reinscripción al año siguiente.

Gráfico 116. Competencias al inicio en lectura y redacción, comparación acreditaron-promedio global, total país, en porcentajes, 2012

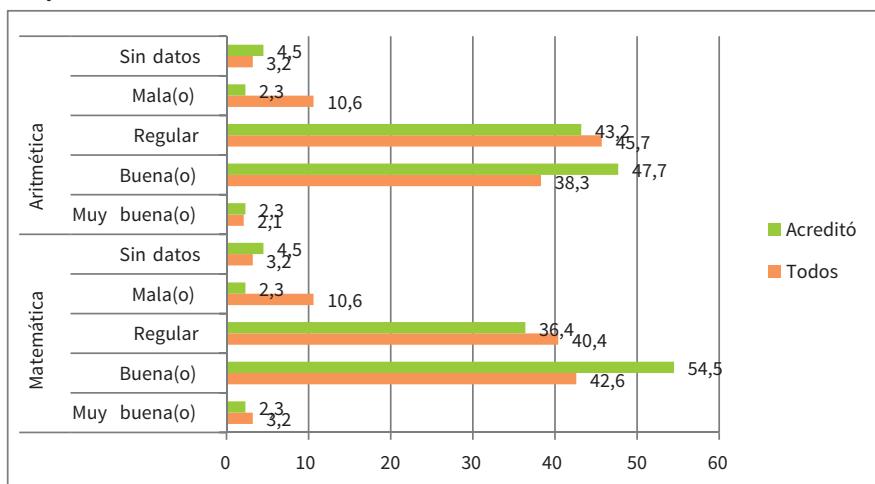


Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Como se aprecia en el gráfico 116, el nivel general de competencias en los ítems redacción y lectura al inicio del programa no se presentó como alarmante, ya que solo un 15 % fue calificado como malo en redacción, mientras que para lectura esto fue un 11 %. Además, el mayor peso relativo se ubica en la categoría «buena» para ambas competencias, lo cual indicaría un nivel aceptable de los estudiantes.

Quienes aprobaron, al final del proceso, la prueba de acreditación tenían, al inicio, un 50% y 59,1% de evaluaciones positivas en redacción y lectura, respectivamente, frente a un 38,3% y 45,7% para el promedio de los participantes.

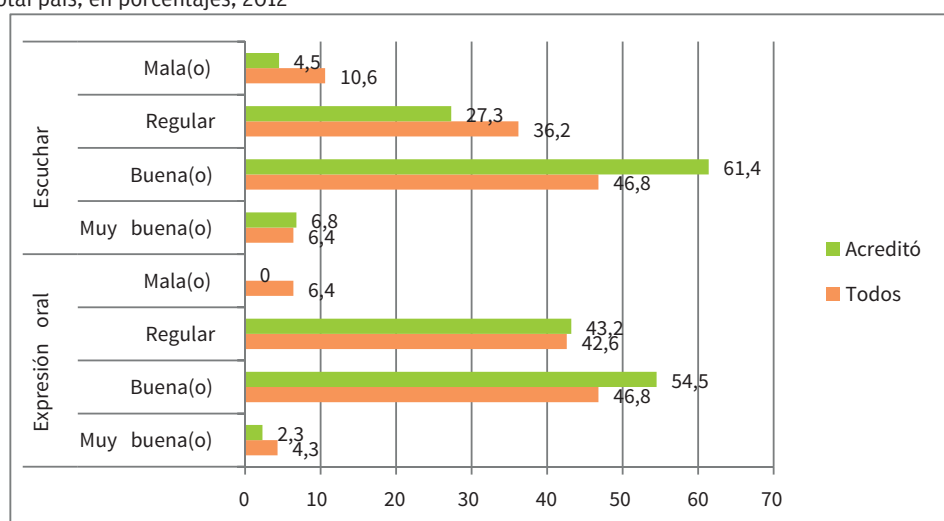
Gráfico 117. Competencias al inicio en matemática y aritmética, comparación acreditaron-promedio global, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Los comentarios realizados para las competencias de lectoescritura son válidos para el caso de matemática-aritmética y expresión oral-capacidad de escuchar. Esto es, se aprecia un nivel relativamente bueno en ambas, con peso un importante de la categoría «buena», siempre mejor para quienes terminaron acreditando los saberes al final del recorrido por Puente.

Gráfico 118. Competencias al inicio en expresión oral y capacidad de escuchar, comparación acreditaron-promedio global, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Teniendo en cuenta estas condiciones al inicio y los resultados al final, se observa para el 2012 lo mismo que para los años anteriores, esto es, que el tiempo de intervención del programa no sería suficiente como para actuar sobre las condiciones iniciales, que determinan en gran forma el resultado final del adolescente en Puente. Cabría investigar si esto se debe también a la necesidad de adecuar la metodología de trabajo de los espacios a las necesidades individuales de los estudiantes.

Intención de continuar los estudios

Como se puede apreciar en el cuadro 132, la gran mayoría de quienes acreditaron los saberes a través de Puente estaban interesados en continuar sus estudios en la educación media. Además, para estos estudiantes, las opciones que aparecieron como más atractivas fueron las aulas comunitarias y la formación profesional básica comunitaria (FPBC).

Cuadro 132. Intención de continuar los estudios, 2009-2012

	2009		2010		2011		2012	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sí	70	76	43	74	49	77	61	88
No	22	24	15	26	15	23	9	12
Total	92	100	58	100	64	100	70	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Cuadro 133. Propuesta educativa preferida, total país, en porcentajes, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Ciclo básico en liceo	3	9	0	8
UTU ciclo básico	6	2	4	2
Aula comunitaria	37	28	61	26
FPB	23	42	31	28
CECAP	0	0	0	10
Otra	31	19	4	26
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Consideraciones y sugerencias

En la descripción realizada se muestra que el programa cuenta con una población objetivo que por sus características presenta un perfil focalizado, que se ha logrado atender. Es válido destacar que el Programa ha logrado mantener un número reducido de desvinculaciones, siendo exitoso en el logro de la acreditación escolar para estos adolescentes.

En cuanto a las perspectivas del programa, la lectura de datos estadísticos refleja que en el transcurso de estos cinco años ha disminuido la población objetivo. Esta situación constituye sin dudas una noticia alentadora para el campo de las políticas educativas. Entre las explicaciones que pueden justificar este fenómeno, es posible observar los efectos de un conjunto de políticas implementadas desde Educación primaria en el país, así como las desarrolladas por la DSEA y el MIDES, entre las que se encuentra el Programa Puente. A partir del escenario descrito, en el cual se observa una disminución de la población objetivo del programa, sumado al diseño de nuevas propuestas educativas desde la DSEA y desde la División Socioeducativa del MIDES, es que se plantea para el 2014 la transformación del dispositivo, sintetizando los aprendizajes brindados por el programa hacia el escenario de nuevas propuestas socioeducativas.

Programa de Aulas Comunitarias (PAC)

Presentación del programa

El PAC es un programa de inclusión educativa, de carácter interinstitucional (CES-MIDES), que busca, mediante una propuesta pedagógica alternativa, trabajar a efectos de reducir la desvinculación educativa en EMB, especialmente en primer año liceal.

El PAC posibilita la revinculación de los estudiantes con la educación media y es una de las vías que incluye a quienes se encuentran desafiados o en proceso de desafiliación del sistema educativo. Su población objetivo son los adolescentes entre 12 y 17 años que culminaron primaria y que: nunca se matricularon en educación media, presentan riesgo de fracaso en primer año o se han desvinculado de dicho nivel sin haber culminado primero.

El dispositivo considera la sinergia de las tradiciones de la educación formal y la educación no formal y habilita a respuestas integrales frente a la problemática de la desvinculación educativa, por tanto esta propuesta socioeducativa se sostiene en una arquitectura institucional, que implica una convergencia de diversas lógicas institucionales, dentro del Estado (CES-MIDES) y con la OSC. Otro de los aspectos característicos del PAC es la concepción del adolescente como centro de la propuesta educativa, como protagonista en la construcción de su proyecto de vida. La planificación de estrategias de trabajo personalizado con cada estudiante se ve profundizada a partir de los aportes desde psicopedagogas, quienes brindan insumos para la atención de la diversidad cognitiva. Desde ese lugar se promueve la reflexión y revisión de las prácticas pedagógicas.

De este modo, el aula comunitaria se convierte en un puente hacia las opciones que ofrece educación media para que los jóvenes puedan continuar sus procesos de aprendizaje.

La semestralización se ha mostrado adecuada para una población con estas características, que se ha visto frustrada en su pasaje por los centros educativos y necesita visualizar sus propios logros a corto plazo.

Igualmente, el programa tiende a un abordaje educativo integral, que considera como plataforma la articulación interinstitucional e incorpora distintas dimensiones: salud, alimentación e intervenciones familiares. Dicha modalidad de trabajo implica articular con otros actores: SOCAT, OTE, INDA, MSP, Gobiernos Departamentales, INAU, MEC, Plan Ceibal, entre otros.

Son de destacar dos experiencias piloto que el programa viene llevando a cabo en el 2013 para facilitar la continuidad educativa en las trayectorias futuras de los estudiantes. La primera, el desarrollo de dos aulas comunitarias (en modalidad A) insertas en dos centros educativos (liceos), siguiendo la hipótesis de que esta mayor proximidad podría favorecer la continuidad en 2.º año de liceo. La segunda, la experiencia realizada en otras dos aulas comunitarias donde los estudiantes puedan cursar 1.º y 2.º año bajo el régimen de modalidad A, teniendo así un trabajo más extenso que permita consolidar el proceso realizado en el aula y fortalecer su continuidad educativa posterior.

Objetivos del programa

El objetivo general del programa es promover la inclusión educativa de adolescentes de 12 a 17 años que se encuentran desvinculados de la EMB.

Los objetivos específicos que el programa busca son:

1. Ofrecer una propuesta educativa formal y de calidad para cursar primer año de EMB en el marco del sistema de educación pública.
2. Facilitar la introducción gradual y sostenida al primer año del ciclo básico para aquellos estudiantes que necesitan un proceso de mayor duración y de carácter más personalizado.
3. Dar seguimiento a las trayectorias educativas de los adolescentes que habiendo cursado primer año en el PAC se insertan en segundo año en un centro educativo general (liceo o escuela técnica).

Metodología de trabajo

Cada aula comunitaria es gestionada directamente por una OSC especializada en el trabajo con adolescentes, seleccionada por concurso abierto. Trabajan en las aulas comunitarias docentes de educación secundaria y técnicos de la OSC contratada.

La selección de los estudiantes para participar del programa recae en gran medida en la OSC que implementa el aula —y en las redes locales existentes— y siempre está condicionada a la voluntad del adolescente.¹³⁴

En cada aula comunitaria y según el tipo de población, se desarrollan tres modalidades de trabajo:

1. Modalidad A: inserción efectiva en primer año del ciclo básico. Bajo esta modalidad de trabajo, los adolescentes cursan el primer año del ciclo básico (dividido en dos módulos semestrales) dentro del aula comunitaria y pueden aprobar cada asignatura mediante una evaluación de proceso, de acuerdo a sus actitudes, aprendizajes de contenidos básicos esenciales y rendimientos positivos, o una evaluación sumativa final (prueba especial). Esta modalidad supone que al completar primer año el adolescente egresa hacia el liceo, con el apoyo desde el PAC bajo la modalidad C (que se detalla a continuación).
2. Modalidad B: introducción a la vida liceal. Dirigida a los adolescentes que habiendo culminado el ciclo de educación primaria, nunca ingresaron al liceo o bien se inscribieron y nunca concurrieron a él. Se trabaja con ellos en lengua oral y escrita, pensamiento lógico- matemático y estrategias para aprender a aprender.
3. Modalidad C: acompañamiento al egreso del PAC. Esta modalidad de trabajo consiste en el acompañamiento a los adolescentes al egreso del PAC (de las modalidades A y B), favoreciendo su revinculación con el liceo de la zona, de forma de continuar sosteniendo su vida con proyectos educativos. Para realizar esta tarea se incorporó una nueva figura: el profesor referente, quien depende del CES.

Nota metodológica

Originalmente, el área de Seguimiento y Evaluación de INFAMILIA,¹³⁵ en conjunto con el equipo de la coordinación técnica del PAC, acordó el diseño para la evaluación y seguimiento de dicho programa.

Los instrumentos propuestos fueron los siguientes:

1. Formulario de ingreso y familia: las OSC completan un formulario para cada adolescente en el momento de ingresar, registran información que permita reconstruir la trayectoria educativa de los adolescentes antes de su ingreso al PAC e información básica sobre la familia de cada parti-

134. Es importante señalar que las tres principales formas de acceso y conocimiento de los adolescentes al programa son: por medio de amigos (pares), por información que se le da directamente en los liceos y por información desde la propia OSC.

135. Actualmente, posreestructura del MIDES, en DINEM.

- participante del PAC; registran datos de edad, nivel educativo de los padres o referentes adultos, nivel socioeconómico, situación ocupacional, acceso a servicios sociales. Se ingresa directamente a un *software* desarrollado específicamente para este programa.
2. Planilla de seguimiento del alumno de modalidad A y B: el seguimiento de las actividades del PAC requiere del registro de cada participante, de algunos datos sobre asistencia a las actividades del PAC, evolución en el desarrollo de competencias y adquisición de conocimientos, juicio global de los docentes sobre la afiliación/desafiliación institucional del adolescente, actitud que la familia tiene frente al proceso de aprendizaje del adolescente. Se ingresa directamente al *software* del PAC.
 3. Formulario de seguimiento de actividades del equipo de cada aula comunitaria: se espera que este formulario aporte información acerca del funcionamiento de la OSC y el PAC y su efecto sobre los adolescentes involucrados. Se ingresa directamente al *software* a fin de año.
 4. Formulario de autoevaluación: lo completa el adolescente participante. Busca aportar información sobre su opinión respecto al PAC y diversas situaciones de la vida cotidiana. Lo llena a fin de año.
 5. Ficha del profesor referente: este formulario aporta información sobre los adolescentes de la modalidad C, es decir, aquellos alumnos que el año anterior han cursado estudios en un aula comunitaria y el año en curso asisten a un centro educativo determinado. Los datos que se relevan tienen que ver con el proceso educativo del adolescente y tienen una parte cuanti y otra cuali. Se llena en tres oportunidades: mayo, agosto y diciembre. Se ingresa directamente al *software*. Además, los profesores referentes deben entregar una fotocopia de los carné de los estudiantes dos veces en el año: mayo y diciembre.
 6. Calificaciones de las asignaturas: para la modalidad A, el coordinador del aula debe ingresar directamente al *software* las calificaciones de los alumnos en las 11 asignaturas. Debe registrar la nota de las pruebas y la nota del proceso de aprendizaje, al igual que un concepto de proceso. Una nota final al culminar el semestre, que es el resumen de la nota del proceso y de la nota de la prueba y un concepto final de evaluación. Por su parte, los registros de las calificaciones en la modalidad C se realizan en el *software* del programa, pero son tomados de los sistemas evaluativos que los subsistemas (CES y CETP) utilizan para el segundo grado de EMB. La modalidad B, por último, cuenta con un juicio global al finalizar el año.

Para obtener estimaciones de impacto se utilizan, además, los registros que genera el programa y las bases de datos administrativas del sistema SECLI (Secretaría Liceales, sistema informático de bedelías liceales), para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, que aportan información acerca de la inscripción y los resultados (2012 y 2013 solo matriculación) y los registros de AFAM-PE para esos años, que permiten reconstruir la información socioeconómica de los estudiantes de los liceos —estrictamente de aquellos solicitantes de AFAM-PE— y construir un grupo de comparación adecuado.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

El PAC surgió en el 2007 como una respuesta a los problemas de acceso y permanencia en el sistema educativo de jóvenes en situación de vulnerabilidad social. En el entendido de que el pleno ejercicio del derecho a la educación constituye un aspecto ineludible para el logro de la inclusión social y el desarrollo democrático de la ciudadanía, las aulas comunitarias buscan consolidarse como una innovación socioeducativa que habilite el puente hacia la educación formal.¹³⁶

¹³⁶. El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias, 2008, MIDES, CODICEN, CES.

El contexto en el que se desarrolló el PAC estaba marcado por indicadores con valores muy duros respecto a la educación media. Si bien los valores han registrado cambios en estos años, aún siguen siendo preocupantes.

Para el 2011, el porcentaje de no aprobación de primero a tercer año de educación media es de 33,12 %. Por su parte, según datos de la ECH 2012, el 20 % de los adolescentes de entre 13 y 18 años no asiste a un centro educativo y no finalizó ciclo básico (*Reporte social*, 2013).

Recursos

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional de la DIGESE del MIDES.

Cuadro 134. Recursos humanos del programa, 2010-2012

Indicadores	2010	2011	2012
	Cantidad	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	3	3	2
Responsables técnicos	3	3	2
Número de OSC convenientes	13	15	17
RRHH de los coejecutores (CES)	175	181	165
Profesores de asignatura y profesores referentes	172	178	160
Responsables técnicos	3	3	4
RRHH de las OSC convenientes	72	115	122
Técnicos (coordinador, trabajador y educador social)	72	115	122

Fuente: Programa Aulas Comunitarias.

Cuadro 135. Presupuesto anual ejecutado, 2010-2012

	2010	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	75.055	483.333	390.675

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

Inscriptos

En el 2012 se inscribieron en el programa un total de 1883¹³⁷ adolescentes; 51 % concurre a la modalidad A. Por su parte, la modalidad C absorbe al 30 % de los inscriptos y en tercer lugar la modalidad B registra 19 % de los adolescentes.

La distribución de los participantes se focaliza en Montevideo, donde se encuentra el 68,2 % de los adolescentes inscriptos en el 2012. Los adolescentes se encuentran, además, en San José, Canelones, Maldonado, Paysandú, Rocha y Treinta y Tres.

137. Los inscriptos en Aula 23 para el 2012 fueron 143, lo cual genera una cobertura de 2026 estudiantes.

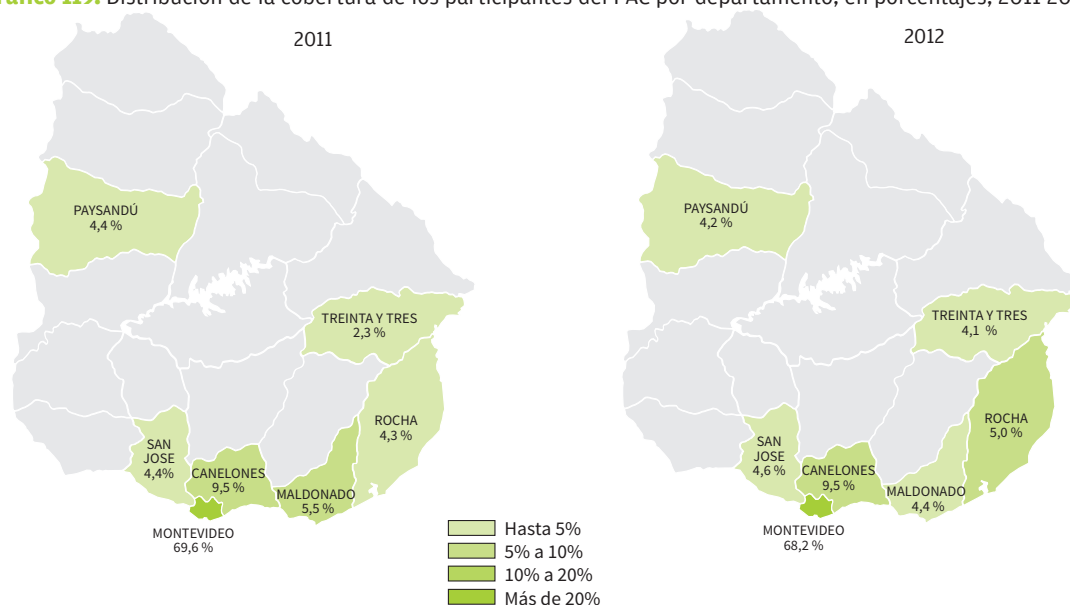
Cuadro 136. Distribución de los alumnos según modalidad, total país, 2009-2012

Modalidad	2009	2010	2011	2012
A (Inserción efectiva en primer año CB)	568	797	942	956
B (Introducción a la vida liceal)	101	215	302	360
C (Acompañamiento al egreso)	395	345	512	566
Sin dato	0	6	0	1
Total	1064	1363	1756	1883*

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Al considerar el aula 23 –con una cobertura de 143 estudiantes– el total de participantes en el programa para el año 2012 es de 2026 estudiantes. No se incluye ese dato en la tabla, debido a que no puede discriminarse según modalidad.

Gráfico 119. Distribución de la cobertura de los participantes del PAC por departamento, en porcentajes, 2011-2012



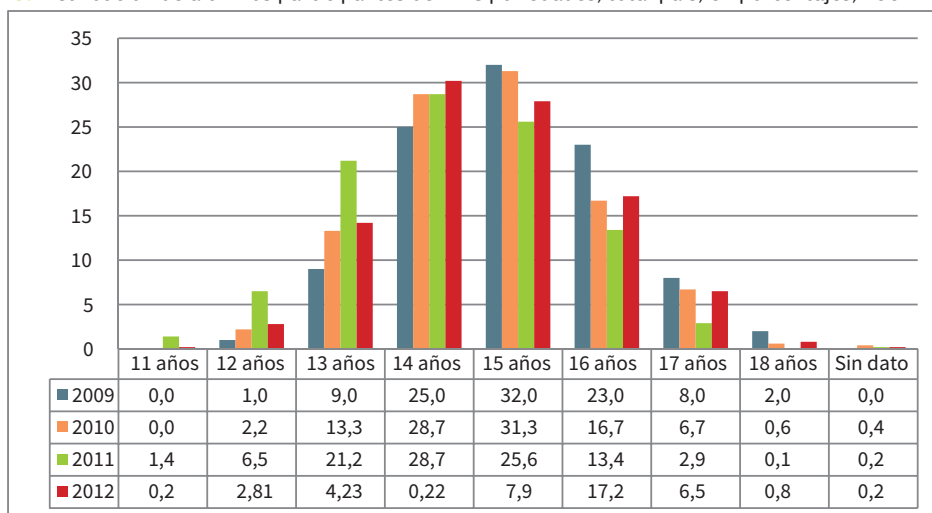
Fuente: DINEM-MIDES.

Perfil de los participantes (todas las modalidades)

Distribución según sexo y edad de los adolescentes

Respecto a las edades de los adolescentes que se inscribieron en el 2012, se observa la misma tendencia registrada en años anteriores, es decir, cerca del 60 % de los adolescentes tienen 14 y 15 años. Si bien en el 2009 y en años anteriores los mayores porcentajes también se concentran en estas edades, se venía registrando un aumento en la representación de los adolescentes de menor edad, situación que en el 2012 se revierte. Tal como lo ilustra el gráfico 120, en las edades más tempranas, 12 y 13 años, se concentra el 17 % de los estudiantes, mientras que en las superiores a 15 años, el 24,5 %. La edad promedio de los estudiantes es de 14,7 años.

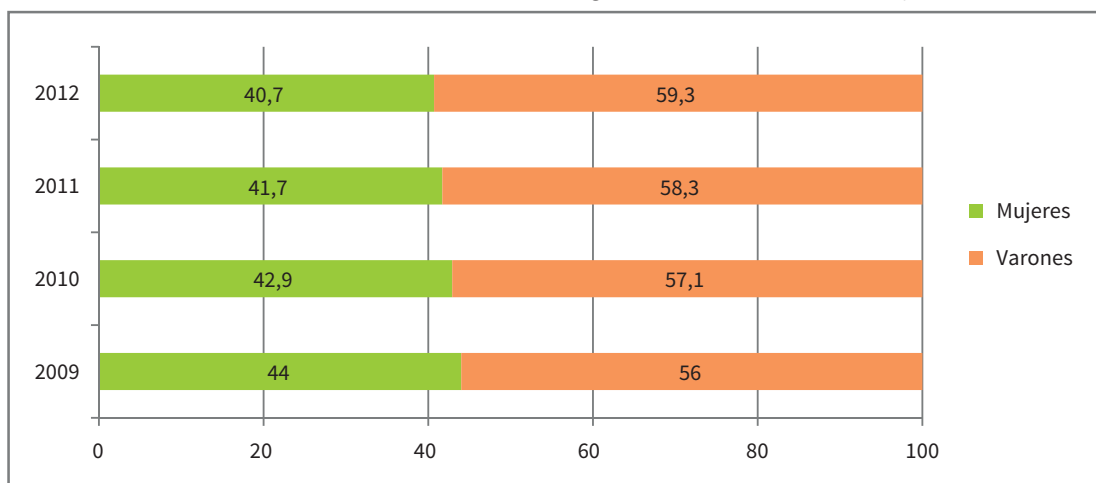
Gráfico 120. Distribución de alumnos participantes del PAC por edades, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

La participación según sexo continúa reflejando la misma tendencia, es decir, 6 de cada 10 son varones, comportamiento que no solo se refleja al comparar con el año 2011 (gráfico 121), sino que se ha mostrado invariado durante todo el período 2007-2012.

Gráfico 121. Distribución de alumnos participantes del PAC según sexo, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Antecedentes educativos

Tal como lo muestra el gráfico 137, las historias de fracaso escolar afectan en un alto porcentaje a la población de adolescentes del PAC. En este sentido, 7 de cada 10 adolescentes que ingresan al PAC han repetido al menos una vez en el 2012.

Cuadro 137. Antecedentes de repetición en primaria de los alumnos participantes del PAC, total país, en porcentajes, 2009-2012

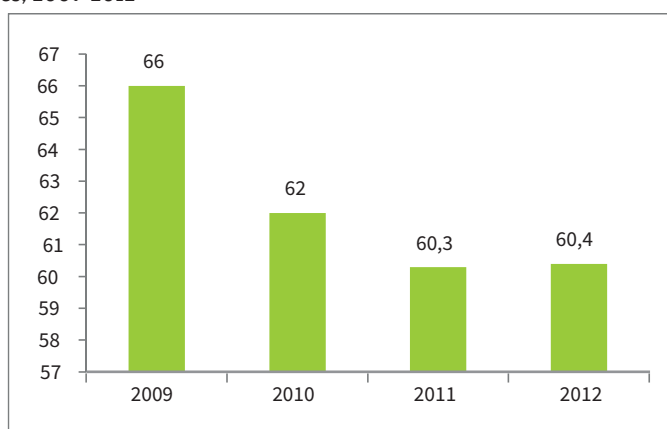
	2009	2010	2011	2012
No, nunca	31	33	28,7	28,9
Sí, una vez	42	41	46,1	45,1
Sí, dos o más	26	26	25,2	26,1

Fuente: DINEM-MIDES.

Por otra parte, interesa analizar los antecedentes de vinculación con la EMB, donde pueden encontrarse distintos perfiles: personas desvinculadas del sistema educativo que se reinsertan por medio del PAC y personas que ingresan al PAC con antecedentes de fracaso escolar, pero que no llegaron a desvincularse del sistema. Esta distinción va a ser considerada en el análisis para evaluar el impacto del programa.

El 60 % de los alumnos de modalidad A y B se inscribieron alguna vez en la EMB (liceo o UTU), porcentaje que asciende al 70 % si consideramos solo a los de modalidad A. Sin embargo, solo el 54 % se matriculó el año previo al ingreso al PAC.

Gráfico 122. Antecedentes de inscripción en liceo o escuela técnica de los inscriptos en modalidad A y B del PAC, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Ahora bien, para los estudiantes que se han inscripto en el PAC en el año 2012, se observa que un 60% se ha inscripto previamente en algún centro educativo. En tal sentido, se constata que de ellos, el 64% ha repetido una vez y el 36% lo ha hecho dos o más veces.

Cuadro 138. Repetición en el liceo o escuela técnica, comparativo 2011-2012

	2011	2012
No	0,0	0,0
Sí	65,0	63,6
Sí, dos o más veces	35,0	36,4
Total	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Características de los hogares de los inscriptos en PAC

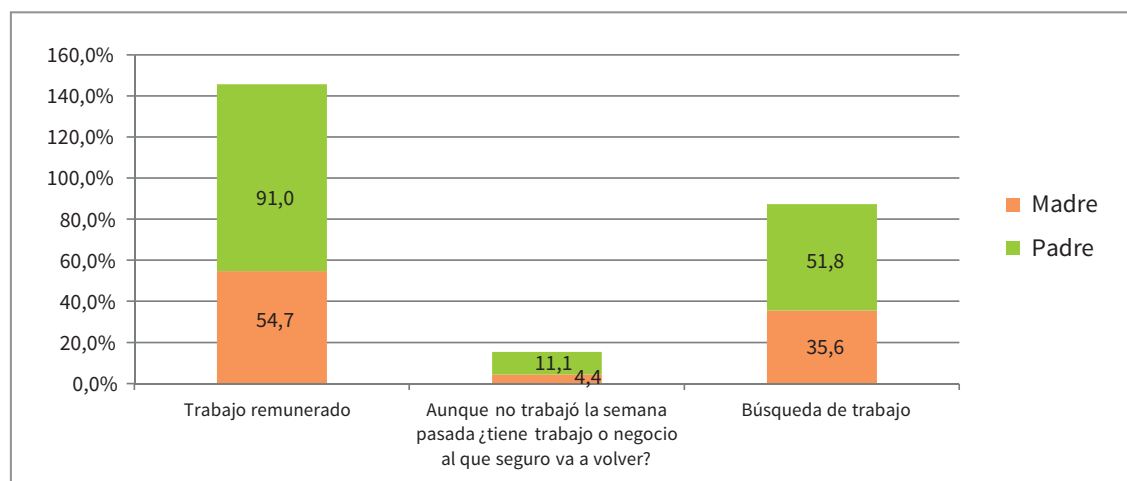
Sumado a lo señalado anteriormente, se comprueba que los adolescentes que participan del programa provienen de contextos vulnerables. Si observamos lo que acontece con el acceso a prestaciones sociales AFAM-PE y TUS, y teniendo en cuenta que ambas brindan una clara idea de la situación de vulnerabilidad de los hogares en la que se encuentran los adolescentes que participan del PAC, obtenemos lo siguiente: según datos del SIIAS, para los estudiantes que ingresaron en el 2012 al programa, el 50 % se encontraba cobrando TUS; por otra parte y tomando los registros administrativos de AFAM-PE y Aulas, se observa que el 65,4 % de los adolescentes inscriptos en el PAC se encontraba cobrando AFAM-PE, al tiempo que el 74 % se encuentra en un hogar que cobra AFAM-PE. Esto implica que un poco más de 7 cada 10 estudiantes que participan del programa se encuentra en situación de vulnerabilidad.

Esto se hace patente en las características del hogar, sobre todo en términos educativos, laborales y vivienda.

En lo que tiene que ver con la situación laboral del padre y la madre, en el gráfico 123 se observa que cerca del 55 % de las madres tienen trabajo, mientras que el porcentaje asciende al 91 % para el caso de los padres de los alumnos inscriptos en el PAC en el 2012 (datos que se mantienen muy parecidos a los años anteriores). En el mismo sentido, son muy pocos los que a pesar de no haber trabajado la semana pasada tienen algún trabajo o negocio al que seguramente volverán (padres: 11 %, madres: 4 %).

Respecto a la búsqueda de trabajo, una proporción menor de mujeres es la que busca trabajo al comparar con los varones, (36 % contra el 52 %). Sin embargo, la cantidad de mujeres es significativamente mayor que en años anteriores, ascendiendo en 10 puntos porcentuales en este último año.

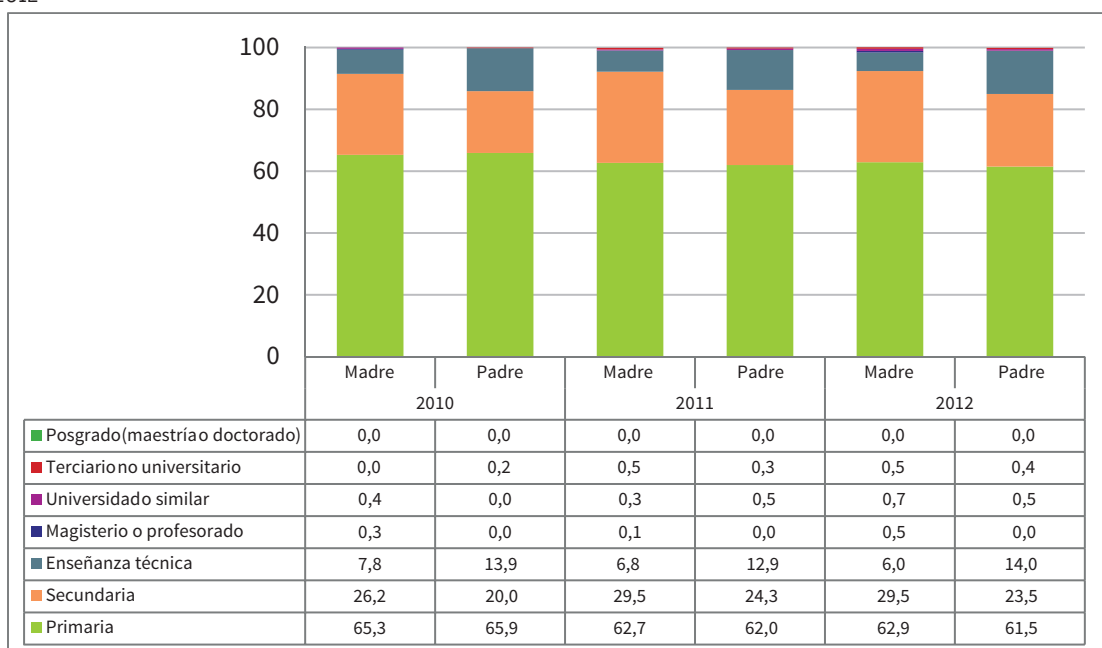
Gráfico 123. Situación laboral de la madre y el padre de los participantes del PAC, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Respecto al mayor nivel educativo alcanzado por madres y padres, la gran mayoría solo ha cursado hasta primaria (próximo al 62 % en ambos casos). En segundo lugar, secundaria, un poco más alto para las madres (29,5 %) que para los padres (23,5 %). En tercer lugar, enseñanza técnica, con un mayor porcentaje para los varones (14 %) que para las mujeres (6 %).

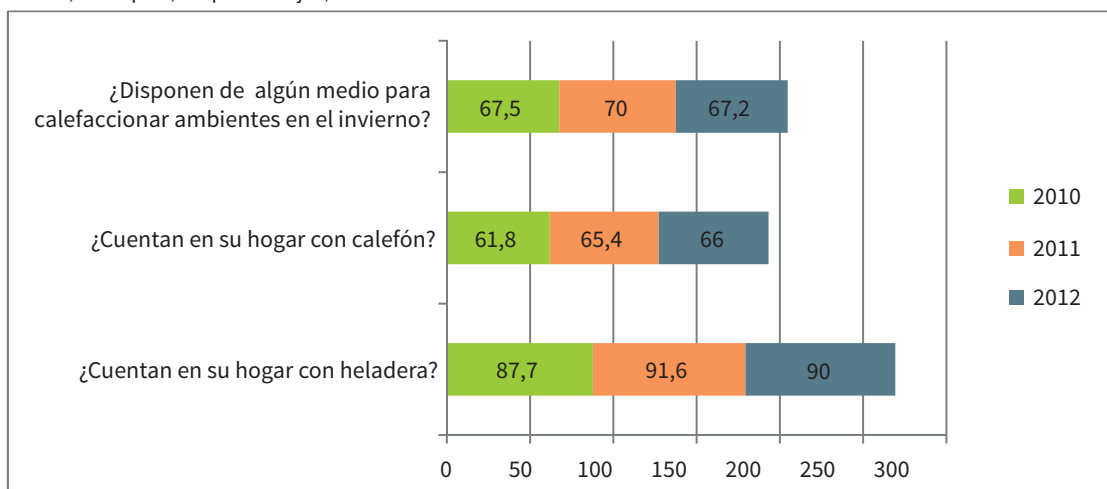
Gráfico 124. Nivel educativo de la madre y el padre de los participantes del PAC, total país, en porcentajes, 2010-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

El gráfico 125 brinda información sobre el confort del hogar: casi todos los hogares (88 %) cuentan con heladera, un amplio porcentaje (62 %) tiene en su hogar calefón y una proporción aún más amplia (68 %) dispone de algún medio para calefaccionar el hogar.

Gráfico 125. Disponibilidad de elementos de confort de los hogares en los que viven los adolescentes participantes del PAC, total país, en porcentajes, 2010-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Para finalizar el apartado, ha de mencionarse que 1 de cada 4 hogares se encuentra en condición de hacinamiento, ya que se hallan conviviendo al menos tres personas por habitación (excluyendo baños, cocina y depósitos). Por otra parte, para el 2012 la proporción de adolescentes en situación de hacinamiento se ha reducido.

Gráfico 126. Disponibilidad de los hogares en los que viven los adolescentes participantes del PAC según hacimiento, total país, en porcentajes, 2010-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Valoración del programa por parte de los actores

¿Qué piensan los estudiantes?

Habiendo presentado el perfil y características de los estudiantes y sus hogares, a continuación se describe brevemente qué piensan de su pasaje por el programa. La información recogida representa la opinión de 403 estudiantes de la modalidad A y B, quienes en el 2012 completaron el formulario de autoevaluación.

Los adolescentes fueron consultados acerca de cómo se sienten en el aula, la forma que se perciben a sí mismos, la manera en que creen que los perciben sus familiares y también sus compañeros. Aspectos que obtienen valoraciones positivas.

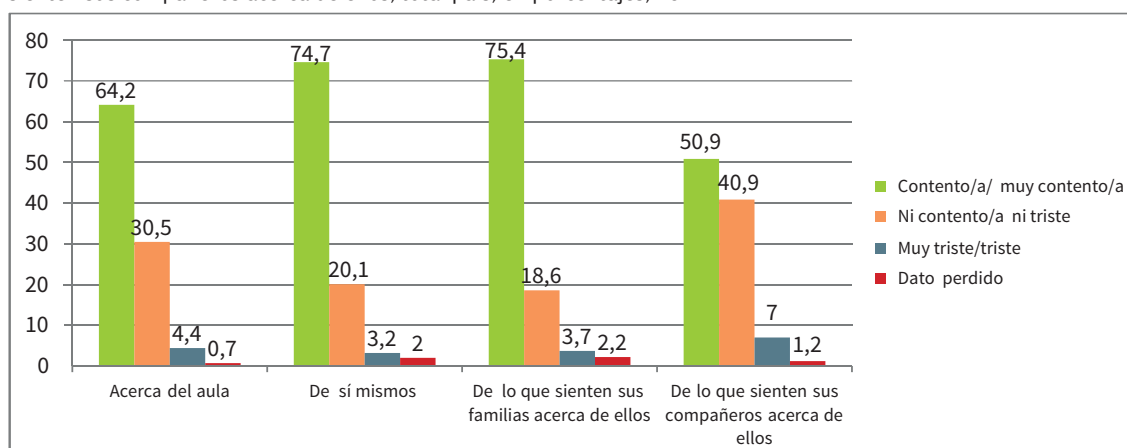
Respecto a cómo se sienten en el aula, el 64 % de los adolescentes manifiesta sentirse muy contento o contento, por lo que existe una valoración optimista en este punto.

La forma que se ven a sí mismos también ronda el 75 %, si se suman las valoraciones muy contento y contento.

En el mismo sentido, los adolescentes que se sienten contentos o muy contentos respecto a lo que creen que piensan sus familias acerca de ellos representan el 75 %. También expresan opiniones positivas en relación al resto de los aspectos sobre los que se indaga.

Por último, la visión que entiende que tiene el resto de sus compañeros sobre ellos es la que reúne la menor cantidad de valoraciones positivas «muy contento» y «contento», puesto que representa el 51 % de las declaraciones presentadas por los adolescentes.

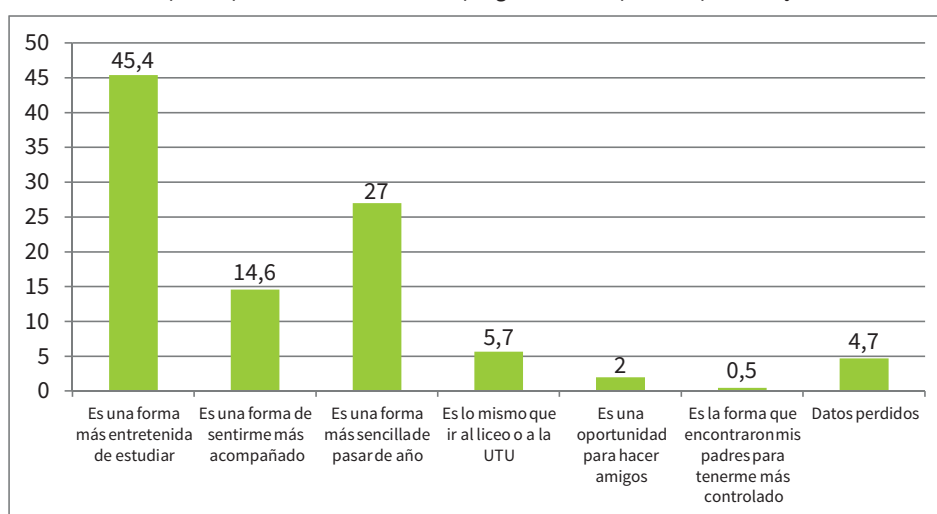
Gráfico 127. Percepciones de los participantes del PAC acerca del aula, de sí mismos, de sus familias y de lo que sienten sus compañeros acerca de ellos, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Otra consulta que se realizó a los adolescentes que concurren a las aulas en sus dos modalidades reparó en cuál era la idea que tienen sobre el programa. El 45 % de los estudiantes considera que el PAC es una «forma más entretenida de estudiar» y, seguidamente, el 27 % piensa que el programa constituye una «forma más sencilla de pasar de año». En tercer lugar, el 15 % de los jóvenes entiende que concurrendo al programa «se sienten más acompañados». Aseveraciones tales como el PAC, «es lo mismo que el liceo o la UTU», «es la forma que encontraron mis padres para mantenerme controlado» o «es un lugar para hacer amigos» no tienen prácticamente peso entre a las representaciones de los adolescentes, ya que todas ellas no alcanzan el 6 %.

Gráfico 128. Visión de los participantes del PAC sobre el programa, total país, en porcentajes, 2012



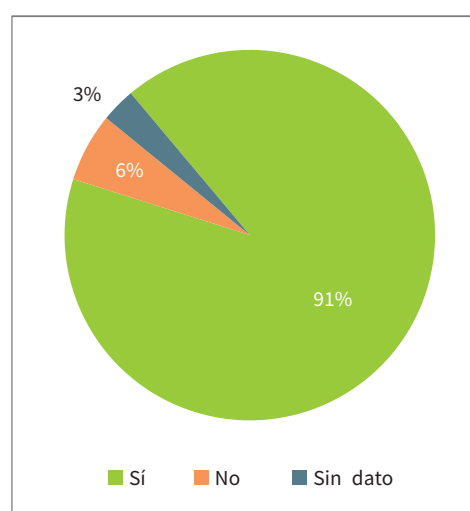
Fuente: DINEM-MIDES.

Autoevaluación de los equipos técnicos

Para el 2012 se contó con las opiniones de 194 docentes y técnicos. Un dato que resulta muy significativo, que hace directamente a la labor de los docentes y equipos técnicos a su relación con el PAC e

indirectamente a su funcionamiento, tiene que ver con el interés que estas personas tienen acerca de continuar trabajando en el programa. Es de destacar que la proporción de personas que han respondido positivamente se ha mantenido en niveles muy elevados en todos los años: ha oscilado entre 90 y 100 %. En concreto para el 2012, el 91 % de ellos respondieron afirmativamente cuando se los consultó si deseaban continuar el próximo año trabajando en Aulas.

Gráfico 129. Interés de los equipos técnicos en seguir trabajando en el PAC, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Al consultar a los equipos acerca de la evaluación de diferentes aspectos sobre la implementación del PAC, se observa que aquellas dimensiones que obtienen una mejor percepción, es decir, que son evaluadas como buenas o muy buenas, tienen que ver con la calidad de la socialización de los adolescentes que concurren a las aulas, con la forma (modalidad) que se propone para evaluarlos y la calidad de la enseñanza (82, 79 y 79 % respectivamente).

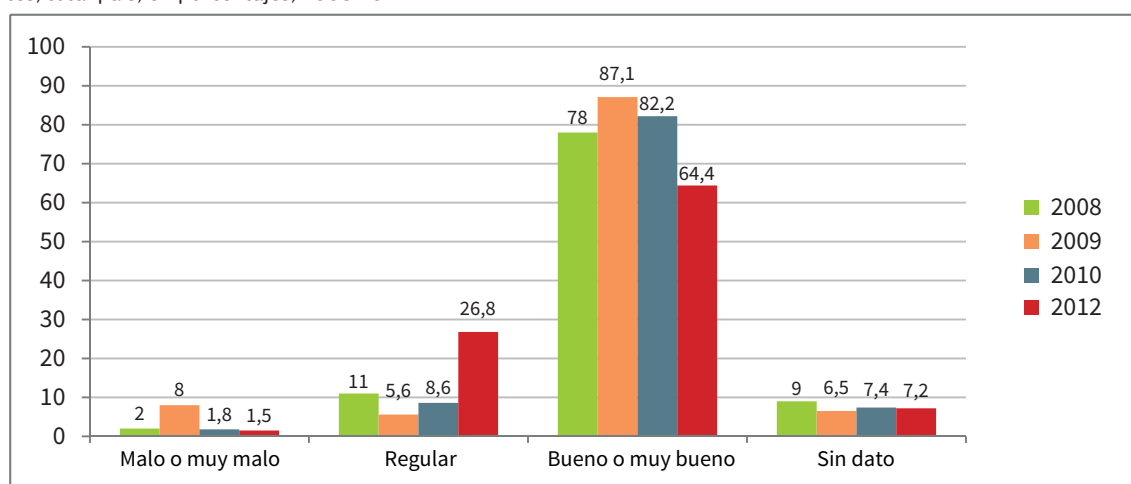
Cuadro 139. Percepciones de los equipos técnicos acerca de la implementación del PAC, total país, en porcentajes, 2010 y 2012

	Actividades con familias		Infraestructura		RRHH		Modalidad evaluación estudiante		Calidad de la enseñanza		Calidad de socialización de adolescente		Logro de los objetivos del PAC	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Bueno/ Muy bueno	62	73,7	39,9	46,9	60,1	68,6	68,8	78,8	63,8	78,8	82,2	82	55,2	65
Sin dato	12,8	8,2	7,4	5,7	7,3	5,2	7,9	4,1	7,3	4,6	6,1	6,7	8,5	7,7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Asimismo, se consultó a quienes trabajan en el PAC sobre cómo califican el impacto del programa sobre los adolescentes. Como se observa en el gráfico 130, para los cuatro años se obtiene una mirada bastante positiva (64 %).

Gráfico 130. Evaluación de los equipos técnicos del PAC en relación a los efectos del programa sobre los adolescentes, total país, en porcentajes, 2008-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados e impactos

Resultados en la modalidad A

A continuación se presentan los resultados de los adolescentes que cursan primer año en el aula (modalidad A). En el 2012 participaron en la modalidad A un total de 963 adolescentes. Del total de dicha población aprobaron el año el 62,7 %, no lo aprobaron el 27,1 % y se desvincularon del programa el 10,2 %.

Tal como lo muestra el cuadro 140, al comparar estos porcentajes con los años anteriores se aprecia que el nivel de aprobación se mantiene igual que el año anterior. Mientras que el porcentaje de no aprobación se incrementa 4 puntos porcentuales, al tiempo que la cantidad de adolescentes que abandonan el curso disminuye en relación al 2011 (4 %).

Cuadro 140. Resultados académicos de los estudiantes del PAC, 2009-2012

	2009		2010		2011		2012	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Aprueban año	379	60,8	469	60,1	579	62,7	604	62,7
No aprueban año	158	25,4	183	23,5	217	23,5	261	27,1
Abandono*	86	13,8	128	16,4	127	13,8	98	10,2
Total	623	100	780	100	923	100	963	100
Aprueban año estando todo el año	379	70,6	469	71,9	579	72,7	604	69,8

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Si observamos lo que sucede en términos de antecedentes educativos (repetición en primaria o secundaria, hogar con hacinamiento) los desvinculados presentan un perfil más desfavorecido que los adolescentes que aprueban el año en el PAC, pero mejor que los que permanecen y no aprueban.

Al ver estos datos según sexo no se observan diferencias entre los niveles de aprobación alcanzados por varones y mujeres (63,2 y 62,9 %, respectivamente).

Cuadro 141. Resultados académicos de los estudiantes del PAC según sexo, 2012

	Aprueban	No aprueban	Desvinculan
Varón	63,2	27,6	9,2
Mujer	62,9	26,6	10,4
Total	63,1	27,2	9,7

Fuente: DINEM-MIDES.

Por su parte, y siguiendo a lo que el programa se propone para la modalidad analizada (A), en el cuadro 142 se puede observar que para los estudiantes de los años 2008 a 2011 la retención a lo largo del año fue cercana al 90 %, lo cual supone que solo 1 de cada 10 estudiantes en la modalidad A abandona el curso. Asimismo, en un segundo nivel de efectos esperados, si se observa la continuidad de estos estudiantes al año siguiente, se constata que la matriculación en el 2013, en alguno de los subsistemas de la EMB, alcanza al 64 % de los participantes 2012. Esto supone, como contracara, que el restante 36 % se desvincula del sistema educativo formal luego de haber participado en el 2012 de la modalidad A del programa.

Además de los resultados educativos dentro del año, interesa estudiar la continuidad educativa de los estudiantes del PAC, para evaluar los resultados en relación con la reinserción efectiva a la educación formal. El cuadro 142 muestra el porcentaje de continuidad registrado por los estudiantes de los años 2008 a 2011.

Cuadro 142. Continuidad educativa dentro del año y al año siguiente. Promedio ponderado de la generación 2008-2011

	Continuidad	Población considerada	Universo PAC
Dentro del año	89 %	2008-2011	5736
Después de un año	64 %	2008 al 2010	3785

Fuente: Elaborado por la DINEM-MIDES, con datos de los programas y bases de bedelías CES y CETP.

Si bien el accionar de la modalidad A del PAC puede solo remitirse al año en que efectivamente cursa esta modalidad la cohorte seleccionada y a la rematriculación al año siguiente, no es menor realizar análisis longitudinales que permitan conocer la trayectoria de los estudiantes PAC en el sistema educativo formal. De esta manera, y a sabiendas de que el programa se instala como alternativa a la EMB exclusivamente para el primer grado, mientras que ya en el segundo (modalidad C) desarrolla tareas de acompañamiento y apoyo a los estudiantes insertos en los centros educativos formales, e incluso que para el tercer grado el programa no tiene previstas acciones específicas, se procedió al análisis de las distintas cohortes de estudiantes de la modalidad A en términos de continuidad educativa.

En este sentido, si bien es importante destacar que no puede realizarse una valoración del programa en términos del cumplimiento o no de sus objetivos a partir de los datos que se presentan a continuación sobre continuidad educativa en un plazo de 4 años, sí es de relevancia conocer las trayectorias que los estudiantes PAC realizan dentro de la educación media y promover discusiones sobre las dificultades que atraviesa el perfil de estudiantes que atiende el PAC al incorporarse completamente a la vida de las instituciones de la enseñanza media.

Como se observa en el cuadro 143, 35 % de los estudiantes de la modalidad A mantiene su vínculo con la educación formal dos años luego de haber participado del programa, mientras que ese porcentaje se reduce a tan solo el 20 % si se analiza su trayectoria a los tres años. En este sentido, una de las variables que incide fuertemente en la desvinculación del sistema educativo refiere a la edad de los estudiantes y se observa que a mayor de edad aumenta el riesgo de desvinculación, en tanto emergen con mayor presencia los intereses y expectativas laborales en los estudiantes y sus núcleos de convivencia.

Cuadro 143. Continuidad educativa dos y tres años luego de haber pasado por el programa. Promedio ponderado de las cohortes 2008-2009

	Continuidad	Población considerada	Universo PAC
Después de dos años	35 %	2008 al 2009	2283
Después de tres años	20%	2008	870

Fuente: Elaborado por la DINEM-MIDES, con datos de los programas y bases de bedelías CES y CETP.

Impacto de la modalidad A

Además de los logros o resultados de los beneficiario del PAC tal como se presentó en la sección anterior, es de interés tener un análisis comparativo de los resultados con relación a individuos que no asistieron al PAC, de manera de poder cuantificar impactos.

La estrategia para evaluar el impacto del PAC es comparar los resultados que obtienen los participantes de modalidad A en las aulas comunitarias y los obtenidos por adolescentes similares a estos en determinadas características («comparables»), pero que cursan 1.º en el liceo.

Se comparan los resultados obtenidos en las siguientes variables:

1. Aprobación (de primer año de ciclo básico).
2. Abandono (dentro del año o no aprobación por inasistencias).
3. Continuidad educativa (inscripción en el liceo o la UTU al año siguiente y a los dos años).

Se presentan por separado los resultados de la generación 2010 y 2011 de estudiantes del PAC en su modalidad A.

Grupo de comparación

Al analizar el perfil de los estudiantes del PAC en relación con los que cursan el liceo se encuentra que aquellos no inscriptos en liceo o UTU el año anterior son adolescentes con extraedad y desvinculados del sistema, en el caso de los participantes del PAC; mientras que el grupo que cursa primer año en el liceo se compone en su mayoría de estudiantes sin rezago en educación media superior (EMS) (proveniente de la escuela). Por lo tanto, no es correcto compararlos.

En cambio, se encuentra en el liceo un grupo no menor de estudiantes que recursa primero y que, controlando por ciertas características, puede ser comparado con el subgrupo de adolescentes del PAC que no estaba desvinculado de EMB (cursó primero el año anterior en el liceo o la UTU).

Para la elección de los estudiantes de los liceos del país en condiciones de formar parte del grupo de control se realizaron, además, dos restricciones: una vinculada al nivel socioeconómico, que constituyó trabajar únicamente con aquellos estudiantes inscriptos en las bases de AFAM-PE (75 %), y otra: que los liceos en los que estaban matriculados se encontraran en la misma localidad que un aula comunitaria.

Estas consideraciones llevaron, para el 2010, a trabajar con 256 estudiantes de modalidad A del PAC y un grupo de control de 1465 estudiantes de primer año de liceo, mientras que para el 2011 se contó con 344 y 2737 estudiantes, respectivamente, y en consecuencia se obtuvieron resultados para los estudiantes del PAC no desvinculados, que se corresponden con la mitad de los estudiantes.

Comparación de resultados de estudiantes PAC-liceo

Los estudiantes que se matriculan en primero del liceo o la UTU y no logran aprobar tienen un porcentaje de aprobación muy bajo al año siguiente si recursan el grado en el liceo (27 y 29 % en 2010 y 2011, respectivamente). Mientras que la aprobación asciende al 68 y 61 % en 2010 y 2011 si observamos aquellos estudiantes con iguales antecedentes pero que cursan la modalidad A del PAC.

El porcentaje de abandono durante el año es de 13 % para los estudiantes del PAC y llega al 42 % en los alumnos del liceo en el 2010. Para el 2011 el abandono es de 16 y 40 %, respectivamente.

Si seleccionamos para la comparación solo a aquellos estudiantes liceales con igual sexo, edad, región e ICC que los participantes del PAC, las brechas se agrandan, sobre todo en los resultados de aprobación en el 2010.

De esta manera se estima el impacto del PAC en 46 % en aprobación y -30 % en abandono para el 2010, lo que se ratifica, aunque con menor magnitud, en el 2011 (31 % en aprobación y -22 % en abandono).

Cuadro 144. Resultados de la comparación en aprobación y abandono, 2010-2011

	2010			2011		
	% en el grupo	Con igual ICC, sexo, edad y región*	Diferencia	% en el grupo	Con igual ICC, sexo, edad y región*	Diferencia
Aprobación						
Mod. A	68 %	68 %	46 %	61 %	60 %	31 %
1.º liceo	27 %	23 %		29 %	29 %	
Abandono						
Mod. A	13 %	13 %	-30 %	16 %	16 %	-22 %
1.º liceo	42 %	42 %		40 %	38 %	
N						
Mod. A	256	247		340	329	
1.º liceo	1465	271		1655	361	

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Matching con método de emparejamiento un vecino más cercano con empates y con reemplazo. La restricción caliper 0.25 desvío estándar quita 9 observaciones de tratamiento.

Como se observa en el cuadro 144, el diferencial entre los guarismos que asume uno y otro grupo para las variables o fenómenos de interés —que bajo esta metodología es considerado el impacto del programa—, no es desdeñable tanto para aprobación como para abandono.

Para interpretar estos resultados es importante considerar, para un análisis futuro, que las evaluaciones que se llevan a cabo en los distintos centros de enseñanza se enmarcan y obedecen a una propuesta pedagógica específica y que, en consecuencia, no pueden ser observadas en sí mismas y de manera aislada. Esto es válido para la comparación realizada en este caso (entre PAC y liceo), pero también entre estos últimos, donde no necesariamente las evaluaciones son comparables, más allá de ciertos lineamientos generales. En este sentido, atendiendo al fuerte impacto del PAC encontrado en aprobación y a efectos de fortalecer la validez del hallazgo, se entiende conveniente la promoción de una evaluación de aprendizajes que permita aislar estos efectos.

Para el resto de las variables de resultado elegidas, abandono en el año e inscripción en los años siguientes, no parece claro que exista una situación de ese tipo, que amerite realizar la misma consideración a la hora de la lectura de los resultados.

Cuadro 145. Resultados de la comparación en la continuidad educativa, en porcentajes, 2010-2011

	2010			2011		
		Con igual ICC, sexo, edad y región*	Diferencia		Con igual ICC, sexo, edad y región*	Diferencia
Matriculación t+1						
Mod. A	70	72	22	61	61	9
1.º liceo	61	50		60	52	
Matriculación t+2						
Mod. A	39	40	5	40	41	-4
1.º liceo	46	35		53	45	

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Matching con método de emparejamiento un vecino más cercano con empates y con reemplazo. La restricción caliper 0.25 desvío estándar quita 9 observaciones de tratamiento.

En cuanto a la continuidad educativa de la generación de estudiantes 2010, evaluada por la inscripción en EMB el año siguiente, se obtuvo en el 2010 una diferencia de 9 puntos a favor de los estudiantes del PAC, que asciende a 22 si se los compara con liceales con idénticas características.

En cuanto a la continuidad dos años después de transcurso por el PAC, el porcentaje es menor en los estudiantes del PAC que en los del liceo (39 % versus 46 %), sin embargo, la relación se invierte al emparejar por las características de los individuos (40 % versus 35 %).

Por otra parte, los resultados empeoran en la generación de estudiantes 2011 respecto al 2010 y muestra impactos positivos pero más leves en continuidad un año después (9 %) y negativos en la continuidad dos años después de pasar por el PAC.

Es importante señalar que en el momento de la elaboración del presente informe se encuentra en curso una evaluación cualitativa del programa que tiene dos objetivos principales:

1. Dar cuenta de las motivaciones y expectativas de los participantes del PAC en las trayectorias educativas que siguieron con posterioridad al pasaje por la modalidad A del programa en el 2012 (en el 2013 cursan 2.º año de ciclo básico en el marco de la modalidad C del programa; no se matricularon en el 2013; se matricularon fuera de la modalidad C del programa).
2. Conocer desde los participantes del programa y otros actores claves de la implementación del Programa la especificidad de la propuesta educativa del aula, su implementación, logros y desafíos actuales.

En tanto estrategia cualitativa el muestreo fue intencional en base a dos clivajes: el territorial (Montevideo e interior) y características de la gestión de las aulas. Así fue que fueron seleccionadas 6 aulas de los departamentos de Montevideo, Rocha y Paysandú.

Resultados modalidad C

A continuación se presentan los resultados de los adolescentes que cursaron modalidad C en 2011 y 2012. En este punto puede verse que el porcentaje de aprobación de los alumnos que participan en la modalidad C del programa se encuentra en torno al 30 %. Es decir, casi 3 de cada 10 estudiantes aprueban. Esta proporción es mayor para los alumnos que participan de la modalidad C en el 2012. A su vez, si nos detenemos al interior de los adolescentes que aprueban, analizando si esta aprobación es en liceo o la UTU, en el 2011 no hay diferencias, pero en el 2012 es en la UTU donde los estudiantes consiguen mayores aprobaciones.

Cuadro 146. Resultados de aprobación estudiantes modalidad C, en porcentajes, 2011-2012

	2011	2012
Aprobación	31,0	33,9
Aprobación en liceo	31,6	27,2
Aprobación en UTU	31,3	39,8

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: En el 2011 no se incluyen datos de aula 13. Para ambos casos, no se incluyen datos perdidos.

Cuadro 147. Resultados de aprobación estudiantes que permanecen todo el año en modalidad C, en porcentajes, 2011-2012

	2011	2012
Aprobación de los que permanecen todo el año	49,0	55,0
Aprobación en liceo	43,0	42,6
Aprobación en UTU	56,0	67,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

El reporte presenta las principales características de los estudiantes del PAC y muestra que son adolescentes en situación de vulnerabilidad sociofamiliar, que presentan trayectorias educativas con antecedentes de repetición o desvinculación del sistema educativo.

Los resultados que los alumnos logran en el PAC en términos de aprobación, abandono y matriculación al año siguiente (de completada la modalidad A) son alentadores, más aún cuando se los compara con los resultados que obtienen alumnos con características similares en el liceo. Esto demostraría que se trata de un dispositivo eficaz para la revinculación de estos estudiantes.

Sin embargo, concluida la modalidad A y reinsertos en los centros de media básica (liceo y UTU), a medida que los estudiantes continúan su trayectoria en ellos los efectos que se observan en el mediano plazo, en términos de aprobación y retención, comienzan a reducirse. Esto no supondría en sí una falla del programa, en la medida que sus objetivos se refieren a la revinculación a los centros de enseñanza media, pero sí pone de manifiesto que persiste una dificultad de parte de estos centros en sostener a esta población y dar respuesta a las múltiples necesidades que presentan.

Por su parte, merece señalarse que debería definirse una forma de registro más adecuada para los adolescentes que se encuentran en la modalidad C. Para facilitar la fluidez en la transmisión de los datos y aportar información sobre la población beneficiaria del programa debería establecerse un mejor y más rápido acceso a los datos administrativos de secundaria y de la UTU. En este aspecto se está trabajando en el presente año.

Por último, cabe destacar que Aulas Comunitarias se constituye uno de los casos más claros donde los integrantes del programa han recibido y utilizado la información proveniente de las tareas de evaluación y monitoreo para su reflexión y ajustes. Lo cual se evidencia en las experiencias piloto antes mencionadas, las incorporaciones en los perfiles y roles del equipo socioeducativo, y otras variaciones en aspectos didácticos que se han venido desarrollando desde el PAC.

Plan de Formación Profesional Básica (FPB)

Presentación del programa

El Plan de FPB es implementado desde el 2008 a nivel global por el CETP-UTU y cogestionado con el MIDES en su modalidad comunitaria. Plantea la formación profesional de jóvenes de 15 años o más en diversos campos, atendiendo además la concreción de objetivos de la EMB.

El estudiante adquiere como resultado del proceso educativo una cultura general e integral y desarrolla una serie de capacidades profesionales específicas de la orientación elegida, que le permiten comprender la importancia de la ciencia, tecnología y la técnica en la sociedad actual y futura, y su relación con el mundo del trabajo. Además, le permite al adolescente elegir su continuidad educativa en niveles superiores, desde una visión de experiencia propia vinculada a su contexto local y regional.

Luego de aprobada la FPB en su totalidad, el estudiante tiene acreditada la EMB y estará habilitado para ingresar a la EMS, tanto en liceo como en la UTU. El perfil de egreso es el de operario práctico en la orientación elegida.

FPB Comunitaria (FPBC)

La modalidad FPB Comunitaria (FPBC), impartida desde el 2009, es una experiencia novedosa de educación extramuros de las escuelas técnicas, dictada en locales comunitarios y gestionados con la participación de la comunidad local. Todas las experiencias de FPBC están adscriptas a una escuela técnica o agraria del CETP.

En términos curriculares y administrativos los cursos que se brindan no varían respecto de la propuesta de FPB. En este contexto, la escuela adscriptora es el garante del adecuado desarrollo de los cursos que tienen lugar en locales comunitarios.

La participación de la comunidad local, a partir de la conformación de una Comisión de Seguimiento, es un valor diferencial de la propuesta. Sus objetivos son acompañar el normal funcionamiento de la FPBC y poner en conocimiento de las respectivas autoridades responsables del proyecto toda situación que esta por sus propios medios no pueda resolver en articulación con los recursos disponibles en la zona. Asimismo, es fundamental el relacionamiento que esta logre alcanzar con la propia comunidad donde está localizada la FPBC, a los efectos de sensibilizar a los vecinos del lugar sobre la importancia de esa experiencia para su zona y para el progreso y desarrollo humano de sus habitantes.

Por su parte, los educadores de la FPBC desarrollan una tarea equiparable a la de sus pares dentro de las escuelas del CETP, con especificidades, dada su inserción institucional y el contexto en el que desarrollan su práctica.

Objetivos del programa

Los objetivos perseguidos por el programa son: satisfacer la demanda de una calificación profesional específica y lograr una mejor inserción social y una certificación laboral que contribuya al crecimiento personal de los adolescentes, propendiendo a su revinculación y continuidad dentro del sistema educativo formal.

Metodología de trabajo

Se establece una metodología de trabajo que concibe la integralidad como un aspecto sustantivo de la propuesta. El aprendizaje de los estudiantes se aborda desde las distintas disciplinas y busca que lo aprendido trascienda el ámbito en que se desarrolla y pueda ser transferido a situaciones concretas.

La organización curricular contempla los antecedentes académicos. Se prevé el ingreso diferenciado por medio de tres trayectos, según se acrediten o no cursos aprobados en EMB.

El trayecto I está dirigido a aquellos estudiantes que tienen primaria completa o que no han aprobado el primer año de ciclo básico. El trayecto II está dirigido a los estudiantes que han aprobado primer año de ciclo básico. El trayecto III está dirigido a los estudiantes que han aprobado segundo año de ciclo básico.

El contenido de la formación está dividido en módulos semestrales que se aprueban de manera independiente. Para estos se establecen los objetivos de formación, los contenidos a trabajar y los logros de aprendizaje que se pretenden al terminar. El trayecto I del FPB consta de seis módulos y los trayectos II y III tienen cuatro módulos.

Como parte del currículo los estudiantes participan de un programa de alfabetización laboral, que se resuelve en espacios cuya lógica y funcionamiento no coincide con el de una asignatura. Tiene el objetivo de formar en el área de salud ocupacional, legislación laboral y ciudadana, y ética de las organizaciones, para brindar herramientas que mejoren la inserción social y laboral del estudiante. Este programa está a cargo de la Unidad de Alfabetización Laboral, integrada por un núcleo base de docentes y técnicos, a quienes se les incorporan circunstancialmente otros especialistas provenientes de otros ámbitos de acción.

Los educadores del FPB tienen a su cargo el seguimiento, el trabajo comunitario y el vínculo con la familia de los alumnos, y articulan como nexo en dichas dimensiones, mediante espacios e instancias que propicien la vinculación y pertenencia del alumno al centro educativo.

Se entiende que la tarea del educador opere sobre espacios que no han sido atendidos por las instituciones de educación formal: trabajo personalizado con los alumnos, la familia, redes sociales, con la finalidad de potenciar los vínculos que hacen parte de la cotidianidad de los estudiantes.

Nota metodológica

A continuación se describen los instrumentos utilizados para el monitoreo y evaluación del programa. La información es proporcionada por los educadores que la relevan e ingresan al un *software on line* desarrollado para el programa, según un cronograma acordado.

1. Formulario n.º 1: ficha sociodemográfica. Los educadores completan un formulario para cada adolescente en el momento de ingresar, registrando información que permita reconstruir los antecedentes educativos de los adolescentes, su situación laboral, de salud y características del hogar.
2. Formulario n.º 2: desempeño académico del alumno. Corresponde a la información que aporta el boletín de calificaciones. Lo completa el educador y tiene una periodicidad bimensual. Según establece el Reglamento de Pasaje de Módulo, se realiza una reunión de profesores pasada la octava semana del módulo y otra acabada la semana décimo-sexta, en la cual se realiza la reunión final de profesores, de la que resulta el fallo final correspondiente al módulo cursado.

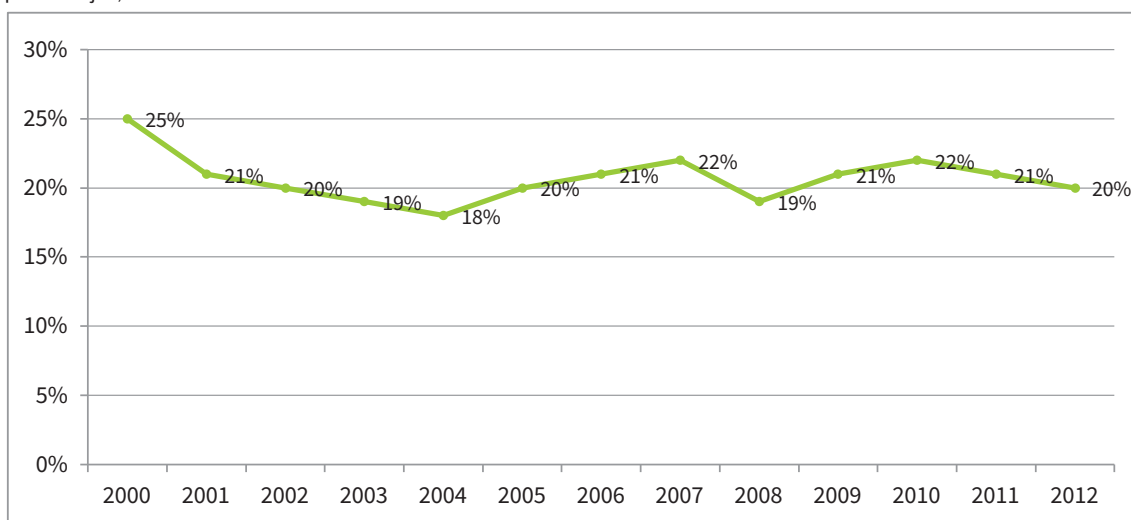
3. Formulario n.º 3: permanencia y participación en el centro educativo e integración a la comunidad. Este formulario se completó hasta el 2010, en forma periódica, con el objetivo de monitorear las actividades, la participación y el proceso de intervención con cada uno de los participantes del plan FPB.
4. Formulario n.º 4: evaluación del estudiante. Lo completa el adolescente participante y busca indagar acerca de su opinión sobre la FPB en sus aspectos didácticos, de participación e integración.
5. Formulario n.º 5: evaluación del equipo FPB. Lo completa cada integrante del equipo de FPB. Busca aportar información sobre la implementación y participación de los distintos actores y recoger opiniones respecto al funcionamiento del plan.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Para el 2011 el porcentaje de no aprobación de primer a tercer año de educación media fue de 33,12 %. Por su parte, según datos de la ECH 212, el 20 % de los adolescentes entre 13 y 18 años no asiste a un centro educativo y no finalizó ciclo básico, porcentaje que no ha variado sustantivamente en los últimos 12 años (*Reporte social*, 2013).

Gráfico 131. Adolescentes de 13 a 18 años que no culminaron la EMB y no concurren a enseñanza, total país, en porcentajes, 2000-2012



Fuente: *Reporte social* 2013.

Recursos

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional de la DIGESE del MIDES.

Cuadro 148. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	2	5
Supervisores de FPBC	2	2
Comunicadora	-	1
Socióloga	-	1
Gestión plataforma	1	1
Educadores y docentes	Sin datos*	Sin datos

Fuente: Programa FPBC.

Nota: *UTU proporciona los docentes para el desarrollo de las experiencias comunitarias y un Educador coordinador por sede. La institución no dispone del dato de cantidad de recursos.

Cuadro 149. Presupuesto anual ejecutado, 2011-2012

	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	90.793	170.241

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

La información que se presenta a continuación refiere a los alumnos que participaron en la modalidad FPBC en relación con el total del FPB. Se presentan datos que proporcionan los educadores a cargo de los grupos por medio de la plataforma web.

En el 2012, la matrícula del plan FPBC alcanzó a 304 estudiantes. Esta propuesta tiene un alcance menor en relación al total del plan, que tiene un carácter universal y se desarrolla en 77 escuelas, con una matriculación de 8387 adolescentes, según los registros de bedelía informatizada del CETP.

El cuadro 150 muestra el crecimiento de la cobertura desde el 2009 vinculado al crecimiento de la oferta en cantidad centros.

Cuadro 150. Cobertura del FPBC, total país, 2009-2012

Años	FPBC	
	Centros	Estudiantes
2009	3	117
2010	6	170
2011	9	224
2012	11	304

Fuente: DINEM-MIDES.

Los 11 centros donde funciona la FPBC en el 2012 se ubican: 1 en Tacuarembó (Barrio López), 1 en Paysandú (Con los Pies en la Tierra), 3 en Artigas (2 en capital y 1 en Bella Unión-Cainsa), 3 en Canelones (Aeroparque, Pinar y Empalme Nicolich), 1 en Maldonado (Cerro Pelado) y 2 en Montevideo (Conciliación y Barrio Lavalleja).

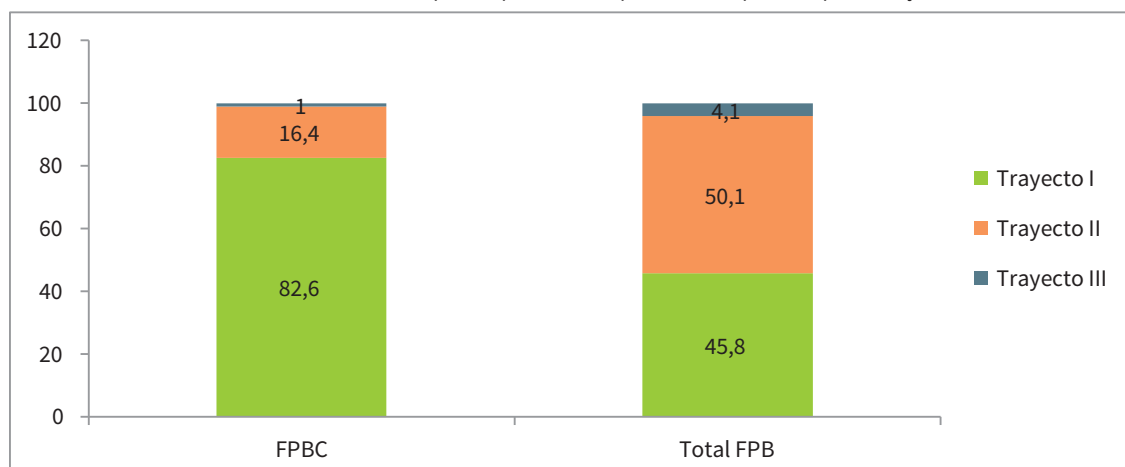
Se observa que, a diferencia de lo que ocurre con el total del plan, la distribución de la cobertura del FPBC se concentra en el trayecto I desde el inicio del programa, lo que demuestra el menor nivel educativo de quienes cursan en esta modalidad.

Cuadro 151. Estudiantes de FPBC según trayecto, total país, en porcentajes, 2009-2012

Trayecto	FPBC			
	2009	2010	2011	2012
I	87,7	82,9	82,7	82,6
II	6,6	12,0	13,5	16,4
III	5,7	5,1	3,8	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 132. Distribución de los estudiantes por trayecto, FPBC y total, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Casi el 80 % de las inscripciones en el 2012 correspondieron a los módulos 1 y 2 para el primer y segundo semestre respectivamente. Alrededor del 14 % comienza el año en el segundo módulo del curso, mientras que un 3 % aproximadamente se encontraba finalizando el proceso en el 2012 (módulos 5 y 6).

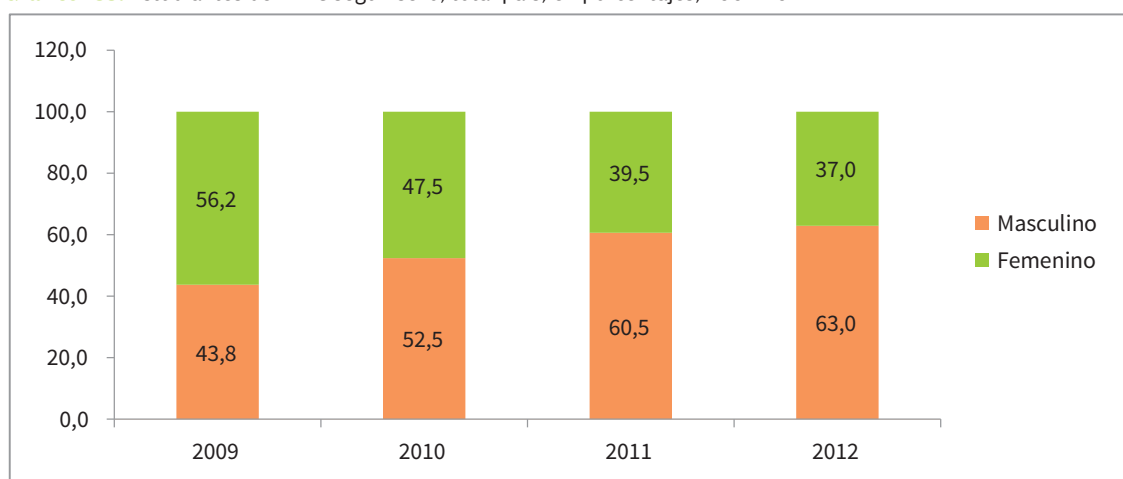
Cuadro 152. Estudiantes del FPBC según módulo en cada semestre, total país, en porcentajes, 2012

	Primer semestre	Segundo semestre
1	79,3	2,7
2	0,7	78,8
3	14,5	3,1
5	2,6	11,9
6	3,0	3,5
Total	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto a las características demográficas de los estudiantes, no se encuentran diferencias respecto al total FPB. Como muestra el gráfico 133, los estudiantes son mayoritariamente varones (con un 63 % frente al 37 % de mujeres), si bien el primer año de implementación había un porcentaje mayor de mujeres. Tienen, en promedio, 17 años de edad, con la distribución que se presenta en el cuadro 153 en el período 2009-2012.

Gráfico 133. Estudiantes de FPBC según sexo, total país, en porcentajes, 2009-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 153. Estudiantes de FPBC según edad, total país, en porcentajes, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
14 o menos	9,0	4,3	11,9	4,2
15	23,2	25,9	32,4	21,1
16	21,3	22,8	21,6	25,3
17	13,3	17,3	16,8	22,0
18 o más	28,9	21,6	17,3	27,3
Sin datos	4,3	8,0	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Más allá del nivel educativo con el que los estudiantes ingresan al FPB y a partir del cual se determina la trayectoria correspondiente, la ficha sociodemográfica aplicada al momento de la inscripción posee un apartado para el relevamiento de información sobre precedentes escolares de los alumnos.

Al consultarles a los estudiantes por sus antecedentes de repetición, 76 % declara haber repetido algún año de primaria o enseñanza media. Esta cifra es sensiblemente inferior al primer semestre del 2011, cuando el 82 % tenía antecedentes de repetición escolar. Entre quienes repitieron algún año, 56,3 % dice haber repetido algún año en primaria, mientras que 44,6 % repitió algún año en secundaria.

Con respecto a la vinculación educativa previa al ingreso al FPBC, se tiene que 70 % de los estudiantes que cursan el módulo 1 en el 2012 asistió a un centro educativo el año anterior (76 % en módulo 1 del total FPB), mientras que el 25 % se había desvinculado del sistema educativo antes de vincularse con el programa.

Las instituciones de donde provienen los estudiantes que no se desvincularon son la escuela para el 20 %, CETP para el 26 %¹³⁸ y más del 50 % proviene del liceo.

¹³⁸. Algunos de estos casos se corresponden con alumnos que recursan el módulo 1 del FPB.

Cuadro 154. Estudiantes del módulo 1 en FPBC 2012 según concurrencia a un centro educativo, total país, en porcentajes, 2011

Concurrió a una institución educativa el año anterior	
Sí	70,5
No	25,3
Sin dato	4,1
Total	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 155. Institución de procedencia de los estudiantes FPB módulo 1 que concurrieron a un centro educativo, total país, en porcentajes, 2011

Escuela	21,2
CETP	25,9
Liceo público	52,4
Liceo privado	0,6
Total	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados

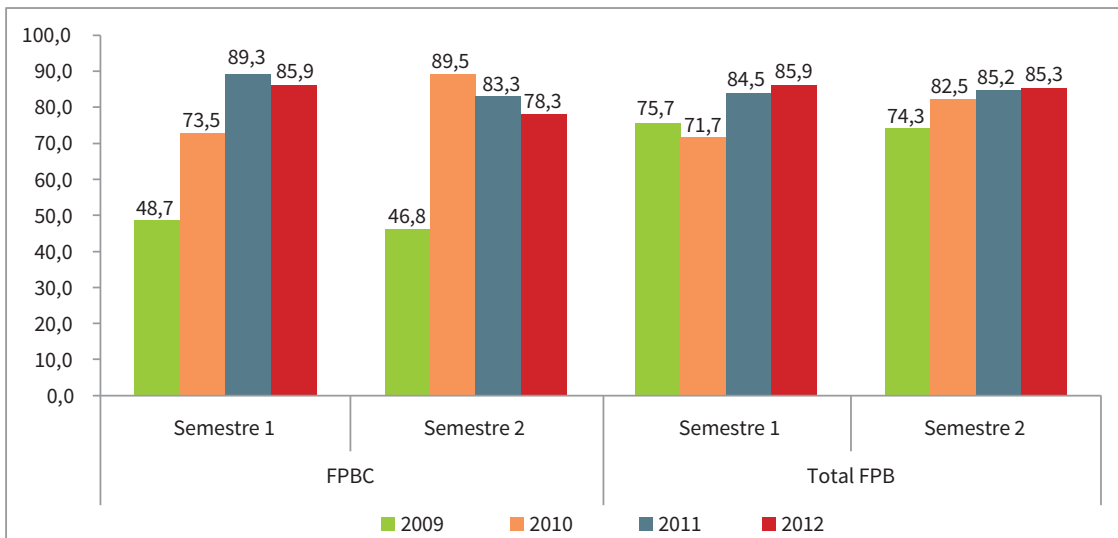
En el presente apartado se presenta la información correspondiente a las calificaciones obtenidas por los estudiantes de FPBC, en comparación con las del total de estudiantes de FPB.

Se observa un progreso sustantivo de los resultados en términos de aprobación y abandono en el período 2009-2012, que alcanza, y en algunos casos supera, a los resultados que vienen registrando la totalidad de estudiantes del FPB.

La aprobación de los estudiantes en el 2012 es alta: el 86 % de los alumnos de FPBC aprobó el módulo cursado el primer semestre, proporción igual a la de sus pares que asisten al FPB general. En el segundo semestre la aprobación tienen magnitudes similares al primer semestre, aunque se observa una leve caída en los estudiantes del FPBC.

Para el 2012 la aprobación de los alumnos FPBC se compone de un 19,4 % que obtiene aprobación total y un 66,5 % aprobación parcial en el primer semestre. En cambio, en el segundo semestre la relación se invierte con un 74 % de aprobación total y un 4,3 % de aprobación parcial.

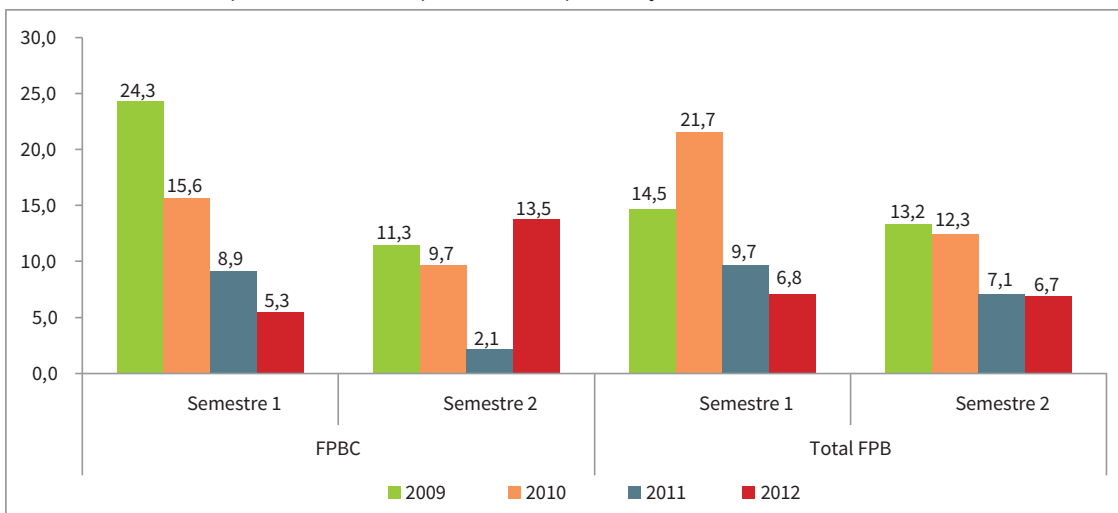
Gráfico 134. Aprobación por semestre FPBC y total FPB, total país, en porcentajes, 2009-2011



Fuente: DINEM-MIDES.

El abandono en el FPBC también muestra una tendencia decreciente: se ubica en el entorno del 5 % en el primer semestre, aunque en el segundo semestre del 2012 registra un nivel similar al del 2009 (13 %).

Gráfico 135. Abandono por semestre FPBC y total FPB, en porcentajes, 2009-2011



Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

La información presentada da cuenta de las principales características y resultados educativos obtenidos por la población que asiste a la FPBC.

Las experiencias comunitarias han mostrado ser un formato adecuado para reincorporar y sostener a estudiantes que de otra manera se hubieran desvinculado. En esta mejora de los resultados educativos deben mencionarse, como factores que inciden, el fortalecimiento de las relaciones educativas y el trabajo en los vínculos interpersonales de los estudiantes. Aquí es fundamental el rol del educador que, al tiempo de fortalecer los vínculos del estudiante, se constituye en un puente entre este y la escuela técnica en la que se encuentra la FPBC.

En tal sentido los centros comunitarios están en una etapa de crecimiento. A su vez, ha permitido pensar en otros formatos adaptables, donde se deben destacar experiencias similares que se están desarrollando en el medio rural.

Por tanto, puede entenderse la FPBC como un paradigma de inclusión educativa que intenta dar respuesta a la diversidad y proponer estrategias que se adapten a ella. La participación interinstitucional de la FPBC permite, mediante la articulación con las políticas sociales, contribuir a la concreción del principal objetivo del programa, el educativo.

Compromiso Educativo

Presentación del programa

El Programa Compromiso Educativo busca favorecer las condiciones de los estudiantes de EMS, para propiciar y mejorar su permanencia y logros en el sistema educativo público. Para ello articula su intervención mediante los siguientes componentes: espacios de referencia, becas y acuerdos educativos.

Se trata de una iniciativa interinstitucional en la que participan: ANEP, INAU, MEC, UDELAR y MIDES.

El programa dio inicio en el 2011 y se implementó en 39 centros educativos (liceos y escuelas técnicas) de 8 departamentos. Se otorgaron 1659 becas a estudiantes del primer año de la EMS.

En el 2012, el programa amplía su cobertura en dos sentidos, ya que aumenta la cantidad de centros (agrega 24 a los 39 del 2011 y se extiende a 10 departamentos) y pasa a abarcar también a los estudiantes del segundo año de EMS de los centros participantes, otorgándose en total 4347 becas.¹³⁹

El monto de la beca, tanto en el 2011 como en el 2012, fue de 8000 pesos uruguayos que se les pagó a los estudiantes en cuatro cuotas iguales.

Objetivos

El objetivo general es contribuir a enriquecer y consolidar la matriz de programas educativos existentes, con el fin de mejorar las condiciones para que los estudiantes de EMS permanezcan y potencien sus trayectorias en el sistema educativo público y particularmente puedan completar el segundo ciclo de enseñanza media.

Los objetivos específicos del programa son:

1. Contribuir a la identificación de los diversos factores que inciden en las trayectorias educativas de los jóvenes y que involucran a los diversos participantes de estas: estudiante, referente familiar, institución educativa (equipo docente, equipo de dirección), entre otros actores.
2. Desarrollar estrategias educativas apropiadas a la situación personal del estudiante de acuerdo a sus fortalezas y a las dificultades que se presentan en su trayectoria educativa.
3. Promover un modelo de aprendizaje activo basado en la cooperación y la solidaridad entre los estudiantes.
4. Contribuir al logro de mejores desempeños curriculares.
5. Favorecer en los estudiantes la construcción de proyectos personales que tengan a la educación como eje articulador.
6. Promover espacios de socialización y pertenencia institucional que favorezcan un mejor clima educativo.
7. Colaborar a que la participación protagónica de los jóvenes sea parte de su identidad estudiantil, fortaleciendo su autonomía, su capacidad de decisión sobre los proyectos individuales y colectivos, y su posibilidad de participar en la vida institucional del centro educativo al que pertenecen.
8. Contribuir para que aquellos estudiantes cuya situación socioeconómica sea de mayor vulnerabilidad puedan asumir los costos directos asociados al estudio.
9. Ayudar a disminuir los costos indirectos que representa el estudio para los jóvenes que cursan EMS.

¹³⁹. En el 2013 se continúa con la expansión en estas mismas líneas, se llega a 79 centros y se cubre toda la EMS, con 5300 becas asignadas.

Para el logro de estos objetivos, el programa se basa en los siguientes componentes:

1. Espacios de referencia: son conceptualizados desde el programa como «ámbitos de encuentro entre pares» y tienen como finalidad utilizar las potencialidades del estudiante para mejorar su inserción en la educación, aumentar sus capacidades de aprendizaje y superar factores que puedan incidir en su desestímulo. Esto se implementa generando espacios donde estudiantes de educación terciaria, universitaria o de formación docente actúan como «referentes pares». En estas instancias semanales se desarrollan diversas actividades, que, si bien cuentan con orientaciones generales por parte del programa, dependen de cada espacio, pero incluyen apoyo académico, recreación, etc. Se organizan en instancias semanales de dos horas de duración y tienen la particularidad de ser abiertas a todos los estudiantes del centro educativo, no solo a aquellos que reciben la beca o se inscribieron al programa. Con esto se busca extender los efectos del programa más allá del conjunto de becados.
2. Becas: se trata de un apoyo económico que busca contribuir al acceso y permanencia de los jóvenes en la educación media, dado que el aspecto económico configura una variable importante para lograr este fin. Para su otorgamiento se tiene en cuenta el grado de vulnerabilidad socioeconómica del postulante, mediante la aplicación del ICC. El programa reconoce el desafío de utilizar una beca monetaria en una propuesta como Compromiso, con múltiples estrategias y componentes, en el sentido de que no se pretende que sea vista como central. Esto supone entenderla como un instrumento más, que necesariamente debe ir articulado a otros dispositivos y estrategias educativas. La beca no es en sí misma un componente independiente, ya que toda vez que se otorga una beca se firma un acuerdo de seguimiento con el estudiante, como se verá a continuación.
3. Acuerdos educativos: existen dos tipos, de seguimiento y de acompañamiento.
 - a. El acuerdo de seguimiento consiste en la firma de un documento formal donde cada parte (estudiante, familia y centro educativo) asume compromisos y responsabilidades interconectadas, que habilitan al cobro de la beca de estudio. Para los becados, entonces, la firma de este acuerdo es un elemento ineludible, dado que no representa una mera formalidad para el otorgamiento de la beca, sino que pretende ser un instrumento de seguimiento de la integración del estudiante a los distintos espacios (aula, centro educativo y espacio de referencia), así como asistencia del estudiante y participación en las diversas actividades curriculares y no curriculares.
 - b. El acuerdo de acompañamiento, que se implementó a partir del 2012 como variante del componente, consiste en el seguimiento educativo de aquellos estudiantes que el centro considera que se encuentran en una situación educativa vulnerable, independientemente de que se hayan postulado o reciban la beca. A partir de esta estrategia se establecen metas educativas a cumplir en determinado período de tiempo. La unidad de gestión del programa define los criterios operativos para que cada centro participante seleccione un máximo de 20 estudiantes (no necesariamente becados) para la firma del acuerdo de acompañamiento. Se toman en cuenta aspectos relativos a la realidad de los estudiantes, tales como: el número de asignaturas pendientes (a ser aprobadas), que trabajen de forma remunerada o no remunerada (ayudando a su familia en tareas del hogar o de cuidado por ejemplo), situaciones de embarazo o que tengan hijos a cargo, estudiantes con capacidades diferentes, así como otras situaciones que el equipo docente u otros actores del centro consideren que pueden incidir en forma negativa en la trayectoria educativa del estudiante.

Para su implementación el programa define tres figuras (actores) claves: articulador pedagógico, articulador de cercanías y referentes pares.

1. El articulador pedagógico es una figura central para la referencia institucional del programa. En conjunto con el equipo de dirección de cada centro educativo, articula los distintos componentes,

- acompaña el trabajo de los referentes pares, realiza el seguimiento de los acuerdos educativos en el centro y es el responsable de favorecer las condiciones para el desarrollo de las líneas de acción que este supone, es decir, propicia el cumplimiento de los objetivos propuestos por medio de la coordinación de acciones con todos los actores implicados.
2. La figura del articulador de cercanías es introducida en el diseño 2012 y su principal cometido es el apoyo a la implementación del programa a nivel territorial. Se trata de un actor que no inscribe su trabajo en un determinado y único centro educativo y sus tareas específicas consisten en conformar un equipo de trabajo entre los referentes pares, el articulador pedagógico y otros actores, con el fin de brindar apoyo técnico en la planificación, implementación y evaluación de las actividades del programa en cada centro perteneciente a determinada región. A la vez, el articulador de cercanías debe participar y apoyar a la unidad de gestión en la planificación, ejecución y evaluación de encuentros regionales y nacionales de coordinación y capacitación que se realizan en el marco de programa.
 3. Los referentes pares son estudiantes de nivel terciario y universitario que trabajan conjuntamente con los estudiantes del centro en los ya mencionados espacios de referencia. Uno de los puntos centrales en la concepción de esta figura es que desde su condición o rol de estudiantes pueden lograr un acercamiento a los participantes del programa y promover así espacios de mayor confianza entre pares. El rol de los referentes pares consiste en acompañar a los estudiantes y establecer un proceso de aprendizaje conjunto que, mediante la promoción de procesos motivacionales y relacionales, incida favorablemente en las trayectorias educativas individuales. En el 2011 se inscribieron 800 aspirantes para desempeñarse como referentes pares y 1000 en el 2012, de los cuales efectivamente realizaron la tarea aproximadamente la mitad.

Nota metodológica

Los datos que se presentan a continuación corresponden a registros administrativos del programa. Asimismo, se recurre a información cualitativa generada a partir de los diseños de evaluación cualitativa tanto para el 2011 como para el 2012.

La estrategia de evaluación de Compromiso Educativo apuntó a evaluar íntegramente el programa en los centros educativos participantes. Con ese fin, se desarrolló una evaluación conjunta y comparativa entre 2011 y 2012, donde se combinaron técnicas cuantitativas y cualitativas.

Para el 2011 se puso énfasis en conocer los procesos vinculados a la instalación del programa en los centros, tanto desde el punto de vista de los estudiantes como de los demás actores y de los centros educativos. De todos modos, se realizó una evaluación de impacto a nivel de centro y de resultados para los estudiantes.

En el 2012, ya con un programa con mayor cobertura, se decidió poner énfasis en lo cuantitativo, aunque manteniendo la dimensión cualitativa, para lo cual además de utilizar los registros administrativos del programa y los del CES y del CETP, se realizó una encuesta panel a estudiantes de 41 centros de todo el país en los que se implementaba el programa. Además, en base a esta encuesta y a los resultados educativos se realizará una evaluación de impacto del programa, que se encuentra actualmente en proceso de elaboración por parte de DINEM-MIDES y DIEE-CODICEN.

En dicho año la estrategia cualitativa fue abordada mediante la realización de entrevistas individuales y grupales, con el objetivo de retomar los principales lineamientos del 2011, revisar la continuidad de fortalezas y debilidades, indagar en la opinión de los entrevistados sobre los cambios introducidos en el 2012 y conocer las opiniones y sugerencias de los diferentes actores.

Se recuerda que la regla de participación en Compromiso Educativo tiene dos niveles: en el primero, se encuentra la elección de los centros participantes del CES y el CETP, mientras que en el segundo, dentro de los inscriptos en dichos centros, se aplica un ranking por ICC para la asignación de las becas a los postulantes. Más allá de que al aumentar el número de becas se capte un espectro más amplio de valores del ICC, en la selección de los centros participantes se juega una parte importante de la focalización del programa.

Cuadro 156. Técnicas de evaluación, instrumentos y fuentes de datos, 2011-2012

		2011	2012
Entrevistas a actores (evaluación cualitativa)	Técnica	Entrevistas	Entrevistas
	Actores	Participantes/no participantes	Participantes con acuerdo de acompañamiento
		Articuladores pedagógicos	Articuladores pedagógicos
		Referentes pares	Referentes pares
		Dirección	Dirección
		Adscripción	Adscripción
		Docentes	Docentes
	Muestreo	Teórico (región, tamaño, % becas)	Teórico (región, año, CES/CETP)
Casos	8 centros	6 centros	
	89 entrevistas	52 entrevistas	
Encuesta panel (evaluación cuantitativa)	Técnica		Encuesta longitudinal (dos ondas: julio y noviembre)
	Actores		Estudiantes
	Muestreo		Por conglomerado
	Casos		41 centros
		3300 (julio) / 2772 (noviembre)	
Registros administrativos (evaluación cuantitativa)	Registros de CES/CETP	Resultados CES/CETP	Resultados CES/CETP
	Registros del programa	Cobertura y perfil de los postulantes y becados	Cobertura y perfil de los postulantes y becados

Cuadro 157. Dimensiones de la evaluación, 2011-2012

Procesos de implementación	Objetivo	Generación de insumos de reflexión sobre el diseño del programa y su implementación. Fortalezas y debilidades.
	Instrumentos	Información cualitativa a través de entrevistas en profundidad a diferentes actores del centro + encuesta a estudiantes.
Evaluación de participación	Objetivo	Cobertura y perfil/niveles y tipos de la participación de los estudiantes/motivos de participación-no participación/expectativas/valoración-satisfacción con CE/características de los estudiantes según participación-no participación.
	Instrumentos	Registros administrativos, encuesta a estudiantes + información cualitativa.
Resultados	Objetivo	Reportar indicadores cuantitativos sobre cada componente del programa que permitan analizar hechos estilizados.
	Instrumentos	Encuesta a estudiantes + información cualitativa de otros actores.
Impacto	Objetivo	Conocer los efectos académicos del programa a nivel de estudiantes y a nivel de centro.
	Instrumentos	Bases SECLI y UTU + encuesta estudiantes.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Como se observa en el cuadro 158, la proporción de personas de 18 y más años del país que ha alcanzado el nivel de secundaria segundo ciclo es de 1 de cada 4. Vale tener en cuenta que este cálculo no distingue si finalizó o no el nivel, con lo cual es de esperar que la proporción que haya completado el nivel sea algo más baja.

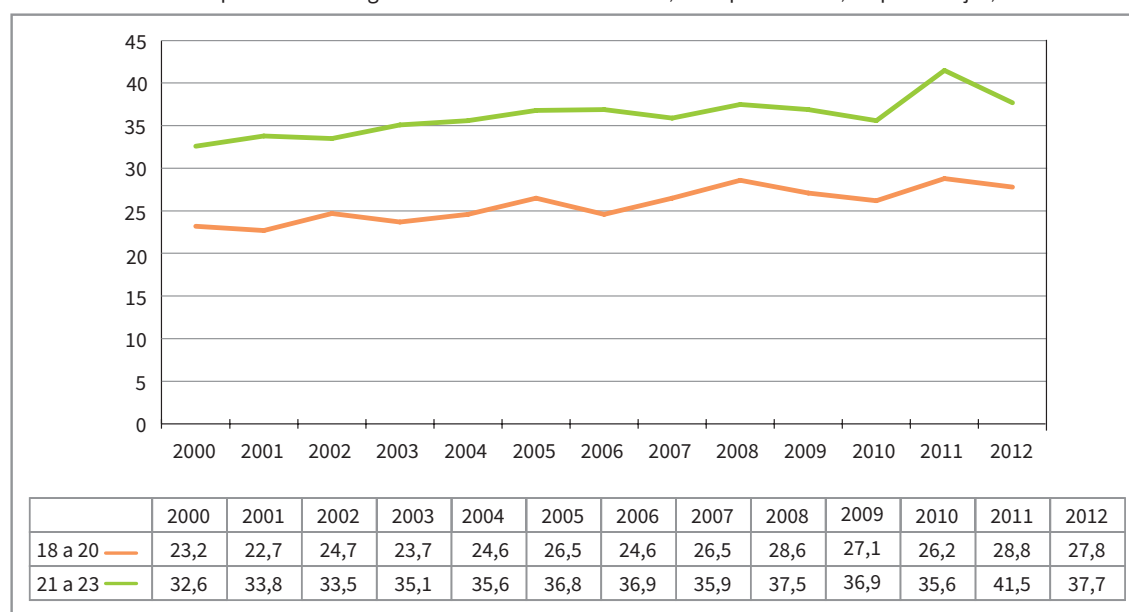
Cuadro 158. Nivel educativo máximo alcanzado por las personas de 18 y más años, total país, en porcentajes, 2011

Nivel educativo alcanzado	%
Sin instrucción	0,0
Educación inicial	1,1
Educación primaria especial	0,6
Educación primaria	30,4
Ciclo básico o enseñanza técnica básica	22,9
Bachillerato medio o técnico medio	25,5
Terciario	19,6
Total	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de la ECH del INE, 2011.

En este sentido, el gráfico 136 presenta, para el período 2000-2012, la evolución del porcentaje de personas que culminaron la EMB, entre 18 y 20 años, por un lado, y 21 y 23, por otro. Si bien hay una leve mejora, no existe una variación importante y, para el 2012, el porcentaje de culminación de dicho nivel educativo continúa siendo bajo para ambos grupos de edad.

Gráfico 136. Jóvenes que culminan segundo ciclo de educación media, total país urbano, en porcentajes, 2000-2012



Fuente: Reporte social 2013.

El cuadro 159 permite analizar la culminación de la educación media por parte de los jóvenes de 18 a 20 años para el período 2010-2012. Por región se aprecia un aumento para Montevideo y para interior, aunque dicho porcentaje siempre es menor para los jóvenes del segundo caso. Según el sexo de los jóvenes, se aprecia una diferencia importante a favor de las mujeres, que se mantiene alrededor de los 15 puntos porcentuales en los años considerados.

Cuadro 159. Jóvenes de 18-20 años que culminan educación media, total país, en porcentajes, 2010-2012

	2010	2011	2012
Región			
Montevideo	30,7	34,1	33,5
Interior	21,8	23,4	24
Sexo			
Varones	18,6	21	21,1
Mujeres	31,8	34,4	34,6
Quintiles			
1	7,1	9,3	9,9
2	15,4	22	21,2
3	23,4	33,2	34,2
4	36,6	46,4	50,2
5	57,2	65,4	70,2

Fuente: *Reporte social 2013*. DINEM-MIDES basado en ECH 2012.

Al realizar una apertura por quintiles de ingreso, se observa una importante y sostenida inequidad que favorece a aquellos jóvenes provenientes de hogares de mayores ingresos. Para el 2012, por ejemplo, el porcentaje de culminación de los más ricos era prácticamente 7 veces el de aquellos de menores recursos.

Recursos

El cuadro 160 presenta los recursos humanos empleados por el programa en los años 2011 y 2012. Se aprecia, concomitantemente con la ampliación del programa, el aumento de la dotación de articuladores pedagógicos en el 2012 y la creación en el mismo año del rol de articulador de cercanía.

Cuadro 160. Recursos humanos del programa, 2011-2012

RRHH	2011	2012
Responsables técnicos CODICEN	1	2
Responsables técnicos CES	1	1
Responsables técnicos CETP	1	1
Responsables técnicos CFE	1	1
Responsables técnicos MEC	1	2
Responsables técnicos INFAMILIA/INJU	2	3
Responsables UDELAR	2	3
Articuladores pedagógicos CODICEN	45	66
Articuladores de cercanías MIDES	0	9
Docentes Progresá UDELAR	5	5
Total	59	93

Fuente: Elaborado por la DINEM basado en datos provistos por la Unidad de Gestión de Compromiso Educativo.

Cuadro 161. Presupuesto anual ejecutado, 2011-2012

	2011	2012
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	108.739	127.080

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

Perfil sociodemográfico de los postulantes

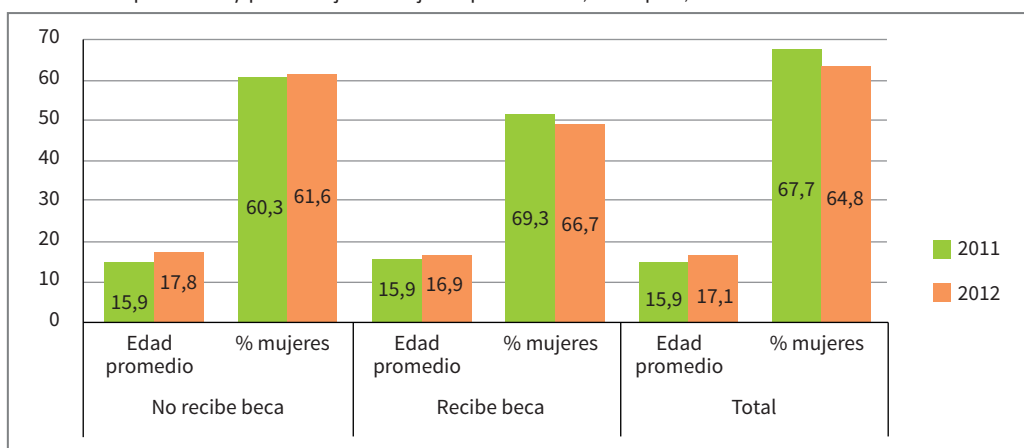
El número de postulantes a la beca en el 2011 fue 2086, con 1659 becas (79 %), mientras que en el 2012 se inscribieron vía web 6952 personas, de las cuales recibieron beca 4347 (62 %).

En relación a la distribución por edades y sexo de los alumnos postulantes, para el 2011 el promedio general de edad era de 16 años,¹⁴⁰ siendo mayor en los alumnos de CETP (casi 17 años en UTU-CETP frente 15 años y medio en CES). Tanto los solicitantes como los becados fueron mayoritariamente mujeres (casi 70 % en ambos casos), reflejando la estructura por sexo en la EMS.

A su vez, existen diferencias en la distribución por sexo de los postulantes entre los tipos de centros: 46 % de hombres en el CETP y 25 % en el CES.

Los estudiantes que se postularon a la beca en el 2012 fueron, en promedio, un año mayores que los postulantes del año anterior. Además, quienes recibieron la beca eran algo mayores que los denegados. Este incremento en la edad es congruente con el ingreso al programa de estudiantes de segundo año de EMS. Al igual que en el 2011, la mayor parte de los postulantes fueron mujeres (64,8 %).

Gráfico 137. Edad promedio y porcentaje de mujeres postulantes, total país, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Nota: se presenta el porcentaje de mujeres para simplificar la presentación gráfica; los porcentajes de varones son la diferencia entre los de mujeres y el 100 %.

140. El desvío respecto a la media es en ambos casos (becados y no becados) de dos años y medio. Cabe aclarar que los alumnos del CETP tienen un promedio de edad mayor respecto al CES, por lo cual el desvío no se ajusta a las edades esperadas para cada nivel.

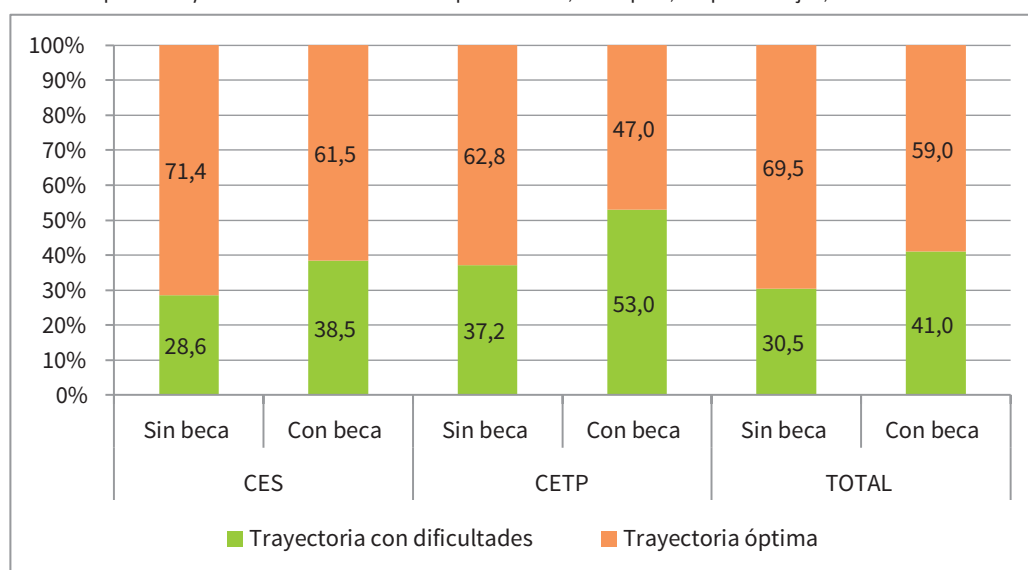
Los postulantes del 2011 declaran que la principal razón para participar del mercado de trabajo es la necesidad de ayudar económicamente en su hogar (63,7 %) y esta fue la razón más fuerte entre los becados (dos tercios la señalaron como principal razón). El siguiente motivo de peso fue la percepción del trabajo como forma de independizarse, motivo que representó un 19 % para el total y casi un 29 % para los postulantes no becados.

En el 2012 las razones que declaran los estudiantes para incorporarse al mercado laboral siguen la misma tendencia que en el año anterior.

Trayectorias educativas de los postulantes con y sin beca en secundaria y UTU

Para analizar las trayectorias educativas de los postulantes se construyeron dos categorías. Por un lado, se consideraron aquellos postulantes que nunca habían repetido ni abandonado en la educación media (trayectoria «óptima») y, por otro, quienes experimentaron alguna de esas situaciones (trayectoria «con dificultades»). Con estas categorías, se observa para el 2011 que quienes recibieron la beca tenían mayor incidencia de trayectorias con dificultades, particularmente los estudiantes del CETP. Para el 2012, la relación se invierte aunque la magnitud de la diferencia es bastante menor.

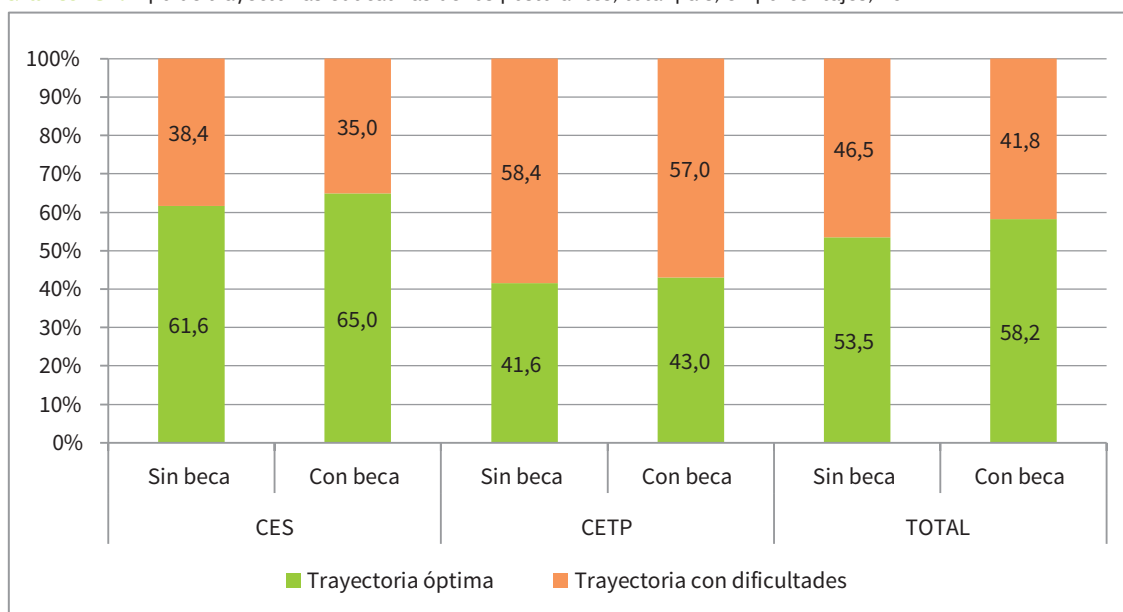
Gráfico 138. Tipo de trayectorias educativas de los postulantes, total país, en porcentajes, 2011



Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Al 2012, el análisis de trayectoria permite apreciar un patrón diferenciado entre los postulantes por tipo de centro. Mientras que más del 60 % de los postulantes del CES presentan trayectorias óptimas, aproximadamente el mismo porcentaje de postulantes del CETP muestran la situación inversa. Además, se observa que a diferencia de los postulantes del 2011, quienes no recibieron la beca tenían mayor incidencia en trayectorias educativas con dificultades que quienes las recibieron.

Gráfico 139. Tipo de trayectorias educativas de los postulantes, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

A continuación se presenta la descripción de la cobertura en términos de departamentos, centros y becas otorgadas por Compromiso Educativo en los dos primeros años de implementación.

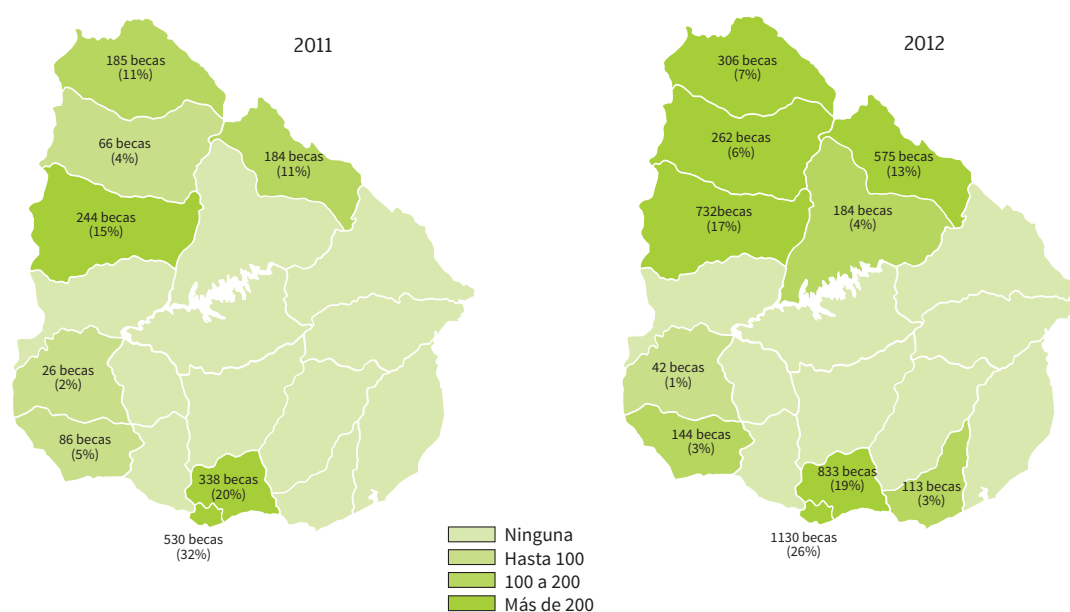
Cuadro 162. Cantidad de centros Compromiso, total país, 2011-2012

Educación media	2011		Total	2012		Total
	Montevideo	Interior		Montevideo	Interior	
CES	9	21	30	11	28	39
CETP	3	6	9	8	16	24
Total	12	27	39	19	44	63

Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Entre los años 2011 y 2012 la cantidad de centros participantes del programa pasó de 39 (30 liceos y 9 escuelas técnicas) a 63 (39 liceos y 24 escuelas técnicas). La distribución de los centros estuvo en ambos años concentrada en el interior del país e incluso el aumento en el 2012 fue mayor para los centros ubicados en el interior que para los de Montevideo.

Gráfico 140. Becas otorgadas por departamento, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Cuadro 163. Cantidad de becas otorgadas por Compromiso Educativo según departamento, total país, 2011-2012

Departamento	2011		2012	
Montevideo	530	31,9 %	1130	26,0 %
Artigas	185	11,2 %	306	7,0 %
Canelones	338	20,4 %	833	19,2 %
Colonia	86	5,2 %	144	3,3 %
Maldonado	0	0	113	2,6 %
Paysandú	244	14,7 %	732	16,9 %
Rivera	184	11,1 %	575	13,2 %
Salto	66	4,0 %	262	6,0 %
Soriano	26	1,6 %	42	1,0 %
Tacuarembó	0	0,0 %	184	4,2 %
Sin datos	0	0	22	0,5 %
Total	1659	100,0 %	4343	100,0 %

Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Sin embargo, aunque el número de centros esté más concentrado en el interior, la cantidad de becados es mayor para Montevideo y Área Metropolitana que para cualquier otro departamento, lo cual está relacionado con el hecho de que la matrícula de esos centros es mayor. De todos modos, la proporción de becas en la capital del país disminuye en el 2012.

Cuadro 164. Cantidad de becas otorgadas por Compromiso Educativo según sexo, total país, 2011-2012

Sexo	2011		2012	
	Masculino	510	30,7 %	1445
Femenino	1149	69,3 %	2898	66,7 %
Total	1659	100 %	4343	100 %

Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa.

Al igual que con el número de centros, la cantidad de becas otorgadas por el programa aumentó sensiblemente entre los años 2011 y 2012, pasando de 1659 a 4343, con lo cual el número de becas más que se duplicó para el período. Se mantuvo el sesgo femenino entre los becados, aunque disminuyó levemente en el 2012.

Resultados

A continuación se presentan los resultados de los estudiantes becados por Compromiso Educativo en el 2011, para ambos subsistemas (CES y CETP) por separado y en centros participantes. Los datos corresponden a los estudiantes de Compromiso Educativo que asisten a liceos del CES en el 2011, por razones de disponibilidad de información.

Cuadro 165. Resultados comparados becados y resto de 1.º de EMS de centros CES participantes del programa según sexo, total país, en porcentajes, 2011

		Varón	Mujer	Total
Beca CE	Promoción	66,3	70,7	69,4
	Repetición	22,5	20,2	20,9
	Repetición por inasistencias	11,2	9,1	9,7
Resto	Promoción	59,3	67,7	64,3
	Repetición	23,1	19,4	20,9
	Repetición por inasistencias	17,6	12,9	14,8
Total	Promoción	60,2	68,3	65,2
	Repetición	23,0	19,5	20,9
	Repetición por inasistencias	16,8	12,2	13,9

Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa y CES.

Del cuadro 165 se desprende que los becados por el programa en el 2011 tuvieron un mayor nivel de aprobación que el resto de los estudiantes de primer año de EMS de los centros participantes (69,4 % frente 64,3 %). Además, las mujeres presentan, para ambos grupos, niveles superiores de promoción que los hombres.

Si utilizamos la repetición por inasistencias como aproximación al abandono dentro del año, se observa que una vez más los becados por Compromiso están en mejor situación que los no becados, presentando un 9,7 % de repetición por tal motivo, frente a un 14,8 %. Se destaca en particular la diferencia entre los estudiantes varones becados y el resto (11,2 % versus 17,6 %).

Cuadro 166. Resultados comparados becados y resto de 1.º de EMS (solo EMT y EMP) de centros CETP participantes del programa, total país, en porcentajes, 2011

		Varones	Mujeres	Total
Beca CE	Aprobó	65,0	70,0	66,5
	Desvinculación	22,0	15,0	19,8
	Repetición	13,0	15,0	13,6
Resto	Aprobó	60,1	59,8	60,0
	Desvinculación	27,1	26,9	27,0
	Repetición	12,8	13,3	13,0
Total	Aprobó	60,6	60,3	60,4
	Desvinculación	26,6	26,4	26,5
	Repetición	12,8	13,3	13,1

Fuente: DINEM-MIDES/DIEE-ANEP basado en registros administrativos del programa y UTU.
Notas: EMP: educación media tecnológica. EMP: educación media profesional.

Al analizar los resultados obtenidos para los centros del CETP,¹⁴¹ observamos una situación similar para los estudiantes del CES. Es decir, mayor nivel de aprobación para los becados que para el resto (66,5 y 60 %), así como, sobre todo entre los becados, mejores resultados para mujeres que para hombres. En cuanto a la desvinculación en el caso de las mujeres becadas se observa una diferencia mayor respecto a las no becadas (15 % versus 26,9 %).

Es importante señalar que los resultados presentados en este apartado son de carácter descriptivo y dan cuenta de las tasas medias de desempeño de los estudiantes en los distintos grupos de interés (estudiantes becados en el marco de Compromiso Educativo en relación a los valores medios en el resto de la EMS). Sin embargo, en función de la orientación de Compromiso Educativo, que se observa en el criterio de selección de su población objetivo, los beneficiarios del programa tienen características que los hacen más vulnerables en su trayectoria educativa; en consecuencia, corresponde asumir los resultados y diferencias presentadas como una primera y necesaria aproximación a los resultados del programa, pero que necesariamente debe ser refinada mediante el control del grupo de comparación. En este sentido, a solicitud del programa, actualmente se desarrolla una evaluación que permitirá determinar con precisión un grupo de comparación y así estimar el impacto del programa.

Cuadro 167. Síntesis de resultados evaluación cualitativa

A través de los dos años de implementación, se aprecia un proceso de maduración de la inserción de Compromiso Educativo en los centros educativos y de afianzamiento en las dinámicas institucionales. Uno de los principales indicadores en este sentido es la disminución de prejuicios y temores por parte de los actores institucionales, así como la disminución de la centralidad asignada al componente beca, apreciándose además un avance en la valorización de los restantes componentes del programa.

Pese a los avances en el valor asignado a los espacios de referencia, siguen encontrándose dificultades en la convocatoria de los estudiantes para participar en ellos y continúa habiendo una participación mayoritaria de becados.

El acuerdo de acompañamiento es el componente que muestra mayores niveles de desconocimiento y de confusión. Esta ha sido una de las principales innovaciones del diseño propuesto para el 2012, su primer año de implementación; se comenzó a efectivizar sobre mediados de año.

Finalmente, vale resaltar la consolidación del rol y la tarea del articulador pedagógico, que son muy bien valoradas por todos los actores y en el 2012 se observa su mayor integración con el resto de los actores.

¹⁴¹ El número de participantes de la beca de Compromiso Educativo en el CETP fue mucho menor que en los liceos, con un total de 257 estudiantes con datos para este informe.

Consideraciones y sugerencias

En el marco de un programa que muestra, en sus dos primeros años de ejecución, un proceso de maduración en su ejecución y apropiación por parte de los centros educativos, donde además los primeros resultados que se esbozan en el 2011 son relativamente alentadores, se señalan, a continuación, una serie de aspectos que en base a la evaluación realizada se entienden requieren la atención y reflexión del programa.

La expansión del programa en el 2012 a nuevos centros y más estudiantes, trajo aparejadas interrogantes sobre la población objetivo y su focalización. En primer lugar, la propia expansión de los cupos para las becas y la mayor institucionalización y maduración del programa determinaron que la composición del conjunto de becados fuera más diversa en su nivel socioeconómico (medido por el ICC) que la que recibió dicha prestación en el 2011. Esto en primera instancia parecería un efecto inevitable, sin embargo, trae consigo la necesidad de analizar este aspecto con más profundidad.

Sobre el componente beca, en particular, si se hace foco en la vulnerabilidad socioeconómica, supone preguntarse sobre la pertinencia de los mecanismos de selección y si se hacen efectivos a la interna del total de postulantes al componente o a la interna de cada uno de los centros en los que el programa se ejecuta. Esto puede suponer problemas de equidad horizontal en la asignación de las becas, así como la necesidad de poner principal atención en los criterios de selección de los centros educativos.

En lo que refiere a la relación entre la Unidad de Gestión y los actores en territorio se observaron demandas respecto a la definición de las acciones a desarrollar en los centros. Así, si bien se valora el grado de autonomía otorgado por el programa a los diferentes actores, también se marca la necesidad de lineamientos que orienten las acciones desde la centralidad.

Por otra parte, las problemáticas anteriormente mencionadas suponen dificultades en otros aspectos de la implementación de algunos de los componentes. En estos dos años persisten atrasos en el desarrollo del programa, lo que podría restringir su capacidad de llegar a tiempo a los estudiantes y, por tanto, no incidir favorablemente en sus trayectorias educativas.

Desde la óptica de la evaluación, la indefinición sobre ciertos aspectos básicos de la implementación (población objetivo, lineamientos generales, estandarización de la convocatoria, actividades a desarrollar, contenidos de los espacios, etc.) redundando en dificultades al momento de monitorear y medir resultados.

Se observaron debilidades en la implementación del sistema de monitoreo, principalmente en el caso de los espacios de referencia, dado que no se realizó el registro de las actividades desarrolladas y las asistencias de los estudiantes en las bitácoras de forma sistemática. Por estas carencias, el programa no logra reportar su cobertura efectiva, más allá del componente beca. En este sentido, se señala la falta de instancias dirigidas a la realización de las tareas de registros.

Consejerías de Salud

Presentación del programa

La propuesta surge a iniciativa del Programa Nacional de Salud de Adolescencia y Juventud del MSP y del MIDES, que en acuerdo con el CES y el CETP establecen la creación de Espacios de Orientación y Escucha en salud integral, de consulta voluntaria y acceso libre para adolescentes y jóvenes en centros de enseñanza media.

El proyecto es coordinado por un equipo operativo conformado por representantes del Programa Nacional de Salud de Adolescencia y Juventud del MSP y un equipo referente de la División Socioeducativa del MIDES, CES y CETP.

El equipo operativo comienza a trabajar para la implementación de este proyecto en el primer semestre del 2011. El Espacio se instaló en los liceos 22 (La Teja), 54 (Prado), 58 (Bella Italia) de Montevideo, y 18 de Mayo (Las Piedras) y Escuela Técnica Paso Carrasco del departamento de Canelones.

Objetivos del programa

El objetivo general del programa es mejorar el acceso de adolescentes y jóvenes, vinculados a centros de enseñanza media, a la salud integral.

Asimismo, procura:

1. Instalar Espacios de Orientación y Escucha en salud integral en al menos siete centros de educación media del sector público del Área Metropolitana.
2. Lograr la validación de los Espacios de Orientación y Escucha por parte de la comunidad educativa.
3. Facilitar la vinculación de adolescentes y jóvenes a los servicios de salud y otros servicios comunitarios, de ser pertinente.

Considerando la salud como un bien social y no como la mera ausencia de enfermedad, sino más bien como una manera de vivir autónoma, solidaria y plena, la promoción de salud debe ser un propósito de la sociedad en su conjunto. La mayoría de los problemas de salud de adolescentes y jóvenes podrían prevenirse o resolverse en la propia comunidad o en el primer nivel de atención de salud. Esto significa una ventaja en muchos sentidos, ya que una intervención a tiempo puede disminuir el sufrimiento y malestar, sus consecuencias negativas, las complicaciones y la persistencia de situaciones evitables y los costos de requerir atención de mayor complejidad.

La creación de espacios de conversación sobre temas de salud, de acceso libre, sin requisitos de ningún tipo, para todos los adolescentes, tiene como principio y como meta acercar el espacio de consulta a los ámbitos cotidianos, estimular la vinculación del joven a los servicios de salud, acortar brechas entre la demanda y la respuesta en orientación en temas de salud.

Concretamente, la propuesta de implementación de Espacios de Escucha y Orientación en temas de salud en centros educativos u otros espacios de participación de adolescentes y jóvenes ofrece la oportunidad de canalizar interrogantes, dudas, planteos directamente en los ámbitos donde transcurre gran parte de la vida cotidiana de la población involucrada.

Los criterios de selección de los espacios fueron:

1. Desarrollo de otros programas, tales como Tránsito entre Ciclos Educativos y Compromiso Educativo.
2. Presencia de servicios de salud dirigidos a adolescentes, tales como Espacios de Salud Adolescentes.

3. Fortaleza territorial en el trabajo en red y trabajo comunitario (SOCAT, nodos, redes locales, organizaciones sociales).
4. Instituciones sanitarias y educativas con apertura al desarrollo de actividades innovadoras e inclusivas.

Implementación

Cada uno de estos espacios está a cargo de dos técnicos con experiencia en trabajo con adolescentes de las siguientes profesiones: psicólogos, asistentes sociales, enfermeros y médicos. Estos tendrán perfil de trabajo sociocomunitario y experiencia en el área de la salud.

Rol y funciones del orientador

Para la realización de estas tareas trabajan en modalidad de duplas en cada uno de los centros mencionados, con 25 horas semanales cada uno.

Vínculo funcional

Los orientadores reportan técnicamente al equipo operativo y administrativamente a la División Socioeducativa del MIDES, durante el período de febrero a diciembre de cada año.

Nota metodológica

Instrumentos

Formulario n.º 1: registro de las consultas. Los equipos técnicos de las Consejerías completan un formulario para cada adolescente que consulta, registran información sobre la temática consultada, el tipo de consulta y la respuesta brindada.

Formulario n.º 2: encuesta adolescentes. Desde el área de monitoreo del MIDES se aplica una encuesta anónima a una muestra de todas las clases de los centros educativos, de modo de relevar el conocimiento de las Consejerías, su uso y percepción.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Es importante destacar el escaso número de estudios epidemiológicos y otros insumos que a nivel general den cuenta de la situación de salud de los adolescentes y jóvenes.

Las problemáticas asociadas a causas de muerte en esta franja son accidentes y efectos adversos, suicidios y homicidios.

Estos aspectos constituyen algunos de los problemas que demuestran la falla de la atención de la salud de los adolescentes y que se deberán abordar desde la óptica de la salud integral, ya que, como es sabido, son las primeras causas de morbilidad a estas edades, en el mundo y también en nuestro

país. Por otro lado, aunque muchas veces resulte difícil, se cree que estas causas de morbimortalidad son prevenibles.¹⁴² Ellas están fuertemente relacionadas a modelos de socialización y oportunidades de inclusión, aspectos en los que se puede incidir en forma oportuna desde la oferta de un primer nivel de atención en salud con capacidad de orientar en el autocuidado, la toma de decisiones y la atención en los distintos servicios de salud, si ello fuese necesario.

Cabe destacar, además, las dificultades de acceso de los adolescentes al sistema de salud, ya que gran parte de estos consultan cuando se enfrentan a situaciones de urgencia sanitaria. Por ello, se vuelven tan importantes las estrategias como las Consejerías, ya que promueven el contacto del adolescente con los servicios de salud y se ubican en espacios de referencia para ellos, como son los centros educativos.

Para dar respuesta a estas problemáticas se ha decidido adoptar el «modelo de atención integral de adolescentes», que se entiende como aquel que:

1. Privilegia la promoción de estilos de vida saludable.
2. Privilegia la prevención de probables riesgos.
3. Se centra no solo en la familia, sino también en el soporte social existente.
4. Cuenta con la activa participación de los jóvenes.
5. Se accede no solo en los servicios tradicionales de salud, sino también en los ámbitos donde los jóvenes habitan, estudian, trabajan o se recrean.
6. La atención es brindada por un equipo de técnicos de distintas disciplinas construyendo procesos de interdisciplina e intersectorialidad, que prepare al equipo y a cada uno de sus integrantes para el abordaje de las diferentes adolescencias y de sus necesidades.¹⁴³

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional (DIGESE) del MIDES.

Cuadro 168. Recursos humanos del programa, 2012

Indicadores	Cantidad
RRHH del programa	9
Responsables técnico	2
Técnicos en los centros educativos	7
Número de OSC convenientes	No corresponde
RRHH de los coejecutores	
RRHH de las OSC convenientes	No corresponde

Fuente: Programa Consejerías de Salud.

¹⁴². Programa Nacional de Salud Adolescente, MSP, 2007.

¹⁴³. *Ibidem*.

Cuadro 169. Presupuesto anual ejecutado, 2012

Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	49.802
--	--------

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES.

Productos

Durante el período agosto-noviembre del 2012 se relevaron las consultas realizadas por los estudiantes, registradas en las cuatro Consejerías recientemente creadas. En total se recibieron 250 fichas, las cuales refieren a 338 estudiantes. De ellos debe decirse que en su mayoría (70 %) tienen entre 14 y 16 años, a la vez que mayoritariamente son mujeres (66 %).

Cuadro 170. Número de fichas de registro de las consultas, 2012

Liceo	Fichas	%
18 de Mayo	24	9,6
22	82	32,8
54	59	23,6
58	85	34,0
Total	250	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Asimismo, se indagó por la forma en que los estudiantes accedieron a los espacios de escucha y se encontró que en su mayoría se acercaron de manera espontánea (75 %), en menor medida por derivación del cuerpo docente (20 %) y escasamente por recomendación de pares (4 %).

A su vez, se recibieron tanto consultas individuales (80 %) como grupales, pero estas últimas fueron mucho más escasas.

Respecto a la temática consultada por los estudiantes, se observa que los temas prioritarios fueron inquietudes acerca de la familia, compartir proyectos personales y convivencia entre pares. En un segundo bloque de consultas se encuentran las relativas a sexualidad y relaciones afectivas, salud mental y malestares físicos. En menor medida, se encuentran las consultas que remiten al estilo de vida, adicciones e imagen corporal.

Cuadro 171. Temática de las consultas realizadas por los estudiantes en el Espacio de Orientación y Escucha, en porcentajes, 2012

Temática consultas	%
Familia	21,3
Compartir proyecto personal	17,7
Convivencia	16,2
Sexualidad y rel. afectivas	11,9
Otros	9,5
Salud mental	9,5
Malestares físicos	7,6
Estilo de vida	2,7
Consumo problemático	2,1
Imagen corporal	1,5
Total	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Por su parte, mediante la elección aleatoria de grupos en cada liceo, se aplicó una encuesta anónima a todos los alumnos que asistieron ese día a clase. El formulario, entre otras cosas indagó acerca del conocimiento del Espacio de Orientación y Escucha por parte de los adolescentes, así como si habían concurrido a dicho lugar y los motivos por los cuales lo hicieron o no.

Consultados respecto al conocimiento de los espacios, 6 de cada 10 alumnos señala saber de su existencia. En lo que tiene que ver con la forma en la que se enteraron de los espacios, casi la mitad de los alumnos señala haberse enterado por los compañeros de clase, al tiempo que un 40 % destaca haberlo hecho por adscriptos y profesores, mientras que el resto fue por directores.

De todas maneras, cuando trascendemos el conocimiento del espacio y nos trasladamos a la asistencia al mismo, el panorama cambia. Esto queda claramente plasmado en los datos, pues la proporción de alumnos que señala haber concurrido a los espacios es mucho más reducida (60 alumnos), lo que implica que solo un 15 % de los alumnos consultados dice haber concurrido. De ellos, el 86 % destaca haber ido acompañado, sobre todo por compañeros de clase.

Cuadro 172. Conocimiento de la existencia de los espacios de orientación y escucha por parte de los estudiantes del liceo, 2012

	Frecuencia	%
Sí	244	60,1
No	162	39,9
Total	406	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 173. Asistencia al espacio de orientación y escucha de parte de los estudiantes del liceo, 2012

	Frecuencia	%
Sí	60	15
No	339	85
Total	399	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Resulta interesante conocer el perfil de las personas que señalan haber concurrido más a los Espacios de Orientación y Escucha. En tal sentido, puede verse que aquellos que más lo hicieron fueron jóvenes de entre 12 y 15 años, en su mayoría mujeres (64 %) y fundamentalmente que estaban asistiendo a tercer y segundo año (43 y 33 %, respectivamente).

Resultados

Los estudiantes que declaran haber asistido al espacio señalan una alta valoración de este, ya que el 65 % de ellos menciona haber recibido respuestas a sus inquietudes.

Por su parte, en cuanto a las respuestas dadas por integrantes de los equipos, la más frecuente fue la de brindar orientación inmediata ante los requerimientos señalados; en segundo lugar, coordinar con el servicio de salud más cercano.

Cuadro 174. Respuestas brindadas por los equipos de orientación y escucha a los estudiantes, en porcentajes, 2012

Se brinda orientación en el momento	67,0
Coordinación con el servicio de salud	11,0
Coordinación con programa del centro educativo	3,0
Se convoca a referente familiar	1,9
Otros	17,0
Total	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Cuadro 175. Opinión de los estudiantes respecto a la recepción de respuesta frente a las inquietudes planteadas en el Espacio de Orientación y Escucha, 2012

	Frecuencia	%
Sí	50	64,9
No	17	22,1
Más o menos	10	13,0
Total		100

Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

En función de los objetivos perseguidos por el programa, se visualiza como una necesidad el poder registrar y constatar lo referente a la articulación con el resto de los programas y actores institucionales que participan en los centros. En este sentido, poder ver cuáles han sido las respuestas a las consultas, a la vez que mejorar y profundizar el mecanismo de monitoreo y evaluación del programa.

Relacionado con lo anterior, debe mencionarse que al momento de la elaboración del presente informe se encuentra en curso una evaluación cualitativa del programa, con el objetivo de profundizar en el conocimiento de sus procesos en la implementación y también de sus resultados. La estrategia adoptada se basa en los discursos de los principales actores involucrados: la dupla de técnicos encargados de los Espacios de Orientación y Escucha, los principales actores de los centros educativos donde se encuentra funcionando el programa (directores, adscriptos y docentes) y los propios usuarios de los espacios (los estudiantes). Esto sin duda brindará elementos que permitirán obtener información de los espacios, de su funcionamiento, su inserción en los centros educativos, así como de la percepción que los actores involucrados poseen de la intervención.

Presentación del programa

Uruguay Integra es un programa socioeducativo llevado adelante por el MIDES desde el 2008 dentro de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad y se entiende como sucesor del programa Construyendo Rutas de Salida, del PANES, 2005-2007.

El programa tiene como objetivo principal promover la integración e inclusión social de sectores de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad social, posibilitando oportunidades de desarrollo personal y fortaleciendo las capacidades de estos sectores a través de procesos socioeducativos y promocionales, en el marco de la articulación con los organismos con los que se coordinan acciones para la implementación del proyecto.

Los objetivos específicos son:

1. Contribuir a la problematización y el conocimiento de la realidad personal y social, promoviendo el desarrollo de ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos, la expansión de la autonomía crítica y la asunción de una participación activa en la vida económica, social, cultural y política.
2. Promover el desarrollo de aptitudes y actitudes que contribuyan a la inserción laboral, comprendiendo en ello el desarrollo de la lógica matemática y del manejo de la palabra hablada y escrita, contribuyendo a mejorar las condiciones de empleabilidad.
3. Promover la integración y participación en las redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural, a la pertenencia e identificación colectiva y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad.
4. Contribuir a revertir inequidades sociales, asociadas a aspectos de género, raza, etarios, territoriales, discapacidades, entre otros.¹⁴⁴

En los años de implementación de Uruguay Integra, el programa se ha llevado adelante en diversas modalidades. En los años 2009 y 2010 se implementó por medio de las modalidades prórroga, MEVIR, Propuestas Locales, Unidos en la Acción, Rural y Urbana.¹⁴⁵ En los años 2011 y 2012, el programa se dirige al medio rural mediante proyectos a desarrollarse en Cuchilla de Haedo, a la población privada de libertad (PPL) y a la continuación de las Propuestas Locales.

Cuadro 176. Modalidades de Uruguay Integra, 2011-2012

Año	Modalidad	Descripción
2011	Propuestas Locales	Surge como iniciativas de las Mesas Institucionales o los coordinadores territoriales del MIDES para la comunidad donde operan.
2012	Rural: Cuchilla de Haedo	Surge de una coordinación entre MGAP, MSP y MIDES, en el marco del Programa Uruguay Integra del MIDES, con el objetivo de rebatir situaciones de exclusión social, pobreza e indigencia en áreas rurales, particularmente en la zona de Cuchilla de Haedo.
2012	PPL	Propone estrategias para construir alternativas ante las situaciones de vulnerabilidad, priorizando la capacitación laboral como un proceso formativo tendiente a la generación de destrezas y facultades fundamentales para promover la inserción social.

Fuente: DINEM-MIDES, basado en datos proporcionados por el programa.

¹⁴⁴. Informe MIDES 2009-2010.

¹⁴⁵. Prórroga: Los participantes son aquellos que participaron en el 2008 y que por motivos que tienen que ver con la culminación de ciertos procesos, se les permitió continuar con las actividades; MEVIR: trabaja con quienes viven en los complejos habitacionales cooperativos en el medio rural; Propuestas Locales: surge como iniciativas de las Mesas Institucionales o los coordinadores territoriales del MIDES para la comunidad donde operan; Unidos en la Acción: ejecutada por el MIDES como asociado nacional, es una iniciativa del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); rural: trabaja con población de centros poblados alejados de los conurbos urbanos; y urbana: trabaja en los centros urbanos.

Si se consideran aquellas modalidades evaluadas en el período 2011-2012, los objetivos que estas persiguieron fueron los siguientes:

1. La modalidad rural se propuso como objetivo general promover el desarrollo y la integración ciudadana de sectores de la población en situación de pobreza e indigencia, residentes en áreas rurales o en pequeños centros poblados.
2. Por otro lado, PPL planteó como objetivo general contribuir al desarrollo personal e integración ciudadana de las personas privadas de libertad, favoreciendo una efectiva inserción social de quienes egresan y disminuyendo los niveles de reincidencia en el delito.

Nota metodológica

La DINEM, en conjunto con el equipo encargado del programa Uruguay Integra, acordó para el 2012¹⁴⁶ el diseño para la evaluación del programa en sus modalidades rural (Cuchilla de Haedo) y PPL.¹⁴⁷

En el caso de la modalidad rural-Cuchilla de Haedo y de acuerdo con sus objetivos se llevaron adelante las siguientes actividades.

En primer lugar, a partir de un acuerdo entre la USP-DINEM y los responsables de Uruguay Integra, se definió utilizar el formulario que aplica la USP, que permite determinar la población objetivo de los programas de transferencias como AFAM-PE y TUS. La aplicación de este formulario posibilitó que los hogares accedieran al derecho de tales prestaciones y permitió caracterizar la zona de intervención de la modalidad de Uruguay Integra: Cuchilla de Haedo.

En segundo lugar, se llevó adelante una estrategia cualitativa a efectos de conocer en detalle algunos aspectos de la implementación del proyecto y sus efectos y resultados. La técnica utilizada fue la entrevista en profundidad, y fue aplicada a distintos actores involucrados: referentes por los Ministerios, equipos técnicos y actores de la zona Cuchilla de Haedo.

En tercer lugar, se implementó como otro mecanismo para recoger la información la aplicación de formularios electrónicos-web. Se propusieron cuatro formularios. Los primeros dos con un objetivo de registro, mientras que los restantes fueron de carácter evaluativo:

1. Formulario de registro de convenios y coordinadores: registra datos principales de los convenios, datos de la OSC y lugar donde se realizan las actividades, así como los datos básicos del coordinador técnico, como ser: nombres, apellidos, documento de identidad, profesión, teléfono y correo electrónico, entre otros.
2. Formulario de equipos técnicos: permite contar con un registro de los técnicos de las OSC que participan en la implementación del programa. Recoge datos de los integrantes de los equipos técnicos: nombres, apellidos, documento de identidad, profesión, experiencia, entre otros.
3. Formulario de evaluación desde equipos técnicos: tiene como finalidad recabar información de cómo los técnicos del equipo evalúan la experiencia, incluyendo varias dimensiones, como por ejemplo, implementación del diagnóstico participativo, vínculo con los organismos/instituciones de la zona, evaluación de las actividades, logros detectados en la zona, entre otras.
4. Formulario de evaluación desde referentes del proyecto: tiene como objetivo relevar una valoración final de cada uno de los proyectos a partir del seguimiento y acompañamiento realizado.

146. Si bien para el 2011 se llevó adelante un formulario de inscripción para aquellos que participaban de las Propuestas Locales, con el objetivo de medir la cobertura de la modalidad así como contar con el perfil de los participantes, este no funcionó de manera satisfactoria, por lo que no se incluyen los datos obtenidos respecto a este año.

147. Se definieron estas modalidades de acuerdo a una priorización dados los tiempos y recursos disponibles para la evaluación y el seguimiento.

Por otro lado, para el caso de la modalidad PPL, se planteó una estrategia cualitativa, incluyendo tres proyectos de los ocho que se implementaron en el 2012. La entrevista semiestructurada fue la técnica utilizada y fue aplicada a distintos actores: referentes por los Ministerios, autoridades de la institución carcelaria, equipos técnicos, población participante y familiares.

A su vez, y al igual que para la modalidad rural, se sumó como mecanismo complementario la aplicación de formularios electrónicos-web para la recolección de información de la totalidad de los proyectos implementados. Los formularios utilizados fueron los mismos que para la modalidad rural, a diferencia del formulario de evaluación desde equipos técnicos, que no fue aplicado para esta modalidad.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Si se consideran las distintas modalidades del programa, no se tiene una población objetivo estrictamente definida, sino que se trabaja con distintos perfiles, por lo cual no es posible realizar una estimación de esta. Por este motivo, en términos generales, se tomarán los datos de contexto presentados en el primer capítulo del informe, referidos a indicadores a nivel nacional de pobreza en personas y hogares, a nivel regional y departamental.

De todas maneras, cabe señalar algunos insumos que aportan al conocimiento de la población objetivo de las modalidades evaluadas.

Si se hace referencia a la modalidad rural, se presentan a continuación datos obtenidos por medio del Censo 2011 referente dicha población. Dado que no es posible delimitar la Cuchilla de Haedo a partir de los datos obtenidos en el censo, se decidió trabajar con aquellas localidades rurales, para los departamentos que la componen, con el objetivo de dar cuenta de una breve caracterización (sexo y edad) de dicha población. En este sentido la población, según datos del censo, para los departamentos mencionados asciende a 32.999 habitantes. Si se observa la distribución por sexo, hay una prevalencia de varones: 56 %, frente a 44 % de mujeres.

Cuadro 177. Distribución de personas en el medio rural según sexo y departamentos (Cuchilla de Haedo, área rural), 2011

Departamento	Sexo				Total	
	Varones		Mujeres		Casos	%
	Casos	%	Casos	%		
Artigas	1.977	56,1	1.547	43,9	3.524	100,0
Paysandú	2.476	56,7	1.888	43,3	4.364	100,0
Rivera	4.364	57,4	3.238	42,6	7.602	100,0
Salto	4.318	55,0	3.531	45,0	7.849	100,0
Tacuarembó	5.289	54,8	4.371	45,2	9.660	100,0
Total	18.424	55,8	14.575	44,2	32.999	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en el Censo 2011 del INE.

En cuanto a la distribución por tramos de edad, 37 % de la población tiene más de 45 años y la menor proporción se encuentra en el tramo de 3 años y menos y el de 14 a 18, con un 5,2 y un 8,6 %, respectivamente.

Cuadro 178. Distribución de personas en el medio rural según tramos de edad (Cuchilla de Haedo, área rural), 2011

Tramos de edad	Casos	%
3 años y menos	1.728	5,2
4 a 13 años	5.432	16,5
14 a 18 años	2.845	8,6
19 a 29 años	4.432	13,4
30 a 44 años	6.488	19,7
45 a 64 años	8.088	24,5
65 años y más	3.986	12,1
Total	32.999	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en Censo 2011 del INE.
Nota: Incluye únicamente los departamentos mencionados en el cuadro 178.

En el caso de la modalidad PPL, se tienen dos fuentes de información. Por un lado, se cuenta con datos aportados por el I Censo Nacional de Reclusos, realizado en el 2010 por el Departamento de Sociología-FCS-UDELAR. Por otro lado, se cuenta con información más actualizada, brindada por la División Estadística y Análisis Estratégico, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

Según los datos obtenidos en el Censo en el 2010, se registraron 8492 reclusos. Cabe señalar que de este total, 5831 brindaron toda la información solicitada en el formulario del censo, en 2338 casos se obtuvo información parcial y 323 reclusos se negaron a realizar la entrevista.¹⁴⁸

En cuanto al perfil sociodemográfico, la población carcelaria es mayoritariamente masculina. Las mujeres son menos de 1 de cada 10 censados (8,4 %).

Cuadro 179. Distribución de reclusos según sexo, total país, en porcentajes, 2010

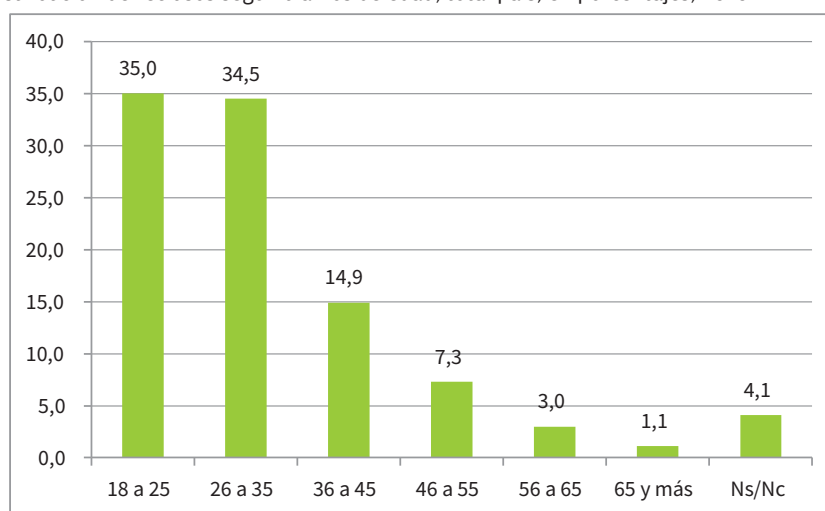
Sexo	%
Varón	91,6
Mujer	8,4
Total	100

Fuente: I Censo Nacional de Reclusos.

Según tramos de edad, hay un predominio de los jóvenes: el 35 % tiene entre 18 y 25 años y el 34,5 % entre 26 y 35. La proporción que tiene más de 55 años representa un 4 %.

148. Debido a la cantidad de formularios incompletos, así como los niveles de no respuesta, se optó por realizar una ponderación de los datos obtenidos para poder hacer una inferencia y así completar los registros de los formularios incompletos. I Censo Nacional de Reclusos.

Gráfico 141. Distribución de reclusos según tramos de edad, total país, en porcentajes, 2010



Fuente: I Censo Nacional de Reclusos.

El porcentaje de reincidentes asciende a 46,6 %, mientras que aquellos que no tienen antecedentes representan el 47,6 % (un 5,8 % no respondió ante esta consulta).

Por otro lado, siguiendo la otra fuente disponible, datos aportados por la División Estadística y Análisis Estratégico, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, se obtiene información para los años posteriores 2011 y 2012: se registraron en el total del país 9185 y 9413 personas privadas de libertad, respectivamente.

En cuanto a las características de la población carcelaria, la mayoría son varones: 92 % en el 2011 y 93 % en el 2012. Del 2006 al 2012, en proporción, solo 7 de cada 100 reclusos eran mujeres.

Cuadro 180. Distribución de reclusos según sexo, total país, en porcentajes, 2011-2012

Sexo	2011	2012
Varón	91,9	93,1
Mujer	7,8	6,9
Total	100	100

Fuente: División Estadística y Análisis Estratégico, Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.

El porcentaje de aquellos que reinciden, tanto en el 2011 como en el 2012, asciende al 59 %.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación en el período 2011-2012.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 181. Recursos humanos del programa, 2011-2012

Indicadores	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa*	15	12
Responsables técnicos	1	1
Supervisores	11	11
Contables	2	0
Administrativos	1	0
Número OSC convenientes	67	28
Modalidad rural	0	7
Modalidad PPL	2	3
Modalidad PL	28	18
Continuidad de Llamado 2010	37	0
RRHH de las OSC convenientes	73	43
Cantidad de equipos técnicos PPL	7	8
Cantidad de equipos técnicos PL (Propuestas Locales)	29	21
Cantidad de equipos técnicos rural	0	14
Cantidad de equipos técnicos llamado 2010	37	0
Coordinadores	73	43
Coordinadores PPL	7	8
Coordinadores PL	29	21
Coordinadores rural		14
Coordinadores llamado 2010	37	0
Técnicos	219	126
Técnicos PPL	22	24
Técnicos PL	87	60
Técnicos rural		42
Técnicos llamado 2010	110	0

Fuente: Programa Uruguay Integra.

Nota: *Cabe aclarar que los recursos humanos contables y administrativos con que cuenta el programa son compartidos, esto es, trabaja, a su vez, para otros programas MIDES.

Cuadro 182. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	16.863.231	18.808.266
En dólares Corrientes	869.194	969.448
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,85 %	0,78%

Fuente: DIGESE-MIDES.

Nota: Cabe aclarar que si bien se presentan la información relevada para las dos modalidades evaluadas, el presupuesto ejecutado refiere a la totalidad del programa.

Productos

Partiendo de las diferencias entre las modalidades evaluadas, en este apartado se muestran los indicadores de producto generados a partir de los instrumentos llevados adelante en la estrategia de evaluación.

Modalidad rural

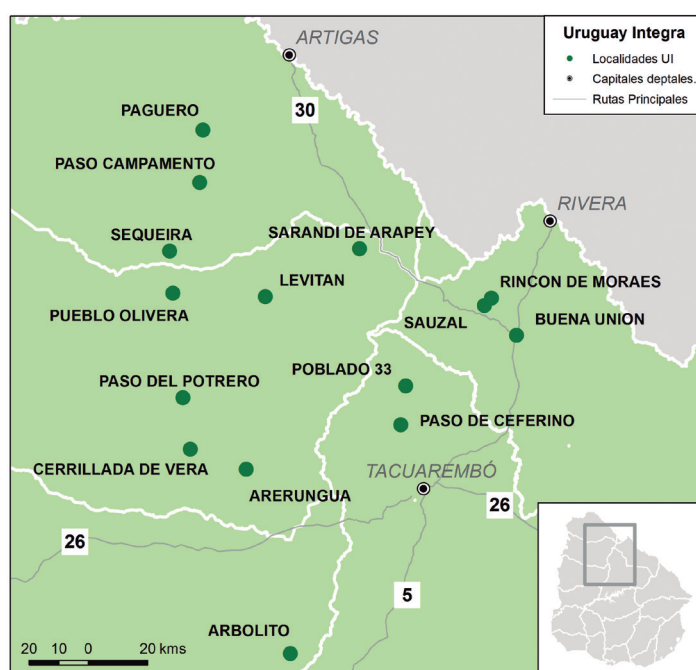
La modalidad rural se implementó a través de 15 proyectos en las siguientes localidades: Poblado 33, Paso de Ceferino, Arbolito-Piedra Sola, Sauzal de Tranqueras, Buena Unión y zonas aledañas, Rincón de Moraes, Ceibal y Camino Fymnsa, Cerrillada de Vera, Levitan, Sarandí de Arapey, Paso de las Piedras de Arerunguá, Paso Potrero, Puebla Olivera, Sequeira, Paso Campamento, Paguero. Dichos proyectos fueron gestionados por ocho OSC, como muestra el cuadro 183.

Cuadro 183. Proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), 2012

Departamento	Localidad	Organización
Tacuarembó	Poblado 33	Asociación Civil Productores de Leche de Tacuarembó
Tacuarembó	Paso de Ceferino	Asociación Civil Productores de Leche de Tacuarembó
Paysandú	Arbolito-Piedra Sola	Asociación Civil Productores de Leche de Tacuarembó
Rivera	Sauzal de Tranqueras	Sociedad de Fomento Rural de Masoller
Rivera	Buena Unión y zonas aledañas	Sociedad de Fomento Rural de Masoller
Rivera	Rincón de Moraes, Ceibal y Camino Fymnsa	Sociedad de Fomento Rural de Masoller
Salto	Cerrillada de Vera	Sociedad Fomento Rural Vera y Cañas
Salto	Levitan	Asociación Fomento Rural Mataojo Grande
Salto	Sarandí de Arapey	Asociación Fomento Rural Mataojo Grande
Salto	Paso de las Piedras de Arerunguá	Sociedad Fomento Rural Basalto Ruta 31
Salto	Paso Potrero	Sociedad Fomento Rural Basalto Ruta 31
Salto	Puebla Olivera	Sociedad Rural de Guaviyú de Arapey
Artigas	Sequeira	CAIFPUSE
Artigas	Paso Campamento	Cooperativa de Lecheros de Artigas (COLEAR)
Artigas	Paguero	Cooperativa de Lecheros de Artigas (COLEAR)

Fuente: DINEM-MIDES, basado en datos proporcionados por el programa.

Gráfico 142. Localidades de la modalidad rural, Cuchilla de Haedo, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

A partir del relevamiento realizado por la USP-DINEM, se presenta a continuación el perfil de los hogares y personas de la zona donde intervino el programa.

En total se relevó información para 344 hogares,¹⁴⁹ distribuidos en distintas localidades de los siguientes departamentos: Artigas, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó.

Cuadro 184. Cantidad de hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), 2012

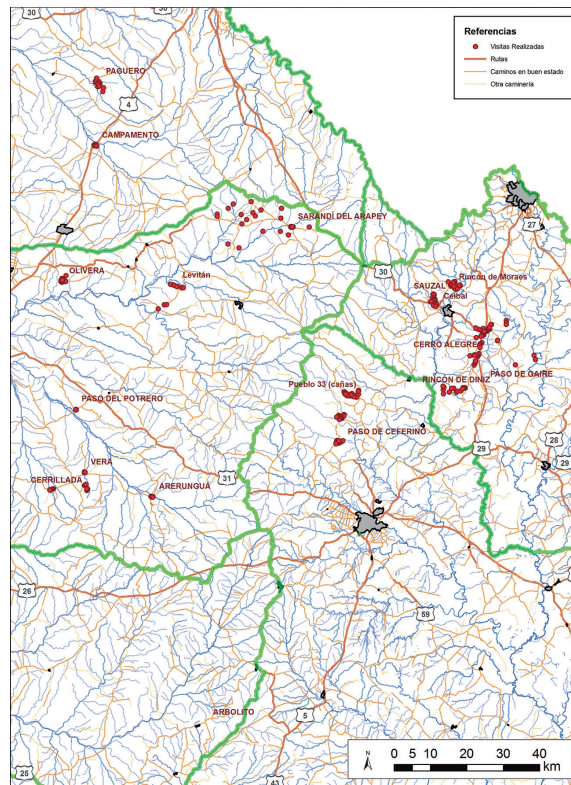
Departamento	Cantidad de hogares relevados
Artigas	63
Paysandú	21
Rivera	91
Salto	126
Tacuarembó	43
Total	344

Fuente: DINEM-MIDES.

El gráfico 143 muestra las visitas realizadas en la zona Cuchilla de Haedo.

149. Cabe señalar que los equipos técnicos que trabajaron en el programa en dicha modalidad hicieron al comienzo un relevamiento o diagnóstico, en el que se contabilizaron un total 572 hogares, de los cuales obtuvieron información de 527. Como la información relevada no fue completa se optó, para realización del perfil, por utilizar lo obtenido por el relevamiento hecho por la USP.

Gráfico 143. Visitas realizadas en la zona Cuchilla de Haedo, 2012

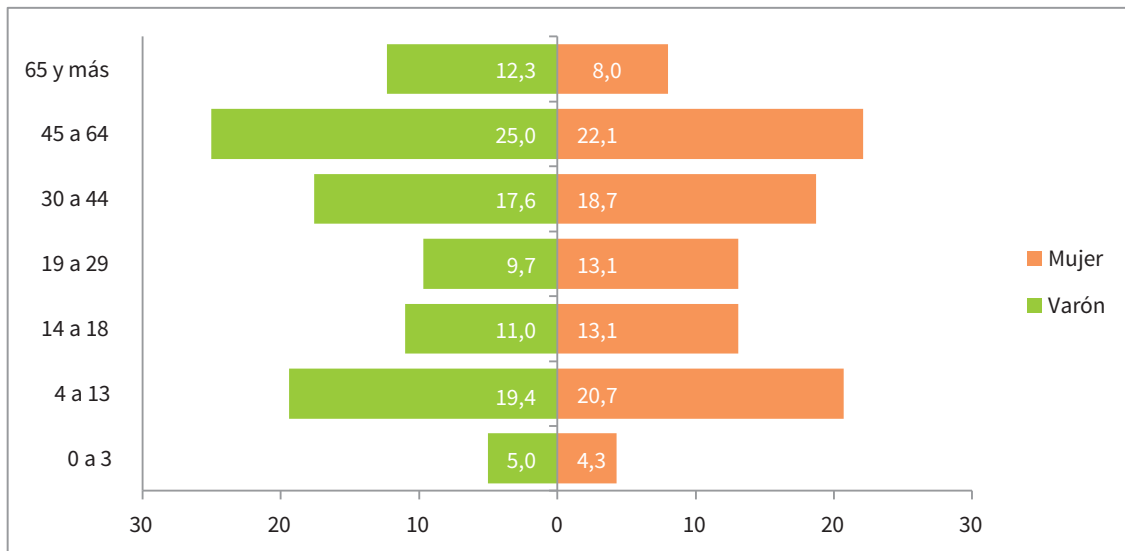


Fuente: DINEM-MIDES.

Los 344 hogares estaban compuestos por 1043 personas, es decir, un promedio de 3 personas por hogar. En cuanto a la distribución por sexo, es pareja, con un leve predominio de los varones: 52 %, frente a 48 % de mujeres.

En cuanto a la distribución por tramos de edad, 38 % son menores de 18 años y el tramo que concentra mayor proporción es el de 45 a 64 años, con un 23 %.

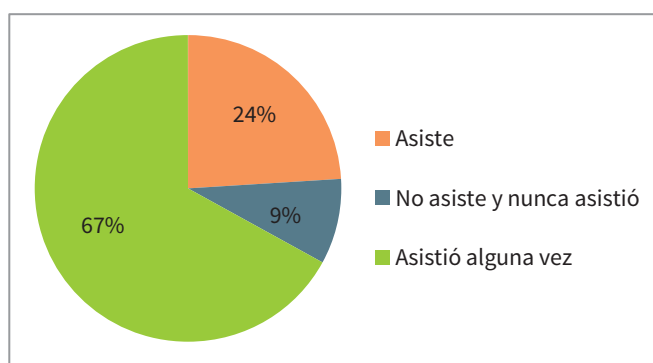
Gráfico 144. Distribución de personas en hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), según sexo por tramos de edad, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto a la asistencia a algún instituto formal, el 24 % de las personas declaran al momento de relevamiento estar asistiendo a uno. El 67 % asistió alguna vez y un 9 % nunca asistió.

Gráfico 145. Distribución de personas en hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), según asistencia a instituto de enseñanza formal, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Según tramos de edad, la mayor cantidad de personas que están asistiendo son las que tienen de 4 a 13 y 14 a 18 años, mientras que aquellos que nunca asistieron se concentran en los extremos de 0 a 3 años y mayores de 64.

Cerca de un 30 % de las personas entre 4 y 18 años no asisten a un centro de educación formal al momento del relevamiento.

Cuadro 185. Asistencia a instituto de enseñanza formal por tramos de edad, 2012

Asistencia a instituto de enseñanza formal	Edad en tramos							Total
	0 a 3	4 a 13	14 a 18	19 a 29	30 a 44	45 a 64	65 y más	
Asiste	0	189	49	4	4	1	0	247
No asiste y nunca asistió	49	10	0	0	1	8	23	91
Asistió alguna vez	0	10	76	114	184	237	84	705
Total	49	209	125	118	189	246	107	1043

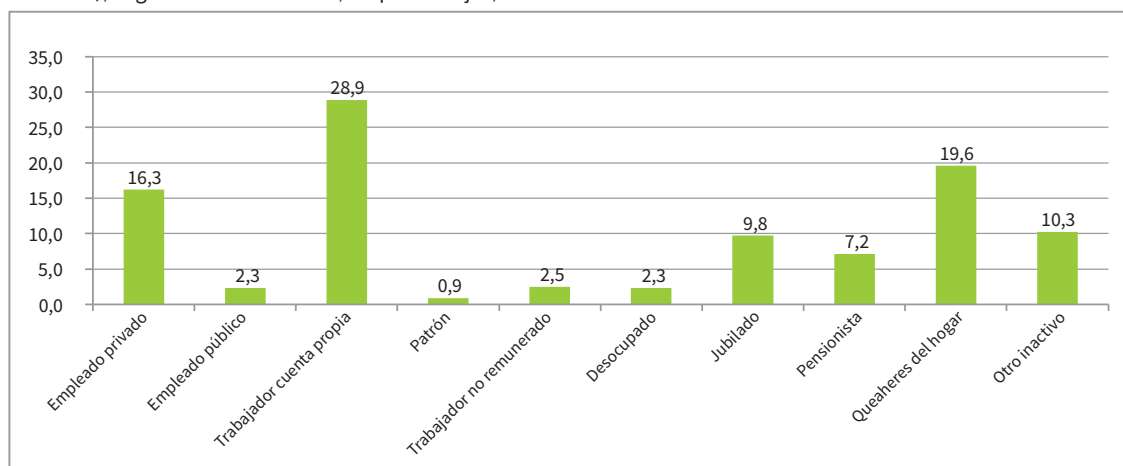
Fuente: DINEM-MIDES.

Del total de las personas, un 30 % tiene primaria incompleta, mientras quienes tienen como máximo nivel educativo primaria representan el 38 %. Cerca del 17 % cursó al menos un año de secundaria, mientras que un 9 % no tiene instrucción.

En cuanto a la situación laboral, la mayor proporción de personas mayores de 14 años (29 %) trabajan por cuenta propia y en menor proporción le siguen aquellos que sostienen dedicarse a los quehaceres del hogar (20 %). Los empleados privados representan el 16 %.

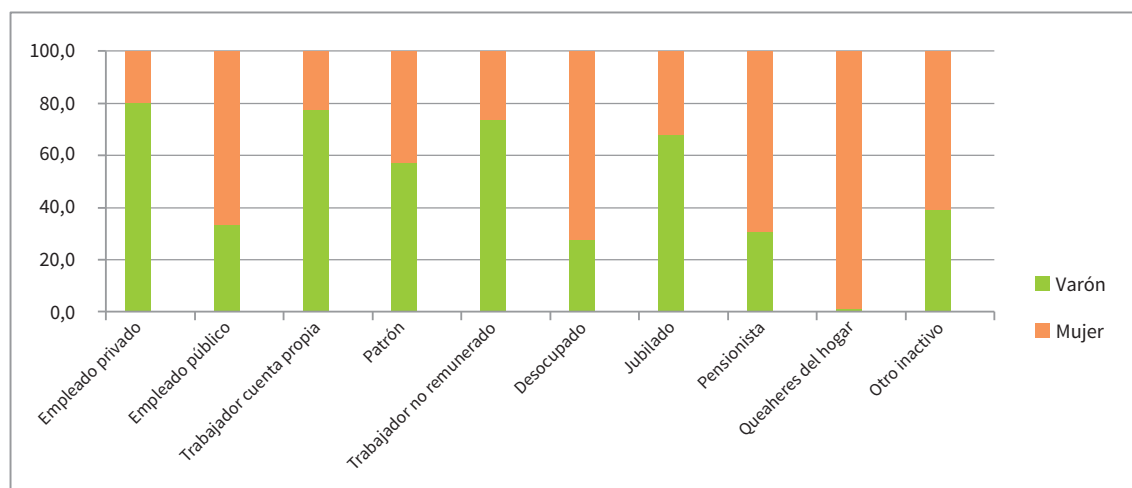
Si se analiza por sexo, dentro los trabajadores por cuenta propia hay una prevalencia de varones: 78 %, frente a 22 % de mujeres. Lo mismo sucede dentro de los empleados privados: 80 %, frente a 20 % de mujeres. Por su parte, hay una mayor cantidad de mujeres desocupadas y para el caso de aquellos que se dedican a los quehaceres del hogar, el 99 % son mujeres.

Gráfico 146. Distribución de personas mayores de 14 años en hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), según situación laboral, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Gráfico 147. Distribución de personas mayores de 14 años en hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), según situación laboral, por sexo, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Al hacer referencia a los hogares relevados, de aquellos hogares con menores de edad, el 90 % son población objetivo AFAM-PE. Con respecto a la población objetivo del programa TUS, 85 hogares superan el umbral (25 %), mientras que si se consideran los hogares que tienen al menos un menor de edad a su cargo, 79 superan el umbral (44 %). Asimismo, un 13 % supera el umbral de TUS doble, mientras que en el caso de los hogares con menores de 18 años el porcentaje asciende a 23 %.

Cuadro 186. Distribución de hogares según si pertenecen a población objetivo TUS y TUS doble, 2012

		Total de hogares		Hogares con menores	
		Frecuencia	%	Frecuencia	%
Población TUS	No	259	75,3	101	56,1
	Sí	85	24,7	79	43,9
Total		344	100	180	100
		Total de hogares		Hogares con menores	
		Frecuencia	%	Frecuencia	%
Población TUS doble	No	300	87,2	138	76,7
	Sí	44	12,8	42	23,3
Total		344	100	180	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Por último, a partir de los datos relevados, se construyen indicadores de riesgo social. En este sentido, se obtuvo que los principales problemas se presentan en las dimensiones vivienda y educación, seguidas de alimentación y salud.

Cuadro 187. Indicadores de riesgo social para hogares relevados, proyectos modalidad rural (Cuchilla de Haedo), 2012

Dimensiones	Indicadores de riesgo social	Población objetivo TUS (ICC)		Total		
		Sí	No			
EDUCACIÓN	Hogares con menores de entre 3 y 14	Todos estudian	55	55	110	129
		Alguno no estudia	10	9	19	
	Hogares con jóvenes de entre 14 y 29	Todos estudian y/o trabajan	37	63	100	162
		Alguno no estudia ni trabaja	36	26	62	
VIVIENDA	Hogares según condiciones de la vivienda (piso, techo y/o baño)	No se detecta emergencia habitacional	22	145	167	344
		En situación de emergencia habitacional	63	114	177	
	Hogares según condiciones de habitabilidad (hacinamiento/colecho)	No se detecta situación riesgosa de habitabilidad	29	232	261	344
		En situación riesgosa de habitabilidad	56	27	83	
SALUD	Hogares con menores de 4 años	Todos cumplen con la periodicidad recomendada en los controles de salud	24	12	36	43
		Alguno no cumple con la periodicidad recomendada en los controles de salud	5	2	7	
ALIMENTACIÓN	Hogares en posible situación de riesgo alimentario	No se detecta riesgo alimentario	65	218	283	344
		Posible riesgo alimentario	20	41	61	
DISCAPACIDAD	Hogares según presencia de discapacidad	Ningún miembro del hogar es discapacitado	73	220	293	344
		Algún miembro del hogar es discapacitado	12	39	51	
VIOLENCIA	Hogares según identificación de situaciones de violencia doméstica	No se detecta violencia doméstica	85	259	344	344
		Se detecta situación de violencia doméstica	0	0	0	
SUSTANCIAS	Hogares según identificación de situaciones de consumo de sustancias psicoactivas	No se detecta consumo de sustancias	85	259	344	344
		Se detecta situación de consumo de sustancias	0	0	0	

Fuente: DINEM-MIDES.

Modalidad PPL

Para el caso de la modalidad PPL los datos con los que se cuentan son los aportados por el programa y refieren sobre todo a cupos y participación en las actividades planteadas por los ocho proyectos desarrollados en ocho cárceles del país, distribuidas en los siguientes departamentos: Montevideo, Artigas, Maldonado, Paysandú, Rivera, Salto, Soriano y Treinta y tres. En estos trabajaron cuatro OSC.

Cuadro 188. Proyectos modalidad PPL, 2012

Departamento	Localidad	Organización
Montevideo	Montevideo	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Artigas	Artigas	Intendencia de Artigas
Maldonado	Maldonado	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Paysandú	Paysandú	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Rivera	Rivera	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Salto	Salto	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
Soriano	Mercedes	Asociación Civil Horizonte
Treinta y Tres	Treinta y Tres	MI-Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados

 Fuente: DINEM-MIDES.
 Nota: MI: Ministerio del Interior.

Gráfico 148. Localidades modalidad PPL, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto a los cupos y participantes de la modalidad PPL no se llevó adelante ningún mecanismo de registro. De todas maneras, según datos aportados por el programa, se cuenta, según cada centro carcelario, con información a detallar. En Montevideo participaron un total de 124 mujeres, de las cuales 75 lo hicieron en instancias grupales y 72 en abordaje individual, no siendo excluyentes.

Si se consideran los departamentos de Paysandú, Rivera, Salto, Soriano y Treinta y Tres, los participantes ascienden a 109. En el caso de Artigas y Maldonado se tiene información para los cupos generados, que fue de 22 y 15, respectivamente.

Cuadro 189. Distribución de participantes de la modalidad PPL según departamento y sexo, 2012

Departamento	Mujeres	Varones	Total
Montevideo	124	0	124
Paysandú	0	10	10
Rivera	12	39	12
Salto	s/d	s/d	25
Soriano	10	15	25
Treinta y Tres	0	37	37

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Resultados

A partir de las evaluaciones realizadas durante el 2012 de las modalidades rural-Cuchilla de Haedo y PPL, se presentan en este apartado los principales resultados obtenidos, de acuerdo a los objetivos propuestos por cada modalidad.

Resultados de la modalidad rural-Cuchilla de Haedo

En cuanto a los logros identificados por la evaluación, se puede ver una valoración cercana entre los referentes territoriales y los equipos técnicos. Se destacan en el discurso de estos actores: la organiza-

ción y participación de los vecinos, el acceso a ciertos servicios y el fortalecimiento de instituciones de la zona, principalmente las sociedades de fomento rural.

En algunos territorios se identifican logros palpables y concretos que tienen que ver fundamentalmente con la parte productiva, el acceso a ciertos servicios de salud y el inicio del trámite para acceder a la TUS. Relacionado a este último punto, se identifica como un avance la visita de la USP del MIDES para comenzar a gestionar las prestaciones sociales correspondientes.

Un aspecto destacado por la totalidad de los actores es el fortalecimiento de las sociedades de fomento rural y del vínculo de los vecinos con estas. Al mismo tiempo, algunos equipos técnicos destacan los logros referidos a la inclusión y participación social, y señalan las dificultades que existían antes de la intervención en este sentido.

Entre los logros que tienen que ver con la materialidad, se señala la concreción de algunas propuestas, aunque con muchas dificultades y cuestiones a mejorar. En este sentido, en algunas localidades se menciona, por ejemplo, la inauguración de policlínicas, si bien esto se logra con mucho esfuerzo y algunas dificultades para contar con los recursos necesarios.

En lo que tiene que ver con la salud, se destaca también la realización de actividades como la feria de salud y otras de promoción de hábitos saludables. En algunos casos, sin embargo, el logro en esta y otras áreas se identifica como sumamente relacionado a redes y capacidades que ya estaban instaladas en territorio y no como un logro específico del proyecto Cuchilla de Haedo. Al mismo tiempo, se señalan las dificultades para contar con recursos que permitan sostener las actividades planificadas.

La valoración de los logros está sujeta al momento de implementación de los proyectos. Algunos entrevistados manifestaron los logros percibidos como avances hacia metas mayores, que con los recursos y el trabajo pertinente podrían concretarse de forma más satisfactoria.

El logro destacado por los actores locales es que la gente se reúne, comparte y está más unida. En el discurso de los entrevistados esto está estrechamente asociado a la presencia de los técnicos, hacia quienes se demanda un acompañamiento que excede la duración del programa. Por momentos esta demanda da cuenta de cierta dependencia sentida en relación a los técnicos y las posibilidades de acceder a bienes y servicios.

En algunos discursos de vecinos se percibe la necesidad de apoyo continuo por parte del equipo técnico. Los actores locales por momentos identifican en ellos la posibilidad de mejorar y conseguir cosas para la comunidad, apropiándose solo parcialmente de los recursos que promueve el proyecto.

Pese a que los logros más mencionados por parte de estos actores tienen que ver con el nivel subjetivo, algunos identifican logros concretos que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona.

Por su parte, algunos actores locales son más críticos y explicitan la dificultad de identificar logros del proyecto. Estas críticas se anudan a la identificación de necesidades locales que se considera que no fueron contempladas por los proyectos. Los logros puntuales que se reconocen son valorados como insuficientes o poco significativos en relación a esas necesidades.

Al consultar a los actores locales por otros logros que hubieran esperado de la intervención, surge que se identifican posibilidades de continuar con los proyectos o generar nuevas estrategias a partir de los implementados y para eso se demanda apoyo de los equipos como forma de asegurar la sostenibilidad de algunas actividades.

En algunos casos se concluye que los logros a nivel social son insuficientes y que las propuestas resultan poco atractivas para la población a la que apuntan. En estos casos se percibe una visión sumamente centrada en las capacidades de los técnicos para lograr cambios a nivel del relacionamiento entre vecinos y la participación social, sin visualizarse la posibilidad de generar propuestas que provengan desde los vecinos.

Por otra parte y considerando la posibilidad de sostener los logros obtenidos, algunos equipos hacen foco en la necesidad de fomentar la autogestión en los actores locales como aspecto fundamental para sostener esos logros.

Resultados de la modalidad PPL

Respecto al cumplimiento de los principales objetivos del programa, en general se tuvo una visión diversa por parte de los actores consultados. Los participantes señalaron aspectos tales como el aprendizaje derivado de los cursos y talleres a los que asistieron, la integración entre pares y la buena convivencia lograda en el centro en general. Por su parte, los equipos técnicos y referentes sostuvieron, además de estos aprendizajes, la instalación de capacidades, la generación de cambios en actitudes y comportamientos de los participantes y la mejora en su vinculación entre sí y para con los demás actores implicados.

Se destacan las actividades realizadas, donde los participantes rescatan lo cercano del vínculo y el buen trato del equipo técnico.

Por otra parte, el nivel de participación en las actividades realizadas fue alto y los abandonos no fueron significativos. En los casos que se produjeron, mayormente fue debido a la superposición de actividades, la aplicación de sanciones u otras normas de seguridad o incluso el logro de la libertad por parte de los participantes.

Se valora como imprescindible pensar las acciones que desarrolla el programa integrando el trabajo de miras al egreso. En este sentido, se señala como insuficiente el tiempo de implementación y relevante la incorporación de estrategias de seguimiento posegreso y el reforzamiento de los equipos para un abordaje más integral.

El trabajo desarrollado por los equipos técnicos se evaluó como asertivo y comprometido por parte de todos los actores implicados. En el caso del trabajo de las Comisiones de Seguimiento no parecen haber cumplido satisfactoriamente con los objetivos previstos. Se señala la necesidad de revisar y mejorar esas instancias, de cara a futuras ediciones.

En cuanto a las articulaciones interinstitucionales desarrolladas es de destacar su heterogeneidad. Si bien se pueden reconocer actores claves, como es el caso de las Intendencias Departamentales, las OTE y la UTU, los vínculos con las demás instituciones fueron más inestables.

Consideraciones y sugerencias

Este apartado presenta algunas consideraciones a partir de las evaluaciones que se vienen realizando desde el 2008, así como reflexiones acerca de las modificaciones que sufre el programa en el marco de la reestructura, el cual comienza a implementarse a través de ejes transversales: rural, PPL y consumo problemático de sustancias.

En primer lugar, haciendo referencia a las modalidades implementadas y evaluadas en el período 2011-2012, puede señalarse lo que sigue.

El programa en ambas modalidades se propone trabajar en contextos que presentan varias dificultades para instalar una intervención y desplegar las acciones planificadas.

En el caso de Cuchilla de Haedo se señalan problemas de accesibilidad y conectividad que, además de ser factores determinantes para las posibilidades de las personas que viven en la zona, se erigen en obstáculos para la acción del programa, que planea intervenir en localidades con estas características. La ausencia de servicios básicos y su difícil/lenta vehiculización son dificultades que los operadores y referentes del programa señalan especialmente en el trabajo en zonas rurales. En ocasiones, este tipo de dificultades determina, incluso, que no se cuente con recursos humanos suficientes o idóneos para la implementación de los proyectos.

En el caso del trabajo en la modalidad PPL surge como un obstáculo el desarrollo de actividades promocionales y desde la perspectiva de los derechos en el contexto de reclusión.

Son estas características de los contextos de intervención, al mismo tiempo, las que le otorgan relevancia a la generación de proyectos específicos para estas poblaciones. Por lo tanto, cabe considerar la necesidad de prever las dificultades con las que se puede encontrar el programa en el desarrollo de las actividades que propone y generar estrategias efectivas para poder afrontarlas.

Particularmente, conviene reflexionar acerca de los acuerdos interinstitucionales que aseguren ciertas condiciones mínimas para la implementación, como contar con recursos materiales suficientes o haber acordado protocolos de acción en el contexto institucional donde se desarrollan los proyectos.

La participación de más de un organismo en las intervenciones aporta riqueza y complejidad a la implementación. Para aprovechar al máximo la presencia de varias instituciones/organismos es importante alcanzar acuerdos claros y escritos para la definición de competencias y responsabilidades de cada una de las partes, que guíen la intervención y permitan identificar con precisión los caminos para destrabar obstáculos.

Las consideraciones acerca de la articulación interinstitucional se vuelven particularmente relevantes, en tanto el programa redefine su intervención en base a ejes temáticos específicos. El trabajo con población específica (privada de libertad, rural, con consumo problemático de sustancias) involucra la acción de varios organismos, por lo que requiere de la concreción de acuerdos que generen sinergias en la atención a estas poblaciones.

La organización de la intervención en ejes específicos supone, además, el desafío de extender los lineamientos y las estrategias de acción de cada eje a la totalidad de los programas e intervenciones MIDES, superando la generación de iniciativas específicas para el trabajo con estas temáticas.

Por otra parte, y teniendo en cuenta que el programa se propone especialmente la expansión de la autonomía y la participación activa de su población objetivo, sus acciones parecen quedar por momentos demasiado ligadas a la figura de los técnicos que llevan adelante las actividades. Los participantes suelen identificar las posibilidades de mejora/desarrollo con la presencia constante de estos referentes. Este elemento deja entrever dificultades para lograr la autonomía necesaria para que se sostengan los logros del programa.

Uruguay Integra cuenta con un acumulado de intervenciones que han mostrado tener fuertes efectos en la dimensión subjetiva de la cotidianidad de las personas. Los logros en relación al empoderamiento y el fortalecimiento de redes locales son destacados en todas las ediciones y modalidades por la generalidad de los actores involucrados en la gestión e implementación desde los distintos niveles.

En este sentido, cabe considerar cómo estos logros pueden verse reforzados/sostenidos o incluso extenderse a otras personas si se consiguen las correspondientes mejoras en la materialidad de los contextos en los que se interviene.

En esta nueva etapa, en la que Uruguay Integra se aboca al despliegue de acciones transversales según problemáticas específicas, se vuelve relevante apelar al acumulado logrado luego de varios años de intervención para definir estrategias menos amplias y más ceñidas a objetivos específicos.

En el País de Varela: Yo, Sí Puedo

Presentación del programa

En el País de Varela: Yo, Sí Puedo es un programa de alfabetización de adultos de origen cubano. Su puesta en marcha en nuestro país ha sido posible por un acuerdo entre el MIDES y el Ministerio de Educación Superior de Cuba (MINED), y entre el MIDES y la ANEP.

Este programa se desarrolló del 2007 al 2012. En su primer año de edición, 2007, su etapa piloto, atendió población PANES, contexto en el cual se diseñó el Proyecto Alfa, con el objetivo principal de asegurar a todos los ciudadanos de este país, que no leen ni escriben, una más fácil integración a un proceso educativo, que les facilite y contribuya a procesos de inclusión social.

La definición de la población objetivo del programa tuvo modificaciones en el correr de los años en el que fue llevado adelante. A partir del 2011 la población objetivo fue definida como todas aquellas personas mayores de 14 años que declaran no saber leer ni escribir.

Se trabaja con un método de asociación de números y letras, y se utilizan como recurso pedagógico medios audiovisuales. El objetivo del programa es que los educandos alcancen conocimientos básicos en la adquisición de habilidades y destrezas en el manejo de las letras y los números. Concomitantemente, se propone con carácter integrador y multidimensional, esperando que su acción favorezca transformaciones de orden familiar y social.

Como objetivos específicos se propone:

1. Universalizar y profundizar la tarea alfabetizadora como forma de desarrollo personal y colectivo.
2. Mejorar las posibilidades de inserción laboral de quienes se alfabetizan.
3. Promover el desarrollo de potencialidades y saberes de cada persona mediante la estimulación de la autoestima.

A partir de la reestructura programática del MIDES, se redefine bajo la órbita de la DSEA del CODICEN en el marco del Programa Fortalecimiento Educativo, el cual retoma a grandes rasgos los objetivos de Yo Sí Puedo, aunque en el marco de una estrategia más amplia que reúne varios programas que buscaban atender problemáticas similares.

Nota metodológica

La inscripción o primer acercamiento al programa se realiza en el CENASC, en el edificio central del MIDES o en las distintas OTE en el resto del país, a partir de un formulario (disponible en la página web del MIDES) aplicado a cada interesado en participar.

Desde el 2010 hasta el 2012, la DINEM, en conjunto con el equipo coordinador del programa, acuerda un diseño para su evaluación y seguimiento. Para ello, se define una serie de instrumentos a ser aplicados a los maestros que intervienen en el programa. Estos instrumentos recogen, en distintos períodos de tiempo por el cual transcurre el programa, información referente a los participantes, al rol del maestro y a las distintas valoraciones que se realizan del programa¹⁵⁰ (ver cuadro 190).

150. Para el llenado de los formularios se utilizaron dos formas: por medio de la página web del MIDES y en el formato de planillas Excel enviadas por correo a los maestros.

Cuadro 190. Descripción de formularios, 2010-2012

Formulario de diagnóstico de los alumnos	El formulario recoge datos personales de los participantes, como ser sexo, edad, situación laboral, pero a su vez el maestro realiza un diagnóstico de los participantes en cuanto al nivel académico, así como identifica si el participante presenta dificultades sensoriales, motrices e intelectuales.
Formulario de registro de maestros y grupo	Comprende dos partes, una primera que recaba información general de los maestros (edad, sexo, experiencia previa, etc.); una segunda que contiene información sobre el funcionamiento del grupo (días, horarios, etc.).
Formulario de seguimiento	El objetivo de este formulario es poder detectar, en el transcurso del programa dificultades, la no concurrencia de los participantes al curso, entre otros.
Formulario de evaluación del grupo	Apunta a conocer cómo se dieron los distintos procesos grupales e individuales durante el programa, como ser la relación maestro-alumno, el funcionamiento al interior del grupo, entre otros.
Formulario de evaluación del programa	Este formulario consta de dos partes: evaluación por parte de los maestros de la metodología aplicada y de la relación con la Comisión Técnica del MIDES, ANEP, OTE, y autoevaluación de los maestros.
Formulario de evaluación del alumno	Tiene por objetivo conocer distintos aspectos de los participantes luego de su participación en Yo, Sí Puedo. Dichos aspectos no se relacionan únicamente con los avances a nivel académico, sino también a nivel personal.

Fuente. DINEM-MIDES.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En este apartado se presenta una cuantificación y caracterización de la población objetivo a través de cálculos con los datos del censo realizado en 2011 por el INE. Cabe realizar algunas puntualizaciones sobre los cálculos que se presentan a continuación. La pregunta en el censo aplica para todas las personas mayores de 10 años que nunca asistieron, que cursan o cursaron primaria especial o que aprobaron hasta 3 años de primaria común.¹⁵¹

Asimismo, resta aclarar que no se consideran para los cálculos en este apartado aquellas personas residentes en hogares colectivos relevados con planillas especiales, personas en hogares particulares relevadas con planilla especial para tal cometido, personas residentes en viviendas particulares con moradores ausentes.¹⁵² Estos casos serán denominados como *no asignados*, especificando para cada uno de los cuadros su proporción.

El cuadro 191 muestra, para el total país, la cantidad de personas que declaran no saber leer ni escribir, que representa un 1,6 %.

Cuadro 191. Distribución de personas mayores de 15 años que declaran saber o no leer y escribir, total país, 2011

Categorías	Casos	%
Sabe leer y escribir	2.439.524	98,4
No sabe leer ni escribir	38.462	1,6
Total	2.477.986	100,0

Fuente. DINEM-MIDES basado en el Censo 2011.
Nota: Cantidad de no asignado: 801.275

151. La pregunta realizada es: ¿Sabe leer y escribir?

152. Ver <<http://www.ine.gub.uy/censos2011/resultadosfinales/docmet.pdf>>.

Si se observa por departamento, la mayor cantidad de personas que declara no saber leer ni escribir se encuentra en Rivera (3,7 %), seguido de Cerro Largo (3,2 %), Artigas (3,0 %) y Tacuarembó (2,9 %).

Cuadro 192. Distribución de personas mayores de 15 años que declaran saber o no leer y escribir, por departamento, total país, 2011

Departamento	Sabe leer		No sabe leer		Total	No relevado
	Casos	%	Casos	%		
Montevideo	986.222	99,1	9.109	0,9	995.331	48.421
Artigas	52.353	97,0	1.593	2,9	53.946	193
Canelones	390.146	98,5	5.897	1,5	396.043	4.189
Cerro Largo	61.254	96,8	2.021	3,2	63.275	429
Colonia	93.491	98,6	1.317	1,4	94.808	1.860
Durazno	41.931	97,8	936	2,2	42.867	260
Flores	18.829	98,1	367	1,9	19.196	239
Florida	50.587	98,0	1.010	2,0	51.597	401
Lavalleja	44.876	98,0	887	1,9	45.763	436
Maldonado	122.337	98,9	1.342	1,1	123.679	772
Paysandú	82.858	98,2	1.516	1,8	84.374	527
Río Negro	39.233	97,7	927	2,3	40.160	312
Rivera	73.838	96,3	2.846	3,7	76.684	570
Rocha	49.956	97,8	1.102	2,7	51.058	1.092
Salto	89.700	97,8	2.017	2,2	91.717	622
San José	79.870	98,3	1.404	1,7	81.274	2.642
Soriano	60.641	97,8	1.365	2,2	62.006	562
Tacuarembó	65.637	97,1	1.957	2,9	67.594	339
Treinta y Tres	35.765	97,7	849	2,3	36.614	296

Fuente. DINEM-MIDES basado en el Censo 2011.

Caracterización de la población objetivo según edad y sexo

Al observar la distribución por sexo, dentro de quienes pertenecen a la población objetivo, son los hombres los que presentan un porcentaje mayor: 58 %, frente a 42 % en el caso de las mujeres.

Cuadro 193. Distribución de personas mayores de 15 años que declaran saber o no leer y escribir, según sexo, total país, 2011

¿Sabe leer y escribir?	Sexo				Casos válidos
	Varón		Mujer		
	Casos	%	Casos	%	
Sabe leer y escribir	1.142.605	46,8	1.296.919	53,2	2.439.524
No sabe leer ni escribir	22.173	57,6	16.289	42,4	38.462
Total	1.164.778	47,0	1.313.208	53,0	2.477.986

Fuente. DINEM-MIDES basado en el Censo 2011.

En lo que refiere a la distribución por tramos de edad, la mayor proporción de personas que declaran no saber leer ni escribir se encuentra en el rango de los 65 años y más, seguido del tramo de 45 a 64

años. Esto hace que cerca del 70 % de la población que declara no saber leer ni escribir tenga más de 45 años.

Cuadro 194. Distribución de personas mayores de 15 años que declaran o no saber leer y escribir, por tramos de edad, total país, 2011

Tramos de edad	No sabe leer ni escribir	
	Casos	%
14 a 29 años	6314	16,4
30 a 44 años	6266	16,3
45 a 64 años	10190	26,5
65 años y más	15692	40,8
Total	38462	100,0

Fuente. DINEM-MIDES basado en el Censo 2011.

El gráfico 149 muestra la distribución de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir por edad simple, en el que se observa claramente la mayor proporción de varones, así como una concentración más fuerte en aquellos mayores de 65 años.

Gráfico 149. Distribución de personas mayores de 15 años que declaran o no saber leer y escribir, total país, 2011



Fuente. DINEM-MIDES basado en el Censo 2011.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 195. Recursos humanos del programa, 2009-2012

Indicadores	2009	2010	2011	2012
RRHH del programa	9	8	11	11
Responsables	1	1	1	1
Comisión Técnica	3	4	6	6
Becarios	1	2	0	0
Maestros referentes	4	1	4	4
Número de maestros (ANEP)	84	75	67	64

Fuente: Programa En el País de Varela: Yo Sí Puedo.

Cuadro 196. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
En pesos corrientes	2.387.933	1.572.896	3.923.273	6.750.857
En dólares corrientes	105.811	78.413	202.220	347.964
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,10 %	0,10 %	0,20 %	0,28 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

Cupos y participantes

En primer lugar se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con los cupos generados por el programa¹⁵³ y la cantidad de participantes.

Cuadro 197. Cantidad de grupos, cupos y participantes del programa, 2009-2012

Indicadores	2009*	2010	2011	2012	
Cantidad de grupos abiertos	84	69	67	64	
Cantidad de grupos rescindidos	Sin dato	6	4	4	
Cupos generados	Cupos mínimos	840	690	670	640
	Cupos máximos	1260	1035	1005	960
Participantes del programa	689	643**	596***	632	

Fuente: DINEM-MIDES.

Notas: *Los datos del 2009 surgen del programa (registros administrativos). **Datos que corresponden a 68 grupos del total de 69.

***Los datos refieren a la cantidad total de grupos, pero cabe señalar que de algunos grupos no se recibieron los diagnósticos de todos sus participantes.

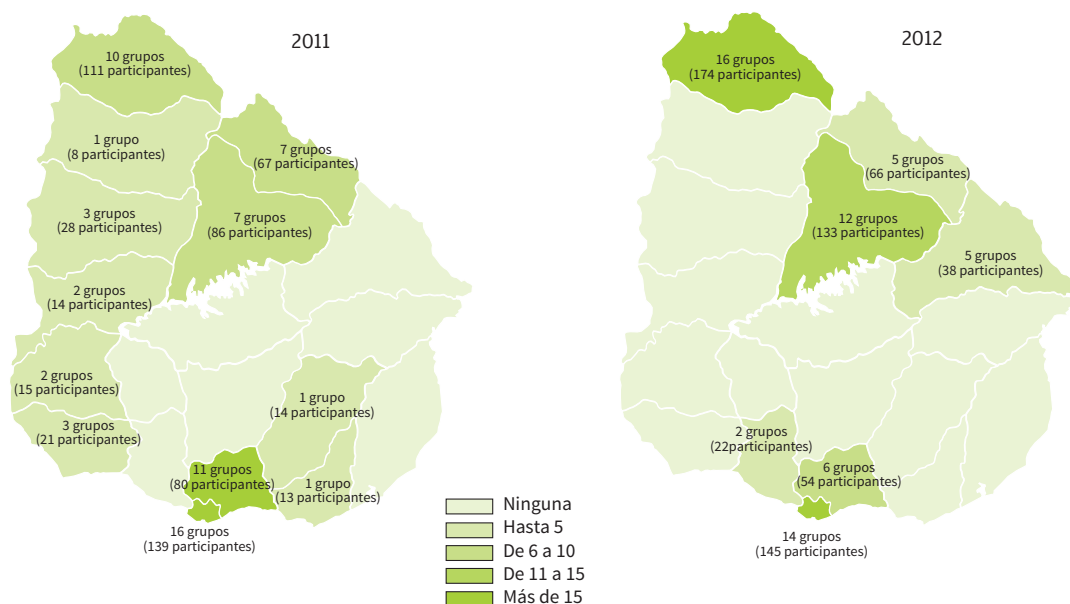
Si se observan los grupos abiertos y los cupos generados por el programa, han ido disminuyendo desde el 2009 al 2012, pasando en el caso de los grupos de 84 a 64 y en los cupos generados de 840 a 640.

153. Los grupos tienen un mínimo de 10 participantes y un máximo de 15, por lo tanto, el total de cupos mínimos y máximos es el resultado de multiplicar el total de grupos por 15 o 20, respectivamente.

Respecto a los participantes dentro del programa la cantidad no ha variado sustantivamente entre los años 2009 y 2012, aunque en el promedio 2011-2012 presenta una menor cantidad de participantes, si se compara con el período 2009-2010. Es importante destacar que al igual que el período 2009-2010, en el 2011-2012 no se llegan a cubrir los cupos mínimos que el programa generó.

El gráfico 150 muestra cómo se distribuyeron los grupos por departamento y la cantidad de participantes.

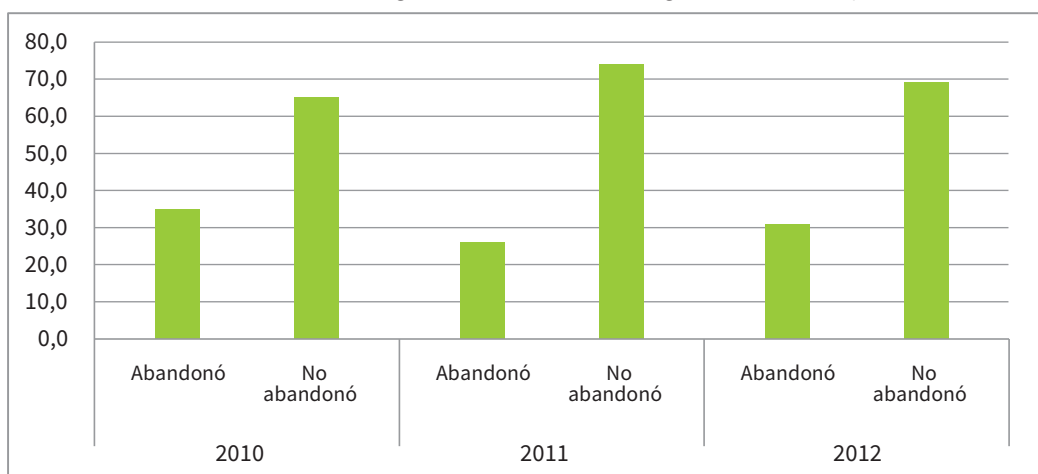
Gráfico 150. Grupos y participantes por departamento, 2011-2012



Fuente. DINEM-MIDES.

Los datos que se presentan a continuación surgen a partir de los formularios recibidos que completan los maestros al finalizar el programa. Cabe aclarar que, tanto en el 2011 como en 2012, no se contó con la totalidad de los formularios recibidos, por lo cual la información que se presenta es parcial y refiere, en el caso del 2011 a un total de 571 participantes de los 596, y en el 2012, a 527 de 632 participantes. Siguiendo estos guarismos, lo que se presenta en el gráfico 151 es la tasa de abandono al programa, donde se observa que en ambos años el porcentaje de abandono es menor al observado en el 2010. En el 2011, el 26 % de quienes comenzaron a participar abandonaron a lo largo del curso, mientras que en el 2012, el porcentaje asciende a 31 %. Los motivos más frecuentes de abandono para ambas ediciones fueron: motivos laborales, motivos familiares y problemas de salud.

Gráfico 151. Distribución de participantes según si abandonó o no el programa, en porcentajes, 2010-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Perfil de participantes

Este apartado presenta el perfil de los participantes del programa para las ediciones 2011 y 2012, datos que surgen de la aplicación del diagnóstico inicial que realizan los maestros.

En cuanto a la distribución por sexo, la participación es mayoritariamente femenina, representada por un 61 % en ambas ediciones, donde no se observan diferencias respecto a años anteriores. Cabe señalar que este es un aspecto que se reitera en muchos de los programas MIDES, aunque en este caso vale recordar que la problemática del analfabetismo está más presente entre los varones que entre las mujeres.

Cuadro 198. Distribución de participantes del programa según sexo, en porcentajes, 2010-2012

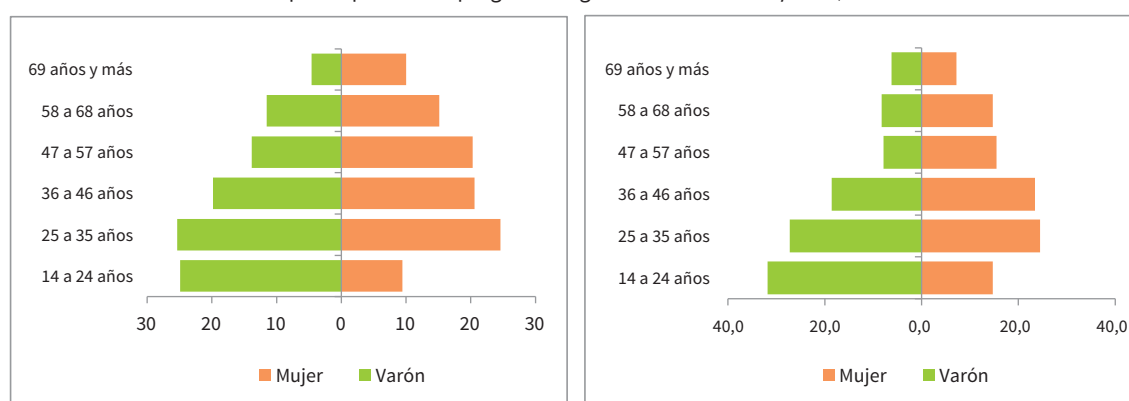
Sexo	2010	2011	2012
	Total (%)	Total (%)	Total (%)
Varón	39,3	38,6	38,4
Mujer	60,7	61,4	61,6
Total	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

El promedio de edad en el 2011 era de 43 años y los varones eran más jóvenes, con un promedio de edad de 38 años; mientras que en el 2012 el promedio es un poco menor, 40 años, y también son los varones los más jóvenes.

El gráfico 152 muestra cómo es la distribución por sexo según tramos de edad, donde claramente los participantes se concentran en los tramos inferiores.

Gráfico 152. Distribución de participantes del programa según tramos de edad y sexo, 2011-2012



Fuente. DINEM-MIDES.

Cabe señalar que si bien según los cálculos realizados con el Censo 2011, presentados en el apartado de indicadores de contexto, la población objetivo del programa se concentra en las edades más adultas, donde el 67 % de la población objetivo supera los 45 años de edad, el programa capta en mayor proporción a los más jóvenes.

Si se hace referencia al nivel educativo de los participantes, en ambas ediciones se observa un mayor porcentaje en aquellos que señalan primaria incompleta. Asimismo, es de destacar el porcentaje de aquellos sin instrucción y los que señalan escuela especial.

Cuadro 199. Distribución de participantes del programa según máximo nivel educativo alcanzado, en porcentajes, 2010-2012

Máximo nivel educativo alcanzado	2010	2011	2012
Sin instrucción	14,8	27,0	17,7
Inicial/preescolar	0,5	4,2	0,2
Primaria incompleta	63,4	56,7	63,6
Primaria completa	10,1	4,9	7,9
Escuela especial	9,6	7,0	10,8
Ciclo básico incompleto	1,3	0,0	0,0
Bachillerato completo	0,2	0,2	0,0
Educación técnica incompleta	0,2	0,0	0,0
Total	100	100	100

Fuente. DINEM-MIDES.

Por otro lado, si se hace referencia al tipo de analfabetismo que presentan los participantes, diagnosticado por los maestros al inicio de cada una de las ediciones del programa, se observa que en el 2011 la mayor proporción son analfabetos por desuso (29 %), mientras que en el 2012 son los analfabetos puros quienes presentan el mayor porcentaje (33 %). De todas maneras, se observa en ambas ediciones una distribución similar entre los distintos tipos de analfabetismo. Son de destacar los porcentajes encontrados en aquellos diagnosticados como especiales, cerca del 19 % en ambas ediciones.

Cuadro 200. Distribución de participantes del programa según tipo de analfabetismo, en porcentajes, 2011-2012

Tipo de analfabetismo	2011	2012
Por desuso (supo hacerlo pero lo olvidó)	28,8	30,8
Funcional (no es capaz de hacer uso funcional de la lectoescritura)	27,0	18,6
Puro (nunca aprendió a leer y escribir)	25,5	32,9
Especial (necesita atención especializada al presentar dificultades específicas)	18,7	17,7
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados

La estrategia de evaluación llevada adelante desde el 2010 hasta el 2012 permite contar con información no solo en relación a los participantes, sino también a distintas valoraciones que realizan los maestros respecto a la implementación del programa.

Este apartado presenta los resultados obtenidos para las ediciones 2011 y 2012. Cabe señalar que los datos son parciales, al igual que en el 2010, en tanto la recepción de los formularios propuestos no fue satisfactoria.

Cuadro 201. Resumen de los datos obtenidos a partir de la aplicación de los distintos formularios de evaluación y seguimiento del programa, 2010-2012

	2010	2011	2012
Cantidad de participantes (según diagnósticos)	643*	596**	632
Cantidad de evaluaciones finales de participantes recibidas	592***	517****	527
Cantidad de participantes evaluados al inicio y al final del programa	521	515	493
Cantidad de participantes que no completan el programa	208	141	152
Cantidad de participantes que dan la prueba	355	399	316
Cantidad de aprobados	296	306	250

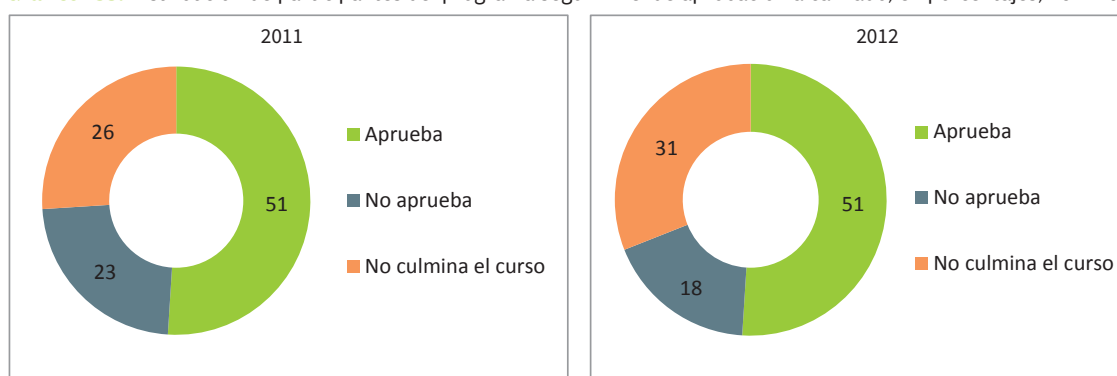
Fuente: DINEM-MIDES.

Notas: *Los datos refieren a 68 grupos de un total de 69, ya que no se recibieron formularios de diagnóstico correspondiente a un grupo de Paysandú. Según registros administrativos del programa, los participantes ascienden a 656. **Los datos refieren a la cantidad total de grupos, pero cabe señalar que de algunos grupos no se recibieron los diagnósticos de todos sus participantes. ***Los datos presentados corresponden a 60 grupos de un total de 69. Según registros administrativos del programa, los 9 grupos tienen una participación de 78 personas, de las cuales, aprueban 42 (53,8 %), lo cual no modifica sustantivamente los datos presentados en el informe con los datos obtenidos a partir de la estrategia de evaluación. ****Los datos presentados corresponden a 58 grupos de un total de 63.

Con el objetivo de dar cuenta de los resultados del programa, se consideró trabajar para todas sus ediciones con aquellos participantes para los que se cuenta con diagnóstico inicial realizado por el maestro y evaluación final, para ver variaciones en los distintos momentos. En el caso del 2011, se trabajó con 515 participantes, mientras que en el 2012 fueron 493.

En cuanto al nivel de aprobación de los participantes, no se observan diferencias en aquellos que aprueban el curso, que en cada una de las ediciones representan el 51 %. Sin embargo, sí se encuentran diferencias en los que no aprueban entre los años 2011 y 2012: 23 y 18 %, respectivamente; así como en los que no culminan el curso, donde el porcentaje es menos favorable en el 2012.

Gráfico 153. Distribución de participantes del programa según nivel de aprobación alcanzado, en porcentajes, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: Para el análisis de los resultados se consideró dentro de los que no aprueban a quienes culminaron el curso y no dieron la prueba final y los que sí dieron la prueba pero no aprobaron; y dentro de los que aprueban a quienes culminan el curso, dan el examen final y lo aprueban.

En cuanto a los logros respecto a la lectura y escritura, se pudo observar en el 2011 que la escritura es la que presenta mayores avances. Mientras que entre un 70 y un 75 % mejora en escritura, en lectura lo hacen entre un 55 y un 60 % de los participantes. Asimismo, se constata que un 40 % mejora en lectoescritura. Cabe señalar que si se compara con la edición anterior (2010), el cambio observado es positivo. Por su parte, en el 2012 los resultados son más favorables, en tanto es el 79 % que mejora en escritura, mientras un 81 % lo hace en lectura. Un 46 % mejora en lectoescritura.

Por último, se presenta lo que señalan los maestros en cuanto a los principales logros que observan en los participantes. En tal sentido, en ambas ediciones, del total de menciones, los mayores logros se dan a nivel subjetivo: mayor confianza en sí mismos, autoestima y motivación.

Consideraciones y sugerencias

A partir de las evaluaciones realizadas desde el 2007 hasta el 2012, y teniendo en cuenta la reestructura programática y general del MIDES, caben realizar algunas consideraciones respecto al programa y a su redefinición a partir del 2013.

En primer lugar, lo que se constata en el 2012, al igual que en los años anteriores, es un problema en la cobertura alcanzada. Asimismo, se observan algunos problemas de focalización, aunque no de gran magnitud, registrándose una mejora en relación a ediciones anteriores. Más allá de los esfuerzos llevados adelante por el programa, en la revisión de su implementación y de las estrategias utilizadas en la convocatoria, este no ha logrado alcanzar los cupos estipulados en un inicio.

En este sentido, cabe reflexionar acerca de la diferencia entre los interesados en participar y aquellos que llegan a participar efectivamente. Como se ha señalado, por razones que tienen que ver con la articulación entre los organismos coejecutores, así como aspectos asociados a la contratación de maestros y la apertura de los grupos, entre otros, transcurre un tiempo prolongado entre el momento de inscripción y el comienzo del programa, aspecto que puede haber incidido en la cobertura alcanzada.

En otro orden, en relación a los resultados, si bien se ven disminuidos en tanto no se llega a la cantidad de participantes deseada, cabe resaltar que en las distintas ediciones se visualiza una mejora en lo que

respecta a la lectoescritura de los participantes y en aspectos más subjetivos asociados a la motivación, confianza y autoestima. Si bien esto no redundó en mejores resultados en relación a la aprobación del curso, más de la mitad de los participantes logran superar la prueba.

A partir de estos aspectos señalados, particularmente el estancamiento del programa en términos de cobertura, la falta de mejores resultados en relación a la cantidad de personas alfabetizadas y un desgaste en la gestión interinstitucional señalada en los distintos informes, en el marco de la reestructura programática del MIDES se lleva una revisión y reformulación del mismo. En este sentido, en el 2013 comienza a implementarse el Programa Fortalecimiento Educativo, que tiene como objetivo disminuir el analfabetismo y la deserción en los niveles de educación formal.

Esta modificación o reestructuración del programa En el País de Varela, Yo Sí Puedo puede, en primera instancia, entenderse de manera positiva en tanto pasa a la órbita de la DSEA de la ANEP en articulación con MIDES, en conjunto con otros programas educativos, y amplía su población objetivo. Esto es, no trabaja exclusivamente con personas analfabetas, sino que incorpora otros objetivos como la acreditación en primaria y busca contribuir a la inserción en educación formal.

De todas maneras, restan evaluar y conocer los procesos y resultados de este nuevo programa en el nuevo contexto, contemplando los problemas ya identificados en Yo Sí Puedo en relación a la cobertura, la focalización, el perfil de los participantes, los resultados y la articulación interinstitucional de los organismos involucrados.

División Sociolaborales

Uruguay Trabaja

Cooperativas sociales

Desarrollo Local

Monotributo Social MIDES

Programa Uruguay Clasifica

Nexo

Introducción

La División Sociolaboral de la DINADES, recoge en su interior a los programas del MIDES que buscan, mediante apoyos en o para la inserción laboral, promover la inclusión social teniendo al trabajo y su sostenibilidad como una dimensión clave de dicha inclusión. Su objetivo general es contribuir al desarrollo de escenarios de participación ciudadana que fortalezcan iniciativas locales vinculadas a estrategias de generación de ingresos, a través del trabajo en todas sus formas.

En la División Sociolaboral se encuentran programas de distinto origen institucional, que la reestructura ministerial agrupó. Mayoritariamente, están los programas que antes dependían de la Dirección Nacional de Economía Social y también se encuentra un programa que se ubicaba en el INJU.

En los siguientes apartados se analizarán seis programas: Uruguay Trabaja, Desarrollo Local, Cooperativas Sociales, Monotributo, Uruguay Clasifica y Nexo, que tienen distinto grado de consolidación institucional, alcance y madurez, en la medida que algunos se encuentran en etapas de modificación o afianzamiento en su diseño.

Si bien todos tienen al trabajo como herramienta de inclusión social, no todos lo hacen de la misma manera. Mientras unos proponen al trabajo como instancia transitoria y como vehículo para ocuparse de otras dimensiones de la inclusión social, otros son de carácter permanente u optan por la promoción del empleo en forma dependiente. Otros, mientras, apuestan por el autoempleo, ya sea individual o asociativo. En este sentido, se proponen como un amplio abanico de alternativas que busca adecuarse a las características de la población objetivo, la cual se encuentra en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

En el marco general en el que se desarrollan estas distintas iniciativas programáticas, varias son las reflexiones que cruzan transversalmente a los distintos programas que se presentarán a continuación.

La primera de ellas refiere a características propias de la población con la que los programas se proponen trabajar y en qué medida ciertas carencias en capacidades específicas y transversales dificultan que algunos objetivos de los programas logren consumarse.

En este sentido, es importante reflexionar y analizar qué debe esperarse en términos de logros por parte de estos programas, en función de la población que efectivamente logran convocar. A modo de ejemplo, tres cuartas partes de la población de Uruguay Trabaja son mujeres, las cuales luego de pasado el programa, e incluso durante su desarrollo, se enfrentan a un alto costo de oportunidad entre empleo y cuidados familiares (en la medida que los bajos ingresos imposibilitan resolver el tema de cuidados en el mercado y la oferta pública es insuficiente). Por su parte, ciertas características que también se registran en parte de esta población —como son, dificultades en términos de sociabilidad, así como débil capacidad de planificación y manejo de recursos en el mediano y largo plazo— dificultan la posibilidad de programas asociativos de alcanzar los resultados propuestos o, más aún, llevan a reflexionar sobre la adecuación de esta propuesta para tales características.

En este sentido, es necesario que se tengan presentes las características de la población objetivo de estos programas, pues esto condiciona en gran medida los resultados que se obtienen y las acciones que desde el programa deben promoverse.

La segunda reflexión, refiere a que los programas mencionados, en particular los más consolidados, tendían a desarrollar acciones casi exclusivamente centradas en los participantes, es decir, en la oferta laboral y la mejora de sus capacidades y condiciones. Sin embargo, el trabajo sobre mejorar las características de la demanda o trabajar directamente sobre ella es, o era, bastante menos intenso y elaborado. En este sentido, y bajo la premisa de que en la medida que el mercado de trabajo supone dos lados y la relación entre ellos (oferta/demanda), se entiende que si bien es completamente necesario y caracterís-

tico del accionar del MIDES, no es suficiente atender a la oferta (participantes) sin complementar estas acciones con otras que actúen sobre la demanda o para mejorar sus características.

Así, a la interna de la División Sociolaboral se crea el Departamento de Promoción, Inclusión Laboral, Comercial y Productiva, con el objetivo de gestionar algunos de los programas que se presentarán a continuación, en esta doble dimensión, es decir, atendiendo y fortaleciendo la oferta laboral, a la vez que desarrollando acciones específicas para con la demanda, de manera de potenciar el encuentro entre ambas.

Lo señalado hasta aquí como consideraciones generales a la lectura del siguiente apartado está muy lejos de cuestionar a las propias iniciativas en su esencia, sino que exige reforzarlas desde un punto de vista ético y estratégico, atendiendo la complejidad de la población de los programas y de la necesaria relación, para una inclusión sostenible, entre oferta y demanda laboral.

Presentación del programa

Uruguay Trabaja es un programa de trabajo protegido que se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad, dentro del subcomponente «Trabajo promovido», en conjunto con el programa Objetivo Empleo del MTSS.

Se crea por Ley 18240, en el 2008.

A partir del 2013 forma parte del Departamento de Trabajo Protegido de la División Sociolaboral de la DINADES.

El programa se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favorecer procesos de integración y mejorar el nivel de empleabilidad de los participantes. Lo realiza mediante tareas de carácter transitorio, de valor comunitario (ej.: mejoras edilicias y de infraestructura de instituciones públicas), apoyadas en instancias de capacitación de carácter transversal y específico.

En esencia, se propone transmitir contenidos socioeducativos a sus participantes a partir de la experiencia laboral vía la realización de una «tarea operativa» realizada por cuadrillas de trabajo, desde la cual se pueda transversalizar otra serie de contenidos de carácter general y específico.

Por medio de dichos componentes, el programa se propone mejorar la empleabilidad de los participantes, que se la entiende en sentido amplio y por eso se busca atender no solo las competencias específicas («saber hacer»), sino también desarrollar o fortalecer competencias de carácter transversales, sociales y genéricas («saber ser» y «saber estar»).

En cuanto a su implementación, el programa conforma grupos de participantes de hasta 15 o 35 personas, según se trate de la modalidad pequeñas localidades o ciudades, respectivamente, para llevar adelante tanto la tarea operativa como la capacitación.

Además de las OSC, el MIDES (Central y OFICINAS Territoriales) y los organismos públicos que coordinan las instituciones donde los participantes desarrollan la tarea (hospitales, escuelas, liceos), participan de la implementación el programa: BPS, MEC, BSE, Intendencias y BROU, por solo nombrar a las principales.

El BPS realiza las liquidaciones mensuales y el registro de las historias laborales de los participantes a partir de la información gestionada por el programa. Paralelamente, se realizan convenios con otros organismos vinculados al resto de las prestaciones que otorga el programa, como es ASSE o las cooperativas de salud que proveen servicios odontológicos, oftalmológicos, ginecológicos y de obtención gratuito del carné de salud.

Participa el MEC a través de los Centros MEC, apoyando en la alfabetización digital de los participantes del programa. Participan también las Intendencias Departamentales, tanto en Montevideo como el interior del país.

El Banco de Seguros del Estado (BSE) se ocupa de garantizar las pólizas de seguro correspondientes y de la atención médica en caso de accidentes de trabajo.

Entre las actividades y los cometidos de las Intendencias se encuentran: aportar espacios de trabajo (instituciones) para el desarrollo de las tareas operativas; prestar servicio de salud bucal (especialmente en

Montevideo, Paysandú y Maldonado), para lo cual el MIDES transfiere recursos para la compra de materiales; tramitar el carné de salud en forma gratuita en Montevideo para 1500 participantes; en el marco del componente de capacitación. La IM otorga 150 cupos anuales para el Curso de Manipulación de Alimentos.

El BROU realiza el pago mensual de las prestaciones en el interior del país, de acuerdo a la liquidación emitida por el BPS.

Objetivo general

«Contribuir al desarrollo de procesos de integración social a través de estrategias socioeducativas y de mejora del nivel de empleabilidad de personas en condición de vulnerabilidad social y desocupación de larga duración, reconociendo al trabajo como actividad humana central que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social» (Pliego del programa, 2011).

Objetivos específicos

1. Brindar oportunidades socioeducativas-laborales transitorias en ámbitos de organismos públicos hasta 3000 personas desocupadas, por un período mayor a dos años, y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
2. Mejorar el ingreso económico de hasta 3000 personas participantes, incorporadas mediante procesos de inscripción abiertos y por sorteo público.
3. Desarrollar proyectos de valor local en ciudades y pequeñas localidades, en asociación con instituciones públicas, a través de tareas que permitan el desarrollo de destrezas laborales.
4. Desarrollar, por medio del trabajo y programas de formación, procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de los participantes, integrando competencias transversales y específicas.
5. Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales).
6. Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en las áreas de salud, violencia de género y conductas adictivas, entre otros.
7. Promover vínculos solidarios y equitativos de género e intergeneracionales.

Población objetivo

De acuerdo al artículo quinto de la ley de creación del programa (18240), se define a la población objetivo como las personas residentes en el país, mayores de 18 y menores de 65 años de edad, que reúnan las siguientes condiciones: a) poseer nivel de escolaridad inferior al tercer año del ciclo básico o su equivalente; b) haber permanecido en situación de desocupación laboral en el país por un período no inferior a dos años, inmediatamente anterior a la fecha de inicio de cada proceso de inscripción; c) integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, conforme a criterios estadísticos de acuerdo a lo que disponga la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.¹⁵⁴

Las metas del programa 2012 fueron:¹⁵⁵

1. 90 % de los participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia carné de salud provisorio o definitivo.

154. Como se observa, la definición asumida de vulnerabilidad coincide con la del nuevo régimen de AFAM-PE y, en términos operativos, la identifica con el mismo instrumento al que se ha hecho referencia en capítulos anteriores (el ICC).

155. Para el 2011 la meta 4 se descompone en otras dos: la meta 5) 70 % de los participantes asisten por lo menos al 80 % del total de capacitación, y la meta 6) 70 % de los participantes asisten por lo menos al 80 % del total de capacitación.

2. 75 % de los participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.
3. 90 % de los participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.
4. 70 % de los participantes asisten por lo menos al 80 % del total de jornadas.
5. 75 % de los participantes asisten al viaje de Turismo Social.
6. 80 % de los participantes sin primaria completa culminan procesos de acreditación.
7. 15 % de los participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el programa.

Nota metodológica

Los datos que se presentan a continuación utilizan las siguientes fuentes: el formulario de seguimiento a nivel de participante que forma parte del sistema de gestión y administración del programa desde el SMART del MIDES, la ECH del INE 2011, la Encuesta Panel de Evaluación 2009 y la base de cotizantes al BPS.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En el informe anterior se señalaba que la estimación de la población objetivo en base a la ECH-INE (2009) alcanzaba a 126.265 personas, que representan un 7,2 % de la población de entre 18 y 64 años. En el cálculo se tomó a la población vulnerable, según ICC, entre 18 y 64 años, con nivel educativo hasta ciclo básico incompleto e ingreso menor o igual a 3812 pesos. Si bien el programa define a su población objetivo como a las personas desocupadas de dos y más años, la forma en que controla este requisito es mediante el no aporte a la seguridad social, es decir, controla el no haber tenido un trabajo formal por un período de 3 meses y más durante los dos años previos a la inscripción al programa. Las personas que cumplen con el requisito de edad, nivel educativo y condición de vulnerabilidad que no hayan aportado a BPS en dicho período. Pueden provenir tanto del desempleo (como establece el programa) como del trabajo informal e incluso de la inactividad; el programa no establece restricciones para ello. En ese sentido, para el cálculo de la población objetivo se toman en cuenta 3 condiciones: 1) desocupados (tanto que buscan trabajo por primera vez o desocupados propiamente dichos que no cobran pensión o jubilación); 2) ocupados informales (no aportan a caja de jubilaciones); 3) inactivos que realizan quehaceres del hogar o inactivos estudiantes, que no cobran pensión ni jubilación. Para estos subconjuntos de población no se controla el tiempo (dos años y más) en dicha condición.

Según la distribución de la población objetivo por departamento, se tenía que cerca de la mitad se localizaba en Montevideo, por lo cual se definió, para la edición siguiente, que algo más del 40 % de los cupos totales del programa fueran para este departamento.

Para el 2011 se volvió a estimar la población objetivo, que se ubicó levemente por debajo del 2009, en 106.767 personas, lo que corresponde al 5,3 % de la población de entre 18 y 64 años, según la ECH, 2011.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 202. Recursos humanos del programa, 2009-2012

RRHH del programa	2009	2010	2011	2012
Número de convenios	119	97	93	97
Modalidad ciudades	97	87	80	81
Modalidad localidad	22	10	13	16
Directora	1	1	1	1
Supervisores (centrales del programa)	13	13	11	12
Administrativos	2	2	2	2
Supervisores (convenios OSC)	238	184	186	178
Acompañantes sociales (convenios OSC)	238	184	186	178
Coordinadores (convenios OSC)	119	97	93	97
Talleristas (convenios OSC)	357	291	837	837
Total RRHH (convenios OSC)*	952	756	1302	1387

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota *Estimación en base al siguiente criterio: equipo base: 1 coordinador por convenio, 2 acompañantes sociales (modalidad ciudad), 1 acompañante social (modalidad localidades), 2 supervisores (modalidad ciudad) y 1 supervisor (modalidad localidades). Talleristas: 8 ejes de capacitación transversal y específica: 1 tallerista por cada eje (excepción alfabetización digital que siempre son 2 docentes). Total: 9 talleristas por cada convenio. Recursos Humanos de OSC: equipo base + talleristas + 1 administrador por cada convenio. Para el 2012 se reitera aclaración.

Cuadro 203. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	260.738.689	260.987.883
En dólares corrientes	13.439.446	13.452.290
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	13 %	11 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

En el presente apartado se repasan los principales indicadores de productos del programa. La cantidad de inscriptos por año, los sorteados (que en cada edición son tres veces la cantidad de cupos), la cantidad de cupos, los convenios, entre otros.

Respecto a la cantidad de inscriptos al programa en las ediciones 2011 y 2012 superan las 15.000 personas, lo que implica un leve descenso respecto a las ediciones anteriores (cuadro 205). Como está estipulado en el diseño del programa, los cupos por edición son de 3000 participantes, distribuidos en todo el territorio nacional, es decir, el programa cubre un 20 % aproximadamente de su «demanda» para estos años.

Cuadro 204 Inscriptos, sorteados, cupos, participantes y desvinculados, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012
Inscriptos	19.000**	20.329	16.407	14.835
Sorteados*	s/d	9.465	8.733	8.751
Cupos	3859	3195	2.995	3.125
Inscriptos/cupos	s/d	6.36	5.48	4.75
Convenios	119	97	93	99
Personas que pasaron por el programa	3.979	3.510	3.288	3.379
Participantes (4 meses y más)	3614	3.102	2.791	2.811
Desvinculados (3 meses y menos)	365	408	497	568
Personas que transitaron desde el inicio hasta el final	2.930	2611	2.277	2.241

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *La construcción del dato de sorteado se realizaba anterior al 2012 enviando consultas al BPS por tandas. Es decir, se realizaba el sorteo estableciendo tres bolsas (titulares, primer suplente y segundo suplente) y se enviaba a BPS para el chequeo de ICC, ingresos y actividad laboral. Si resultaban varios rechazos por cualquiera de los motivos de inhabilitación, se realizaban dos acciones: ocupar el lugar dejado por la persona inhabilitada por el inmediatamente siguiente en la lista y observar si es necesario enviar otro grupo de personas para el cheque con BPS en caso de no tener suplentes suficientes. El tratamiento de los casos condicionales (sorteados que BPS no encuentra datos suficientes para aceptar o rechazar la solicitud) es similar. La OSC realiza la visita y DINEM critica el formulario completado y realiza el chequeo del ICC, para que el programa vuelva observar las bolsas y al candidato siguiente en la lista de prelación. A partir del 2012 el sistema se simplifica enviando a todos los inscriptos para el chequeo con BPS y el sorteo se lleva a cabo por procedimiento informatizado vía algoritmo de números aleatorios generado por el Instituto de Estadística para Loterías y Quinielas. **Dato aproximado según estimación del programa. Para dicho año no se cuenta con registro informático.

La cantidad de inscriptos entre los años 2009 y 2012 ha descendido. En este sentido, la relación de inscriptos sobre cupos ha bajado, como producto de la caída del numerador .

Respecto a la cantidad de convenios, se ubican en torno a los 100 y han descendido levemente respecto al 2009.

No todas las personas que pasan por el programa permanecen durante los 8 y 6 meses que dura (según se trate de la modalidad ciudad o localidad, respectivamente), pero la amplia mayoría participa por la mitad o más del tiempo de su duración, lo cual se mantiene relativamente estable del 2009 al 2012.

En cuadro 205 se presenta la distribución de inscriptos por departamento. Este dato está disponible a partir del 2011, a partir de cuando el proceso de inscripción al programa se realiza desde el sistema informático de MIDES.¹⁵⁶

156. Previo a esta fecha las inscripciones se realizaban en papel y no se digitalizaban.

Cuadro 205. Inscriptos por departamento, 2011 -2012

Departamento	2011		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Artigas	1683	10,3	1153	7,8
Canelones	2801	17,1	2434	16,4
Cerro Largo	579	3,5	800	5,4
Colonia	200	1,2	350	2,4
Durazno	355	2,2	519	3,5
Flores	45	0,3	163	1,1
Florida	399	2,4	312	2,1
Lavalleja	332	2,0	317	2,1
Maldonado	239	1,5	246	1,7
Montevideo	3121	19,0	2381	16,0
Paysandú	829	5,1	1070	7,2
Río Negro	502	3,1	483	3,3
Rivera	1121	6,8	884	6,0
Rocha	307	1,9	299	2,0
Salto	1327	8,1	1024	6,9
San José	483	2,9	502	3,4
Soriano	699	4,3	608	4,1
Tacuarembó	905	5,5	882	5,9
Treinta y Tres	480	2,9	408	2,8
Total	16407	100	14835	100

Fuente: DINEM-MIDES, basado en registros administrativos del programa.

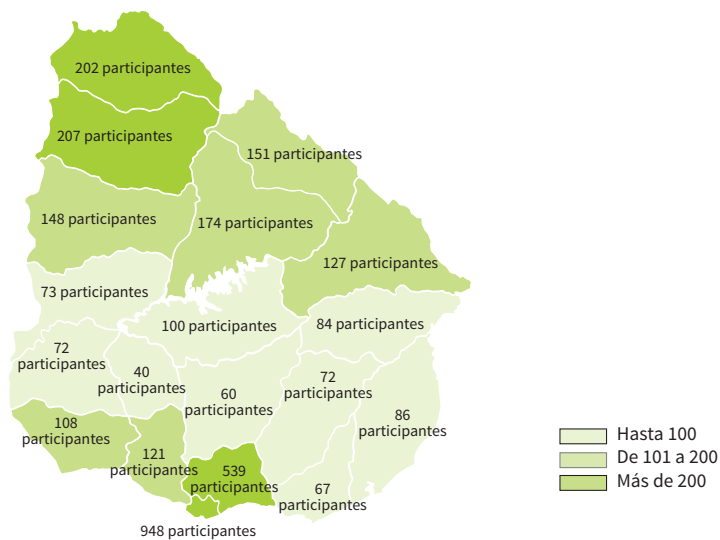
Como se observa en cuadro 205, el mayor porcentaje de inscripciones corresponde a Montevideo, seguido de Canelones. Le siguen en importancia los departamentos del norte del país: Artigas y Salto, seguidos de Rivera y Paysandú, con alguna variante en el peso relativo, según se trate del 2011 o el 2012.

Cuadro 206. Participantes por departamento, 2009-2012

Departamento	Cantidad de participantes			
	2009	2010	2011	2012
Artigas	135	230	209	202
Canelones	398	263	503	539
Cerro Largo	132	75	71	127
Colonia	131	156	75	108
Durazno	85	47	37	100
Flores	35	35	23	40
Florida	83	127	73	60
Lavalleja	98	108	70	72
Maldonado	106	86	77	67
Montevideo	1240	1243	1082	948
Paysandú	141	114	133	148
Río Negro	115	128	107	73
Rivera	167	124	147	151
Rocha	130	96	83	86
Salto	153	149	177	207
San José	151	190	117	121
Soriano	100	111	77	72
Tacuarembó	140	152	151	174
Treinta y Tres	121	76	76	84
Total	3661	3510	3288	3379

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Gráfico 154. Participantes por departamento, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Perfil sociodemográfico de los participantes

Como se observa en el cuadro 207, de forma relativamente constante las mujeres representan las tres cuartas partes del programa. Si se analizan los datos a lo largo del período parece reforzarse esta tendencia.

Cuadro 207. Participantes según sexo, total país, en porcentajes, 2009-2012

Sexo	2009	2010	2011	2012
Varón	26	24	25	24
Mujer	74	76	75	77
Total	100	100	100	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

En cuanto a la edad, algo más de 4 de cada 10 tienen edades adultas (30 a 49 años) y en la misma proporción son jóvenes (4 de cada 10), pero la población joven ha venido aumentando desde el 2009 al 2012, en detrimento de los participantes de 30 y más años.

Cuadro 208. Participantes según tramos de edad, total país, en porcentajes, 2009-2012

Tramos de edad	2009	2010	2011	2012
18-29 años	30,9	39,2	45,0	44,0
30-49 años	48,3	47,3	44,0	44,0
50-65 años	20,8	13,5	12,0	12,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Tal como se presenta en el cuadro 209, 6 de cada 10 participantes tiene nivel educativo máximo alcanzado hasta de primaria completa, lo que se ha mantenido estable a lo largo del período. En cuanto al grado de vulnerabilidad social de los participantes, en torno a 6 de cada 10 se ubican dentro del umbral de TUS, lo que se ha intensificado en el 2012.

Cuadro 209. Participantes según nivel educativo, total país, en porcentajes, 2009-2012

Nivel educativo	2009	2010	2011	2012
Primaria incompleta	23,0	s/d	21,0	21,0
Primaria completa	47,4	s/d	45,0	48,0
Secundaria ciclo básico incompleto	29,6	s/d	34,0	32,0
Total	100,0	s/d	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: Los datos 2009 corresponden a la Encuesta Panel de Evaluación. Los datos 2011 y 2012 tienen por fuente en formulario de inscripción informático, mientras para 2010 en que no se aplicaron ninguno de estos instrumentos no se cuenta con el dato en versión digital.

Respecto al grado de vulnerabilidad social, medido por el ICC (el índice varía entre 0 y 1, siendo 1 el grado máximo de vulnerabilidad social pertenecen al mayor nivel de vulnerabilidad social (umbral TUS y mayor), mientras 4 de cada 10 cumplen con el requisito de vulnerabilidad social aunque a un menor nivel (umbral AFAM-PE, no umbral TUS).

Cuadro 210. Participantes según grado de vulnerabilidad social, total país, en porcentajes, 2009-2012

Vulnerabilidad social	2009	2010	2011	2012
Umbral AFAM-PE (menor a TUS)	39,1	43,4	41,0	38,0
Umbral TUS (y mayor)	60,7	56,4	59,0	62,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Cumplimiento de metas

Los resultados sobre el cumplimiento de metas del programa de algún modo reflejan sus puntos fuertes y débiles, considerando que de forma constante, desde que se realiza su seguimiento, algunas metas resultan año a año «fácilmente alcanzables», mientras en otras hay una brecha importante entre el resultado esperado y el alcanzado.

Por otra parte es necesario considerar que los logros, o incluso las debilidades que eventualmente se puedan señalar del programa, no solo se constatan en los resultados de la medición de las metas, sino en las instancias de evaluación de los procesos y resultados del programa, tanto a través de datos cuantitativos como cualitativos (desde el discurso de los principales actores, incluyendo los propios participantes).

Comenzando con los resultados de la medición de metas, en el informe pasado se señalaba la dificultad en la medición de algunas de ellas, si se buscaba operacionalizarlas tal como estaban formuladas. Desde el 2011 en adelante hubo una mejora en este sentido, a partir de un esfuerzo del programa por superar esta dificultad.

A continuación se repasan los resultados para cada una de las metas definidas por el Programa.

Participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia carné de salud provisorio o definitivo (90%). En el 2011 el 74 % de los participantes acceden al carné de salud laboral. Para el 2012 el porcentaje es algo más bajo: 65 %. La credencial cívica la obtiene cerca de la cuarta parte de los participantes (25 y 27 %, 2011 y 2012, respectivamente); el carné de asistencia del MSP lo obtienen 8 de cada 10 en el 2012 (85 %).¹⁵⁷

Participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado (75 %). Para los años 2011 y 2012 esta meta fue reformulada y acotada a tratamientos odontológicos iniciados, respecto a la meta definida en ediciones anteriores que preveían cierto nivel de culminación de tratamientos. Para los años 2011 y 2012 se logró un 73 y un 80 % de participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado. Esto significa que entre 7 y 8 de cada 10 participantes de cada edición recibe al menos un diagnóstico dental. La meta sobre acceso a la salud odontológica previo a la edición 2011 estipulaba un 65 % de los participantes con salud odontológica básica y para su medición distinguía entre tratamientos concluidos y tratamientos iniciados. Los resultados para el 2009 eran de algo más del 50 % de participantes con tratamientos iniciados y 59 % para el 2010 (menos de la mitad lograban culminar los tratamientos), mostrando cierta dificultad del programa para el cumplimiento de esta meta. La evaluación de

¹⁵⁷ En el 2011 el dato para este subcomponente de la meta es 60 %. Esta variación entre 2011 y 2012 puede deberse a dos razones complementarias: 1) mejoró la calidad de la información suministrada por los equipos técnicos en el segundo año de implementación del formulario web debido a una mayor familiarización con la forma de preguntar, distinguiendo entre quienes tenían o no el documento al inicio del programa; 2) una mejora efectiva en el logro de esta documentación asociada al servicio de tramitación por parte de MSP al apoyo, en tal sentido, por parte de los equipos técnicos.

procesos del 2009, en base a una estrategia cualitativa daba cuenta de que esta limitación del programa podría explicarse, por una parte, por restricciones en la oferta de servicios (especialmente en la modalidad localidad) y, por otra, a problemas odontológicos pronunciados cuyo tratamiento y culminación excederían los tiempos del programa.

Participantes con diagnóstico oftalmológico realizado (90 %). También para los años 2011 y 2012, respecto a ediciones anteriores, se agrega esta meta sobre la prestación oftalmológica que brinda el programa, la cual se establece en el 90 % de los participantes. El cumplimiento de esta meta para estos años es inferior a lo estipulado: alcanza a 7 de cada 10 participantes (70 %) en ambos años. En el 2011, el 58 % de los participantes logran obtener lentes subsidiados por BPS y en el 2012 esta prestación asciende al 87 %. El incremento entre 2011 y 2012 puede deberse a las razones ya expuestas para la meta anterior.

Participantes (70 %) asisten por lo menos al 80 % del total de jornadas (70 %); participantes asisten por lo menos al 80 % del total de jornadas operativas (70 %); participantes asisten por lo menos al 80 % del total de capacitación (70 %).

Previo al 2011 se especificaba como meta que el 80 % de los participantes debían adquirir competencias y acreditaciones. Dada la imprecisión en este resultado esperado y de allí su difícil operacionalización (fundamentalmente en lo que refiere a competencias), del 2011 en adelante se reformula en términos de asistencia de los participantes asumiendo que la concurrencia a las instancias de capacitación (incluyendo alfabetización digital) es un indicador de la trasmisión y eventualmente de adquisición de competencias.

En ese sentido, se agrega para el 2012 la meta 4. En términos de resultados esta meta se cumple ampliamente, en tanto el 79 y el 80 % de los participantes (2011 y 2012, respectivamente) logran el nivel de asistencia especificado.

Participantes sin primaria completa culminan procesos de acreditación (80 %). Para los años 2011 y 2012 los resultados son bastante inferiores a la meta. En el 2011 el 22 % acredita y 32 % continúa en proceso de acreditación hacia la finalización del programa y en el 2012 acredita el 13 % y permanecen en proceso el 59 % de quienes no culminaron primaria.

Participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el programa (15 %). Finalmente, respecto a la meta de inserción laboral, esta es una de las de más difícil cumplimiento y muestra la dificultad que tiene el programa para lograr que los participantes inicien o retomen trayectorias de empleo formal.

Importa aclarar que la medición de esta meta, en tanto se calcula en base a datos secundarios provistos por el BPS, se realiza con cierto desfase respecto a las anteriores. Al momento en que se realiza el presente informe se cuenta con datos de cotizantes a enero del 2013, con lo cual solo se presentan los resultados correspondientes a la edición 2011. Para los participantes 2012, el cálculo tendría un escenario muy restrictivo para observar la inserción posprograma, con lo cual este resultado se incluirá en un futuro informe a partir de nuevos registros del BPS.

Inserción laboral formal posprograma

El acceso a un empleo formal con posterioridad al programa en la edición 2011 de Uruguay Trabaja se definió operativamente como la cotización a BPS de al menos 1 día después del 1/10/2011.

En el cuadro 211 se observan los resultados que muestran cómo les fue en términos de inserción laboral formal a quienes participaron del programa en el 2011 y quienes habiendo sido sorteados, no

participaron del programa. Dentro de los primeros se distingue a quienes participaron menos de 4 meses, de quienes participaron la mitad y más del tiempo del programa en la Modalidad Ciudad.

Cuadro 211. Cotización BPS, inscriptos al programa en la edición 2011

Sorteados UT edición 2011	Cotizó BPS posprograma	No cotizó BPS posprograma	Total
No participó	2337 (42,9 %)	3108 (57,1 %)	5445 (100 %)
Participó	1614 (49,1 %)	1674 (50,9 %)	3288 (100 %)
	3951 (45,2 %)	4782 (54,8 %)	8733 (100 %)
Participación según duración (en meses)			Total
Participo<4 meses	229 (46,1%)	268 (53,9 %)	497 (100 %)
Participo>=4 meses	1385 (49,6 %)	1406 (50,4 %)	2791 (100 %)
Total	1614 (49,1 %)	1674 (50,9 %)	3288 (100 %)

Fuente: Elaboración DINEM basado en registros administrativos del programa.

Como se observa en el cuadro 211, dentro del 45 % de los sorteados que cotizaron al BPS, quienes participaron del programa se sitúan por encima (49 %) de este promedio, mientras quienes no participaron se ubican por debajo (43 %), lo que denota un buen resultado del programa al comparar participación y no participación en él, si se observa al conjunto de cotizantes a BPS (columna 1). Cuando se observa, entre los participantes, el tiempo de duración del programa (menos y más de 4 meses), se constata que quienes estuvieron menos de cuatro meses se sitúan levemente por debajo del 49% correspondiente al total de participantes, valor similar al porcentaje que alcanzan quienes participan 4 y más meses del programa.

Vale aclarar que estos resultados no permiten concluir sobre el impacto del programa, pero sí nos aproximan a la situación de los participantes, respecto a la inserción laboral formal, con posterioridad al programa.

Si se observa la columna de «No cotizó» entre los sorteados, más de la mitad de los sorteados (casi 55%) son trabajadores que no cotizan al BPS con posterioridad al programa, si bien esto es levemente menor (casi 51%) entre quienes participan. Es decir, más allá de estos datos, el programa se desarrolla sobre un universo de población que mayoritariamente tiene trayectorias de trabajo no formal asociadas a estrategias de sobrevivencia que no son fáciles de revertir en su tiempo de duración.

Resultados

En el Informe de Evaluación 2009¹⁵⁸ se exploró en la medición de impacto en el acceso a un empleo formal mediante técnicas econométricas que arrojaron como resultado que el programa no tuvo impacto en la inserción laboral formal de los participantes. A la fecha no se han realizado nuevas evaluaciones de impacto del programa, de todos modos, como se mostró en el apartado anterior, en el marco de las mediciones anuales de las metas y en particular de la meta de inserción laboral formal es posible conocer cómo les ha ido a los participantes de las últimas ediciones en términos de acceso al empleo formal posterior al tránsito por el programa. Lo que se observó es que la experiencia de haber cotizado al BPS es mayor entre los participantes que entre quienes no participaron y entre quienes

158. Programa Uruguay Trabaja. Resultados evaluación. Informe final, División de Evaluación-DINEM-MIDES, 2011.

participaron la mitad y más del tiempo de duración del programa que entre quienes participaron menos de la mitad.

Por otra parte, en el informe anterior se daba cuenta de otros resultados que mostró la evaluación de la edición 2009 del programa, en este caso desde una encuesta panel que comparó la situación de los participantes al inicio y a la salida del programa. Entre los resultados más destacados puede mencionarse el aprendizaje de oficio de aquellos participantes que señalaban no tener ninguno al inicio del programa y cierta mejora en alfabetización digital hacia el final del mismo.

En dicha instancia de evaluación también se buscó medir cambios en la ciudadanía activa de los participantes, medida por la participación en organizaciones sociales, y la modificación de las redes vinculares en los participantes. Para la primera de estas dimensiones se observaron cambios en una disminución del porcentaje de quienes al inicio del programa declaraban no participar en ninguna organización. Respecto a la segunda (modificación en las redes vinculares), disminuyó el porcentaje de participantes que declaraban no contar con ningún vínculo tanto a nivel familiar y de amigos como de conocidos. Allí se observaba que la disminución fue mayor en el caso de los últimos (amigos y conocidos), pero que poco podía decirse respecto a la sostenibilidad de dichos vínculos, lo que sería la condición para que dicha mejora redundara en un nuevo recurso para la mejora de la empleabilidad de los participantes.

Consideraciones y sugerencias

En la edición pasada del Informe MIDES, en el marco de las consideraciones realizadas a todos los programas sobre diseño, implementación, sistemas de información y evaluación y monitoreo, se destacaba a Uruguay Trabaja como uno de los «mejores posicionados».

Como cuestión de orden menor se planteaba la necesidad de mejorar la formulación de los resultados esperados, así como de la población objetivo, en lo cual se avanzó, tal como se mostró en los resultados de metas alcanzadas por el programa.

Durante el 2012, desde distintas comisiones interdireccionales (especialmente desde la Unidad de Coordinación de Programas Interdirrecional de Uruguay Trabaja) se trabajó en la reformulación de algunos de los artículos de la ley que rige el programa. Entre los cambios propuestos estaba: incrementar los cupos y reservar lugares especiales para atender a poblaciones específicas (afrodescendientes, transexuales, personas con discapacidad); permitir la participación en el programa a aquellos que participaron de Trabajo por Uruguay en el marco del PANES; extender la duración del programa o bien diseñar otro dispositivo de similares características que funcione como puente hacia futuras inserciones laborales y sociales de los participantes.

A agosto del 2013, la modificación de la ley está en proceso de discusión para su aprobación.

Para finalizar y como comentario general, resta decir que la DINEM se encuentra trabajando en una línea de investigación sobre la demanda de empleo, de modo de conocer la perspectiva de los empleadores sobre oportunidades y limitantes en la contratación de trabajadores que han pasado por programas sociolaborales y generar insumos que permitan desarrollar nuevas acciones para favorecer la empleabilidad de quienes transitan por este y otros programas.

Cooperativas sociales

Presentación del programa

El actual Departamento de Cooperativismo es responsable de la creación, el seguimiento y el control de las cooperativas sociales formadas, así como de acompañar el proceso de formación de nuevas cooperativas de aquellas personas que conformando un grupo de al menos cinco personas tengan un proyecto económico de trabajo colectivo y un potencial cliente dispuesto a contratar sus servicios o comprar sus productos.

Desde el 2006 y hasta la fecha el programa no ha tenido modificaciones sustanciales en su diseño, si bien se ha planteado nuevas metas asociadas al desarrollo de las cooperativas sociales, especialmente a promover su tránsito desde la órbita del MIDES hacia su funcionamiento autónomo como cooperativas de producción, así como a buscar nuevos nichos laborales dentro del sector privado.

Objetivo general

Propiciar la inclusión sociolaboral de personas en situación de vulnerabilidad a través de la formación de cooperativas que generen ingresos formales.

Objetivos específicos

1. Propiciar la generación de puestos de trabajo sustentados en los pilares de autogestión, democracia, solidaridad y ayuda mutua.
2. Fomentar la interrelación y generación de redes dentro del movimiento cooperativo.
3. Fortalecer a los grupos precooperativos y a las cooperativas en su formación técnica y profesional.
4. Mejorar las condiciones de acceso al crédito para las cooperativas sociales de las instituciones vinculadas al departamento de cooperativismo: Microfinanzas BROU, FUCAC, FRS, INACOO.

Entre las actividades que desarrolla el programa se encuentra:

1. Difundir las características de las cooperativas sociales como oportunidad de inserción laboral a los destinatarios de otros programas del MIDES.
2. Difundir las características de las cooperativas sociales como oportunidad de inserción laboral en las mesas interinstitucionales en todo el territorio.
3. Recepcionar, asesorar y/o derivar a personas o grupos de acuerdo a su demanda.
4. Capacitar a los grupos precooperativos.
5. Formalizar a los grupos precooperativos.
6. Acompañar, asesorar y realizar el control social y económico de las cooperativas sociales.
7. Formalizar vínculos institucionales en el ámbito público y privado que favorezcan la contratación de cooperativas sociales.
8. Organizar y ejecutar encuentros en todo el territorio con la presencia y participación de actores locales del ámbito público y privado.
9. Articular con distintas instituciones cursos de formación profesional y técnica para las cooperativas.
10. Propiciar con los agentes de financiamiento actuales revisiones en las condiciones de acceso al crédito de las cooperativas.

11. Adecuación de estatutos al decreto reglamentario a través de convenios con instituciones del ámbito cooperativo.¹⁵⁹

Nota metodológica

Los datos que se presentan a continuación son procesamientos DINEM con base en los registros del Departamento de Cooperativismo. A diferencia de otros programas, en este caso los datos son acumulados desde el 2007 a los períodos de referencia del presente informe es decir: 2011 y 2012.

Asimismo, se recurrió a la base de registros administrativos del BPS sobre historia laboral de participantes de programas MIDES. Entre los usos de dicha fuente de datos está el cálculo de la meta de inserción laboral formal posterior al tránsito por Uruguay Trabaja, tal como se mostró en el apartado anterior. En esta oportunidad dicha fuente es de utilidad para realizar el seguimiento de los participantes de cooperativas sociales, quienes como trabajadores formales deben cotizar a BPS.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Tal como se señalaba en el informe pasado, tampoco a la fecha se cuenta con una estimación de la población objetivo del programa, dada la imprecisión de dicha definición y por consiguiente su dificultad de medición fundamentalmente en lo que refiere al uso combinado de dos definiciones para su focalización: NBI y situación de extrema vulnerabilidad social.

En el informe anterior se optó por incluir indicadores de contexto en base a la ECH 2009, construidos a partir de la definición de la población objetivo que establece la ley,¹⁶⁰ esto es, jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con NBI.

Como se lee del artículo 1 de la Ley de Cooperativas, referido en la nota al pie anterior, el objeto de las cooperativas sociales, como espacio para lograr la inserción laboral y social de población con NBI y en situación de vulnerabilidad social extrema, específica a: jóvenes, discapacitados, minorías étnicas, a lo que agrega cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad extrema. En este sentido, el universo al que atiende el programa se vuelve esquivo.

Como se señaló anteriormente, en esta oportunidad se optó por seguir el criterio del informe anterior al considerar al primer segmento especificado en la ley (jefes y jefas de hogar con NBI), que, por otra parte, es la población mayoritaria que llega al programa.

En esta oportunidad, la fuente es secundaria: el *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay*, en su primer fascículo dedicado a las NBI a partir del Censo 2011 (Calvo y otros, 2013).

159. En: Diseño y planificación de Programas de la DINADES, marzo 2013.

160. El artículo 1 de la Ley 17978 establece que las cooperativas sociales son aquellas cooperativas de trabajo que tienen por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para el desarrollo de distintas actividades económicas, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, con el fin de lograr la inserción social y laboral de los jefes y jefas de hogares pertenecientes a sectores con NBI, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas y todo grupo en situación de extrema vulnerabilidad social.

Dicho informe señala que en Uruguay casi 1.068.000 personas (38 %) y más de 347.000 hogares particulares (30,7 %) tienen al menos una NBI (Calvo y otros, 2013: 18). Es decir, asumiendo un jefe por hogar habría un universo de 347.000 personas que conformarían la población objetivo del programa en lo que respecta a jefes y jefas con NBI.¹⁶¹

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 212. Recursos humanos del programa, 2011-2012

RRHH del programa	2011	2012
Coordinador del programa	1	1
Equipo técnico social central (excepto Área Jurídica y Notarial)	5	12
Equipo técnico económico central (excepto Área Jurídica y Notarial)	4	6
Auditorías de cooperativas (técnicos Área Social y Económica)	2	4
Área Jurídica y Notarial	1	1
Número de OSC conveniantes	2	2
Equipo técnico OSC	17	17
Administrativos	2	3
Total	34	46

Fuente: Departamento de Cooperativismo.

Cuadro 213. Presupuesto ejecutado, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	22.362.383	29.790.988
En dólares corrientes	1.152.641	1.535.539
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	1,13 %	1,23 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

El cuadro 214 presenta la cantidad de cooperativas sociales que ha creado el Departamento de Cooperativismo desde la creación de la ley a diciembre del 2011 y a diciembre del 2012. Es importante aclarar la distinción hecha en el cuadro, que refiere al «estado de situación» de dichas cooperativas creadas, que distingue entre cooperativas que efectivamente están activas y funcionando y aquellas que luego de haber sido creadas se han disuelto por diversos motivos y se dieron de baja.

¹⁶¹ El mismo documento consigna que un 38 % de la población de entre 15 y 34 años tiene al menos una NBI, lo cual corresponde a 366.490 personas. Vale aclarar dos cosas: por un lado, la definición de población joven no se ajusta al tramo aquí considerado que refiere a grandes grupos de edad; por otro, la definición de la población objetivo alude a los jóvenes como grupo en situación de extrema vulnerabilidad social y no especifica que deban encontrarse en situación de NBI.

Cuadro 214. Cooperativas sociales según estado de situación, 2011-2012

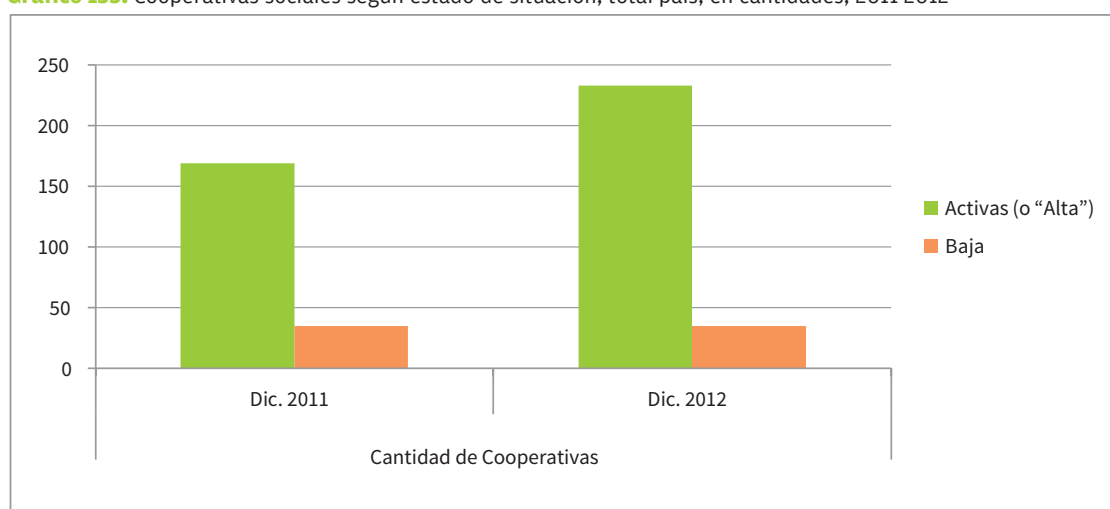
Estado	Cantidad de cooperativas	
	Dic. 2011	Dic. 2012
Activas (o de alta)	169	233
De baja	35	35
Total	204	268

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

A diciembre del 2011 había 204 cooperativas creadas, lo que implica un incremento próximo al 45 % respecto al año anterior, cuando había 141 cooperativas creadas (117 en funcionamiento). A fines del 2012 había 268 cooperativas creadas, de las cuales 233 están activas o de alta.

Las cooperativas dadas de baja eran 24 a octubre del 2010 y ascienden a 35 en el 2011 (48 % más respecto al 2010). En el 2012 no se producen nuevas bajas, según los datos proporcionados por el programa.

Gráfico 155. Cooperativas sociales según estado de situación, total país, en cantidades, 2011-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Personas en cooperativas sociales

Para dar cuenta de la cantidad de personas que participan en cooperativas sociales y su perfil socio-demográfico, se recurrió a la base de cotizantes del BPS, dado que, como se aclaraba anteriormente, todos los integrantes de cooperativas sociales deben estar allí registrados como trabajadores.

La información provista por el BPS tiene la ventaja de que se actualiza permanentemente a nivel de los participantes, lo cual desde el programa ocurre una vez al año con las auditorías a las cooperativas.¹⁶²

La DINEM solicita anualmente la información de cotizantes al BPS de participantes de un universo amplio de programas, en general desde PANES y AFAM-PE hasta programas socioeducativos y labora-

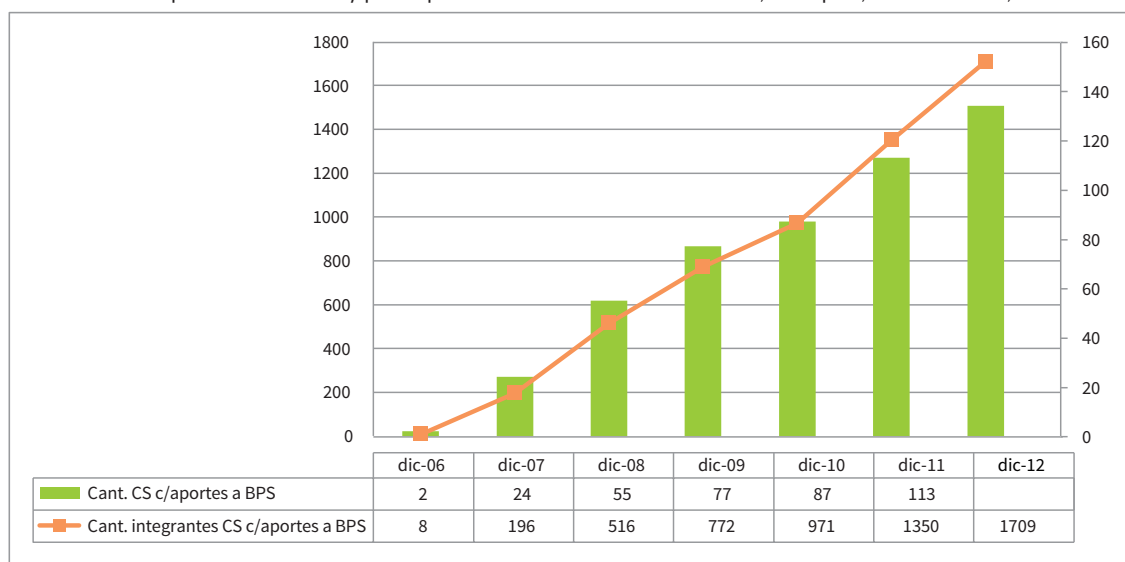
¹⁶². Las auditorías son instancias de control por parte del Departamento de Cooperativismo a las cooperativas sociales, de los registros de la actividad en los libros de las cooperativas sociales; instancias que también funcionan como seguimiento y acompañamiento de estas.

les actualmente vigentes. Con base en dicha fuente es que es posible calcular el dato de participantes en cooperativas sociales a diciembre del 2011 y diciembre del 2012.

Vale aclarar que por tratarse de información que no fue estrictamente solicitada ni generada para el cálculo de indicadores de cooperativas sociales y que dicha información fue solicitada al BPS a mediados del 2012, no se cuenta con datos para el 100 % de las cooperativas. De hecho, está disponible la información para participantes del 67 % de las cooperativas de alta a diciembre del 2011 y el 58 % de las cooperativas de alta a diciembre del 2012.¹⁶³

Hecha la aclaración, se presenta a continuación el perfil sociodemográfico de una parte, aunque mayoritaria, del universo total de participantes de cooperativas sociales a diciembre del 2011 y diciembre del 2012.

Gráfico 156. Cooperativas sociales y participantes en base a cotizantes al BPS, total país, en cantidades, 2006-2012



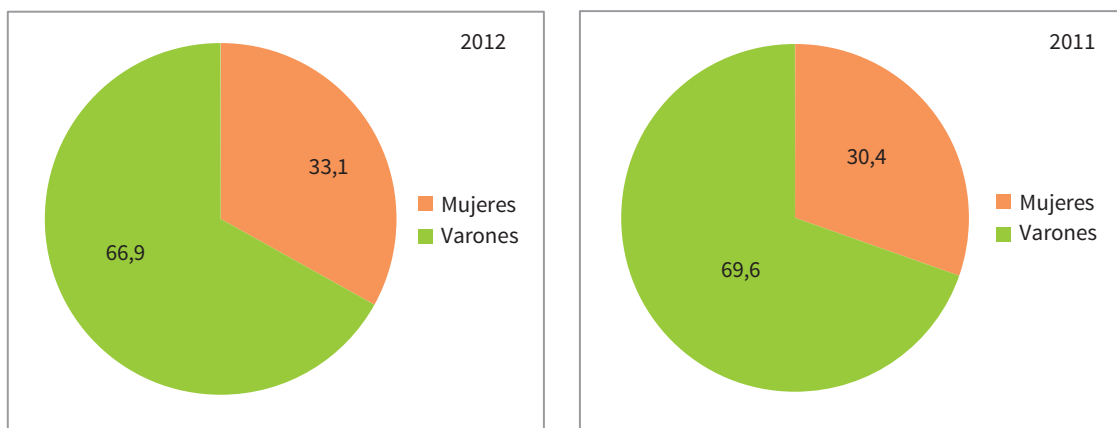
Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del BPS.

Como se observa en el gráfico 156, a diciembre del 2011 el 67 % de las cooperativas sociales de alta alcanzaban a una contingente de 1350 participantes, y a diciembre del 2012, a 1709 personas (para un 58 % de cooperativas activas según registros del programa).

Respecto a la distribución por sexo de los participantes, de forma similar a otros programas sociolaborales, la mayoría son mujeres (6 de cada 10). En el 2012 se incrementa levemente la participación de los varones.

163. La definición para la búsqueda de las cooperativas de alta, según datos del programa, en la base del BPS, fue cooperativas que tuvieran al menos 1 integrante cotizando a BPS. Otro problema que interviene en la falta de casos a nivel de personas a partir de una proporción menor de cooperativas de alta según datos de BPS en relación a las cooperativas en esta situación según los datos del programa, es que el programa solicita la baja transitoria a BPS cuando las cooperativas se encuentran sin trabajo, de modo de que no asuman costos a nivel de empresa ya que no están generando ingresos. Esto sugiere que en los registros del programa no hay una distinción del registro de las cooperativas activas que tienen actualmente contrato de trabajo y están registradas y BPS, y las que no.

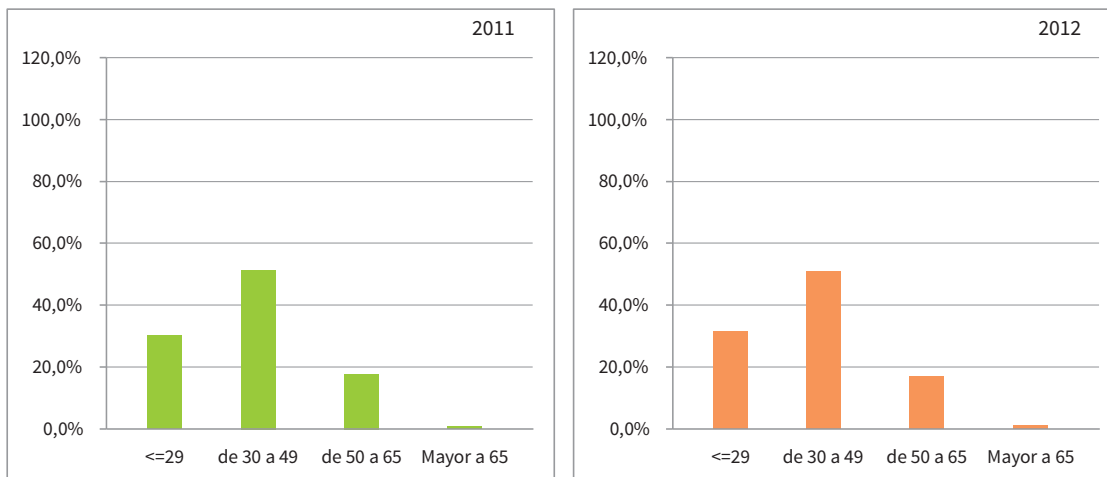
Gráfico 157. Participantes en cooperativas sociales según sexo, diciembre 2011-diciembre 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del BPS.

De forma similar a otros programas sociolaborales, los participantes de cooperativas sociales se concentran, de manera relativamente estable en edades adultas en plena edad activa (30 a 49 años), a las cuales si se agregan los participantes en edades jóvenes (menores de 30 años), alcanzan en total a 8 de cada 10 participantes. Del mismo modo que se observó para Uruguay Trabaja, se incrementa levemente la población del tramo etario inferior, es decir, la correspondiente a los jóvenes.

Gráfico 158. Participantes en cooperativas sociales según tramos de edad, total país, en porcentajes, diciembre 2011-diciembre 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del BPS.

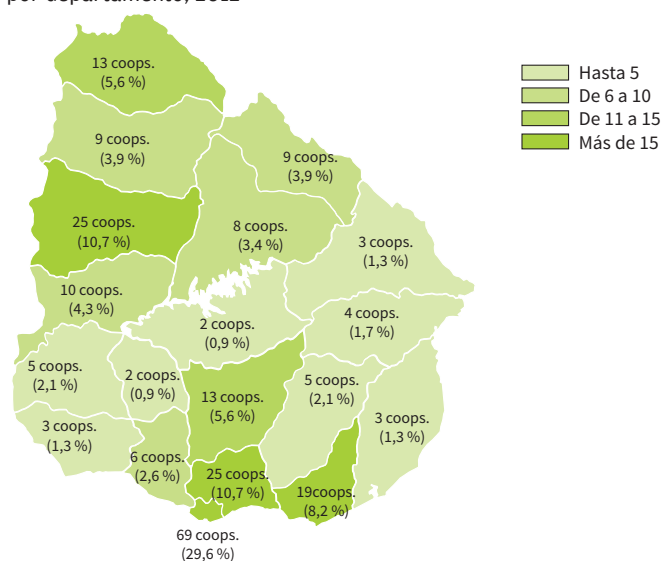
Montevideo aglutina algo más de una tercera parte de las cooperativas activas, lo que disminuye levemente en el 2012. A partir del 2011, una de cada 10 corresponde a Canelones y en similar medida corresponden a Paysandú. En el resto de los departamentos la existencia de cooperativas sociales es menor, pero a diferencia del informe anterior, actualmente los 19 departamentos cuentan con al menos una cooperativa social.

Cuadro 215. Cooperativas activas según departamento, total país, en porcentajes, 2010-2012

Departamento	2010		2011		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Montevideo	42	35,9	59	34,9	68	29,2
Artigas	5	4,3	9	5,3	13	5,6
Canelones	9	7,7	16	9,5	25	10,7
Cerro Largo	0	0	0	0	3	1,3
Colonia	0	0	1	0,6	3	1,3
Durazno	1	0,9	2	1,2	2	0,9
Flores	1	0,9	1	0,6	2	0,9
Florida	6	5,1	9	5,3	13	5,6
Lavalleja	2	1,7	2	1,2	5	2,1
Maldonado	12	10,3	15	8,9	19	8,2
Paysandú	15	12,8	20	11,8	25	10,7
Río Negro	6	5,1	8	4,7	10	4,3
Rivera	1	0,9	1	0,6	9	3,9
Rocha	2	1,7	3	1,8	3	1,3
Salto	4	3,4	6	3,6	9	3,9
San José	3	2,6	3	1,8	6	2,6
Soriano	4	3,4	5	3	5	2,1
Tacuarembó	2	1,7	5	3	8	3,4
Treinta y Tres	2	1,7	4	2,4	4	1,7
S/d	0	0	0	0	1	0,4
Total	117	100	169	100	233	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Gráfico 159. Cooperativas activas por departamento, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

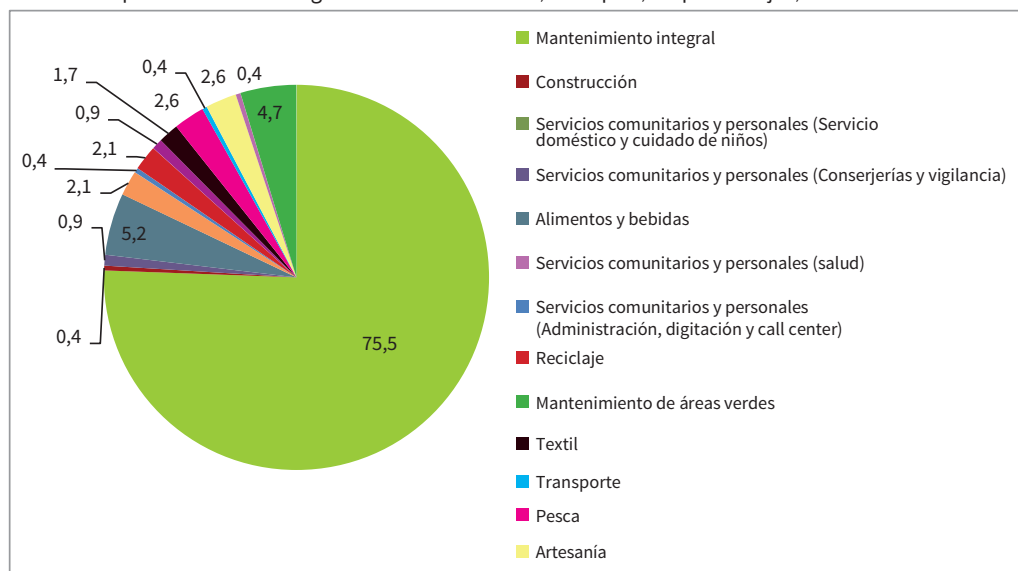
En el 2010, 5 de cada 10 cooperativas sociales eran de mantenimiento integral, rubro que principalmente abarca tareas de limpieza. En los años 2011 y 2012 ascienden a 7 de cada 10 las cooperativas de esta actividad. Otros rubros, vinculados a los sectores primario y secundario tienen una presencia marginal.

Cuadro 216. Cooperativas activas según rubros de actividad, total país, en cantidad y porcentajes, 2011-2012

Rubros de actividad	2010		2011		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Mantenimiento integral	63	53,8	120	71,0	176	75,5
Construcción	10	8,5	0	0	1	0,4
Servicios comunitarios y personales (servicio doméstico y cuidado de niños)	6	5,1	0	0	0	0
Servicios comunitarios y personales (Conserjerías y vigilancia)	6	5,1	2	1,2	2	0,9
Alimentos y bebidas	6	5,1	10	5,9	12	5,2
Servicios comunitarios y personales (salud)	4	3,4	5	3,0	5	2,1
Servicios comunitarios y personales (administración, digitación y call center)	3	2,6	1	0,6	1	0,4
Reciclaje	3	2,6	4	2,4	5	2,1
Mantenimiento de áreas verdes	3	2,6	2	1,2	2	0,9
Textil	2	1,7	4	2,4	4	1,7
Pesca	2	1,7	5	3,0	6	2,6
Elaboración de bloques/ladrillos	2	1,7	1	0,6	1	0,4
Artesanía	2	1,7	4	2,4	6	2,6
Transporte	0	0	1	0,6	1	0,4
Otras actividades	3	2,6	10	5,9	11	4,7
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	2	1,7	0	0	0	0
Total	117	100	169	100	233	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Gráfico 160. Cooperativas activas según rubros de actividad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: la categoría «otros» incluye la suma de los rubros que no alcanzan al 1 % de representación en el total de la distribución.

Resultados

En el 2012 se realizó la primera evaluación al programa, que fue estrictamente cualitativa en la búsqueda de conocer aspectos de implementación y resultados desde la perspectiva de los participantes, equipos técnicos y otros actores vinculados al programa. Si bien a la fecha no se está cerrando el informe final, entre los resultados parciales más destacados se puede mencionar los citados a continuación.

Diferencias en las situaciones que enfrentan las cooperativas de servicios (entre ellas fundamentalmente las de mantenimiento integral, que son las mayoritarias) y las productivas, por ej. artesanías, pesca, etc.). Estas últimas, que a su vez presentan realidades específicas vinculadas a su rubro de actividad, así como a su historia de constitución y desarrollo, como les sucede al resto, presentan el rasgo bastante generalizado de enfrentar dificultades asociadas a la comercialización de su producción: falta de canales de venta y de volumen de producción, entre las más destacadas.

Las cooperativas de servicios, por el contrario, en su mayoría tienen facilitada su inserción laboral (al menos el primer contrato de trabajo) por medio de su alta participación en el sector público, mediante acuerdos MIDES con distintos organismos públicos. No obstante, desde la percepción de los participantes surge la inquietud por la temporalidad de los contratos y la incertidumbre que ello les ocasiona, así como cierta movilidad laboral de sus integrantes.¹⁶⁴

Sobre aspectos de implementación del programa, en general hay una buena imagen del trabajo de los técnicos del Departamento de Cooperativismo hacia las cooperativas, aunque surgen ciertos problemas de comunicación que decantan en un mal manejo de la información por parte de los integrantes de las cooperativas sobre ciertos deberes y obligaciones como empresa, que en algunos casos tienen implicancias económicas negativas para los emprendimientos. En estos casos el programa debería reforzar los instrumentos y las estrategias de información y comunicación con los participantes asociados a las responsabilidades asumidas en el marco de la gestión de una cooperativa.

Las cooperativas entrevistadas cuentan con apoyo contable y en general son varias las que han generado redes (quizás no siempre hacen uso de ellas, pero las tienen), así como han transitado por distintas organizaciones (ya sea organizaciones sociales, institutos de capacitación, otras asociaciones vinculadas a sus rubros productivos, etc.), de las cuales han recibido apoyo a lo largo de su emprendimiento cooperativo.

La existencia de problemas financieros y de sostenibilidad de los grupos —vinculados a una «falta de cultura» general en la organización colectiva y específicamente cooperativa—, que alcanza también a otros sectores, pero de forma particular a población en situación de vulnerabilidad social o con NBI, es de las dificultades más grandes que presentan las cooperativas sociales.

Si bien la capacitación y el acompañamiento promueven la necesidad de contar con reglamentos internos de funcionamiento, lo que constituye un instrumento fundamental para el funcionamiento colectivo, el cumplimiento del reglamento constituye un aprendizaje que por lo que se pudo observar, tiene sus frutos en el largo plazo.

164. Respecto a la percepción de incertidumbre laboral que surgió de la evaluación cualitativa vale decir que ella contrasta con el hecho de que en general las cooperativas sociales contratadas por el Estado son recontratadas al finalizarse un contrato. Es decir, esta preocupación por la inestabilidad laboral acompaña, como rasgo de la subjetividad de los trabajadores en general, a las modalidades de trabajo que ya no aseguran la estabilidad laboral sino que se rigen por contratos a término pese a que la finalización de un contrato frecuentemente de lugar a un nuevo contrato.

Entre las entrevistas analizadas es posible identificar situaciones extremas de cooperativas con buenas prácticas y otras con historias de fracaso, cuyos estudios de caso permitirían conocer en más profundidad las debilidades y fortalezas de este programa.

Consideraciones y sugerencias

En el informe pasado se sugería iniciar un trabajo con el programa en el marco del Protocolo de Programas, de modo de mejorar aspectos de su diseño, especialmente referidos a la definición de objetivos, población destinataria y metas. A la fecha, en particular desde fines del 2012, se avanzó en el ajuste del diseño del programa en el marco de las tareas desarrolladas por la Secretaría Técnica de la DINADES, lo cual se encuentra plasmado en el documento «Diseño y planificación de programas de la DINADES».

Desde el informe pasado al presente, se logró contar con resultados de evaluación desde una estrategia cualitativa.

Aún existe un déficit del programa en lo que refiere al desarrollo de un sistema de información adecuado a la gestión y a la obtención de información a nivel de personas y grupos (cooperativas), ágil y de calidad. Se avanzó en la selección de indicadores y en la instrumentación de un sistema de seguimiento de los grupos en proceso de cooperativización, pero esta estrategia no fue aprehendida de forma generalizada por el equipo técnico, como para ponerla en práctica. En este sentido, sería necesario avanzar hacia un sistema de información y gestión que consolide la línea de seguimiento y evaluación de este programa.

Desarrollo local

Presentación del programa

El programa busca promover una cultura emprendedora como estrategia de fortalecimiento de la generación de alternativas de trabajo, fomentando la participación y la gestión local. Anualmente se realizan llamados públicos de carácter nacional, a pequeños emprendimientos en funcionamiento y preferentemente asociativos, con el objetivo de potenciar, mejorar o fortalecer emprendimientos económicos.

El programa financia bienes de capital fijo (maquinaria, herramientas), mejoras de local, instalaciones o infraestructura productiva, capacitaciones específicas, animales, materia prima e insumos.

Además del apoyo económico, el programa brinda acompañamiento y capacitación para el fortalecimiento de la gestión y la integración en redes locales, con el fin de buscar estrategias colectivas para la mejora de los emprendimientos.

Los integrantes de los emprendimientos que se presentan a un llamado de Desarrollo Local deben completar un formulario con los datos del emprendimiento y una ficha de identificación, donde se relevan datos personales y del núcleo familiar de cada emprendedor. Además, deben presentar dos cartas de referencias, una correspondiente a un aval institucional (que puede ser una organización pública o privada que conoce la trayectoria del emprendimiento y que manifiesta su respaldo) y otra carta de un garante social (correspondiente a una organización social, sin fines de lucro, con trayectoria comprobada y preferentemente de la misma localidad del emprendimiento que acredite conocer la trayectoria del emprendimiento).¹⁶⁵

La metodología de evaluación realizada por el programa consta de varias etapas: en primera instancia se efectúa una evaluación socioeconómica basada en la información que suministra el emprendimiento en el formulario de presentación y en una entrevista en el lugar donde desarrolla su actividad. El estudio de viabilidad socioeconómica se evalúa mediante un indicador multidimensional que contempla antecedentes y experiencia, vínculos y relación entre los integrantes y propuesta de retorno del monto solicitado, entre otros.

Los emprendimientos que son aprobados en esta instancia pasan a la evaluación de un tribunal departamental, integrado por tres miembros: un integrante del equipo técnico del programa, un representante de la Oficina Territorial del MIDES y un representante de un organismo público externo que gestione programas en la localidad.

La última etapa consiste en la firma de un convenio (tripartito) entre el MIDES, el emprendimiento y el garante social.

165. El garante social tendrá las siguientes funciones: recibir la transferencia económica que realice el MIDES para el emprendimiento correspondiente y realizar las compras en acuerdo con los emprendedores; realizar una rendición simple de todos los gastos realizados con el apoyo recibido del MIDES, presentando la documentación original; la rendición deberá estar firmada por representantes del emprendimiento y del garante social.

El monto solicitado lo determina cada emprendimiento según sus necesidades y sus posibilidades de devolución y podrá ser ajustado durante el proceso de evaluación, en coordinación con el equipo técnico.¹⁶⁶

El plazo de la devolución del préstamo es de hasta 12 cuotas mensuales, pero podrá extenderse hasta 18 meses si de acuerdo al equipo técnico las características de la inversión y del proceso productivo lo justifican.

Objetivos generales

1. Promover el desarrollo ciudadano a través del impulso a estrategias que tiendan a generar oportunidades de trabajo e iniciativas de carácter económico. Se trata de fortalecer el desarrollo de emprendedores/situación de pobreza, como forma de mejorar o complementar sus ingresos familiares.
2. Promover procesos de inclusión económica y social, generando espacios de intercambio entre emprendedores, a nivel local y nacional, que amplíen sus oportunidades de crecimiento y sustentabilidad y fortalezcan articulación con los organismos vinculados al sector.
3. Incorporar criterios territoriales en la selección de los proyectos (tribunales departamentales) y promover la participación de técnicos locales en los procesos de evaluación y de seguimiento y capacitación.

Objetivos específicos

1. Fortalecer y consolidar procesos de sustentabilidad de emprendimientos preferentemente asociativos, liderados por familias, grupos o personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica mediante apoyo financiero y técnico.
2. Promover procesos de inclusión social, mediante su incorporación a redes locales, fortaleciendo también la articulación con los organismos públicos y privados locales.
3. Incorporar información local en la evaluación y seguimiento de los emprendimiento.

Población objetivo

Emprendimientos productivos que estén en funcionamiento,¹⁶⁷ de carácter grupal o familiar basados en relaciones equitativas, solidarias entre los miembros que lo componen o emprendimientos individuales.

Los hogares de las personas que integran los emprendimientos, deberán estar en condición de vulnerabilidad socioeconómica.¹⁶⁸

166. Cabe aclarar que la devolución del apoyo económico, que se realizará en moneda nacional y sin intereses, debe realizarse en efectivo, existiendo la opción de realizar una devolución en especie de hasta 30 % del monto total a devolver. Dicha devolución en especie puede realizarse a través de donación de bienes, productos o servicios a la comunidad o mediante el pago de tributos relacionados a la actividad del emprendimiento (BPS, DGI, tasas bromatología).

167. Hasta la fecha el programa responde a emprendimientos en funcionamiento. En el 2012 se llevó a cabo una experiencia piloto de desarrollo de incubadora con alcance al Área Metropolitana, pero aún no se ha incorporado esta modalidad al programa de forma general. Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivo. Una estrategia de fortalecimiento de iniciativas ciudadanas para contribuir al desarrollo local. División de Economía Social, DINADES, MIDES (inédito), 2013.

168. Para la selección de los emprendimientos en el 2011, el programa aplicó los criterios establecidos por el MIDES en el marco del Plan de Equidad, realizando la verificación con la base de datos de AFAM-PE. En caso de que los postulantes no se encontraran entre los solicitantes de este programa de transferencias, se realizaron visitas a los hogares por parte del equipo técnico del programa para la aplicación del formulario AFAM-PE, el cual incluye las variables que componen el ICC. En el 2012, en vez de la búsqueda de los postulantes en las bases de AFAM-PE, el equipo técnico aplicó y digitó el formulario para la obtención en tiempo real del resultado del ICC que les permitía rápidamente comunicar a los titulares de los emprendimientos presentados si estaban en condiciones de participar del programa.

Nota metodológica

La fuente de información utilizada para la construcción de los indicadores de producto que se presentan a continuación son las bases de datos generadas y gestionadas por el programa a partir de los formularios de presentación de los emprendimientos y de la evaluación de estos.

En el apartado de resultados se recurre a los datos provistos por el Censo de Emprendimientos realizado en el 2012 para el llamado 2010, en el marco de la evaluación para ese año.

El propósito fue conocer las características de estas unidades económicas en cuanto a estrategias de generación de ingresos de sectores vulnerables y observar cambios en los emprendimientos, tanto en lo que refiere a su gestión como a sus resultados económicos. También se buscó conocer las percepciones sobre cambios en las condiciones de vida de los emprendedores a partir del tránsito por el programa.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Para el informe anterior se había estimado la población objetivo del programa por medio de los datos de la ECH 2009. Para ello se consideró a trabajadores por cuenta propia con o sin local o miembros de cooperativas de producción de hogares pobres, en los cuales además no hubiera integrantes ocupados como empleados públicos ni como primer ni segundo empleo. Con este cálculo la estimación para el 2009 alcanzaba a 69.499 personas.

Se replicó dicho cálculo a los datos de la ECH 2011 y el universo está compuesto por 54.447 personas, distribuidas tal como se presenta en el cuadro 217.

Cuadro 217. Población objetivo del programa, total país, 2011

Departamento	Cantidad	%
Montevideo	26714	49,1
Artigas	1777	3,3
Canelones	7999	14,7
Cerro Largo	2603	4,8
Colonia	406	0,7
Durazno	886	1,6
Flores	274	0,5
Florida	504	0,9
Lavalleja	492	0,9
Maldonado	963	1,8
Paysandú	842	1,5
Río Negro	467	0,9
Rivera	2759	5,1
Rocha	950	1,7
Salto	1707	3,1
San José	977	1,8
Soriano	638	1,2
Tacuarembó	2817	5,2
Treinta y Tres	672	1,2
Total	54447	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en ECH 2011.

De forma similar al 2009 y como es de esperar, aproximadamente la mitad de esta población se localiza en Montevideo y en segundo lugar en Canelones.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 218. Recursos humanos y convenios del programa, 2009-2012

RRHH del programa	2009	2010	2011	2012
Directora/coordinadora	1	1	1	1
Equipo técnico en redes, seguimiento y evaluación	15	20	26	26
Administrativa	3	4	1	1
Número OSC convenientes	5	5	7	8
RRHH de OSC convenientes	27	27	12	61
Total	51	57	47	97

Fuente: DIGESE-MIDES.

Cuadro 219. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	22.362.383	29.790.988
En dólares corrientes	1.152.641	1.535.539
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	1,13 %	1,23 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

A continuación se presentan los indicadores de producto.

Como se observa en el cuadro 220, en el 2012 se presentan cerca del doble de emprendimientos respecto al 2011. Esto en principio se explica porque en el 2012, a diferencia del 2011, el programa destinó parte del equipo técnico a la tarea de difusión que se buscó que fuera exhaustiva de localidad en localidad. Esta actividad, que no ocurrió en el 2011, decantó en un mayor aluvión de proyectos económicos presentados.

Cuadro 220. Emprendimientos presentados (aprobados y no aprobados) por departamento, 2011-2012

Departamento	2011			2012*		
	Aprobados	No aprobados	Presentados	Aprobados	No aprobados	Presentados
Montevideo	10	8	18	72	49	121
Artigas	13	19	32	18	8	26
Canelones	29	56	85	69	63	132
Cerro Largo	8	2	10	23	37	60
Colonia	4	5	9	8	9	17
Durazno	5	0	5	6	12	18
Flores	3	2	5	6	2	8
Florida	16	14	30	19	14	33
Lavalleja	5	11	16	12	16	28
Maldonado	15	18	33	13	15	28
Paysandú	15	14	29	11	47	58
Río Negro	11	13	24	21	27	48
Rivera	6	20	26	0	98	98
Rocha	3	10	13	12	3	15
Salto	43	94	137	41	26	67
San José	14	16	30	24	17	41
Soriano	1	6	7	12	23	35
Tacuarembó	17	34	51	29	34	63
Treinta y Tres	3	7	10	9	9	18
Total	221	349	570	405	509	914

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: Los datos para los departamentos de Montevideo, Cerro Largo, Tacuarembó, Rivera, Artigas y Paysandú son parciales, lo que implica que el número de emprendimientos aprobados puede ser mayor.

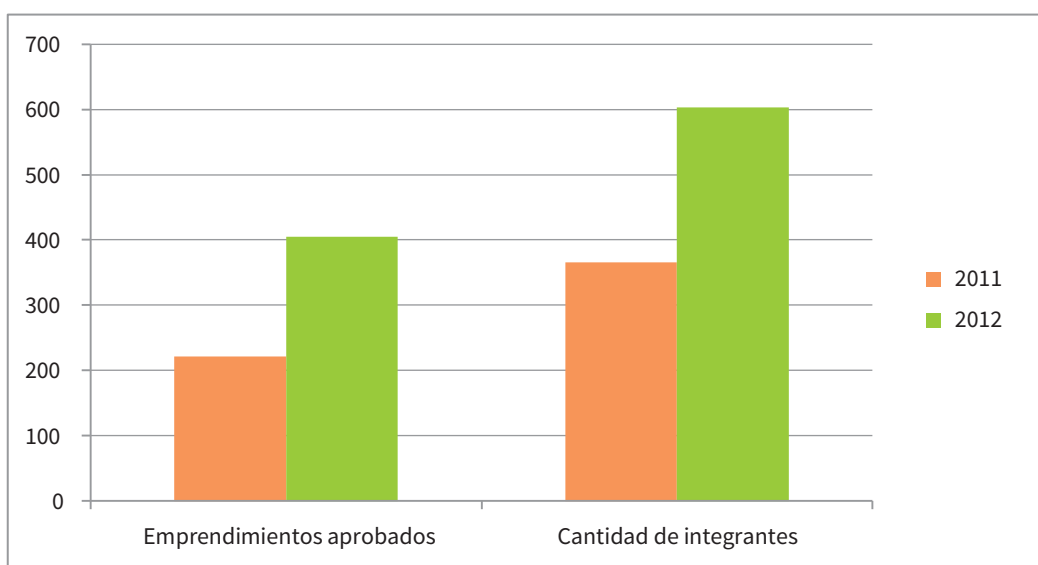
Respecto a los emprendimientos aprobados, el porcentaje para los años 2011 y 2012 se encuentra en niveles similares a los años anteriores, salvo en el 2011 que fue levemente menor (por debajo del 40 %).

Cuadro 221. Emprendimientos aprobados por departamento, total país, en porcentajes, 2011-2012

Departamento	2011	2012
	% aprobados	% aprobados
Montevideo	56	60
Artigas	41	69
Canelones	34	52
Cerro Largo	80	38
Colonia	44	47
Durazno	100	33
Flores	60	75
Florida	53	58
Lavalleja	31	43
Maldonado	45	46
Paysandú	52	19
Río Negro	46	44
Rivera	23	0
Rocha	23	80
Salto	31	61
San José	47	59
Soriano	14	34
Tacuarembó	33	46
Treinta y Tres	30	50
Total	39	44

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Gráfico 161. Emprendimientos aprobados e integrantes, total país, en cantidades, 2011 y 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Respecto a la cantidad de integrantes por emprendimiento, los resultados del censo muestran que entre los emprendimientos asociativos y familiares se acentúa el bajo número de integrantes. Disminuye la cantidad de emprendimientos con más de dos integrantes, al tiempo que se incrementan los emprendimientos individuales. En el 2012 cerca de la mitad de los emprendimientos del llamado 2010 están conformados por un único integrante.

Cuadro 222. Emprendimientos aprobados según su composición, total país, en cantidades y porcentajes, 2011-2012

Tipo de emprendimiento*	2011		2012	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Unipersonal	120	54	263	65
Familiar	83	38	131	32
Mixto	5	2	1	0
Grupal	13	6	10	2
Total	221	100	405	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Nota: *Unipersonales: integrados por un único emprendedor; familiar: conformado por miembros de un mismo hogar; grupal: emprendimiento asociativo cuyo vínculo entre sus integrantes no es familiar; mixto: lo integran miembros de un mismo hogar y otros miembros es decir combina las características de los emprendimientos grupales y familiares.

Entre los principales rubros de los emprendimientos aprobados se encuentran los vinculados al sector primario (agricultura y ganadería), textil, alimentos y bebidas, y servicios comunitarios y personales. Para el 2012, se reducen a la mitad los emprendimientos del sector primario y se incrementa levemente el rubro textil.

Cuadro 223. Emprendimientos aprobados según rubro de actividad, total país, en cantidad y porcentajes, 2011-2012

Rubros actividad	2011		2012	
Agricultura, ganadería, silvicultura	48	22 %	53	13 %
Pesca	9	4 %	13	3 %
Minas y canteras	3	1 %	4	1 %
Alimentos y bebidas	26	12 %	28	7 %
Textil	41	19 %	94	23 %
Marroquinería	2	1 %	3	1 %
Calzado	1	0 %	0	0 %
Metalmecánicas	11	5 %	9	2 %
Construcción	19	9 %	26	6 %
Comercio	16	7 %	52	13 %
Rest. y hoteles	0	0 %	2	0 %
Transporte almacenamiento y comunicación	0	0 %	1	0 %
Enseñanza	0	0 %	1	0 %
Serv. comunit y personales	23	10 %	55	14 %
Socioculturales	1	0 %	1	0 %
Artesanía	20	9 %	48	12 %
Industria química	1	0 %	1	0 %
Sin dato	0	0 %	14	3 %
Total	221	100 %	405	100 %

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Composición y características de los emprendimientos

De un universo de 373 emprendimientos aprobados en el 2010, estaban en funcionamiento y fueron censados en el 2012 algo más de 7 de cada 10 (74 %). Cerca de 1 de cada 10 no estaba en funcionamiento al momento de contactarlos. Para cerca de un 20 % no se logró realizar el Censo, porque no fueron localizados o rechazaron la evaluación.

El 95 % de los emprendimientos relevados son individuales o familiares; 7 de cada 10 es zafral, ya sea en su producción o comercialización, y 4 de cada 10 emprendedores tienen una actividad laboral complementaria al emprendimiento.

Montos prestados por el programa: cerca de una cuarta parte de los emprendimientos recibió menos de \$U 10.000 (valor a diciembre del 2010); 6 de cada 10, es decir, la mayoría recibieron montos entre \$U 10.000 y \$U 30.000; una minoría cercana al 15 % recibió más de \$U 30.000; el monto máximo transferido fue de \$U 76.000).

Resultados

La evaluación indagó en los siguientes indicadores de resultados: mejora en la comercialización, en la formalización y en los ingresos del emprendimiento, así como en su funcionamiento general. Vale aclarar que en todos los casos, el cuestionario de evaluación correspondiente a la medición 2012 (de los emprendimientos presentados y aprobados en el 2010), se limitó a relevar la percepción de los entrevistados respecto a la mejora y a las estrategias de reinversión en el emprendimiento o gastos para el hogar.

Comercialización

Cerca de 6 de cada 10 emprendimientos comercializa sus productos o servicios a pedido. Este aspecto es una de las dificultades sobre las que hay mayor consenso entre los emprendedores. 1 de cada 3 señala tener dificultades en este aspecto.

Formalización

Se observa un incremento de los emprendimientos formalizados si se compara el porcentaje al momento de recibir el apoyo del programa (17 %) y los datos del Censo (23 %). Los que no están formalizados argumentan motivos relacionados a la inestabilidad de los ingresos o a los altos costos de la formalización.

Mejora en los ingresos

En el 45 % de los emprendimientos se produce una mejora de los ingresos, acompañada de una reinversión en el propio emprendimiento. En el 19 % de los emprendimientos, sus integrantes invirtieron parte de los ingresos generados en refacción de sus hogares (esto abarca 52 emprendimientos, 81 emprendedores, 52 hogares y 213 personas) y en un 17 % de los emprendimientos, sus integrantes invirtieron parte de los ingresos generados en la compra de electrodomésticos para el hogar (esto abarca 47 emprendimientos, 76 emprendedores, 47 hogares y 196 personas), lo que en ambos casos podría redundar en cierta mejora en la calidad de vida de sus integrantes.

Mejora general en el emprendimiento

6 de cada 10 emprendedores titulares (63 %) señalan observar una mejora general en el emprendimiento desde que se obtuvo el apoyo del programa

Respecto al acompañamiento, que es el segundo de los componentes del programa junto con el apoyo económico, fue valorado como muy bueno o bueno por más del 90 % de los emprendedores titulares. Esto, en parte, se vincula a que la mayoría de los emprendedores (7 de cada 10) señalaron que el acompañamiento de los técnicos del programa fue permanente y que sus inquietudes fueron contempladas totalmente.

Casi 1 de cada 4 emprendimientos (37 %) canceló la deuda.¹⁶⁹ En el otro extremo, algo más de una cuarta parte (27 %) de los emprendimientos no pagó ninguna cuota, el 23 % devolvió menos del 50 % de la deuda y el 10 % devolvió entre la mitad y un 80 % de lo adeudado.

Consideraciones y sugerencias

Se reitera la consideración hecha en el informe pasado sobre el aspecto positivo de que el programa cuenta con una base de datos acumulada de sus distintas ediciones, que contiene información tanto de línea de base de los emprendimientos al momento de la postulación como de gestión y seguimiento de la devolución del préstamo.

Sin embargo, aún está pendiente el desarrollo de un formulario electrónico que permita contar con información sistematizada no solo de los emprendimientos, sino también a nivel individual de los emprendedores y sus hogares. Más aún en un escenario donde actualmente el equipo técnico del programa es el encargado de la realización de las visitas a los hogares para la aplicación del formulario para la focalización socioeconómica de los emprendedores. Actualmente, esta información permanece fragmentada durante la implementación del programa y es necesario un trabajo de agregación para contar con la información completa de cada edición de los emprendedores y sus hogares. Un nuevo sistema de información para este programa debería compatibilizar requerimientos de gestión del programa y un rápido procesamiento de sus indicadores de productos y resultados, como en general ocurre con todos los programas que se vienen analizando.

Por otra parte, el informe pasado sugería la necesidad de conocer resultados del programa en algunos aspectos que fueron referidos más arriba, como sostenibilidad de los emprendimientos una vez finalizada su intervención; modificación de las condiciones laborales y de ingreso de los emprendedores, entre otros aspectos, lo que se pudo concretar con la evaluación realizada a través del Censo a Emprendedores.

Una última mención merece la atención que desde distintas iniciativas se le viene dando a preocupaciones históricas del programa para poder dar respuesta a la heterogeneidad de situaciones que se presentan entre los emprendedores y que plantean distintos requerimientos para la búsqueda de su desarrollo. Entre dichas iniciativas pueden mencionarse al menos dos: la experiencia del piloto de incubadora de emprendimientos que se llevó a cabo en el 2012 y la creación del Departamento de Promoción Inclusión Laboral, Comercial y Productiva, que a la vez que busca canalizar demandas específicas de emprendimientos, permite promover trayectorias entre participantes de otros programas del área sociolaboral.

169. Los emprendimientos del llamado 2010 comenzaron a devolver el préstamo entre noviembre del 2010 y julio del 2011. El 95 % se comprometió a devolver el préstamo en 12 cuotas mensuales. Por eso, al mes de julio del 2012 al menos el 95 % de los emprendimientos deberían haber devuelto el dinero prestado.

Monotributo Social MIDES

Presentación del programa

El Monotributo Social MIDES (MSM) constituye un instrumento para la formalización de emprendimientos cuyos titulares y socios se encuentren en situación de vulnerabilidad social. Fue creado por la Ley 18874, el 23 de diciembre del 2011, por lo cual su primer año de implementación fue el 2012.

La ley es producto de un acuerdo entre el MTSS, el MEF, el MIDES, el MIEM, la OPP, el BPS, la Dirección General Impositiva y la Dirección Nacional de Aduanas.

Se trata de un tributo único que pagan las personas que integran hogares por debajo de la línea de pobreza o están en situación de vulnerabilidad social, que producen o comercializan bienes o servicios. Excepto servicio doméstico, construcción y producción en predio rural.

El pago es de carácter mensual pero es posible realizar pagos con otra periodicidad atendiendo a la sazonalidad o estacionalidad de la actividad productiva.

El artículo 9 establece la modalidad gradual de contribución por MSM. Durante los primeros doce meses deberán pagar el 25 % para la actividad registrada. Los siguientes doce meses el 50 %, por otros doce meses un 75 % y de ahí en más, el 100 % del tributo.

Los sujetos que opten por el presente régimen tributario tendrán todos los derechos emergentes de su inclusión y afiliación al sistema de seguridad social. La respectiva asignación computable a todos los efectos será el equivalente a un sueldo ficto de 5 BFC (cinco Bases Fictas de Contribución). No aportarán al Fondo Nacional de Salud, “salvo que hagan la opción por ingresar al Sistema Nacional Integrado de Salud, en cuyo caso deberán asumir el costo que corresponda. A los efectos de su aplicación, el Poder Ejecutivo reglamentará el presente artículo (artículo 11).

Población objetivo

Según establece el artículo 1 de la Ley 18874), el MSM se dirige a:

...quienes producen y comercializan bienes y prestan servicios, no tengan personal dependiente y cumplan con las condiciones establecidas en los artículos siguientes, podrán optar por pagar en sustitución de las contribuciones especiales de seguridad social generadas por su propia actividad y de todos los impuestos nacionales vigentes, excluidos los que gravan la importación...

Estarán comprendidos en la definición a que refiere el inciso anterior exclusivamente los siguientes sujetos: a) Los emprendimientos personales; b) Los emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cuatro socios; c) Los emprendimientos asociativos integrados exclusivamente por familiares, con hasta un cuarto grado de consanguinidad o un segundo de afinidad, siempre que el número de socios no supere los cinco integrantes.

Será condición para estar incluido en el presente régimen que todos los integrantes de los sujetos antes mencionados integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el Instituto Nacional de Estadística, o integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los términos a los que refiere el artículo 2 de la Ley 18227, de 22 de diciembre de 2007 y su reglamentación [se refiere al ICC descrito en anteriores programas]. A estos efectos, se entenderá que los emprendimientos personales refieren a empresas unipersonales y los emprendimientos asociativos refieren a sociedades de hecho.

Los postulantes al MSM deben realizar una inscripción desde la página web del MIDES. Esto se realiza ingresando a la página principal de Ministerio (<http://www.mides.gub.uy/>) en Inscripción y Seguimiento Monotributo Social MIDES.

El sistema informático chequea, contra la cédula de identidad del postulante, si ha sido participante de algún programa MIDES o es la primera vez que tiene contacto. A partir de aquí se abren dos modalidades o tipos de solicitudes: las que implican una validación automática de la condición de vulnerabilidad de los postulantes y, por lo tanto, automáticamente se valida el cumplimiento de dicho requisito; y las que requieren una validación manual mediante el llenado de un nuevo formulario, más exhaustivo, para el cumplimiento del requisito de vulnerabilidad social.¹⁷⁰

Paralelamente a esta comprobación del MIDES, el BPS chequea el requisito de historia de actividad empresarial del solicitante, así como la magnitud del emprendimiento: no aportar por otra actividad simultáneamente (puede existir otra actividad, pero debe darle de baja antes de ingresar al régimen de Monotributo MIDES) y que el monto generado por la actividad por la cual se ingrese al Monotributo no puede superar en el ejercicio «el 60 % (sesenta por ciento) del límite establecido en el literal E) del artículo 52 del Título 4 del Texto Ordenado 1996», para los sujetos comprendidos en el literal a) del artículo 1.º de la presente ley. Para los restantes sujetos, el límite ascenderá al 100 % (cien por ciento) del monto establecido en el referido literal (artículo 4 A, Ley 18874).

En caso de que ambos requisitos (MIDES y BPS) se cumplan, las solicitudes pasan al estado de beneficiario, mediante ingreso manual al SMART del MIDES por parte del equipo técnico de Monotributo, previo aval del BPS.

Nota metodológica

La información que se presentan a continuación fue provista por el Área Informática de MIDES y refiere a los datos de solicitudes y beneficiarios acumulados a febrero del 2013. Recordamos que el programa comenzó a funcionar en el 2012. Asimismo, se recurrió a la ECH 2011 para la estimación de la población objetivo.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En el 2011, cuando estaba en curso el diseño del programa que llevó a la posterior elaboración del proyecto de ley del MSM, se estimó la población objetivo según los datos de la ECH 2011 para todo el país.

Los criterios adoptados para el cálculo se basaron en la definición de la población destinataria que establecía el proyecto de ley y se ensayaron distintos escenarios:

1. Trabajadores cuentapropistas en situación de vulnerabilidad social.
2. Trabajadores asalariados en situación de vulnerabilidad social, ya que podrían además llevar adelante un emprendimiento.
3. Jubilados y pensionistas ya que no están excluidos de la población beneficiaria que establece la ley.

En cada caso se combinó la condición laboral con distintos criterios de focalización (pobreza, ICC y cobro de AFAM-PE).

¹⁷⁰. Ídem al formulario que completan quienes solicitan AFAM-PE, que a su vez es el mismo que aplica el equipo técnico de Emprendimientos Productivos a los postulantes a este programa.

En este caso presentamos los datos de la estimación para el escenario 1, que era el más factible en el corto plazo, ya que se trata de personas que en el momento de la medición son trabajadores independientes. En los otros escenarios, las personas podrían llegar a serlo pero no es su condición principal o presente (escenarios 2 y 3).

La estimación de la población objetivo para el escenario 1, mediante ECH 2011, muestra que cerca de 142.000 personas podrían llegar a ser monotributistas MIDES (cuadro 224). Para contemplar los errores de focalización (deberían cobrar pero no cobran AFAM-PE o cobran pero no deberían cobrar), al cálculo de cuentapropistas en situación de pobreza o vulnerabilidad por ICC se agregan los cuentapropistas que de hecho se encuentran en situación de cobro o no cobro de AFAM-PE durante el 2011, a partir de la estimación vía ECH.

Cuadro 224. Estimaciones de población objetivo del MSM, 2011

Trabajadores por cuenta propia (total país) según pobreza, vulnerabilidad social o cobro de AFAM-PE	Cantidad
En situación de pobreza (INE, 2006), de vulnerabilidad social (según ICC) o en hogar cobra AFAM-PE	141.882
En situación de pobreza o vulnerabilidad social	122.266
Hogar cobra AFAM-PE	78.414
Hogar cobra AFAM pero ni pobre ni vulnerable	19.616
Pobre o vulnerable, hogar no cobra AFAM-PE	63.468
Pobre, no vulnerable, hogar no cobra AFAM-PE	10.136

Fuente. DINEM-MIDES basado en ECH 2011.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 225. Recursos humanos del programa, 2012

Recursos humanos	2012
Administrativa	1
Equipo social	3
Total	4

Fuente: DIGESE-MIDES.

Cuadro 226. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2012

	2012
En pesos corrientes	16.348
En dólares corrientes	843
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,00 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

En el cuadro 227 se presenta la cantidad de solicitudes a febrero del 2013 según tipo, en grandes grupos: manuales y automáticas, siguiendo la clasificación que realiza la División de Informática. El primer tipo (manuales) corresponde a solicitudes de personas que no han pasado previamente por Programas MIDES, mientras el segundo tipo (automáticas), a participantes de otros Programas MIDES. Las siguientes categorías corresponden a un tipo intermedio en que se chequea el pasaje previo del solicitante por el programa Emprendimientos Productivos. El tipo «en proceso de evaluación» corresponde a solicitudes de personas que se presentaron a dicho programa, mientras que «iniciados incompletos» refiere a casos que no se presentaron a este programa, con lo cual deben iniciar una solicitud manual.

Cuadro 227. Tipo de solicitud de candidatos al MSM, 2013

Tipo de solicitud	Feb. 13
Manuales	533
Automáticas	684
En proceso de evaluación	69
Iniciados incompletos	372
Total	1658

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Cuadro 228. Beneficiarios del MSM, total país, 2013

Cantidad beneficiarios (monotributistas)	Feb. 13
Total	457

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Importa destacar que la finalización de las solicitudes en el estado beneficiario requiere de una tramitación del monotributista posterior a ser aceptado en el BPS: es necesario que la persona pase por las oficinas del MIDES y presente la documentación del registro como monotributista. Si esta instancia no se completa, la solicitud no alcanza el estado de beneficiario, con lo cual el dato que se presenta de 457 beneficiarios es el dato provisto por Informática de MIDES a febrero del 2013, pero incluso para esa fecha, por lo señalado, puede estar subestimado respecto a los registros del BPS.

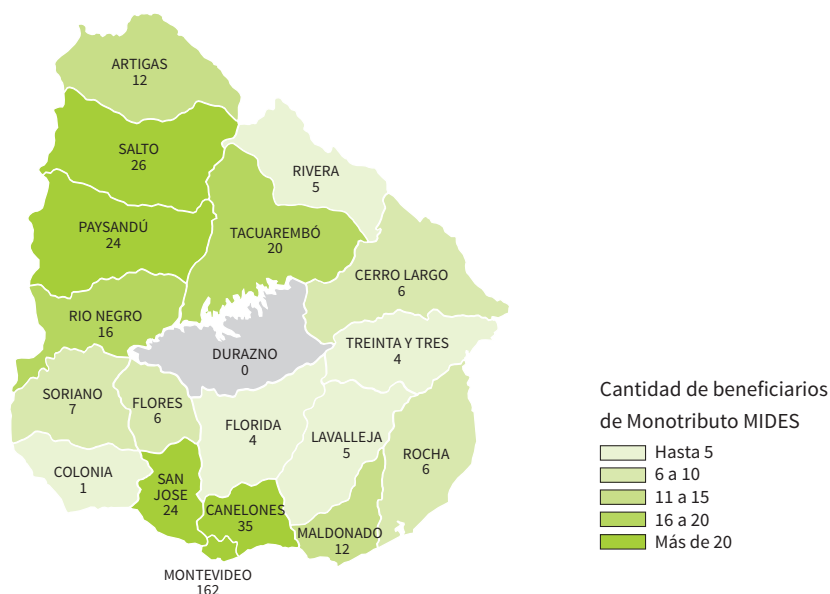
A junio del 2013 los beneficiarios llegan a 751 y los departamentos con mayor incremento (en el entorno del 50 %) fueron Tacuarembó, Treinta y Tres, Florida, Salto, Canelones y Cerro Largo.

Cuadro 229. Beneficiarios del MSM por departamento, 2013

Departamento	Cantidad	%
Artigas	12	2,6
Canelones	35	7,7
Cerro Largo	6	1,3
Colonia	1	0,2
Flores	6	1,3
Florida	4	0,9
Lavalleja	5	1,1
Maldonado	12	2,6
Montevideo	162	35,4
Paysandú	24	5,3
Río Negro	16	3,5
Rivera	5	1,1
Rocha	6	1,3
Salto	26	5,7
San José	24	5,3
Soriano	7	1,5
Tacuarembó	20	4,4
Treinta y Tres	4	0,9
s/d	82	17,9
Total	457	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa

Gráfico 162. Beneficiarios del MSM por departamento, 2013



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Resultados

A la fecha no se han realizado evaluaciones del programa.

Consideraciones y sugerencias

El MSM fue creado por ley para favorecer la formalización de emprendimientos de personas en situación de vulnerabilidad social, en el entendido de que podría ser una herramienta que especialmente apoyara el desarrollo (a través de la formalización) de aquellos emprendimientos que hubieran transitado por Programas Sociolaborales del MIDES, en particular por emprendimientos productivos.

Así fue que comenzó a funcionar como programa en el 2012, aunque con una pequeña dotación de recursos humanos. A partir de la creación de la DINADES y la línea de trabajo de la Secretaría Técnica en base al Protocolo de Programas, Monotributo fue revisado en su calidad de programa y pasó a formar parte del Departamento de Promoción, Inclusión Laboral, Comercial y Productiva.

En lo que respecta al trabajo de evaluación y monitoreo de este programa, en razón de lo ya expuesto vinculado a su breve existencia y su proceso de instalación como tal, las tareas se han centrado más que nada en el desarrollo del sistema informático de seguimiento de las solicitudes y en el control de la calidad de la información para la construcción de datos a este nivel. A la fecha no se ha previsto el desarrollo de un diseño de evaluación para conocer resultados en los actuales monotributistas MIDES, lo que es probable que sí se incluya en la planificación de la evaluación de programas para el próximo año, luego de transcurridos dos años desde que comenzó a implementarse este programa.

Programa Uruguay Clasifica

Presentación del programa

En el 2006 se crea, desde el MIDES, el Programa Uruguay Clasifica, con la intención de responder a la situación de precariedad extrema de las condiciones de trabajo y de vida de los clasificadores, y a la hipótesis de que muchos de ellos no accedían al PANES. El programa surge por entonces con la finalidad de «hacer visible y colocar en la agenda pública la temática» de la clasificación informal de residuos.

Objetivo general

Contribuir al desarrollo de procesos integrales y articulados para la inclusión social de clasificadores de residuos, mediante modelos de trabajo alternativos, innovadores, y sustentables desde el punto de vista social y ambiental, dentro o fuera de la gestión de residuos, promoviendo activamente la erradicación del trabajo infantil en el sector.

Modalidades de trabajo

A grandes rasgos, se puede hablar de dos modalidades de trabajo:

1. Trabajo protegido.
2. Trabajo con clasificadores sin formalizar.

Dentro del trabajo protegido, a su vez, hay diferentes modalidades: convenios con gobiernos departamentales (Proyecto Vida en Paso de los Toros y Compost en Rivera), implementación de la Ley de Envases (Canelones, Rivera, Maldonado, Rocha y Flores).

Dentro del trabajo con clasificadores sin formalizar pueden distinguirse dos etapas. Primera etapa: implica el abordaje del trabajo de los clasificadores tanto en calle como en vertedero. Se trabaja en el establecimiento de vínculos, acceso a políticas públicas y ejercicio de derechos. Se propone el trabajo asociativo y la posibilidad de comenzar a cambiar la modalidad en que realizan su trabajo, incorporando algún circuito limpio semanal.

Segunda etapa: es la previa a la formalización, donde ya han logrado un reconocimiento local y realizan el trabajo en planta de clasificación incorporando el trabajo en circuitos limpios.

Consisten en «la separación en origen de los residuos, tanto en grandes generadores (fábricas, comercios, instituciones,) como de los vecinos que separan los envases y otros residuos reciclables de la basura orgánica. Además supone la recolección diferenciada de los residuos que fueron previamente separados. En días y horas determinados con cierta regularidad, con vestimenta y medios de transporte adecuados, los trabajadores recolectan y transportan los residuos hacia una planta donde se realiza el trabajo de clasificación. En tercer lugar, se realiza la clasificación, acopio y la valorización de los residuos sólidos recolectados para su venta posterior, en plantas acondicionadas con el espacio y los instrumentos necesarios (prensa, balanza, etc.). En todo el proceso, el trabajador/clasificador se transforma en un promotor de las virtudes y la necesidad del reciclaje, y en vínculo del proyecto con los vecinos y los actores de la comunidad local».¹⁷¹

171. Programa Uruguay Clasifica MIDES-FOCEM. Edición 2010. *Diseño de evaluación y monitoreo y presentación de resultados finales*. Documento de trabajo n.º 8. DINEM-MIDES.

Desde el 2009, Uruguay Clasifica funciona como ejecución del Proyecto FOCEM¹⁷² y desde el año 2011, como política pública.

Proyecto FOCEM

El Proyecto FOCEM (Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur) significó la posibilidad de establecer, por primera vez a nivel nacional, un conjunto de acciones integrales respecto al sector. Se apoya en tres líneas de acción o ejes: la inclusión del trabajo en circuitos limpios en acuerdo con las Intendencias o Municipios, la organización de los clasificadores en cooperativas u otras formas colectivas de trabajo y la promoción y educación ambiental a partir de la comunidad local.¹⁷³

La modalidad de trabajo, sintéticamente, consiste en: conformar un colectivo de clasificadores que implementen los circuitos limpios de recolección de manera voluntaria (cambiando progresivamente la modalidad de trabajo); conformación de una mesa de circuito limpio o interinstitucional que sostenga a los grupos cuando los técnicos se retiren. Allí los grupos de clasificadores deben protagonizar el proceso de construcción de su propia transformación; el trabajo debe realizarse conjuntamente con la Intendencia/Municipio, lograr el compromiso de la comunidad y como herramienta insustituible debe estar la difusión constante y sistemática del proyecto armado por todos los actores.

Se debe contar con un lugar de acopio para el cual el proyecto contaba con materiales para su construcción y equipamiento. Con el objetivo de dejar capacidad técnica instalada en las localidades, se capacitan y contratan por llamado a OSC locales o que contrataran a técnicos locales para el trabajo de campo.

Los equipos técnicos que participan del proyecto en cada localidad deben estar constituidos de forma ideal por un coordinador y un educador. Este equipo técnico debe apoyar a los grupos de clasificadores a conformar y consolidar grupos de trabajo, así como a realizar su acompañamiento grupal e individual y promover el acceso a la salud, vivienda y educación. Además, la modalidad de trabajo se complementa con acciones de difusión, educación ambiental y promoción de derechos entre otras actividades.

Desde el proyecto se apuesta a la participación de instituciones públicas y privadas en el desarrollo de modalidades de gestión de residuos urbanos social y ambientalmente sustentables. En cada localidad se busca trabajar de forma coordinada con las Intendencias, institución formalmente responsable de la gestión de residuos. Tal articulación es crucial para el desarrollo del programa y la implementación de los circuitos limpios, en lo que refiere a infraestructura y transporte.

172. *Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay 2009-2013* (Programa Uruguay Clasifica), MIDES, 2009. Fue otorgado para financiar fundamentalmente infraestructura y equipos técnicos. Fue previsto para dos años y luego aprobado para un año con el mismo presupuesto. Por varias razones su implementación llega hasta la actualidad, previéndose el término de su ejecución a fines del 2013.

173. *Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay* (Proyecto Uruguay Clasifica), MIDES, 2009.

Población objetivo

La población objetivo puede ser dividida en beneficiarios directos e indirectos.

Los beneficiarios directos son: el conjunto de los hogares clasificadores que habitan en las localidades y barrios donde actúa el proyecto. Se entiende por hogar clasificador, aquel que tiene dentro de sus estrategias de supervivencia, de manera permanente o temporal, la clasificación de residuos, realizada informalmente.

Los beneficiarios indirectos del proyecto son: residentes de las localidades y barrios donde se implemente el proyecto, en especial en las zonas de circuitos limpios, participen o no en la preclasificación. A partir de las acciones realizadas se espera que la comunidad adhiera a la propuesta. Intendencias/ Municipios que acepten el desarrollo de modelos de gestión de residuos urbanos con inclusión social de los clasificadores instituciones públicas o privadas que participen del proyecto, ya que a partir de las acciones de fortalecimiento institucional previstas, se producirá una mayor capacidad de intervención y articulación.

Trabajo protegido

El programa ejecuta una línea de trabajo protegido en dos modalidades dentro de la gestión de residuos. Por un lado, la implementación de la Ley de Envases en cinco departamentos del interior del país y, por otro, dos proyectos de gestión de residuos (Proyecto Vida y Compostaje), con inclusión sociolaboral de clasificadores en dos departamentos del interior del país.

El proyecto de Ley de Envases no Retornables (17849), que fue aprobado en noviembre del 2004, plantea que los residuos de envases generan un problema ambiental y que este problema debe ser solucionado por los fabricantes e importadores de productos que generen residuos de envases. La herramienta elegida es la presentación de planes de gestión que cumplan determinadas características, estableciendo que aquellas empresas que no adhieran un plan de gestión para los residuos de envases, aprobado por el MVOTMA, no podrán comercializarlos en el mercado. El modelo explícito es el de recolección selectiva con participación de los clasificadores en los puestos de trabajo generados.

La ley incorpora los aspectos de inclusión social al sistema de gestión de envases, entendiendo conveniente «viabilizar procesos de inclusión social en los sistemas de gestión de residuos de envases que se implementen, de forma que consideren adecuadamente a quienes los clasifican [los envases] y se constituyan en una forma de apoyo a la generación de puestos de trabajo formales». Asimismo, se establece que los planes de gestión deben «contribuir a la inclusión social de los clasificadores, a través de la formalización del trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases, contemplando la realidad social de cada área geográfica». En este sentido le permite al MIDES establecer pautas específicas en torno a metas de inclusión social.

Los planes deben contemplar los siguientes aspectos:

1. Establecer el correspondiente ámbito de aplicación y los mecanismos, porcentajes y plazos de cumplimiento de los objetivos de reducción, retornabilidad, reciclado y valorización.
2. Tender a la implementación, a escala nacional y en forma gradual, de circuitos de recolección limpios, eficientes y seguros. La gradualidad refiere a la cobertura geográfica y al porcentaje de recuperación de envases no retornables.

3. Contribuir a la inclusión social de los clasificadores a través de la formalización de trabajo en los sistemas de recolección, clasificación y/o valorización de envases, contemplando la realidad social de cada área geográfica.

En el Proyecto Vida, en Paso de los Toros, a modo de explicación sintética, se dan todos los pasos detallados en la metodología del Proyecto FOCEM: comienza un grupo con un día de circuito limpio, luego va incorporando otros días, se empiezan a llevar los materiales a una planta de clasificación equipada. Se planifica el cierre de vertedero y se implementa el proyecto de recolección selectiva en toda la ciudad. Seguidamente se elabora un proyecto en conjunto con el municipio y este se hace cargo del pago de un salario base para los clasificadores. Siguiendo la lógica propuesta, esta experiencia debería entrar en Ley de Envases.

Compost, en la ciudad de Rivera, es un proyecto que se comienza a desarrollar en el 2010 en el marco del Programa Uruguay Integra-OPP, que se hace cargo del acompañamiento social, la instalación de infraestructura y maquinaria, y la Intendencia de Rivera cubre el costo del salario base. A finales del 2011, cuando el proyecto Uruguay Integra se retira y la Intendencia propone al programa sumarse, se asume el acompañamiento social para dar continuidad a la experiencia. A finales del 2012, el grupo termina el proceso de formación cooperativa y actualmente se está en etapa de negociación para que, en el correr del segundo semestre del 2013, se comiencen a prestar servicios de mantenimiento de áreas verdes, poda, producción y venta de compost a la Intendencia de Rivera y particulares de la ciudad.

Nota metodológica

En los años 2009/2010 se había realizado una estrategia de evaluación del Proyecto FOCEM, fundamentalmente cualitativa, junto con actividades de monitoreo. En los años 2011/2012 se optó por realizar una evaluación de tipo cuantitativo, que tuvo como objetivos principales cuantificar a la población clasificadora y realizar su perfil sociodemográfico.

La estrategia cuantitativa más reciente consistió en:

1. Un relevamiento de clasificadores a nivel nacional mediante un formulario a completar por los equipos técnicos en las primeras etapas del programa, momento en que se realizan los primeros relevamientos, contactos para integrar personas a los grupos.
2. Un relevamiento de clasificadores del departamento de Canelones, en el marco de un convenio entre la Intendencia de Canelones y el Programa Uruguay Clasifica, con el apoyo, en una primera etapa, del IECON (FCEA-UDELAR). Dicho relevamiento se realizó aplicando el formulario del censo en diferentes localidades del departamento: Las Piedras, la Paz, Progreso y Santa Lucía, luego de reuniones con informantes calificados en la temática de clasificadores o con experiencia previa de trabajo en la zona que ayudaron a delimitar las zonas de mayor y menor densidad de clasificadores. El relevamiento¹⁷⁴ comenzó en octubre del 2012 y finalizó en febrero del 2013.
3. Relevamiento de participantes de grupos de trabajo protegido/Ley de Envases: se aplicó un formulario en todos los grupos que se encontraban trabajando en el marco del proyecto de Ley de Envases, así como en el grupo de Paso de los Toros que trabajó en una modalidad de trabajo protegido. El formulario buscaba caracterizar a los protagonistas de los grupos así como acceder a la valoración que realizan sobre diferentes aspectos de los planes de gestión.

174. Este relevamiento fue realizado por educadores de las OSC. En algunas localidades no lograron acercarse a todos los clasificadores y en algunas localidades no se aplicó, por no contar con educadores. Por otra parte el formulario se aplicaba a un sólo integrante de la familia, el resto quedaba registrado en el formulario.

En cuanto a las actividades de monitoreo, en junio del 2011 se modifica la forma de completar la información y, a partir de ese momento, se comienza a usar un formulario electrónico al que se accede vía Internet. Este instrumento tuvo el objetivo de conocer el avance de los grupos en cuanto a la cantidad de protagonistas incorporados, actividades realizadas, entre otras dimensiones relevadas.¹⁷⁵

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En el Informe MIDES anterior se estimó el universo de clasificadores a partir de la base de inscriptos al PANES, según algunas condiciones.

Se consideró a: 1) aquellos que declararan realizar la tarea de recolectores de basura, barrenderos, hur-gadores y que además no fueran empleados públicos o empleados privados, ni patrones con personal a su cargo, ni trabajadores no remunerados, de modo de despejar a las personas que desarrollan estas tareas bajo modalidades formales de empleo, como ser el servicio municipal o de empresas privadas que realizan esta tarea; 2) a los integrantes de los hogares de las personas de la condición 1, bajo el su-puesto de que dichas personas se encuentran también involucradas directa o indirectamente a la tarea y a los riesgos sociales y sanitarios que su realización implica.

Según la información del PANES y los criterios anteriormente explicitados, la cantidad de personas identificadas como clasificadores alcanzaba a 12.301 en todo el país.

Para el presente informe se realizó una nueva estimación basada en los datos de la Encuesta Social, que realizó el INE en el 2010, en convenio con el MIDES y el IECON-FCEA, y que tuvo por objetivo de profundizar en la caracterización socioeconómica del 15 % de hogares de menores ingresos incluidos en la ECH en el cuatrimestre marzo-junio 2010.

A partir de esta información se construyeron distintos escenarios siguiendo el criterio anteriormente explicitado para el Informe MIDES anterior. Los resultados se presentan en el cuadro 230.

Cuadro 230. Estimación de personas dedicadas a la clasificación de residuos, total país, 2010

Escenarios	Cantidad
Escenario 1	
Personas que declaran ser clasificadores	6.036
Escenario 2	
Es clasificador y no es ni empleado público ni empleado privado, ni patrón, ni trabajador no remunerado	4.034
Escenario 3	
Hogares con al menos 1 persona de escenario 2	3.352
Escenario 4	
Cantidad de personas en hogares con al menos 1 persona de escenario 2	15.642

Fuente: DINEM-MIDES basado en la Encuesta Social-INE, 2010.

¹⁷⁵ Este instrumento no resultó de fácil apropiación por parte del equipo técnico, así como también, hubo limitaciones en la falta de técnicos en algunos grupos por lo que es importante advertir que los datos presentados en base a esta fuente se limitan a aquellos grupos para los cuales se dieron las condiciones para su aplicación, que no son la totalidad.

Los datos del escenario 4 parecen consistentes con los que mostraba el PANES, si bien suma 3341 casos más.

Vale tener presente que estos datos no son representativos del total de la población, sino del 15 % más pobre, con lo cual si bien permite obtener una buena aproximación, ya que se trata del universo donde probablemente se concentre el mayor número de clasificadores, el dato puede estar subestimado si se tiene en cuenta que es posible que haya personas dedicadas a esta tarea en hogares por encima del umbral de pobreza.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 231. Recursos humanos del programa, 2011-2012

RRHH	2011	2012
Director/responsable del programa	1	1
Asistentes técnicos	10	10
Otros técnicos	1	1
Administrativos	1	0
Total	13	12

Fuente: DIGESE-MIDES.

Cuadro 232. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2011-2012

	2011	2012
En pesos corrientes	18.389.391	15.680.685
En dólares corrientes	947.858	808.241
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,93 %	0,65 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

En cuanto a los indicadores de producto, en este caso se presenta únicamente la cantidad de grupos de clasificadores por semestre entre 2010 y 2013 en el programa.

Cuadro 233. Grupos que trabajan en el marco del programa, total país, 2010-2013

Semestre	Grupos totales
2.º-2010	37
1.º-2011	35
2.º-2011	34
1.º-2012	31
2.º-2012	33
1.º-2013	34
Promedio	34

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

El promedio de grupos en el período 2010-2013 fue 34. El máximo de grupos con los que se trabajó fue 37 en el segundo semestre de 2010.

Resultados

Los datos que se presentan a continuación refieren a: 1) relevamiento de clasificadores a nivel nacional (excepto Montevideo); 2) relevamiento de clasificadores en Canelones; 3) perfil sociodemográfico de los participantes de Ley de Envases y la experiencia de trabajo protegido de Paso de los Toros, tal como fue detallado en el apartado metodológico.

Relevamiento clasificadores a nivel nacional

En el cuadro 234 se presentan los datos del relevamiento nacional de clasificadores, que alcanzó a 16 departamentos. Además de Montevideo, que no estaba incluido en el diseño inicial como ya se mencionó, no se relevó Colonia ni Rocha.

Al leer los datos es de fundamental relevancia tener en cuenta que la cantidad de casos no necesariamente es representativa de la cantidad de clasificadores, ya que el éxito del relevamiento dependió, en todos los casos, de la iniciativa y habilidad de los técnicos para contactar clasificadores y de la disposición de los últimos a contestar la encuesta.

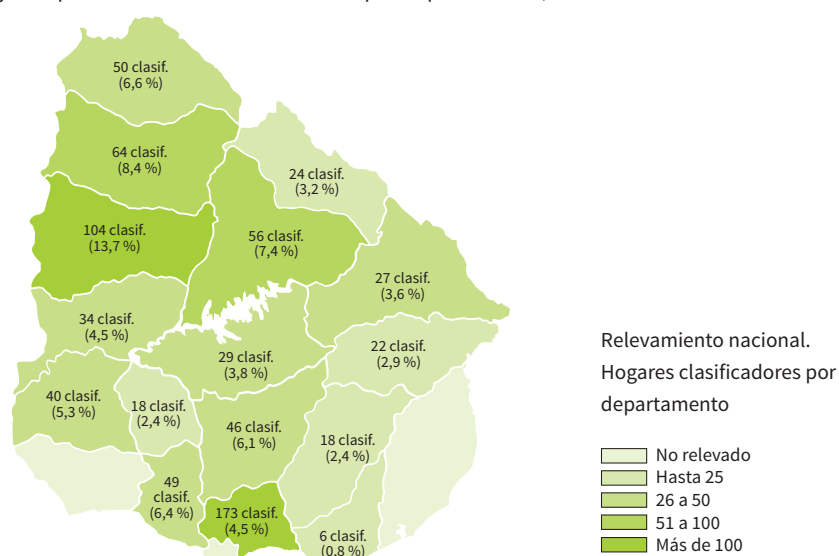
Cuadro 234. Hogares y personas que se dedican a la clasificación por departamento, 2012

Departamento	Cantidad de hogares relevados	Cantidad de personas en hogares de clasificadores relevados
Artigas	50	175
Canelones	173	583
Cerro Largo	27	112
Durazno	29	105
Flores	18	63
Florida	46	180
Lavalleja	18	67
Maldonado	6	27
Paysandú	104	360
Río Negro	34	152
Rivera	24	83
Salto	64	218
San José	49	165
Soriano	40	108
Tacuarembó	56	204
Treinta y Tres	22	68
Total	760	2670

Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento nacional, 2012.

Los departamentos con mayor registro fueron Canelones, ubicado a amplia distancia del resto, seguido de Paysandú. El conjunto de todos los departamentos relevados aglutina unas 2670 personas, asociadas a los 760 hogares.

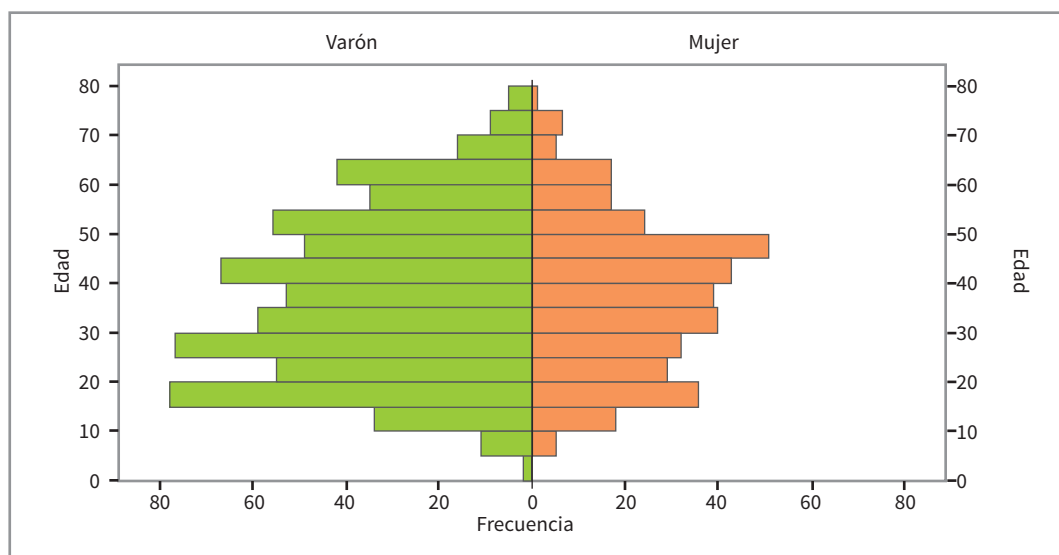
Gráfico 163. Hogares que se dedican a la clasificación por departamento, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento nacional, 2012.

En el gráfico 164 se observa una mayor representación de varones, que se concentran fundamentalmente en edades adultas (30 a 65 años).

Gráfico 164. Personas que se dedican a la clasificación según sexo y edad, total país, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento nacional, 2012.

Relevamiento clasificadores en Canelones

Como se señaló en el apartado metodológico, este relevamiento se realizó, en una primera etapa, con el apoyo del IESTA-FCEA. Abarcó algunas localidades del departamento de Canelones: Las Piedras, la Paz, Progreso y Villa Felicidad, luego de instancias con informantes calificados en las que se llegaron a identificar las áreas del departamento con mayor concentración de clasificadores. Dichas localidades, tal como se señaló en el apartado metodológico, habían sido identificadas por informantes calificados como de alta densidad de clasificadores. El relevamiento comenzó en octubre del 2012 y finalizó en febrero del 2013.

Los resultados en cuanto perfil sociodemográfico y laboral de los clasificadores se presenta a continuación.

La mayoría de los clasificadores de estas cuatro localidades de Canelones, corresponden a la ciudad de La Paz, le sigue Progreso y Las Piedras, y solo dos personas corresponden a Villa Felicidad.

Cuadro 235. Personas que se dedican a la clasificación en el departamento de Canelones, por localidad, en cantidad y porcentajes, 2012

Localidad	Cantidad	%
La Paz	11	6,7
Las Piedras	121	74,2
Progreso	27	16,6
Villa Felicidad	2	1,2
Total	163	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento departamental, 2012.

A diferencia del resto de los Programas MIDES e incluso de la participación en Ley de Envases, en este relevamiento hay mayor participación de varones (6 de cada 10).

Cuadro 236. Personas que se dedican a la clasificación en el departamento de Canelones, según sexo, 2012

Sexo	Frecuencia	%
Varón	102	62,6
Mujer	61	37,4
Total	163	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento departamental, 2012.

Interesa notar que tres cuartas partes de los clasificadores relevados en las cuatro localidades de Canelones han desarrollado otra actividad laboral cinco años atrás, con lo cual su reconversión a la clasificación de residuos es relativamente reciente. De todos modos habría que conocer la edad de estas personas para corroborar que fueran personas adultas, en plena edad activa.

Cuadro 237. Personas que se dedican a la clasificación en el departamento de Canelones, según desarrollo de otras actividades, en cantidad y porcentajes, 2012

Además de clasificar o recolectar, ¿en los últimos cinco años ha desarrollado otra actividad laboral?	Cantidad	%
Sí	119	75,3
No	39	24,7
Total	158	100
Datos perdidos	5	

Fuente: DINEM-MIDES basado en el relevamiento clasificadores en Canelones, 2012.

En el informe pasado se mostraba, entre los datos de contexto del programa, que más de la mitad de los clasificadores entre los inscriptos al PANES (53,5 %) ¹⁷⁶ tenían entre 30 y 59 años, seguido de casi un 30 % (29,8 %) de jóvenes entre 18 y 29 años. Estos datos condicen, como se verá a continuación, con las edades de los participantes en Ley de Envases, fundamentalmente por la presencia, en más de la mitad de los casos, de personas de entre 30 y menos de 60 años.

Trabajo protegido

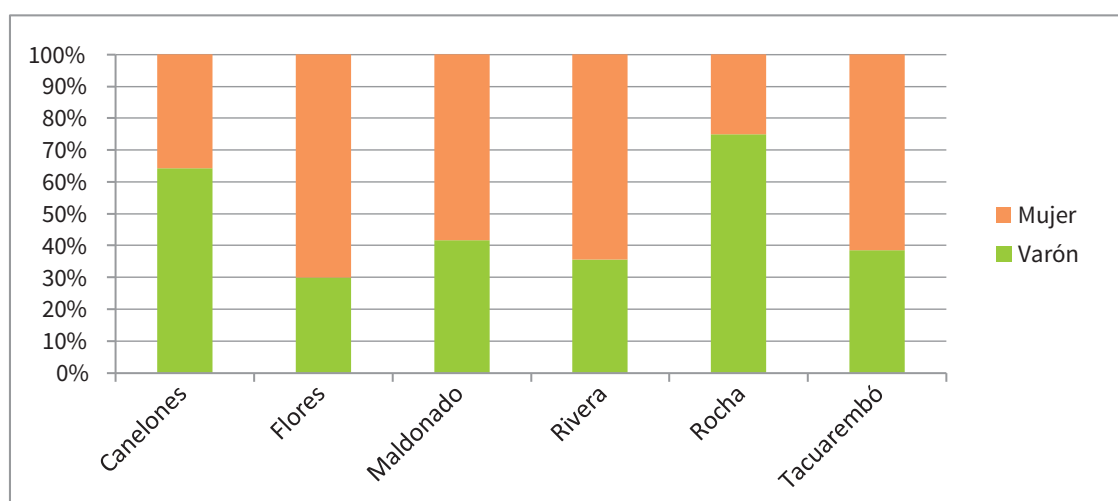
Se relevaron un total de 109 participantes en los departamentos de Flores, Canelones, Maldonado, Rivera y Paso de los Toros. ¹⁷⁷

En cuanto a la distribución por sexo, el 54,1 % de los participantes son mujeres frente a un 45,9 % que son varones. Es importante destacar que si bien se mantiene la feminización, que se percibe en otros programas implementados desde el MIDES, las diferencias existentes son menores que en otros programas.

176. De un total de 12.301 personas identificadas como clasificadores, entre las que se incluyen a los integrantes de los hogares de los clasificadores.

177. Cabe señalar que la respuesta al cuestionario fue voluntario y aunque se logró encuestar a la casi totalidad de los participantes del programa, hubo en cada grupo algunas excepciones que decidieron no participar del relevamiento. De los 109 formularios relevados, 51,4 % de los casos corresponden a los departamentos de Canelones y Rivera, 18,3 % al grupo de Flores, 11,9 % a Tacuarembó, 11 % a Maldonado y 7,3 % de Rocha.

Gráfico 165. Participantes de proyectos de Ley de Envases según sexo y departamento, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento Ley de Envases.

En cuanto a la distribución por edad de los participantes, se trata de una población relativamente joven: el 71,6 % de los casos es menor de 44 años, el 23,9 % tiene entre 45 y 54 años y el 4,6 % tiene más de 55 años.

Cuadro 238. Participantes de proyectos de Ley de Envases según tramos de edad, 2012

Edad	Frecuencia	Porcentaje
De 18 a 24 años	16	14,7
De 25 a 34 años	32	29,4
De 35 a 44 años	30	27,5
De 45 a 54 años	26	23,9
De 55 a 64 años	3	2,8
De 65 años o más	2	1,8
Total	109	100

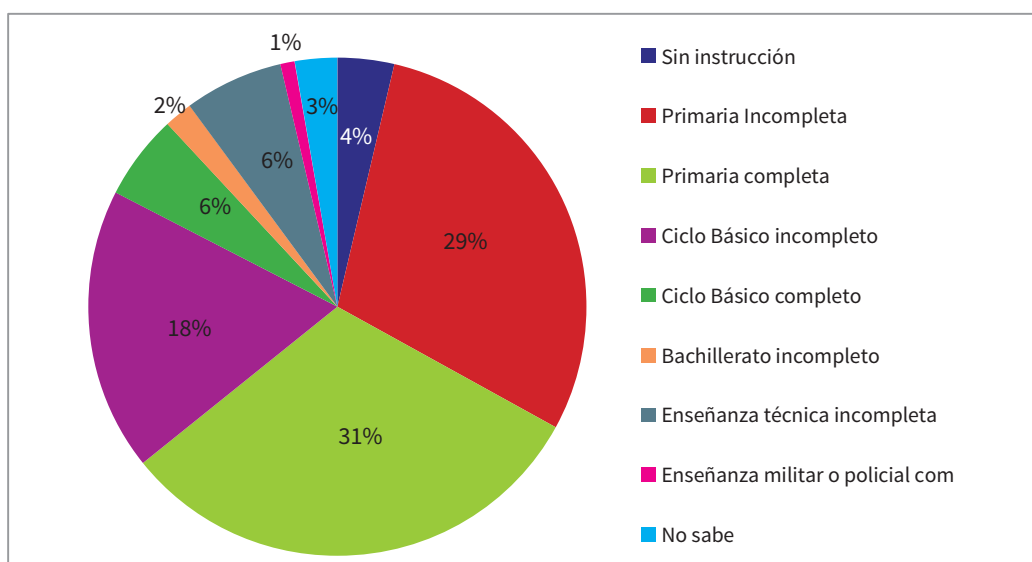
Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento Ley de Envases.

Nota: Incluye Proyecto Vida Paso de los Toros y Compost de la ciudad de Rivera.

Al analizarse el rol de los clasificadores en sus hogares, 8 de cada 10 son jefes o jefas de hogar. En segundo lugar, el 12,4 % son esposos/as o compañeros/as de los jefes y el 4,8 % declara ser hijo de ambos. El resto de las categorías que dan cuenta del rol en el hogar (que corresponden a relación con el jefe de otros familiares) representan una minoría.

En cuanto al máximo nivel educativo de los participantes, 6 de cada 10 tiene hasta primaria completa y 2 de cada 10 hasta ciclo básico secundaria incompleta. Es decir, la amplia mayoría de los participantes no culminó el ciclo básico, siendo que en su mayoría son personas adultas de 35 y más años.

Gráfico 166. Participantes de proyectos de Ley de Envases según nivel educativo, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento Ley de Envases.

Como se observa en el cuadro 240, en torno a 7 de cada 10 clasificadores comenzaron después de los 18 años. Apenas un 2,8 % antes de los 9 años.

Cuadro 239. Participantes de proyectos de Ley de Envases según edad en que inició la actividad, 2012

Edad a la que empezó a trabajar en recolección/clasificación	Frecuencia	%
Menos de 9 años	2	2,8
De 9 a 14 años	10	13,9
De 15 a 17 años	8	11,1
De 18 a 35 años	36	50
Más de 35 años	16	22,2
Total	72	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en relevamiento Ley de Envases.

Respecto a los motivos por los que comenzaron a trabajar en la actividad: 40,3 % señala que se quedó sin trabajo, 26,4 % que fue la única fuente de ingresos que encontró, 16,7 % responde otros motivos, 8,3 % fue invitado por amigos/vecinos o conocidos y 6,9 % porque era más redituable.

Consideraciones y sugerencias

Lo primero que es necesario considerar es la cuantificación de la población objetivo de este programa, es decir, el universo de personas vinculadas a hogares cuya principal fuente de ingresos es la clasificación de residuos. Los relevamientos realizados durante el 2012 fueron un intento en este sentido (con las limitaciones ya señaladas) y muestran la preocupación y necesidad, desde el programa y desde la DINEM-MIDES, de contar con datos fiables sobre esta población y sus características, para poder mejorar las intervenciones sobre esta población, así como para poder valorar los logros que las políticas sociales tienen sobre esta población.

A partir de las instancias de evaluación de los diferentes proyectos en los que ha sido protagonista o ha participado el Programa Uruguay Clasifica, se evidencia que los mejores resultados se obtienen en las localidades en las que se logra una buena articulación entre los diversos actores involucrados en la gestión de residuos. Esto incluye en primera instancia a las Intendencias Departamentales y a Municipios, pero también a diferentes actores locales —desde los encargados de llevar las políticas sociales al territorio hasta el sector empresarial— y centrales —organismos del Estado y distintas sectoriales—.

En este sentido, la modalidad de trabajo protegido que implican los planes asociados a la Ley de Envases, representa instancias propicias para ordenar y desarrollar la articulación interinstitucional con objetivos claros e involucrando directamente el trabajo de los clasificadores, y buscando mejorar su calidad del trabajo. Sin embargo, estos objetivos no se han podido lograr en todas las localidades (ni siquiera en todas las que se han desarrollado proyectos asociados a Ley de Envases) y en muchas localidades, pese a un trabajo prolongado en el tiempo, no se observan mejoras en la calidad de trabajo y en las condiciones de vida de los hogares clasificadores.

Presentación del programa

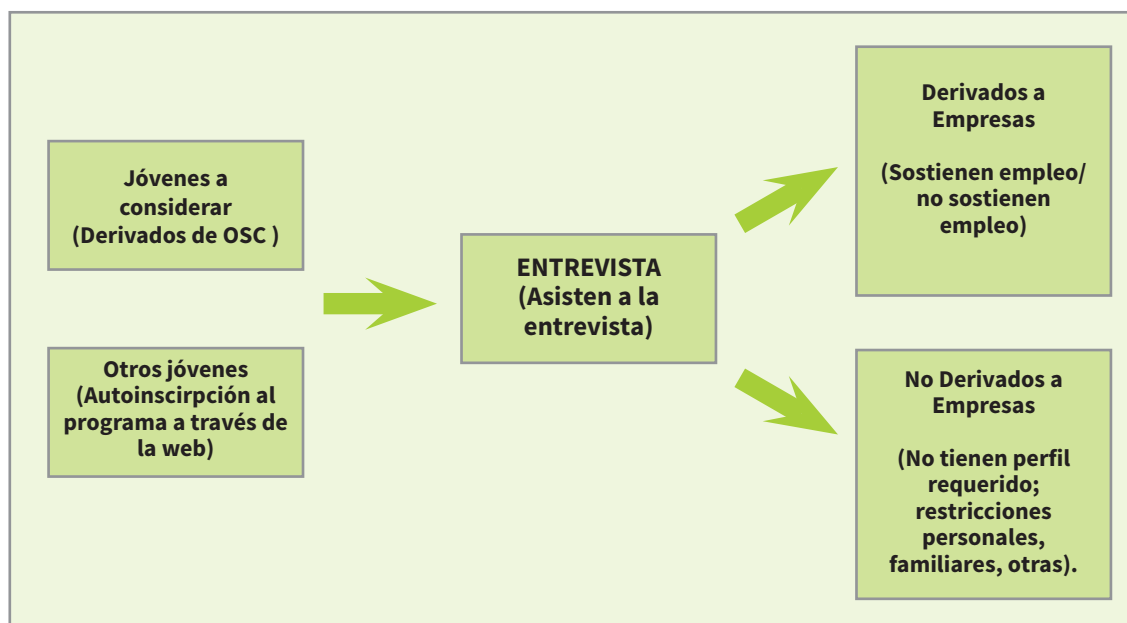
Se trata de un programa de intermediación laboral para jóvenes que pertenecía al INJU y que a partir del 2013, en el marco de la nueva organización de los programas, pasa a la órbita del Departamento de Inclusión Laboral de la División Sociolaboral de DINADES.

El objetivo general del programa es la «disminución del desempleo de los y las jóvenes tendiendo a la igualdad de oportunidades entre los diferentes grupos de jóvenes».¹⁷⁸

Los objetivos específicos especificados son:

1. Ofrecer a los jóvenes un servicio de intermediación laboral de calidad.
2. Proporcionar a las empresas candidatos de acuerdo al perfil de jóvenes solicitados.
3. Identificar oportunidades de empleo para jóvenes, compensar las débiles redes sociales presentes en los grupos juveniles más vulnerados.
4. Articular, cooperar y buscar estrategias de complementación con el sistema educativo.

Gráfico 167. Funcionamiento de la intermediación laboral



Fuente: Elaboración DINEM basado en diagrama de funcionamiento Programa Nexo.

Población objetivo

El programa está dirigido jóvenes de entre 18 y 29 años que se estén buscando empleo, se encuentren subempleados o trabajando en condiciones de informalidad, y prioriza a los jóvenes de contextos más vulnerables, mujeres y trans, en tanto presentan aún mayores dificultades de acceder a un empleo de calidad.¹⁷⁹

¹⁷⁸. Nexo Jóvenes Trabajo. Programa de intermediación laboral documento diagnóstico. INJU-MIDES, s/f.

¹⁷⁹. Diseño y planificación de programas de la DINADES, 2013 (inédito).

Desde su inicio el programa se implementa en el Área Metropolitana (Montevideo, parte de Canelones y San José).

Nota metodológica

Las fuentes de información utilizadas para este informe son: la base de datos de caracterización de los jóvenes generada a partir de la información provista por los jóvenes que se inscriben al programa¹⁸⁰ mediante el formulario de inscripción; la base de datos generada por las empresas inscriptas al programa mediante un formulario de inscripción, interno al programa; la base de datos generada a partir del formulario interno de seguimiento de los jóvenes contactados y, finalmente, se utilizó la ECH 2011 para la estimación de la población objetivo.

Hasta la fecha el programa no ha sido evaluado, pues se trata de un programa reciente y por lo tanto no se han generado otras fuentes de información con objetivos evaluativos.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Se estimó la población objetivo del programa en base a la ECH 2011. Para la medición se consideraron dos escenarios: total país y Área Metropolitana, que es el universo donde efectivamente se ha implementado el programa.

Las variables incluidas en la medición fueron: edad (18 a 29 años), activos (ocupados subempleados y sin aportes a la seguridad social), a lo que se agregaron los inactivos, en el entendido de que al programa también pueden llegar a jóvenes estudiantes o dedicados a quehaceres del hogar que previo al programa no habían buscado trabajo y tampoco lo habían tenido.

A continuación se presentan los datos para los dos escenarios.

Cuadro 240. Población objetivo del Programa Nexa, total país y Área Metropolitana, en cantidad y porcentajes, 2011

Población objetivo. Total país		
	Frecuencia	%
No	294.983	50,7
Sí	286.506	49,3
Total	581.489	100
Población objetivo. Área Metropolitana		
	Frecuencia	%
No	196.357	54,3
Sí	165.377	45,7
Total	361.734	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH, 2011.

¹⁸⁰ La inscripción es mediante formulario electrónico desde el sitio web de INJU: <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/14504/5/innova.front/formulario_de_inscripcion_para_jovenes_al_programa_nexo>.

Como se observa en el cuadro 240, son cerca de 600.000 los jóvenes del total del país de entre 18 y 29, de los cuales cerca de la mitad (49 %) son activos que buscan trabajo o tienen un empleo sin aportes a la seguridad social, están subempleados y son inactivos.

En el Área Metropolitana, la cantidad de jóvenes entre 18 y 29 años llega a algo más de 350.000, de los cuales algo menos de la mitad (46 %) está en la situación que el programa busca atender.

Recursos

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionados por Gestión Financiera Internacional de la DIGESE del MIDES.

Cuadro 241. Recursos humanos del programa, 2011-2012

	2011	2012
	Cantidad	Cantidad
Coordinador	1	1
Equipo técnico	2	2
Equipo INJU	7	7
Total	10	10

Fuente: Programa Nexa.

El programa tiene su origen en un convenio entre el INJU y el Centro de Estudiantes de la FCEA. En sus primeros años no ejecuta fondos propios, es por eso que no se incluye el dato correspondiente al presupuesto ejecutado en los años 2011 y 2012.

Productos

En el cuadro 242 se incluyen los cupos definidos por el programa, la cantidad de empresas que tienen voluntad de participar en él (empresas inscriptas), la cantidad de empresas a las que el programa derivó jóvenes y las que efectivamente contrataron, así como la cantidad de jóvenes que se beneficiaron con un empleo por la intermediación del programa.

Cuadro 242. Cupos de jóvenes, contactos con empresas y contrataciones, total país, 2011-2013

Indicadores	2011-2012
Cupo máximo	356
Cupo mínimo	149
Contactados	1.391
Entrevistados (participante)	817
Derivados a empresas	583
Jóvenes efectivamente contratados por una empresa	227
Cantidad de empresas inscriptas	76
Cantidad de empresas a las que fueron derivados	57
Cantidad de empresas que contrataron participantes	41

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.
Nota: Los datos abarcan el período setiembre 2011-abril 2013.

Considerando que las empresas definieron distinta cantidad de cupos para cubrir puestos de trabajo mediante el programa (entre 1 y 4 cupos; entre 5 y 10; entre 20 y 40 cupos), se estimó un promedio máximo y mínimo de cupos generados por el programa. El cupo máximo surge de la suma de que 4 empresas definieron un máximo de 40 cupos, otras 8 empresas definieron un máximo de 10 cupos y 29 empresas definieron un máximo de 4 cupos. El cupo mínimo surge de 4 empresas con 20 cupos, 8 empresas con 5 cupos y 29 empresas con 1 cupo.

Jóvenes vinculados al programa

El programa contactó a 1391 jóvenes que representan al 0,5 % de la población objetivo del total del país y un 0,8 % de la población objetivo del Área Metropolitana.

De los jóvenes contactados se entrevistaron 817 (59 % de los contactados) y fueron contratados 227 (28 % de los entrevistados).

Empresas vinculadas al programa

Al programa se inscribieron 76 empresas y a 57 de ellas se derivaron jóvenes (75 %). Las empresas que efectivamente contrataron jóvenes fueron 41 (en el entorno de 7 de cada 10 de las que recibieron jóvenes derivados por el programa).

Perfil sociodemográfico de los jóvenes inscriptos al programa

A continuación se describe el perfil sociodemográfico y laboral de los jóvenes inscriptos, a partir de los datos generados por el formulario de inscripción.

Así como en el caso de los anteriores programas sociolaborales descriptos, la mayoría de los participantes son mujeres. En este caso dicho perfil se da dentro del universo de población joven, que como es sabido constituye un segmento de población con especiales dificultades en el mercado de trabajo, lo cual se intensifica en el caso de las mujeres jóvenes.

Cuadro 243. Distribución de los inscriptos por sexo, setiembre 2011-abril 2013

Sexo	Cantidad	%
Varón	2171	34,6
Mujer	4074	65
Trans	21	0,3
Total	6266	100
S/d	43	0,68

Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto a la edad de los inscriptos, antes de los 23 años se concentra la mayor proporción: 6 de cada 10, y entre los 19 y 20 años se ubica más de una cuarta parte de los inscriptos, lo cual podría mostrar que el acercamiento al programa ocurre en los casos de las primeras inserciones laborales.

Cuadro 244. Jóvenes inscriptos por edad, total país, en cantidad y porcentajes, 2011-2013

Edad	Casos	%
17 o menos años	105	1,8
18 años	197	3,3
19 años	692	11,7
20 años	889	15,1
21 años	832	14,1
22 años	755	12,8
23 años	579	9,8
24 años	443	7,5
25 años	386	6,5
26 años	302	5,1
27 años	232	3,9
28 años	198	3,4
29 años	165	2,8
30 y más años	123	2,1
Total	5.898	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Distribución territorial de los jóvenes inscriptos en el programa

Como se observa en el cuadro 245, la amplia mayoría de inscriptos son de Montevideo (8 de cada 10) y de Canelones (1 de cada 10), a los que le sigue San José; lo cual es consistente con la delimitación de la implementación del programa a estos departamentos. De todos modos, se registran inscripciones de todos los departamentos.

Cuadro 245. Jóvenes inscriptos por departamento, 2011-2013

Departamentos	Casos	%
Montevideo	4.952	81,1
Canelones	787	12,9
San José	102	1,7
Salto	36	0,6
Maldonado	30	0,5
Paysandú	28	0,5
Florida	23	0,4
Rivera	23	0,4
Soriano	22	0,4
Colonia	17	0,3
Durazno	15	0,2
Artigas	12	0,2
Tacuarembó	12	0,2
Cerro Largo	11	0,2
Lavalleja	10	0,2
Río Negro	10	0,2
Treinta y Tres	7	0,1
Flores	5	0,1
Rocha	5	0,1
Total	6107	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Perfil educativo y laboral de los jóvenes inscriptos al programa

Casi 6 de cada 10 asisten a un centro educativo al momento de la inscripción.

En el cuadro 246 se observa el nivel educativo máximo alcanzado por los jóvenes inscriptos.

Cuadro 246. Jóvenes inscriptos según asistencia a centros educativos, total país, 2011-2013

Asiste a un centro educativo	Casos	%
Sí	3.416	58,8
No	2.392	41,2
Total	5.808	100,0

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Más de la mitad de los inscriptos (55 %) tiene hasta ciclo básico incompleto. Considerando que más de la mitad tiene entre 18 y 22 años, se observa que se trata de un perfil de jóvenes de baja calificación y por lo tanto con dificultades adicionales a la edad y el sexo para ingresar al mercado de trabajo, si bien en buena parte actualmente en la mayoría de los casos están estudiando.

Cuadro 247. Jóvenes inscriptos según máximo nivel educativo alcanzado, total país, 2011-2013

	Cantidad	%
Sin instrucción	5	0,1
Primaria incompleta	75	1,3
Primaria completa	396	6,6
Ciclo básico incompleto (liceo o UTU)	755	12,6
Ciclo básico completo (liceo o UTU)	475	7,9
Educación técnica incompleta (cursos básicos y profesionales)	150	2,5
Bachillerato incompleto (liceo o UTU)	1423	23,7
Bachillerato completo (liceo o UTU)	388	6,5
Educación policial o militar completa	1	0
Terciaria no Universitaria incompleta (Magisterio-IPA-UTU terciaria)	286	4,8
Terciaria no Universitaria completa (Magisterio-IPA-UTU terciaria)	52	0,9
Universidad incompleta	1933	32,3
Universidad completa	53	0,9
Total	5.992	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Respecto a los antecedentes laborales, la amplia mayoría de los inscriptos, cerca de 8 de cada 10 señala haber tenido un empleo alguna vez. En el cuadro 248 se observa la situación laboral al momento de la inscripción.

Cuadro 248. Jóvenes inscriptos según experiencia laboral, total país, 2011-2013

Experiencia laboral	Casos	%
Sí	4.675	78,7
No	1.267	21,3
Total	5.942	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

La amplia mayoría no tiene un empleo al momento de la inscripción, lo cual es esperable y a la vez muestra que quienes se acercan al programa son principalmente quienes carecen de un empleo, más que quienes pretender cambiar de empleo por encontrarse en situaciones de precariedad laboral (subempleo o no cotización a la seguridad social), tal como se define a la población objetivo del programa.

Cuadro 249. Jóvenes inscriptos según situación laboral al momento de la inscripción, total país, 2011-2013

Empleo	Casos	%
Sí	1.048	17,6
No	4.895	82,4
Total	5.943	100

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos del programa.

Resultados

A la fecha no se han realizado evaluaciones del programa.

Consideraciones y sugerencias

El programa se incorporó a la División Sociolaboral en el 2013, con lo cual aún se encuentra en una etapa de apropiación e instalación en dicha División, donde la problemática compartida es la promoción de la inserción laboral.

En el caso de Nexo, con su herencia como programa que nace en el INJU, con una población objetivo que son los jóvenes, en el contexto de aprobación reciente de la Ley Empleo Juvenil, puede cobrar un impulso desde las diversas modalidades de subsidio a la contratación juvenil por parte de las empresas. De todos modos, esto requiere de revisión y consenso acerca de la población objetivo del programa, que de hecho actualmente está planteada, a partir de su traspaso a la División Sociolaboral, ya que en este nuevo marco el foco de atención no está necesariamente circunscripto a población joven. Es decir, amerita una reconsideración de la población prioritaria a la que busca atender el programa. Entre otras, en base a de edad, sexo, nivel educativo, etnia y condición de vulnerabilidad.

Para el corto plazo no hay planificada una evaluación del programa, con lo cual, como se decía al comienzo, la línea de trabajo próxima en relación a este programa probablemente se aboque a consolidarlo en la División Sociolaboral y a alinearlos a los principales cometidos que esta defina para el conjunto de sus programas.

Programas Prioritarios

Cercanías

Jóvenes en Red

Presentación del programa

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías, es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad. Participan en ella: MIDES, INAU, MVOTMA, ASSE, ANEP-CODICEN, MSP, MTSS y BPS.

Este programa se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como unidad de intervención.¹⁸¹

El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Familia del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social.

El diseño del programa tiene una estructura organizativa que contiene varios espacios con roles y alcances diferenciados: comisión político-técnica, comité local o departamental, unidad de gestión y equipos territoriales de atención familiar (ETAF).

Su acción se centra en tres áreas:

1. Gestión del cambio en las políticas sociales, para pasar de la acción con la población por problemas, individuos o grupos etarios, a un trabajo integral con las familias, con su diversidad de arreglos, como sujeto de derechos.
2. Articulación de políticas, bienes y servicios públicos para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales básicas.
3. Acompañamiento técnico a familias en situación de extrema vulnerabilidad con dispositivos de proximidad articulados a la red local de protección.

Cercanías basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por OSC).

Metodología, identificación y selección de la población objetivo

El programa Cercanías se propone, a la interna del MIDES, como un cambio relativo en la orientación metodológica de los programas. Busca establecer una relación personalizada con cada hogar/familia/individuo, mediante una metodología de trabajo directo e intenso con la población, ya sea el grupo familiar o personas individualmente.¹⁸² Cercanías propone, para cada una de las familias con las que trabaja, el seguimiento y acompañamiento personalizado, durante un período de trabajo máximo de 18 meses, con encuentros periódicos (mayoritariamente semanales). Cabe destacar que no son los beneficiarios quienes deben concurrir hacia el programa, si no que es el propio programa que, habiendo detectado una situación de privación y vulneración, acude hacia los beneficiarios y, a partir de ahí, se realiza un acuerdo y compromiso de trabajo, de manera de potenciar la inclusión social en distintas dimensiones (educación, trabajo, vivienda, salud, etc.) de cada una de las familias con las que se trabaja.

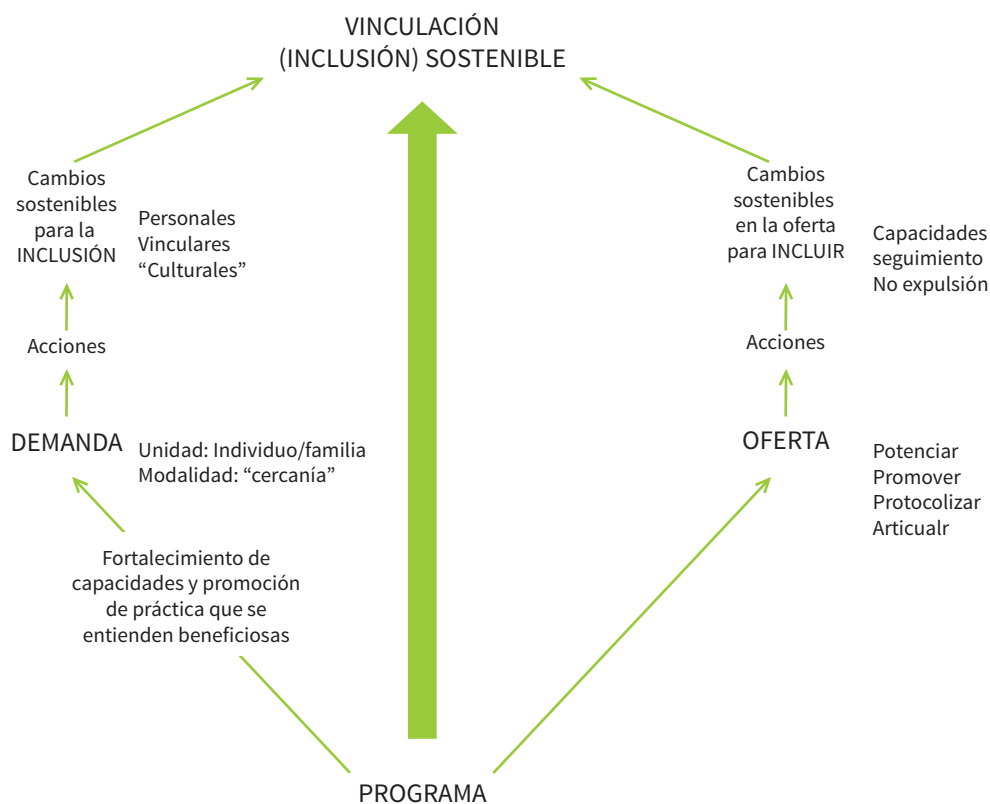
181. Es importante señalar que el programa no restringe su trabajo de proximidad únicamente a los miembros que conviven en los hogares seleccionados, sino que extiende su acción a aquellos «no convivientes» que sean relevantes en la promoción que se propone el programa.

182. El ratio entre técnico del programa y familias atendidas es de 1/10.

El programa tiene, *grosso modo*, dos frentes de acción o dos ejes sobre los cuales busca operar transformaciones. El primero, al que podemos llamar de la demanda, es el trabajo directo de los operadores finales del programa con la familia y miembros de esta. Allí, en base al acuerdo de trabajo, se busca promover acciones que se entienden proclives a reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración. El segundo de los ejes, al que podemos denominar de la oferta, supone que el programa, desde sus distintos niveles de decisión y gestión, mediante acuerdos de carácter interinstitucional busca modificar la oferta de servicios y bienes públicos para que esta se adecúe y responda a las necesidades y demandas específicas de la población que el programa atiende.

De esta manera, el programa entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre demanda y oferta, y que solo son posibles en la medida que se logra transformar, al mismo tiempo, para acercar, ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública, tanto en lo que hace a la creación de nuevos servicios y la existencia de cupos suficientes, así como la flexibilidad en los procesos para revertir situaciones de exclusión.

Cuadro 250. Ejes del trabajo del programa Cercanías



Fuente: DINEM-MIDES.

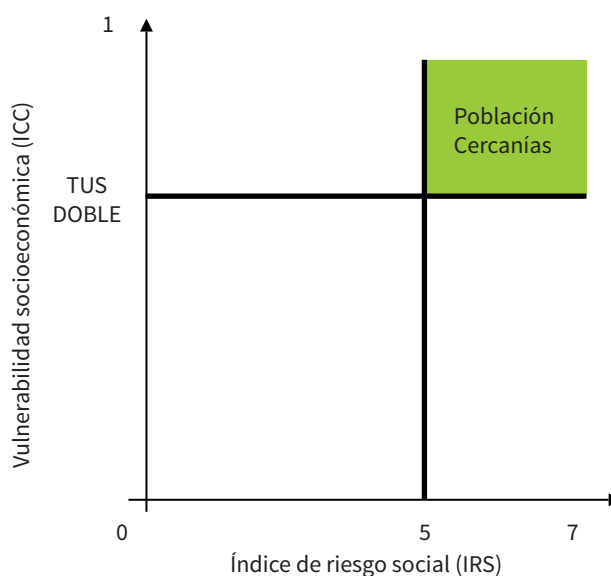
En el entendido de que la consistente mejora en los indicadores de bienestar social aún no ha logrado alcanzar a un sector, cada vez más reducido, de la población, el programa se define como una de las iniciativas prioritarias para atender las situaciones de mayor vulneración, buscando trabajar con familias con alto índice de carencias críticas y presencia de riesgos en relación al ejercicio de derechos.

La selección de beneficiarios implicó el desarrollo y aprovechamiento de una serie de instrumentos y mecanismos para la identificación y priorización de casos. A continuación se detalla brevemente el proceso de selección.

Los grupos familiares a ser atendidos por el programa, beneficiarios, se definen en la conjunción de dos constataciones. Por un lado, encontrarse en situación de pobreza extrema, medida por el ICC,¹⁸³ y, por otro, que estos grupos presenten una serie de riesgos o daños en dimensiones que constituyen el índice de riesgo social, que contempla situaciones de hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, entre otros. Asimismo, es importante volver a señalar que las familias no postulan a ser beneficiarias del programa, sino que existen dos vías de postulación e identificación externas a ellas. Una central (a cargo del MIDES, a través de las bases administrativas en función de las visitas realizadas por la DINEM)¹⁸⁴ y una territorial, a partir de distintos actores locales (en vínculo con la institucionalidad pública), que en función del conocimiento de las situaciones de las familias proponen que estas sean consideradas para ser incluidas en el programa.

En base a estas dos vías de postulación y posteriormente a la constatación de que el grupo familiar cumple con las dos condiciones —pobreza extrema y presencia de situaciones de riesgo social—, se genera un listado de situaciones detectadas para ser adjudicadas. Esta información es centralizada por la Unidad de Gestión del programa, que la deriva a los ETAF para que se inicie el trabajo con las familias en función de sus cupos disponibles.¹⁸⁵

Cuadro 251. Dimensiones del mecanismo de selección de población objetivo del programa Cercanías



Fuente: DINEM-MIDES.

183. Ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias», apartado 'Instrumentos de focalización: el índice de carencias críticas'.

184. Ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

185. Cada ETAF está constituido por 4 técnicos, debiendo atender cada equipo a 40 grupos familiares.

Nota metodológica

El monitoreo y la evaluación de Cercanías son dimensiones que han sido priorizadas, aunque la especificidad, novedad y complejidad del programa ha supuesto que la discusión e implementación del sistema de evaluación y monitoreo a utilizar no haya acompañado completamente las primeras etapas de la implementación del programa. Sin embargo, esta priorización de las actividades de evaluación y monitoreo se ha hecho con una doble motivación: 1) dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas, los productos entregados y sus resultados; 2) entender al programa como uno de los programas sociales que se ha priorizado en lo que hace al trabajo con las poblaciones más vulneradas.

El sistema de monitoreo y la evaluación se ha definido en conjunto con la Unidad de Gestión del programa, de manera que concomitantemente satisfaga ambas necesidades de información y registro, el específico de la gestión y el correspondiente al monitoreo y evaluación.

Secuencia de la aplicación de los formularios:

1. Formulario inicial (t0): estudio de situación de cada familia participante. Este estudio o diagnóstico que incorpora la perspectiva de la familia y la de la red local se elabora en el primer mes de trabajo con cada familia y aporta el punto de partida para cada una de las metas (línea de base). Se suman para la elaboración de la línea de base algunas dimensiones del formulario de AFAM-PE o TUS.¹⁸⁶
2. Plan de trabajo y acuerdo: en el segundo mes el equipo elabora su plan de trabajo organizado por metas.
3. Informes trimestrales de cumplimiento de metas y acceso a prestaciones: es el documento central del monitoreo y se evalúa el grado de cumplimiento de cada meta, asociado al logro de cada condición básica, así como también las acciones realizadas por los equipos para lograrlas y las prestaciones a las que las familias han accedido en el período.
4. Egreso (reevaluación de la situación relevada en el diagnóstico): una vez finalizada la etapa de intervención, se vuelven a relevar las dimensiones del diagnóstico inicial, para medir los cambios una vez transcurrido el período de intervención de los equipos.

A fines del 2012, en conjunto con la División Informática del MIDES se comienza el desarrollo del monitoreo del programa Cercanías dentro del soporte informático SMART.¹⁸⁷

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Los indicadores que aproximan el problema que este programa pretende abordar se presentan en el capítulo «Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay según criterios del MIDES». Allí se realiza, en base a datos de la ECH y Censo, una caracterización en las dimensiones demografía, educación, ingresos, trabajo, salud, vivienda y confort de los hogares en situación de vulnerabilidad extrema.¹⁸⁸ La comparación con la situación de otros grupos menos vul-

186. A saber, las dimensiones recogidas en el diagnóstico son las siguientes: trabajo, trabajo infantil, situación de calle, educación, salud (controles, embarazo), salud mental, consumo problemático de sustancias, discapacidad, cuidados familiares, violencia intrafamiliar y conflicto con la ley.

187. Ver capítulo «Sistemas de información», apartado «Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)».

188. Definida como los hogares cuyo ICC supera los umbrales de TUS doble.

nerables y el total de la población del país muestra la concentración y acumulación de riesgos sociales en las familias con pobreza extrema.

Recursos

Este apartado da cuenta de los recursos con los que el programa cuenta para su implementación. La información sobre los recursos humanos que se presenta fue aportada por el programa.

Cuadro 252. Recursos humanos del programa, 2012-2013

Indicadores	Cantidad
RRHH del programa	
Responsables de coordinación	3*
Unidad de gestión	4
Supervisores	7**
Comisión político técnico interinstitucional	9****
Cantidad de OSC convenientes	33
Cantidad de equipos técnicos	45***
Cantidad de técnicos	198

Fuente: Programa Cercanías.

Notas: *2 responsables de coordinación dependen de INAU. **2 supervisores dependen de INAU. ***23 equipos técnicos dependen de INAU. **** Integrada por representantes de: MIDES, MVOTMA, INAU, ASSE, ANEP, MTSS, MSP-ASSE, BPS.

Cuadro 253. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2012

Presupuesto anual ejecutado por el MIDES a través del préstamo 2414-OC-UR Programa de Apoyo a la ENIA (U\$S)	608.521
--	---------

Fuente: Gestión Financiera Internacional, DIGESE-MIDES.

Productos

Este apartado presenta los productos del programa en términos derivaciones, familias atendidas y cupos existentes.

Como puede observarse en el cuadro 255, el total de familias derivadas al programa es de 3591, de las cuales el 38 % fueron identificadas por las redes territoriales y el 62 % por la DINEM.¹⁸⁹

A octubre del 2013, el total de familias atendidas por los ETAF es 1211, lo que equivale a más de 7000 personas. A su vez, se contabilizaron 210 bajas del total de derivaciones debido a mudanzas, derivaciones o inconvenientes para ubicar los hogares.

¹⁸⁹. Ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias».

Cuadro 254. Familias derivadas por estado a octubre 2013 según tipo de derivación, total país, octubre 2013

	Tipo de derivación		
	Territorio	DINEM	Total
Asignada a ETAF	657	554	1211
Lista de espera	583	1587	2170
Bajas	138	72	210
Total	1378	2213	3591

Fuente: DINEM-MIDES.

En relación a los cupos totales, según la cantidad de equipos instalados, el número asciende a 1800 con la distribución por departamento que muestra el cuadro 255. Los departamentos que disponen de más cupos son Montevideo y Canelones, con 600 y 240, respectivamente.

Puede observarse que la cantidad de cupos que está cubierta a la fecha es el 67 %. Esta proporción varía según departamento, lo cual se vincula con el momento de inicio de trabajo de los distintos ETAF. Los de Montevideo, Canelones, Lavalleja, Rocha, San José, Soriano, Treinta y Tres, uno de Salto y uno de los de Artigas comenzaron en la primera fase de implementación del programa, en junio del 2012. El resto de los equipos —Colonia, Durazno, Flores, Florida, Maldonado, Paysandú, Río Negro, uno de Salto y uno en Artigas— corresponde a la segunda fase de implementación que comenzó en abril del 2013.

Sin embargo, cabe destacar que los equipos de primera fase que no han completado sus cupos, según los datos presentados, todos tienen familias asignadas para, pero aún no comenzaron a trabajar con ellas (esto obviamente supondrá aumentar el porcentaje de cupos cubiertos).

Cuadro 255. Familias trabajadas y cupos totales por departamento, total país, octubre 2013

Departamento	Cantidad de equipos ETAF	Familias trabajadas por ETAF	Cupos totales	% de familias trabajadas sobre cupos
Montevideo	15	548	600	91,3
Artigas*	2	43	80	53,8
Canelones	6	216	240	90,0
Cerro Largo*	2	10	80	12,5
Colonia*	1	4	40	10,0
Durazno*	1	12	40	30,0
Flores*	1	12	40	30,0
Florida*	1	10	40	25,0
Lavalleja	1	38	40	95,0
Maldonado*	2	16	80	20,0
Paysandú*	2	16	80	20,0
Río Negro*	1	16	40	40,0
Rivera*	2	29	80	36,3
Rocha	1	39	40	97,5
Salto*	2	52	80	65,0
San José	1	39	40	97,5
Soriano	1	39	40	97,5
Tacuarembó*	2	34	80	42,5
Treinta y Tres	1	38	40	95,0
Total	45	1211	1800	67,3

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *En estos departamentos se ubican los equipos de segunda fase.

Perfil de las familias

De acuerdo al análisis de las características de la población atendida por el programa, este llega al perfil de población que definió en su diseño, es decir, que presenta altos niveles de privación y vulneración. Esta constatación es a la vez reafirmada desde el discurso y la valoración que los agentes territoriales hacen.

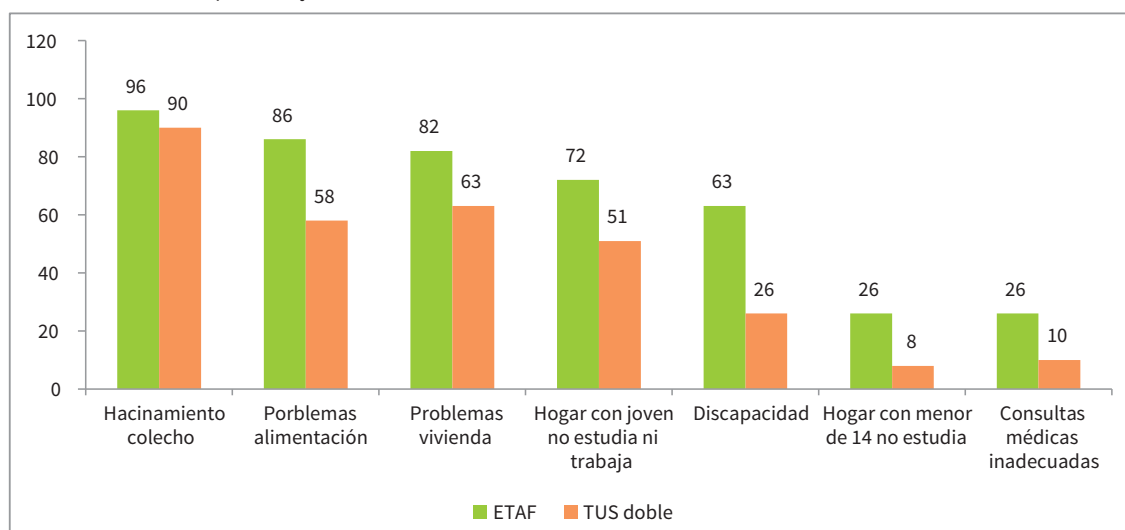
Como se señalaba anteriormente, dos fueron las vías para la selección de la población: una a nivel central y otra desde los agentes territoriales. Ambas, en la combinación, permitieron determinar situaciones de pobreza extrema y presencia de riesgos sociales.

Se constata que existe coincidencia en el diagnóstico de situaciones familiares, más allá de cuál de estas vías sea la que postula cada caso, lo cual muestra una fuerte eficacia en la selección de casos y, en este sentido, permite avizorar una correcta focalización del programa.

Considerando las dimensiones de riesgo medidas por el índice de riesgo social, y si bien es esperable que así sea dado el mecanismo de selección que el programa define, se constata que las familias atendidas por el programa tienen un perfil de vulneración muy marcado en lo que hace a las distintas dimensiones consideradas en la construcción de ese índice. Así, en el gráfico 168 se observa que, incluso comparando su situación con la que presenta el resto de las familias en pobreza extrema, el programa trabaja con familias que realmente presentan un alto nivel de vulneración de derechos. De esta mane-

ra, no solo se constata una correcta focalización del programa, sino que además se puede visibilizar a grupos sistemáticamente excluidos del bienestar social.

Gráfico 168. Riesgos presentes en las familias derivadas a ETAF y en las familias pertenecientes a la población objetivo de TUS doble, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados

Dado que el programa comenzó su implementación en el segundo semestre del 2012 y que su período de intervención es de nueve meses prorrogables por el mismo plazo,¹⁹⁰ a la fecha no se cuenta con una evaluación de resultados o impactos del programa.

Sin embargo, en el entendido de que en las primeras etapas de un programa es fundamental contar con evaluaciones de diseño, procesos e implementación, se han desarrollado tres iniciativas en esta dirección. En primer lugar, se realizó un convenio con el Departamento de Trabajo Social (FCS-UDELAR), a efectos de evaluar el diseño del programa y tener una primera aproximación de su funcionamiento en sus primeros meses de implementación (octubre y noviembre 2012). En segundo lugar, el BID contrató una consultoría a CIESU con el objetivo de recoger las valoraciones de los distintos actores del programa, de modo de conocer su mirada sobre el programa en general y su implementación hacia fines del 2012. Por último, desde la DINEM se realizó una evaluación que recoge aspectos ya relevados en las iniciativas mencionadas anteriormente, pero contando el programa con un mayor tiempo de implementación (abril del 2013).

Por su parte, actualmente, en acuerdo con el BID, desde el MIDES se pretende realizar una evaluación en base a métodos combinados, de manera de recoger la experiencia y los resultados desde una perspectiva comprensiva y cualitativa, así como desde una estrategia cuantitativa que permita evaluar el impacto del programa.

¹⁹⁰. De acuerdo a la valoración que los equipos técnicos realicen del proceso y logros que cada una de las familias alcance.

La primera de las constataciones, en función de los tres estudios mencionados, es que desde los distintos actores que involucra el programa existe una muy positiva valoración de las principales definiciones presentes en el diseño de Cercanías. En primer lugar, se entiende muy positivo el cambio de unidad de intervención que propone el programa, en tanto pasa del individuo a la familia como un todo, o núcleo de convivencia, e incluso contemplando la ampliación del hogar y atendiendo a aquellos referentes que no convivan, pero que sí sean relevantes en la búsqueda de promover la inclusión social de las familias atendidas. En segundo lugar, hay una valoración positiva de la definición metodológica en la atención de proximidad de los núcleos beneficiarios, en el entendido de que es necesario para la atención del perfil poblacional abordado —recordemos: los más vulnerables y vulnerados— un trabajo que implique una atención en su contexto, con alta intensidad y en un largo período. Por último, se valora muy positivamente —en relación a otras estrategias que pueden entenderse como programas *by pass*— (Midaglia, 2008) que el programa haya optado por apoyar su accionar en la interinstitucionalidad existente, buscando influir sobre esta de manera de adecuarla a las necesidades y especificidades de la población atendida; de esta forma se entiende que las sectorialidades específicas aseguran la universalización de prestaciones, bienes y servicios y en consecuencia el programa, si bien es focalizado, se vuelve puente hacia el sistema de protección social de carácter universal.

En síntesis, desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en la gestión del programa, su principal fortaleza está en su diseño, que atiende algunas demandas que los operadores territoriales de programas sociales venían realizando desde ya hace tiempo.

Sin embargo, cuando se recoge la experiencia y valoración de la implementación concreta del programa (hasta abril del 2013), se observa que una de las principales fortalezas que los técnicos señalan sobre el diseño del programa se constituye en una de sus principales debilidades y trabas: la articulación interinstitucional y el trabajo sobre la oferta sectorial existente. De esta manera, aparece un hiato entre la valoración del diseño del programa y su implementación real en sus primeros nueve meses de ejecución. En este sentido, se realizan distintas valoraciones sobre la inadecuación de la oferta pública a las problemáticas que se encuentran en las familias atendidas y la capacidad del Estado de adecuar y modificar la oferta pública para atender de manera flexible a esta población.

Se observan tres grandes tipos de dificultades de la coordinación y articulación interinstitucional, que afectan la dimensión del programa en su trabajo con la oferta pública de manera de mejorar el acceso de los beneficiarios a los distintos servicios y bienes públicos. El primer tipo de razón puede entenderse como sistémico, es decir, lo que se observa es el no acceso de los beneficios a determinados servicios y bienes por la ausencia de estos o bien la no capacidad de atención en el corto plazo, por ejemplo, por no contar con cupos disponibles para los beneficiarios del programa. El segundo tipo de motivo encontrado responde a dificultades de carácter institucionales y burocráticas. En este sentido se destacan distintos procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad pública, que tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas de las situaciones en las que se encuentran las familias del programa. En tercer lugar, aunque en una magnitud muy menor a las razones anteriores, se esgrimen dificultades de tipo relacional y personal en la articulación interinstitucional que dificultan el acceso a los distintos servicios y bienes con los que el programa cuenta para la inclusión de las familias atendidas.

En suma, y teniendo presente que los resultados de evaluación presentados responden a los primeros meses de intervención de un programa de altísima complejidad institucional, se debe señalar que el programa, desde el punto de vista de sus operadores, supone un fuerte y positivo cambio con respecto a otros programas sociales existentes y que en este sentido su diseño (y su valoración, específicamente) le asegura crédito, aunque su implementación no haya sido aún acorde con este, particularmente en lo

que hace al acceso y a la articulación interinstitucional en términos de oferta pública. De la mano de lo señalado, se entiende que el programa tiene una fuerte impronta de poner en discusión, a la vez que poner de manifiesto, la existencia de intervenciones fallidas y fragmentadas por parte del Estado para con esta población específica e incluso la ausencia de algunos servicios y bienes que puedan atender problemáticas que suponen una fuerte vulneración de derechos. En este sentido, su accionar introduce demandas para con la oferta pública, en distintas dimensiones y sectorialidades, que, en el mejor de los casos, le permitiría irse adecuando a las necesidades de esta población.

Consideraciones y sugerencias

Entre las principales fundamentaciones de la creación de un programa como Cercanías —o incluso de los programas prioritarios en general— estaba la necesidad y el convencimiento de desarrollar algunas alternativas de política para un sector muy reducido de la población nacional, para el cual ni el desarrollo en términos de bienestar general del país ni los efectos de los programas y prestaciones existentes eran suficientes para mejorar su nivel de vida e inclusión social. En este marco, la alternativa implicaba introducir algunas innovaciones en relación a cómo se desarrollaban ya otros programas y, en este sentido, Cercanías efectivamente supone algunos cambios importantes, los cuales, además, son altamente valorados por los operadores sociales en territorio.

De acuerdo al diseño del programa y los resultados presentados, es esencial mantener la comprensión de su doble trabajo. Por un lado, con las familias, o lo que puede entenderse como demanda social, de manera de promover prácticas que posibiliten el ejercicio de derechos de todos sus integrantes y faciliten una inclusión social sostenible en las distintas dimensiones del bienestar. Por el otro lado, el trabajo directamente con la oferta pública (servicios y bienes), de manera de adecuar, coordinar y articular la existente, así como promover la generación de nueva oferta pública, donde hoy existe vacío, que atienda ciertas problemáticas propias de esta población. Como ya señalamos, el programa entiende los procesos de inclusión como el acercamiento de demanda y oferta, pero donde ambas deben «moverse» para encontrarse. No basta con trabajar únicamente sobre una de estas para lograr los objetivos últimos del programa.

En este sentido, y de acuerdo a los resultados coincidentes de los tres informes evaluativos antes mencionados, las dificultades del programa en su accionar sobre la oferta pública (que cada organismo interviniente priorice para estas familias un acceso real a sus servicios) han sido mayores que las encontradas en el trabajo directo con las familias.

Otra de las consideraciones a realizar refiere a la tensión que enfrentan los programas de este tipo, con un abordaje integral a la población de extrema vulnerabilidad. Por un lado, la atención de poblaciones en extrema pobreza supone que las necesidades que tienen y las respuestas que necesitan sean de carácter urgente (desde un punto de vista del enfoque de derechos, pero también desde un punto de vista temporal); por el otro, contemplar múltiples dimensiones de las privaciones de estos grupos familiares, las cuales tienen su correlato organizativo en múltiples sectorialidades del Estado cuya coordinación requiere tiempo.¹⁹¹

191. Sea porque la propia articulación supone tiempo, sea porque superar las carencias en términos de oferta pública lleva tiempo o sea porque las lógicas de la institucionalidad (formalidad burocrática) implican tiempo.

Esta diferencia en las temporalidades entre las necesidades de las familias y las posibles respuestas que puede proveer el Estado debe implicar al menos algún nivel de reflexión, que hace a dos posibles caminos antagónicos a tomarse en términos de política. Primero, responder rápidamente a la urgencia de las necesidades de la población puede llevar a opciones que posterguen la coordinación interinstitucional a efectos de una mayor agilidad en las resoluciones (asumiendo un programa específico las competencias que residen en distintas sectorialidades); segundo, privilegiar el fortalecimiento y la coordinación (inter)institucionalidad puede suponer dificultades en asegurar las respuestas a la población y mucho más aún si se considera que estas pueden llegar con un importante retraso (en función del diagnóstico de necesidades realizado). La tensión entre estas opciones no es menor, a la vez que no siempre salvable. En consecuencia, la priorización entre objetivos deseables¹⁹² es una de las encrucijadas a las que se enfrenta el diseño y la implementación de los programas sociales de estas características.

En síntesis, ¿es posible lograr una adecuación inmediata de las sectoriales a la demanda que se va construyendo e identificando en las intervenciones? ¿O es necesario contar con un pequeño maletín de prestaciones de emergencia para cuando las sectoriales no tengan la capacidad de responder en tiempo y forma?

Por último, y retomando lo señalado en los párrafos anteriores, uno de los principales desafíos que enfrenta el programa, y Estado en general, es ser capaz de adecuar (creando, flexibilizando y diversificando) su oferta para que este grupo de población, que presenta grados de pobreza y vulneración muy importantes, logre la inclusión social en distintas dimensiones del bienestar de manera sostenible.

192. Atención rápida a situaciones de emergencia, a la vez que fortalecimiento de las capacidades y competencias (inter)institucionales.

Jóvenes en Red

Presentación del programa

Jóvenes en Red es un programa interinstitucional coordinado por el MIDES, en el que participan: el MEC, el MTSS, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte, la ANEP, la UTU, el INAU y el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (desde el año 2013).

El programa comienza a implementarse en agosto del 2012, luego de visualizarse un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian ni acceden a empleos formales. Teniendo en cuenta que es antes de los 25 años que la mayor parte de la población consolida su trayectoria educativa de partida, los jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian y no han culminado la EMB cuentan con una escasa formación a la hora de insertarse en el mercado laboral. Esto, sumado a un contexto de vulnerabilidad socioeconómica, determina menores oportunidades de acceso al empleo formal y su desarrollo personal y social.

El objetivo general de Jóvenes en Red es promover el ejercicio de derechos de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo con un abordaje integral, territorial y en comunidad.

Sus objetivos específicos se detallan a continuación:

1. Mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones.
2. Fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales.
3. Desarrollar oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía.
4. Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas.
5. Elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de las estrategias y oportunidades para implementarlo.

Para la consecución de tales metas, se ha desarrollado una estrategia de orientación y acompañamiento de sus beneficiarios en el proceso de inclusión social, laboral y educativa que les permita apropiarse de los canales y de las redes existentes (de los cuales se encontraban excluidos por diversos motivos socioeconómicos y culturales).

El componente social del programa contiene: 1) asesoramiento y acompañamiento en la gestión de documentación básica y asistencia social; 2) promoción de participación en actividades culturales, recreativas y deportivas; 3) formación y uso de TIC, favoreciendo la integración digital; 4) generación de espacios de problematización, discusión y formación en temáticas que preocupen a los participantes y a la comunidad; 5) difusión y promoción del uso de los servicios de salud.

El componente educativo incluye: 1) desarrollo de espacios de formación a nivel interno del programa que favorezca la adquisición crítica de habilidades sociales; 2) otorgamiento de becas a aquellos que logran revincularse activamente al sistema educativo; 3) espacios de apoyo para la actualización de competencias cognitivas básicas en lenguaje y cálculo, acreditación de saberes, el apoyo para la formulación de un proyecto de desarrollo a futuro.

El componente laboral consiste en: 1) integrar a los participantes en redes de capacitación laboral para la adquisición y desarrollo de competencias técnicas; 2) facilitar experiencias de trabajo colectivo a nivel comunitario o en empresas con un enfoque participativo y de aprendizaje integral en un contexto de trabajo; 3) intermediar con empresas públicas y privadas, brindándoles a los jóvenes la oportunidad de acceder a una primera experiencia laboral.

Nota metodológica

Desde el proceso de diseño del programa, la DINEM y el equipo coordinador del programa han desarrollado acciones coordinadas para: a) delimitar los objetivos del proyecto; b) identificar su población objetivo; c) proyectar el monitoreo y seguimiento del programa; d) proyectar su evaluación.

En este apartado se presentan los acuerdos establecidos en cuanto al seguimiento del programa.

En primer lugar cabe resaltar el trabajo realizado entre el equipo coordinador del programa, la DINEM y la División Informática del MIDES. En este trabajo, se decidió incorporar el monitoreo y seguimiento del programa en el SMART.¹⁹³

Como primer instrumento, con el objetivo de contar con una línea de base, se planteó aplicar un formulario de ingreso que permitiera conocer el perfil de los participantes. Este fue aplicado a todos los participantes que aceptaron formar parte del programa, con los cuales se firmó además un acuerdo educativo. Las dimensiones incluidas en el formulario de ingreso fueron: datos personales del participante, educación, salud, ocupación, conocimientos y competencias útiles para el mercado laboral, participación, situación del barrio, consumo cultural, redes vinculares y apoyo y, por último, expectativas, conocimientos y competencias útiles para la vida.

Para el seguimiento del programa se decidió realizar un registro de todas las prestaciones y actividades realizadas por los equipos territoriales con los participantes, en base a los objetivos específicos propuestos en el marco lógico del programa. Este seguimiento, al igual que el formulario de inicio, se realiza también mediante el soporte informático SMART.

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Redes para la asistencia básica (mejorar las condiciones personales para el acceso y la integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones).
2. Redes para el fortalecimiento personal (fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales).
3. Redes para la integración y participación social (desarrollar habilidades para la integración y participación social con autonomía).
4. Trayectoria educativa (redes para la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas).
5. Redes de orientación laboral (trayectoria laboral: elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y estrategias para implementarlo).

Asimismo se incluyó un seguimiento también de los beneficios económicos que brinda el programa.

¹⁹³. Ver capítulo «Sistemas de Información», apartado 'Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART)'.

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

Teniendo en cuenta que la población objetivo del programa refiere a los jóvenes que no estudian ni trabajan, se realizarán a continuación una serie de consideraciones generales sobre el grupo de jóvenes que tienen entre 15 y 29 años.

En términos absolutos, la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan es de aproximadamente 122.823 personas, lo que representa un 16,4 % del total de jóvenes según datos de la ECH para el 2011. El 5,4 % de los jóvenes uruguayos no estudia ni trabaja, pero se dedica a realizar los quehaceres del hogar, mientras que un 6,1 % no estudia ni trabaja pero busca empleo. Un 6,3 %, aproximadamente 41.800 jóvenes, no estudian, no trabajan, no buscan empleo y no son los responsables de realizar los quehaceres del hogar. En términos relativos se registra mayor proporción de jóvenes que no estudian ni trabajan en las pequeñas localidades del interior del país, un 22 % del total de jóvenes en estos territorios, frente a un 12,7 % en Montevideo.

Si se atienden las diferencias según sexo, las mujeres están sobrerrepresentadas dentro de los jóvenes que no estudian ni trabajan y se concentran particularmente dentro de la subcategoría no estudia ni trabaja y es responsable de realizar los quehaceres del hogar. Los jóvenes que no estudian ni trabajan y son responsables de realizar los quehaceres del hogar integran, en su mayoría, hogares emancipados. En el extremo opuesto, la gran mayoría de los jóvenes que no estudian ni trabajan, no buscan empleo y no son los responsables de realizar los quehaceres del hogar residen en hogares con sus padres o abuelos, es decir, no han conformado un hogar propio.

Uno de cada diez jóvenes entre 15 y 19 años no estudia ni trabaja, no busca empleo y no es el responsable de realizar los quehaceres del hogar. Un tercio de estos abandonó su trabajo anterior por razones familiares. Por otro lado, 3 de cada 10 jóvenes que no estudian ni trabajan integran hogares pobres y más de la mitad de estos jóvenes integran hogares del primer quintil de ingresos. Los jóvenes que no estudian ni trabajan representan el 35 % de los jóvenes que integran hogares bajo la LP.

Los jóvenes que no estudian ni trabajan presentan, en su mayoría, niveles educativos bajos. El 47 % de los jóvenes que no estudian ni trabajan, no buscan empleo y no realizan los quehaceres del hogar no ha ingresado a educación secundaria.

Si se hace referencia estrictamente a la población objetivo del programa, que se corresponde con adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian, no culminaron el ciclo básico, no tienen un empleo formal y se encuentran en situación de pobreza, se pueden conformar cuatro subgrupos:

1. Jóvenes que no estudian ni trabajan, pero buscan empleo.
2. Jóvenes que tienen un empleo informal, ocupados que no aportan.
3. Jóvenes que no asisten a centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados pero realizan tareas en el hogar.
4. Jóvenes que no asisten a centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados, además no buscan empleo ni declaran dedicarse a las tareas del hogar.

Respecto específicamente a la población objetivo del programa, se pudo observar que, según la ECH realizada por el ine, en el 2011 la definición anterior alcanzaba aproximadamente a 37.000 jóvenes.¹⁹⁴

194. Este es el último dato previo al inicio del programa. La estimación tiene un margen de error de +- 1500 casos, al 99 % de confianza.

En cuanto a su condición de actividad, dicha población se compone de cuatro categorías diferentes: aproximadamente 6000 jóvenes que se encuentran desocupados, 12.000 ocupados pero que no realizan aportes a la seguridad social, 6000 que declaran ser responsables de realizar los quehaceres del hogar y 11.000 que no trabajan ni buscan empleo, al tiempo que no figuran como responsables de realizar los quehaceres.¹⁹⁵

La mayoría de estos jóvenes tiene entre 18 y 24 años (23.000, aproximadamente), mientras que son 14.000 los que tienen entre 14 y 17 años.

Combinando las cuatro categorías anteriores con el corte por tramos de edad se obtienen los resultados que figuran en el cuadro 256.

Cuadro 256. Estimación puntual de la población objetivo según condición de actividad y tramo de edad, total país 2011

Tramo de edad/ categoría	Desocupados	Ocupados que no aportan	Responsables de los quehaceres del hogar	Otros inactivos	Total
14 a 17	1.633	3.030	1.975	7.130	13.768
18 a 24	4.817	9.421	4.686	3.991	22.915
Total	6.450	12.451	6.661	11.121	36.683

Fuente: DINEM basado en la ECH 2011 del INE.

Este cuadro permite observar que los adolescentes entre 14 y 17 años son minoría en todas las categorías, salvo en la que a priori podría considerarse de mayor vulnerabilidad, es decir, aquella compuesta por los jóvenes inactivos y que no declaran ser responsables de realizar los quehaceres del hogar.

Más adelante y en comparación con el perfil de los beneficiarios, se analizan otras características de la población objetivo definida por el programa.

Recursos

Este apartado presenta los recursos humanos y económicos con los que contó el programa para el año 2012.

Cuadro 257. Recursos humanos del programa, 2012

RRHH del programa	141
Coordinador general	1
Equipo de coordinación general	6
Equipos técnicos territoriales	36
Técnicos	108
Referentes temáticos	4
Administrativos	22

Fuente. Programa Jóvenes en Red.

195. Si bien los registros públicos no permitirían discriminar entre las distintas situaciones, a la hora de implementar la política, esta posibilidad si está disponible para el trabajo en territorio de los equipos técnicos, lo cual les permitiría, por ejemplo, hacer énfasis en esta última población que a priori aparece como la de mayor vulnerabilidad.

Cuadro 258. Presupuesto anual ejecutado, 2012

En pesos corrientes	55.079.386
En dólares corrientes	2.838.997
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	2,28 %

Fuente: DIGESE-MIDES.

Productos

Cupos y cobertura del programa

El programa ha sido implementado en el 2012 en los departamentos de Montevideo, Artigas, Canelones, Cerro Largo y San José.

Para la selección de estas localidades o barrios de referencia de los equipos del programa se tomaron en cuenta los siguientes criterios principales:

1. Concentración de jóvenes que cumplan con las características de la población objetivo.
2. Presencia de instituciones que permitan desplegar las tareas de inclusión en redes.

En cuanto a la cantidad de equipos territoriales, hubo 15 en Montevideo, 14 en Canelones, 3 en Artigas, 3 en Cerro Largo y 1 en San José. Por su parte, el diseño del programa previó la creación de 60 cupos por equipo técnico; por lo tanto la capacidad de atención asciende a 2160 personas. Si bien Artigas es el único departamento en el que, a través de la encuesta, se observan más participantes de los esperados, puede observarse en el cuadro 260 que en la mayoría de los casos los beneficiarios alcanzan los cupos previstos, pues en total se cubren el 98 % de los cupos (2117 en 2160).

Cuadro 259. Cantidad de equipos, cupos y beneficiarios por departamento

	Cantidad de equipos territoriales	Cantidad de cupos por departamento	Beneficiarios*	
			Frecuencia	%
Montevideo	15	900	889	42
Artigas	3**	180	196	9,3
Canelones	14	840	835	39,4
Cerro Largo	3	180	153	7,2
San José	1	60	44	2,1
Total	36	2160	2117	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *Dato a mayo del 2013, teniendo en cuenta la cantidad de formularios de inicio completados. No incluye altas y bajas posteriores. **Si bien en Artigas ciudad existen dos equipos, estos funcionan ambos con una sola coordinadora.

La distribución porcentual de beneficiarios por departamento indicaba la fuerte presencia del programa en el Área Metropolitana (87,7 %). Dentro de esta, el 50,3 % se encontraba en Montevideo y el 47,2 % en Canelones, siendo marginal el porcentaje de participantes de San José (2,5 %).

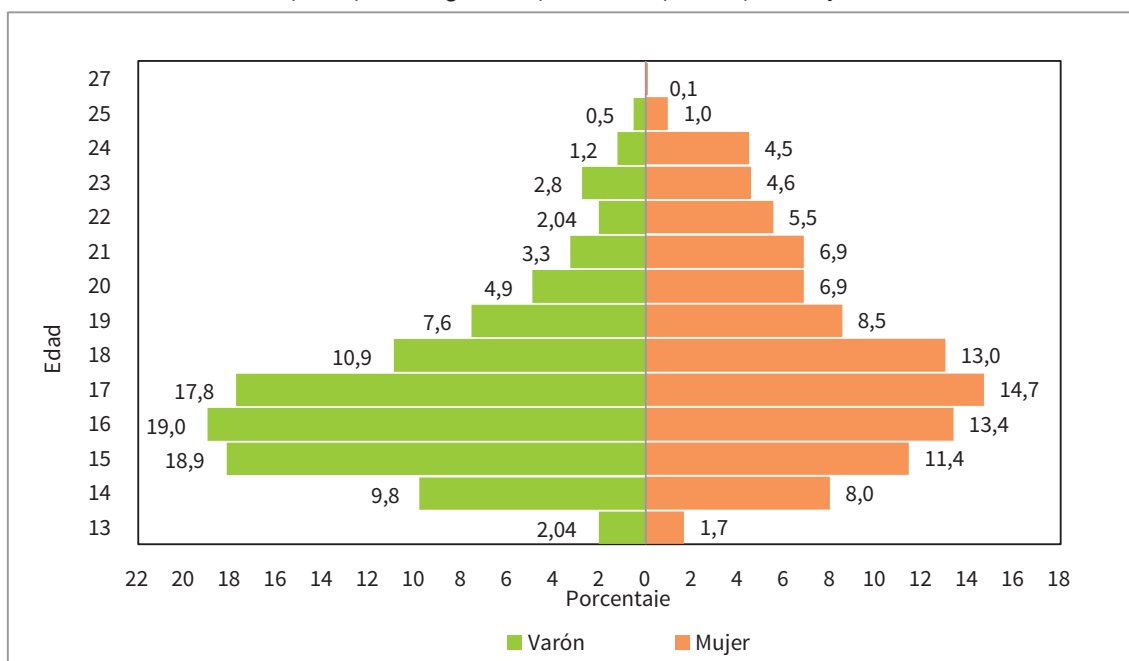
Perfil de los participantes

Los datos que se presentan a continuación surgen del formulario de ingreso, uno de los instrumentos utilizados para la evaluación y el seguimiento del programa, que se terminó de completar en mayo del 2013.

En cuanto a la distribución por sexo, se encontró que el 53,8 % de los jóvenes son mujeres frente a 46,2 % de varones. Según los tramos de edad, el 86,5 % tiene entre 14 y 21 años (86,5 %), con una

mayor concentración de casos en las edades comprendidas entre 15 y 18. Hasta los 17 años hay más varones que mujeres, situación que se revierte considerablemente para los tramos etarios superiores, como muestra el gráfico 169.

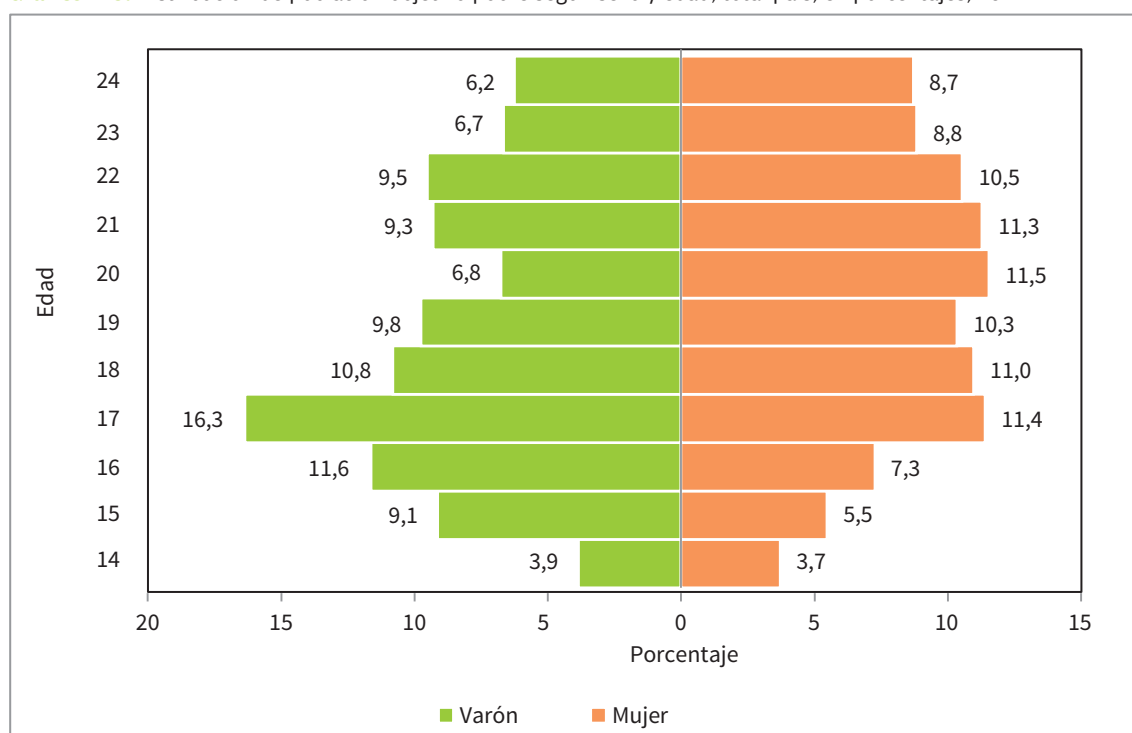
Gráfico 169. Distribución de participantes según sexo y edad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

En relación a edades y sexo de la población objetivo, la cobertura del programa presenta una mayor concentración entre los adolescentes de ambos sexos y entre mayores de 18, un sesgo importante hacia la población femenina y una muy baja presencia de varones en ese tramo.

Gráfico 170. Distribución de población objetivo pobre según sexo y edad, total país, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en la ECH del INE, 2012.

Si se considera a los varones, el 65,9 % tiene entre 15 y 18 años, mientras que dentro de las mujeres ese tramo etario representa al 52,5 % de las participantes.

El cuadro 260 muestra la distribución por sexo según tramos de edad.

Cuadro 260. Distribución de participantes por sexo según tramos de edad, 2012

	Varón		Mujer		Casos válidos
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	
Menos de 14	20	51,3	19	48,7	39
Entre 14 y 15	274	55,4	221	44,6	495
Entre 16 y 17	360	53	319	47	679
Entre 18 y 21	261	39,4	401	60,6	662
Entre 22 y 24	59	26,2	166	73,8	225
Más de 24	5	29,4	12	70,6	17
Total	979	46,2	1138	53,8	2117

Fuente: DINEM-MIDES.

Respecto a la tenencia de hijos, el 29,2 % de los jóvenes tiene hijos. La mayoría declaró tener un solo hijo (66,2 %), siendo menor el porcentaje de quienes tienen dos hijos (24,9 %) o 3 hijos (7,8 %). Dentro de quienes declararon tener hijos, un 85,3 % era mujer. Por otro lado, al analizar la tenencia de hijos dentro de cada sexo se encuentra que el 46,4 % de las beneficiarias es madre mientras que solo el 9,3 % de los beneficiarios es padre.

Estos datos muestran que la cobertura del programa incluye una importante concentración en la población de mujeres con hijos, incluso superior a la que presentan la mayoría de los programas del MIDES. A modo de ejemplo, el indicador presentado en el capítulo «Contexto social» (Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay según criterios del MIDES) —paridez media acumulada¹⁹⁶ de las jóvenes de 15 a 19 años—, que en la población AFAM-PE duplicaba la media país, siendo aún mayores los valores de la población TUS y TUS doble (0,26), alcanza un valor de 0,44 entre las beneficiarias del programa, para el mismo tramo de edad.

Vínculo con el sistema educativo

En lo que refiere al nivel educativo de los participantes, el porcentaje de los jóvenes que declararon no saber leer y escribir es relativamente alto (3,8 %) respecto a las tasas globales que presenta el país desde hace años. La tasa de analfabetismo del Uruguay según el último censo realizado en el país (2011) es del 1,55 % para el total de la población, descendiendo al 0,87 % cuando se analiza la población entre 15 y 24 años.

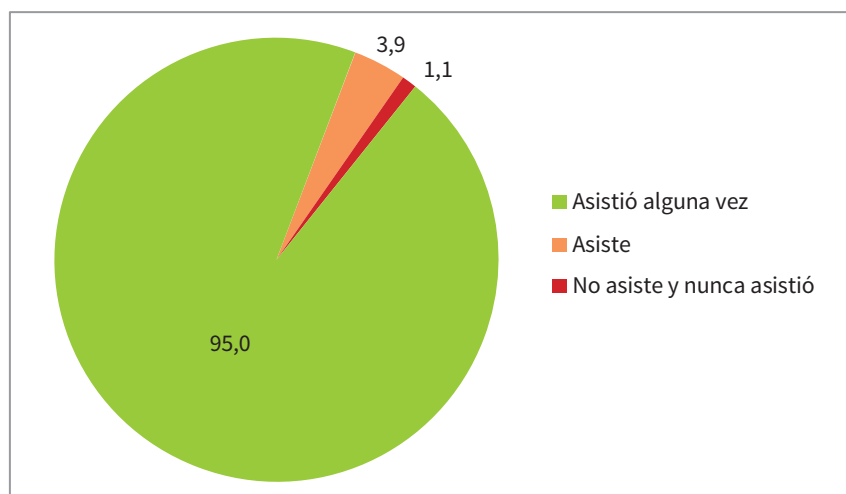
Cuadro 261. Distribución de participantes según si sabe leer y escribir, 2012

	Casos	%
Sí	2024	95,6
No	81	3,8
NS/NC	12	0,6
Total	2117	100

Fuente. DINEM-MIDES.

Sobre la consulta de si asistieron alguna vez a algún instituto de enseñanza formal, solamente un 1,1 % dijo no haberlo hecho. Por otro lado, si bien el programa apunta a captar jóvenes de entre 14 y 24 años que no estudien ni accedan a empleos formales, un 1 % declaró estar asistiendo. En estos casos, los equipos realizan excepciones contemplando la trayectoria socioeconómica y ocupacional de las personas, el acceso a empleos precarios, la pertenencia a un hogar con condiciones de vulnerabilidad socioeconómica o un bajo nivel educativo, entre otras.

Gráfico 171. Distribución de participantes según asistencia a un centro de enseñanza formal, en porcentajes, 2012



Fuente. DINEM-MIDES.

196. Número promedio de hijos para cada cohorte de edad.

En cuanto a máximo nivel educativo alcanzado, un 9,7 % no supera primaria, mientras que aquellos que completan este nivel representan el 38 %. Asimismo, es conveniente señalar que aproximadamente un 3,1 % de los jóvenes presentan un nivel educativo superior al establecido en los requisitos del programa.

Cuadro 262. Máximo nivel educativo alcanzado de los participantes, 2012

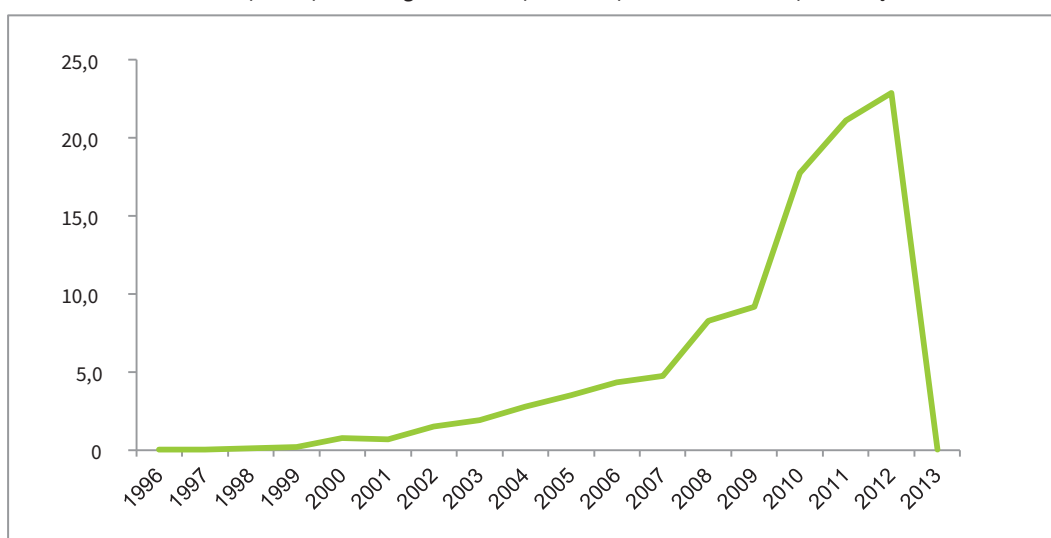
	Frecuencia	%
Sin instrucción	25	1,2
Preescolar	1	0
Primaria incompleta	180	8,5
Primaria completa	810	38,3
Ciclo básico incompleto	957	45,2
Educación técnica incompleta	67	3,2
Educación técnica completa	7	0,3
Otros*	70	3,1
Total	2117	99,8

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: *En esta categoría se incluyen aquellos que declaran contar con un nivel de ciclo básico o superior y educación militar.

En relación a la desafiliación del sistema educativo formal de los participantes, los gráficos 172 y 173 que siguen muestran el último año cursado y la edad en la que los participantes se desafilieron.¹⁹⁷ Un 16,6 % de ellos asistieron por última vez a un centro de enseñanza formal en el 2010, el 19,7 % en el 2011 y el 21,4 % en el 2012. Sin embargo, preocupa el hecho de que cerca del 35,7 % abandonó sus estudios hace más de 3 años, entre 1990 y el 2009.

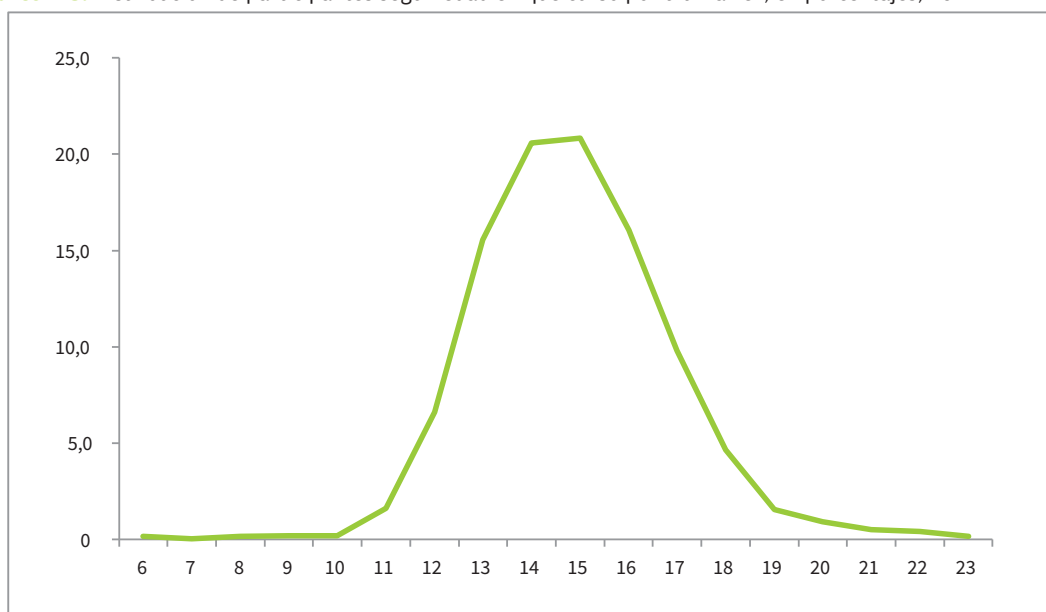
Gráfico 172. Distribución de participantes según año en que cursó por última vez, en porcentajes, 2012



Fuente: DINEM-MIDES.

¹⁹⁷ Comparando las respuestas sobre el nivel educativo alcanzado, el año de abandono y la edad de abandono, se encontró que 31 respuestas eran inconsistentes y se las excluyó del análisis.

Gráfico 173. Distribución de participantes según edad en que cursó por última vez, en porcentajes, 2012

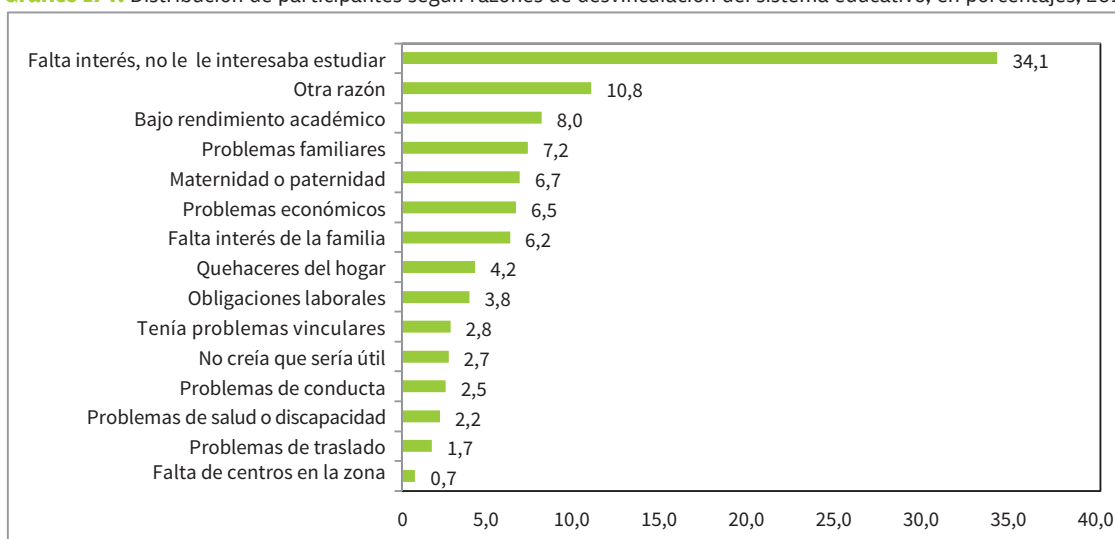


Fuente. DINEM-MIDES.

Al observar el gráfico 173, gran parte de los participantes cursó sus estudios formales por última vez cuando tenían entre 13 y 16 años. De hecho, el 15,6 % tenía 13 años, el 20,6 % tenía 14, el 20,8 % tenía 15 años y el 16,1 % tenía 16.

La razón principal de abandono es la falta de interés en el estudio (34,1 %). La segunda es un conjunto de argumentos que tienen que ver con la falta de apoyos específicos que hacen a la continuidad de los estudios, tales como problemas familiares, maternidad o paternidad, quehaceres del hogar, entre otras.

Gráfico 174. Distribución de participantes según razones de desvinculación del sistema educativo, en porcentajes, 2012



Fuente. DINEM-MIDES.

Al comparar las razones de abandono según el sexo se obtiene que algunos porcentajes siguen una lógica de socialización por género. Un mayor porcentaje de varones que de mujeres declaró haber abandonado por: falta de interés en el estudio (38,6 % vs. 30,3 %), bajo rendimiento (10,2 % vs. 6,2 %), obligaciones laborales (5 % vs. 2,9 %) y problemas de conducta (4,0 % vs. 1,2 %). Por otro lado, un mayor porcentaje de mujeres que de varones habría abandonado por: maternidad/paternidad (12 % vs. 0,3 %), quehaceres del hogar (6,4 % vs. 1,5 %) y problemas familiares (8,6 % vs. 5,4 %).

Respecto a la participación de los jóvenes en programas educativos, el 18,1 % participó alguna vez de algún programa. Los programas educativos de los que mayormente han participado son: Programa Maestros Comunitarios y Programa Aulas Comunitarias, ambos con un porcentaje del 22,1 y 21,6 %, respectivamente. Estas opciones de respuesta son seguidas, aunque en menor medida, por FPB, que obtuvo un 9,6 % del total.

Vínculo con el mercado de empleo

En cuanto a la situación ocupacional de los beneficiarios, algo más de la mitad de los jóvenes se encontraba desocupado (52,6 %), seguidos por aquellos que pertenecen a otras categorías de inactivos (23,2 %), mientras que un 16,2 % de los participantes trabajaba. Dentro de los empleados se destaca que un 8,4 % son trabajadores por cuenta propia y un poco por debajo se encuentran los empleados privados (6,6 %). Por otro lado, aquellos que realizan los quehaceres del hogar representan el 7,8 %.

Cuadro 263. Distribución de participantes según situación ocupacional, 2012

	Frecuencia	%
Empleado privado	140	6,6
Trabajador por cuenta propia	177	8,4
Trabajador no remunerado	22	1
Desocupado	1113	52,6
Otros	8	0,3
Quehaceres del hogar	166	7,8
Otro inactivo	491	23,2
Total	2117	100

Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto a la distribución por ocupación según sexo, se puede constatar una diferenciación bien clara según género. Mientras que tanto los empleados privados como los trabajadores por cuenta propia son mayoritariamente hombres (62,9 y 70,6 %, respectivamente), los desocupados y los trabajadores no remunerados son mayormente mujeres (56,4 y 54,5 %, respectivamente). Además, las mujeres vuelven a estar sobrerrepresentadas dentro de la categoría «quehaceres del hogar» (87,3 %). Por otro lado, entre los inactivos existe la misma proporción de hombres que de mujeres.

A continuación se presentaran los datos de los ocupados, categoría en la que se encontraron 344 personas. Dentro de los empleados algo más de la mitad (59,3 %) realiza changas, el 22,4 % cuenta con un trabajo permanente y el 16 % con un trabajo zafral.

Cuadro 264. Distribución de participantes según modalidad de trabajo, 2012

	Frecuencia	%	% válido
Permanente	77	3,6	22,4
Zafral	55	2,6	16,0
Changa	204	9,6	59,3
NS/NC	8	0,4	2,3
Total	344	16,2	100,0
No corresponde	1773	83,8	
Total	2117	100,0	

Fuente: DINEM-MIDES.

Relacionado con lo anterior, se exponen datos de formalidad de aquellos jóvenes que declaran estar trabajando. Se puede ver que la gran mayoría (86,9 %) no aporta a la caja de jubilaciones, debido seguramente a que realizan trabajos zafrales y changas, mientras que un 11,9 % de los trabajadores declara estar realizando aportes, lo cual se corresponde con 41 personas del total de los beneficiarios.¹⁹⁸

Respecto a la situación de los desocupados, se les consultó a aquellos que no tienen empleo, si buscaron trabajo durante la semana anterior al llenado del formulario. El 69,2 % respondió que no y solo un 26,8 % declaró haberlo hecho. Entre las razones brindadas para la no búsqueda de empleo, la mayoría contestó que no buscó porque depende de otros familiares, no tiene con quién dejar a los niños, quiere estudiar o cree que no lo va a conseguir.

Por último se indagó sobre la principal dificultad que tienen para conseguir un empleo. Aunque existe un alto porcentaje que responde a esta pregunta que no sabe o no contesta (20,5 %), el 32 % dice que su edad le juega en contra, el 19,1 % que es por su escasa experiencia laboral, el 10 % que le falta educación formal y el 8,1 % cree que tiene escasa calificación para lo que busca.

Cuadro 265. Principales dificultades para conseguir empleo, 2012

	Frecuencia	% válido
Poca experiencia laboral	338	19,1
Escasa calificación o formación para lo que busca	144	8,1
Le falta educación formal	177	10,0
Su edad	568	32,0
No tiene buena información del mercado de trabajo	42	2,4
No conoce posibilidades de acceso a Internet, bolsas electrónicas, consultoras, etc.	10	,6
No conozco personas que puedan ayudarlo en su búsqueda, no tengo contactos	32	1,8
Entorno social: el círculo en que se mueve	37	2,1
Problemas de salud o discapacidad física	34	1,9
Aspecto físico/ presencia	27	1,5
NS/NC	364	20,5
Total	1773	100,0
Tiene trabajo	344	
Total	2117	

Fuente: DINEM-MIDES.

198. Estos datos fueron enviados al programa, donde están siendo revisados, pues se encontraron, por un lado, errores de digitación y, por el otro, jóvenes que comenzaron a trabajar en el período de intervención del programa.

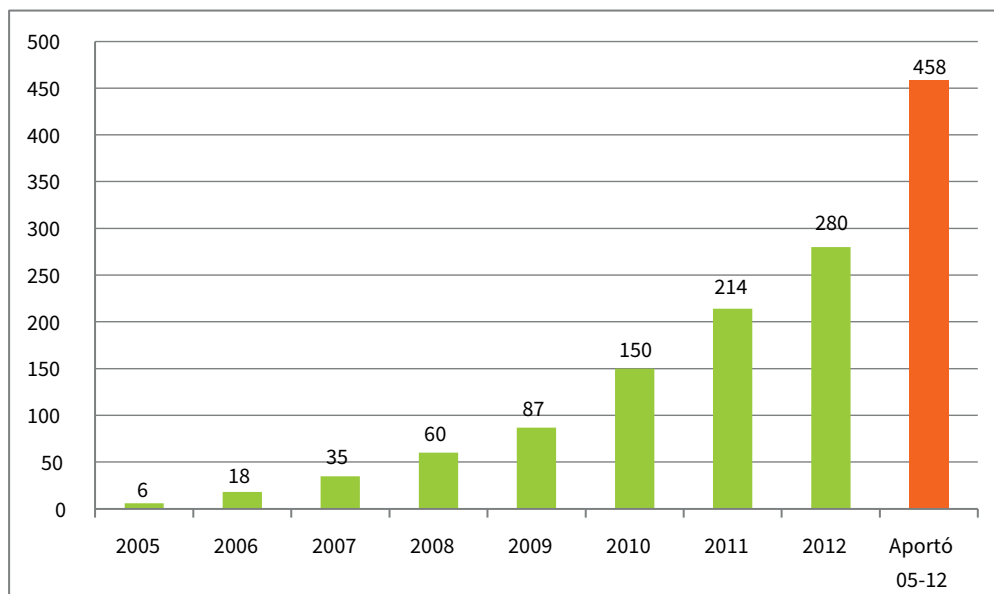
Las dificultades encontradas para conseguir empleo, están claramente relacionadas con la edad de los beneficiarios, mientras que los menores de 18 años mayoritariamente brindan razones tales como la edad, la poca experiencia laboral es esgrimida mayoritariamente por entre quienes tienen entre 18 y 21 años.

Cotizaciones a la seguridad social de los beneficiarios

Respecto a las cotizaciones a la seguridad social, se realizó el cruce de información de los beneficiarios de Jóvenes en Red con la base de la cotización en el BPS de los años 2005 al 2012. Es importante destacar que no se posee el universo completo de beneficiarios del BPS, sino solamente un subconjunto de beneficiarios de determinados programas y prestaciones (AFAM-PE, Uruguay Trabaja, etc.) integrado por aquellas personas que fueron recibidas mediante un acuerdo MIDES-BPS.

De los 2211 jóvenes beneficiarios del programa, un total de 458 (20,7 %) aportó por lo menos un día en el período 2005-2012. Si se observan los datos más recientes, en los años 2012 y 2011 cotizaron, respectivamente, 329 y 248 personas, que representan el 14,9 % y el 11,2 % de los beneficiarios del programa.

Gráfico 175. Cantidad de participantes con aportes a la seguridad social, 2005-2012



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos cotizantes BPS, 2012.

En cuanto a la cantidad de tiempo (medido en meses) en que se realizaron aportes, un 40 % de los beneficiarios (180 personas) trabajó hasta 3 meses en todo el período analizado, mientras que no llegan al 10 % (44 personas) aquellos jóvenes que trabajaron entre 9 y 12 meses, porcentaje que llega al 18 % entre aquellos que trabajaron más de 1 año en el período 2005 y 2012.

Cuadro 266. Distribución de participantes según cantidad de meses de aportes a la seguridad social, en porcentajes, 2012

Meses	%
Hasta 3 meses	39,3
De 3 a 6 meses	19,9
De 6 a 9	12,9
De 9 a 12 meses	9,6
Más de 1 año	18,3

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos cotizantes BPS, 2012.

Ahora bien, si se analiza la edad de los jóvenes y el promedio de días en que han realizado aportes, se obtiene que si bien un 40 % de quienes tienen entre 18 y 24 años realizaron aportes por al menos un día en el período, el promedio de días por año en ningún caso supera los dos meses.

Cuadro 267. Promedio de días trabajados realizando aportes a la seguridad social según edad, 2012

Edades	Número de jóvenes	Promedio días con aporte	Promedio anual desde 17 años
17	3	57	57
18	20	40	40
19	78	105	52
20	86	166	55
21	83	196	49
22	60	246	49
23	52	395	66
24	45	362	52
25	29	313	39
26	1	189	21
28	1	7	1
Total	458	220	-

Fuente: DINEM-MIDES basado en datos cotizantes BPS, 2012.

Vulnerabilidad de los hogares

En los próximos párrafos se analizará la adecuación del perfil de los beneficiarios a tales cometidos. Tal como se mencionó en el apartado de «Caracterización socioeconómica y demográfica de la población vulnerable en el Uruguay según criterios del MIDES», las políticas de transferencias no contributivas del Estado uruguayo dividen a su población objetivo en tres grupos de acuerdo con su grado de vulnerabilidad: AFAM-PE, TUS y TUS doble. Concretamente se presentarán los resultados de las visitas realizadas por la USP a los hogares de los beneficiarios.

La USP busca realizar un reconocimiento y seguimiento de los 60.000 hogares más vulnerables del país, por tanto es necesario realizar la aclaración de que las visitas están sesgadas hacia la población más vulnerable.

De un total de 2211 jóvenes que han participado del programa, 885 pertenecen a hogares que cuentan con visita reciente (ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias»), 796 no cuentan con esta pero cobran actualmente o han cobrado AFAM-PE y 530 no se encuentran registrados en las bases de AFAM-PE.

De quienes cuentan con visita reciente, tan solo 16 personas no pertenecen a la población objetivo de AFAM-PE. Asimismo, cabe destacar que 545 jóvenes (un 62 % de los visitados recientemente) entran dentro de la población objetivo de TUS doble, es decir, que según el ICC, se estima que forman parte de los 30.000 hogares más pobres del país. Es importante destacar, que al momento de realizar la convocatoria del programa, se propuso como objetivo trabajar con al menos un 25 % de la población perteneciente a TUS doble, objetivo que según estos datos estaría siendo alcanzado.

Cuadro 268. Nivel de vulnerabilidad en hogares con visita reciente e ICC actualizado, 2012

	Jóvenes	%
Población objetivo TUS doble	545	62
Población objetivo TUS simple	117	13
Población objetivo AFAM-PE	207	23
Fuera de la población objetivo	16	2
Total	885	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Dentro de los jóvenes que no cuentan con una visita reciente, la información extraída de las bases de BPS¹⁹⁹ muestra que tan solo 15 no pertenecen a la población objetivo de AFAM-PE. Asimismo, 187 son población objetivo de TUS doble y 211 entran dentro de TUS simple.

Cuadro 269. Nivel de vulnerabilidad en hogares sin visita reciente, según base AFAM-PE e ICC anterior, 2012

	Jóvenes	%	% válido
Población objetivo TUS doble	187	12,47	23,5
Población objetivo TUS simple	211	14,07	26,5
Población objetivo AFAM-PE	383	25,53	48,1
Fuera de la población objetivo	15	1,00	1,9
Sin dato	530	35,33	-
Total	1326	88,40	100

Fuente: DINEM-MIDES.

Resultados

El monitoreo del programa se realiza por medio del ingreso en el SMART (ver capítulo «Sistemas de información») de actividades efectuadas con cada uno de los beneficiarios, donde se busca analizar la trayectoria de los beneficiarios a lo largo del programa. La finalidad del sistema es evaluar la eficacia del programa, medido en las acciones realizadas para lograr sus objetivos propuestos desde su marco lógico. Las dimensiones que se ingresan en el sistema son las siguientes: documentación y asistencia básica; salud, integración y participación social; trayectoria educativa; trayectoria laboral y beneficios económicos entre otras. De esta forma, es plausible analizar la trayectoria de cada joven dentro de Jóvenes en Red y recoger las acciones de gestión, coordinación y acompañamiento de los técnicos que llevan adelante el programa, evaluando su rol en dicho proceso.

Es importante destacar que actualmente el área de monitoreo se encuentra procesando la información generada. Sin embargo, es posible compartir algunos resultados preliminares. Se obtuvo información

¹⁹⁹. En este caso figura el ICC previo a la última modificación, y el origen de los datos varía entre mediados del 2005 y la última versión disponible (ver capítulo «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y refocalización de las transferencias monetarias»).

de los 36 equipos que en el presente conforman el programa y se relevó información de casi la totalidad de los jóvenes del programa (2120).

En el cuadro 270 se presenta la cantidad de jóvenes con los que se realizaron distintas acciones, según el objetivo trabajado. De estos datos se desprende que se desarrollaron acciones individuales con la gran mayoría de los beneficiarios (2004); estas incluyen la realización de entrevistas individuales con los jóvenes y su familia, así como la articulación con diversos actores. Además, con 1980 beneficiarios se realizaron actividades socioculturales; es decir, que participaron de paseos recreativos, salidas culturales, actividades artísticas, actividades deportivas, actividades temáticas, entre otras. También se brindaron beneficios económicos, tales como acceso a becas de transporte, becas del programa o tarjeta cultural. Finalmente, cabe destacar que se colaboró en la tramitación de documentación básica de 1019 jóvenes y de prestaciones —AFAM-PE y TUS— de 163, ya que no contaban con estas previo a su paso por el programa.

Cuadro 270. Cantidad de jóvenes según objetivo trabajado, 2013

Prestaciones (AFAM-PE, TUS)	163
Acceso a documentación	1019
Prevención y asistencia en salud	812
Acciones individuales	2004
Beneficios económicos	1582
Actividades socioculturales	1980
Actividades pro-inserción educativa	1003
Inserción educativa	1281
Actividades pro-inserción laboral	1016
Inserción laboral	569
Capacitación laboral	460

Fuente: DINEM-MIDES.

Trayectoria educativa y laboral

Dentro de las metas centrales del programa se encuentran la reinserción educativa y laboral de sus participantes. Por tal motivo, se presentarán en detalle algunas cifras que refieren al trabajo en dichos ejes.

Los técnicos del programa han acompañado a 1281 jóvenes en actividades de inscripción y procesos de revinculación con centros de estudio. Aunque principalmente se busca que los participantes culminen ciclo básico en cualquiera de las modalidades que ofrece el sistema educativo, se han utilizado diversas estrategias de acercamiento y capacitación.

En el cuadro 271 se observa que se trabajó con 125 jóvenes para que comiencen a concurrir a cursos de acreditación escolar. Esto es importante teniendo en cuenta que 206 jóvenes no contaban con primaria completa, lo cual implica un paso previo y necesario para poder continuar con sus estudios. Además, se realizaron acciones para que 664 jóvenes retomen o se inscriban en ciclo básico. Por otro lado, tal como se observa en el cuadro 271, un total de 523 jóvenes se inscribieron en otras capacitaciones, donde se obtuvo también el mayor porcentaje de deserción (el 40 % desertó).

Cuadro 271. Cantidad de jóvenes según inserción educativa, 2013

	Jóvenes	Desistieron	% de deserción
Acreditación escolar	125	47	37,6
Ciclo básico	664	203	30,6
Otras capacitaciones	523	209	40,0
Otras inserciones educativas	182	49	26,9

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: No es posible sumar los totales presentados en este cuadro, porque, por ejemplo, se puede haber trabajado con un joven en capacitaciones y al mismo tiempo en su inserción en ciclo básico.

Si se tiene en cuenta el tipo de inserción realizada en ciclo básico, se encuentra que se recurrió a los diferentes recursos disponibles en la oferta educativa del país. De hecho, 248 jóvenes se inscribieron en un liceo (entre liceo común y planes especiales), un total de 323 lo hicieron en centros con FPB (257) o en la UTU (66). A su vez, el porcentaje de deserción en este ciclo oscila entre el 22 y el 34 %, dependiendo de la propuesta. Es importante aclarar que el cierre del proceso la evaluación puede arrojar un resultado final acerca de los logros definitivos en materia educativa, mientras que los seguimientos muestran los resultados parciales, es decir, el esfuerzo del programa en reinsertar a los jóvenes, así como las idas y venidas que eso conlleva.

Cuadro 272. Cantidad de jóvenes según inserción en ciclo básico, 2013

	Jóvenes	Jóvenes que desistieron	% de deserción
Liceo (CBU-común)	195	59	30,3
Liceo (CBU-PEE)	53	13	24,5
UTU	66	18	27,3
FPB	257	88	34,2
Aulas comunitarias	60	13	21,7
Áreas pedagógicas	12	4	33,3
Rumbo	13	0	0,0
NS/NC	8	2	25,0
Total	664	197	29,7

Fuente: DINEM-MIDES.

Un total de 523 jóvenes fueron inscriptos en otras capacitaciones, donde se destacan 247 jóvenes en cursos básicos de UTU, 93 en CECAP y un gran número en otros (144) que resta analizar. De estos, un total de 209 jóvenes desistieron, cifra que se corresponde con el 40 %.

Cuadro 273. Cantidad de jóvenes según inserción en otras capacitaciones, 2013

	Jóvenes	%
Acreditación de saberes	5	0,2
CECAP	93	4,3
Cursos básicos de UTU	247	11,4
DESEA	1	0,0
INAU	3	0,1
MEC	15	0,7
Otros	144	6,7
Sin dato	15	0,7
Total	523	24,2

Fuente: DINEM-MIDES.

En cuanto al objetivo de inserción laboral, los equipos han acompañado a 569 jóvenes en actividades de revinculación con el mundo del trabajo. Aunque Jóvenes en Red busca, principalmente, asistir en procesos de reinserción en el mercado formal, en el cuadro 275 se aprecia que 382 jóvenes participaron de acciones de ingreso al mercado formal, mientras que 225 lo hizo en el mercado informal y 10 formaron parte de emprendimientos juveniles. De todas formas, aún no se ha realizado la contrastación de los datos del SMART con los obtenidos en el BPS, tarea que se realizará en la etapa de evaluación del programa. En cuanto a los datos de deserción obtenidos hasta el momento en la base de seguimiento, se puede observar que de los 383 que ingresaron a la actividad formal, 99 han desistido (26 %), mientras que 74 lo han hecho de la actividad informal (33 %) y la mitad en los emprendimientos juveniles.

Cuadro 274. Cantidad de jóvenes según inserción laboral, 2013

	Jóvenes	Desistidos	% de desistidos
Actividad laboral formal	382	99	26%
Actividad laboral informal	225	74	33 %
Emprendimientos juveniles	10	5	50 %

Fuente: DINEM-MIDES.

Nota: No es posible sumar los totales presentados, porque pudo haberse trabajado con un mismo joven en una inserción de tipo laboral formal y en otra informal.

Por último, el seguimiento en el SMART muestra que se trabajó en la inserción laboral o educativa de 1582 beneficiarios (75 %). El desglose de esta cifra indica que solo se realizaron acompañamientos de inserción laboral con 301 de ellos (14,2 %), solo de inserción educativa con 1013 (47,8 %) y en ambos objetivos con 268 (12,6 %) de los beneficiarios.

Cuadro 275. Cantidad de jóvenes según actividades de inserción laboral o educativa, 2013

	Frecuencia	%
Ninguno	538	25,4
Ambos objetivos	268	12,6
Solo objetivo de inserción educativa	1013	47,8
Solo objetivo de inserción laboral	301	14,2
Total	2120	100,0

Fuente: DINEM-MIDES.

Consideraciones y sugerencias

La información relevada permite visualizar avances a partir de los procesos de seguimiento y acompañamiento de los participantes de Jóvenes en Red. Estos son más notorios en el objetivo 3 del marco lógico, redes para la integración y participación social, y en el objetivo 1, redes de asistencia básica.

En términos más generales y tomando en cuenta que el programa tiene una cobertura inferior al 10 % de la población objetivo identificada, parece necesario preguntarse si es posible ampliar la cobertura de manera significativa manteniendo las mismas características propias de un diseño de proximidad y cercanía con los beneficiarios.

Al mismo tiempo y pensando que los dispositivos tienen dificultades para realizar grandes cambios de capacidad en el corto plazo, resta por hacer un análisis acerca de en qué porciones de la población objetivo (jóvenes pertenecientes a hogares más vulnerables, mujeres con hijos, adolescentes, etc.) debería concentrarse la cobertura.

Para esta discusión, los insumos que vaya arrojando el análisis de los resultados en distintos grupos pueden ser fundamentales, pero también lo son los objetivos últimos de la política que se busca llevar a cabo.

Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)

Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS)

Presentación del programa

En setiembre del 2007 bajo el amparo de la Ley 18172, artículo 256, se creó el PRONADIS, que está orientado a desarrollar, coordinar y ejecutar políticas focalizadas y transversales de discapacidad, en las áreas sociales, de salud, rehabilitación y habilitación integral, educación y empleo, desde la perspectiva de derechos, sin perjuicio de las competencias de los demás Ministerios y organismos del Estado. Por tanto, el PRONADIS se encuentra abocado a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, entendiendo que a través de la capacitación y atención de estas se puede lograr su inclusión social y en el mercado laboral.

Objetivos del programa

Entre sus objetivos el PRONADIS busca:

1. Coordinar, asesorar, promover y difundir todas aquellas acciones que contribuyan directa o indirectamente a la inclusión de las personas con discapacidad. Para ello promueve, coordina y ejecuta programas y proyectos que permiten fomentar la transversalización de la discapacidad en las políticas sociales centrales y descentralizadas, así también como el desarrollo e implementación de las focalizadas. En tal sentido promueve la intervención y participación de organismos nacionales, departamentales y municipales, así como la participación de la sociedad civil.
2. Procura orientar, coordinar y colaborar con la implementación y ejecución del Sistema de Cuidados para las personas en situación de dependencia por discapacidad, a la vez que apoyar el fortalecimiento de las asociaciones de personas con discapacidad y de familiares como movimiento social.
3. Pretende efectivizar acciones con el objeto de evaluar el cumplimiento de la Convención sobre Derechos de Personas con Discapacidad.
4. Tiene el cometido de generar y difundir información sobre discapacidad tanto nacional como internacional.

Metodología de trabajo

Dados los objetivos de PRONADIS, las diferentes propuestas que integran el programa buscan atender a toda persona que tenga una discapacidad, es decir, a toda persona que padezca o presente una alteración funcional permanente o prolongada, física (motriz, sensorial, orgánica, visceral) o mental (intelectual o psíquica), que en relación a su edad y medio social implique desventajas considerables para su integración familiar, social, educacional o laboral.

Seis son las principales propuestas de trabajo en las que se centra el programa: 1) Asesoramiento Jurídico; 2) Laboratorio de Ortopedia Técnica, que trabaja en coordinación con la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad; 3) Centro Tiburcio Cachón; 4) Programa de Atención, 5) Barriendo Barreras; 6) Promotores y Promotoras de Inclusión.

El PRONADIS cuenta con equipos interdisciplinarios que interactúan e intercambian información, y desarrollan acciones a partir de estrategias integrales.

Asesoramiento jurídico

Se trata de un asesoramiento legal gratuito para personas con discapacidad e instituciones que trabajan con esta población, en forma personal o telefónica. El primer acercamiento al servicio se realiza personalmente, por teléfono o correo electrónico, para que una vez analizada la consulta se dé paso al asesoramiento o a la derivación correspondiente (a otros programas PRONADIS u otros programas del MIDES).

Laboratorio de Ortopedia Técnica

El Laboratorio de Ortopedia Técnica se creó a través de un convenio con el gobierno de Cuba y está orientado a personas de bajos recursos económicos con amputación de miembros inferiores. Se constituye como un centro de producción, diseño y reparación de prótesis de miembros inferiores, ortesis y demás elementos ortopédicos. Trabaja en forma conjunta y coordinada con la Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad en la entrega de ayudas técnicas a personas con discapacidad de todo el país.

Centro de Rehabilitación para Personas Ciegas Tiburcio Cachón

Es un centro de rehabilitación integral para personas ciegas o con baja visión, que implementa un proceso de rehabilitación integral con un equipo de profesionales integrado por oftalmólogos, psicólogos, trabajadores sociales, instructoras en movilidad y habilidades diarias, y otros técnicos especializados. El centro atiende a jóvenes mayores de 12 años y adultos con discapacidad visual que sean usuarios del sistema de salud público o privado.

Programa de Atención-Visitas

El Programa de Atención tiene por objetivos la elaboración y búsqueda de estrategias de atención a situaciones de discapacidad y dependencia que atiendan las necesidades de las personas desde un enfoque integral. Persigue la generación de estrategias sostenidas de atención que integren a las personas con discapacidad y sus familias a las redes y servicios locales, disminuyendo los factores de vulnerabilidad. Tiene por cometido coordinar con actores sociales y de salud a nivel local para el desarrollo de tales estrategias. Al programa se derivan casos que provienen generalmente de: CENACS, interno del MIDES, juzgados penales, civiles, de familia, programas de PRONADIS, Oficina de Derivaciones y otras instituciones. Recibida la derivación, el equipo comienza a trabajar directamente con la persona y familia en pos de lograr soluciones inmediatas.

Barriendo Barreras

La propuesta Barriendo Barreras es una iniciativa del PRONADIS con el MSP y la colaboración de la Secretaría de Gestión Social de la Intendencia de Montevideo y el apoyo de las Naciones Unidas. Consiste en jornadas de sensibilización dirigidas a servicios de salud sexual y reproductiva, a personas con

discapacidad y a sus familias, OSC, agentes comunitarios y personas involucradas con la temática de la discapacidad, con el fin de construir herramientas que promuevan la inclusión social, la autonomía y el fortalecimiento de esta población respecto a sus derechos humanos, en particular, sus derechos sexuales y reproductivos.

Promotores y promotoras de inclusión

La propuesta Promotores y Promotoras de Inclusión se inscribe dentro de PRONADIS como una acción tendiente a generar instancias de sensibilización y visibilización de la discapacidad, en el entramado comunitario y social general. Dicha acción busca también el desarrollo de nuevos roles en torno a la participación y formación de jóvenes, en torno a este tema.

Por medio de estas acciones se busca generar instancias de participación colectiva en diferentes espacios del territorio nacional, en las cuales se visibilice y sensibilice socialmente sobre la temática discapacidad, utilizando como vehículo lo lúdico-recreativo y lo deportivo. Esto significa desarrollar actividades que promueven la empatía y comprensión de la discapacidad como una construcción social.

Nota metodológica

La estrategia y los instrumentos de recolección de información utilizados por el Programa son los siguientes:

1. Entrevista semiestructurada: el Programa de Atención realiza entrevistas en las visitas que efectúa. Mediante este instrumento se logra indagar sobre temas preestablecidos (datos generales del usuario, acceso a prestaciones, nivel educativo y situación laboral del usuario, ayudas técnicas y discapacidad) y a su vez obtener información sobre posibles dimensiones que surjan de la aplicación de la técnica.
2. Encuesta: la encuesta se aplica a toda persona con discapacidad que se acerca a alguna de las siguientes instituciones: OTE, comisiones departamentales honorarias de la discapacidad, Consejos Sociales, ANEP y organizaciones sociales. Contempla y releva información de contacto, identificación de las personas que integran el hogar, detallando para la persona con algún tipo de discapacidad el tipo de deficiencia, características, diagnóstico, ayudas técnicas, dependencia, así como demás características sociodemográficas y participación social.²⁰⁰
3. Ficha oftalmológica y médica: aporta información básica sobre la persona con discapacidad que acude al Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón.

Cuadro 276. Recursos humanos y presupuesto ejecutado del programa, 2011-2012

	2011	2012
RRHH del programa	6	43
Responsables técnicos	Sin dato	5
Técnicos	3	39
Presupuesto ejecutado (U\$S)	910.127	1.719.762

Fuente: PRONADIS.

200. Debe tenerse presente que la encuesta ha sido aplicada de forma parcial, por lo que será sustituida por el formulario de registro único, como se explica más adelante, en «Consideraciones y sugerencias».

Indicadores de seguimiento y evaluación

Contexto

En el marco de la Ley 18651, Protección Integral de Personas con Discapacidad, que establece «un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, tendiente a asegurarles su atención médica, su educación, su rehabilitación física, psíquica, social, económica y profesional y su cobertura de seguridad social, así como otorgarles los beneficios, las prestaciones y estímulos que permitan neutralizar las desventajas que la discapacidad les provoca y les dé oportunidad, mediante su esfuerzo, de desempeñar en la comunidad un rol equivalente al que ejercen las demás personas», el PRONADIS busca dar respuestas y desarrollar acciones dirigidas a la mejora de la calidad de vida de las personas con discapacidad.

En este sentido, los datos del Censo realizado en el 2011 (INE) arrojan información que promueve y faculta el desarrollo de estrategias y propuestas que atiendan las necesidades de las personas con discapacidad y, sobre todo, que aporten directa o indirectamente a su inclusión.

Cuadro 277. Personas con discapacidad, total país, país urbano y rural, 2011

Departamento y área	Total	Sin discapacidad	Al menos una discapacidad leve	Al menos una discapacidad moderada	Al menos una discapacidad severa
Total país	3.251.654	2.652.063	365.462	128.876	23.433
Urbano	3.077.563	2.514.143	346.437	123.882	22.518
Rural	174.091	137.920	19.025	4.994	915

Fuente: Censo 2011.

Siguiendo en la delimitación del contexto, es decir, en la cuantificación de las personas con limitaciones²⁰¹ en función de los datos del Censo 2011, el documento de Núñez (2013)²⁰² brinda elementos al respecto. Los resultados de la prevalencia de limitaciones en la población son presentados por tipo de limitación, es decir, desagregando las limitaciones para ver, oír, caminar-subir escalones y entender aprender. Se distingue también la unión de estas, es decir, la cantidad de personas con una o más limitaciones.

El informe señala que las personas mayores de 5 años y sin considerar el nivel de limitación, la mayor prevalencia de limitaciones se observa en personas con dificultades para ver (10,56 %), seguidas por dificultades para caminar (7 %). Si se toma en cuenta a las personas que tienen al menos una limitación, la prevalencia en la población es de 17,66 %, lo que equivale a 514.286 personas.

201. Como describe el documento de Núñez (2013), los tipos de limitaciones hacen referencia a dificultades para ver, oír, caminar/subir escaleras y entender/comprender. El Censo 2011 identifica 3 niveles de limitaciones, que son identificadas en este informe de la siguiente manera: alguna dificultad = limitación leve; mucha dificultad = limitación moderada; no puede hacerlo = limitación severa. «Prevalencia de limitaciones» implica la presencia de alguna limitación en personas sin diferenciar el nivel de limitaciones, indica si presenta o no presenta limitaciones. Personas con al menos una limitación es un indicador que agrega todos los tipos de limitaciones. Este indicador puede ser visto por su prevalencia, es decir, personas con al menos una limitación sin diferenciar el nivel o desagregado por niveles: leve, moderado y severo. En caso de que la persona tenga más de una limitación se considera el nivel más severo en la clasificación.

202. *Cuidados en personas con limitaciones. Análisis descriptivo de los datos del Censo 2011.* Departamento de Investigación y Propuestas. Área de Protección Social. MIDES. Asesoría Macro en Políticas Sociales. Montevideo.

Cuadro 278. Prevalencia de limitaciones en la población mayor de 5 años, total país, en porcentajes, 2011

	Oír	Ver	Caminar	Entender	Al menos una limitación
Prevalencia de limitación	4,04	10,65	7,00	2,85	17,66
Limitación severa	0,11	0,14	0,45	0,20	0,79
Total de personas con limitaciones	117.825	310.287	203.899	83063	514.286

Fuente: Núñez (2013) con datos del Censo 2011.

Asimismo, el informe analiza la prevalencia de limitaciones en la población según el sexo, la estructura de edades y la ascendencia étnica-racial de las personas. En tal sentido señala que son las mujeres adultas mayores (65 y más años) quienes presentan una mayor prevalencia de limitaciones. Por otro lado, los varones que en los tramos más jóvenes presentan una prevalencia mayor en relación a las mujeres, en edades más avanzadas tienen una prevalencia de limitaciones significativamente menor.

Cuadro 279. Prevalencia de limitaciones en personas mayores de 5 años con al menos una limitación según tramo de edad y sexo, total país, 2011

Edad	Sexo	Prevalencia de limitación	Limitación severa
Menores de 14 años	Varón	8,20	0,36
	Mujer	7,01	0,28
	Total	7,62	0,32
14-29	Varón	6,38	0,43
	Mujer	6,68	0,29
	Total	6,53	0,36
30-45	Varón	8,00	0,45
	Mujer	10,29	0,34
	Total	9,18	0,39
46-64	Varón	20,64	0,61
	Mujer	26,88	0,62
	Total	23,93	0,62
65 y más	Varón	43,28	2,28
	Mujer	52,79	3,16
	Total	48,98	2,81

Fuente: Núñez (2013) con datos del Censo 2011.

Productos

La información que se presenta a continuación refiere a la cantidad de personas con discapacidad que fueron atendidas por las diferentes propuestas de PRONADIS durante el 2012.

Cuadro 280. Personas con discapacidad atendidas por las diferentes propuestas de PRONADIS y ayudas técnicas entregadas, 2012

Laboratorio de Ortopedia Técnica		Asesoramiento Jurídico. Consultas (%)*		Centro Tiburcio Cachón. N.º de rehabilitaciones		Programa de Atención. Visitas N.º atenciones		Promotores/as de Inclusión	
Ayudas técnicas**	215	Pensión por invalidez BPS	40	Rehabilitación	52	Situaciones discapacidad y dependencia	38	Cantidad de Eventos***	31
Prótesis entregadas	213	Trabajo	25	Unidad de ehabilitación Básica Funcional**** Interior	33			Participantes	1370
		Vivienda	15						
		Trámites de importación	5						
		Varios*****	15						

Fuente: DINEM-MIDES con datos de PRONADIS.

Notas: *De marzo a diciembre del 2012 se atendieron alrededor de 170 casos. **Férulas (ortesis) y prótesis. ***Actividades: talleres de formación, seminarios de recreación, juegos adaptados e inclusivos, sensibilizaciones, talleres de planificación. ****Son unidades que buscan favorecer la movilidad, habilidades diarias y comunicación (braille, informática básica) de las personas ciegas y de baja visión. Actualmente se ubican en los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Rivera, San José, Maldonado, Rocha, Lavalleja, Durazno y Soriano. Para poder acceder al servicio, la persona con discapacidad debe anotarse en las OTE, donde se realiza una primer entrevista y el diseño de la rehabilitación. *****Ayudas técnicas, hogares de internación para personas con discapacidad, desalojos, constitución de bien de familia, educación, salud, laboral, reglamentación de la Ley 18651.

Barriendo Barreras

Durante el 2012 se llevaron a cabo 10 jornadas que involucraron a 243 participantes.

Cuadro 281. Jornadas realizadas en el marco del proyecto Barriendo Barreras y participantes de estas, 2012

Departamento	Jornadas	Participantes
Montevideo	3	43
Durazno	1	50
Florida	3	60
Canelones	1	36
Maldonado	1	12
Melo	1	42
Total	10	243

Fuente: DINEM-MIDES con datos de PRONADIS.

Consideraciones y sugerencias

El capítulo ha puesto en evidencia los principales resultados obtenidos, tanto en término de acciones como de los participantes en PRONADIS. Un aspecto a señalar tiene que ver con el sistema de registro y la consiguiente generación de información con la que cuenta el programa. En ese sentido, durante el 2013 se ha realizado una fuerte apuesta a la mejora de los sistemas de información de PRONADIS, así como de los instrumentos de valoración de las personas con discapacidad, los que sin duda contribuirán a mejorar la calidad de los registros y las acciones que el programa pretende desarrollar.

En ese sentido se está trabajando en la puesta en funcionamiento del formulario de registro único, que tiene el cometido de ser la puerta de entrada para todas las personas que se contacten con el programa, es decir, ser una herramienta de recogida de datos para todas las áreas del PRONADIS, a la vez que ser un instrumento de derivación a las áreas correspondientes a la interna del PRONADIS. El formulario

de registro único recoge información básica sobre posibles usuarios o beneficiarios del PRONADIS (información del domicilio; identificación de las personas que integran el hogar, información de la persona con discapacidad y ayudas técnicas; módulo de: salud, educación, trabajo, vivienda, atención jurídica y acceso a prestaciones). A su vez, debe permitir a las diferentes áreas del programa la fácil ubicación de los usuarios en caso de que lo requieran.

Este es un cambio significativo que generará respaldo de la información, evitará la duplicación de casos, la subestimación de la cantidad de soluciones que brinda el PRONADIS, a la vez que aportará información homogénea y estandarizada para que las derivaciones no queden sujetas al criterio individual de la persona que realiza el registro. En una segunda instancia, está programada la integración del PRONADIS al SMART, lo que, entre otras cosas, permitirá contar con información de las personas que puede provenir de otros programas del MIDES y habilitará la realización de reportes periódicos sobre las personas con discapacidad que son usuarias del PRONADIS.

En lo que tiene que ver con los instrumentos de valoración de las personas con discapacidad deben resaltarse tres iniciativas: Artigas Sin Barreras, el Programa de Apoyo Parcial y CAIF Inclusivos.

Artigas Sin Barreras consiste en un proyecto piloto que se está desarrollando en el departamento de Artigas para abordar integralmente la discapacidad. La iniciativa cuenta con el apoyo del gobierno de Ecuador y entre sus objetivos se destaca «propiciar la inclusión de personas con discapacidad a la sociedad y garantizar el cumplimiento de sus derechos». El proyecto piloto está basado en la experiencia de la Misión Solidaria Manuela Espejo de Ecuador. Una vez finalizado el piloto, se realizará una evaluación y se valorará la posibilidad de extenderlo a todos los departamentos del país hasta alcanzar la meta de un «Uruguay sin barreras». En la visita a los hogares se aplica un formulario y dos baremos (dependencia y discapacidad si corresponde); en esta visita los equipos territoriales (Artigas y Bella Unión) deberán de informar sobre las prestaciones y servicios disponibles para las personas con discapacidad y además derivar en caso que corresponda a ayudas técnicas.

Apoyo Parcial es un programa de apoyo a cuidadores adultos mayores de personas con discapacidad severa en situación de dependencia y está bajo la supervisión técnica del Departamento de Atención a Situaciones de Discapacidad y Dependencia. Dicho programa se realiza con conjunto con INMAYORES y tiene como objetivo apoyar a las personas adultas mayores responsables del cuidado de personas con discapacidad severa física y mental en situación de dependencia, mediante acompañamiento por horas de asistente personal. Está dirigido a personas con discapacidad severa, física y mental en situación de dependencia, entre 15 y 60 años, siempre que su cuidador principal sea una persona mayor de 65 años de los departamentos de Paysandú, Cerro Largo y Montevideo. Proporcionar una persona que responde a la figura de asistente personal para realizar actividades, en forma predefinida por el programa y en acuerdo entre la persona en situación de dependencia, su cuidador y el programa.

CAIF Inclusivos es un proyecto piloto que tiene el cometido de promover la inclusión educativa de niños y niñas con discapacidad de 2 y 3 años en CAIF (Centros de Atención a la Primera Infancia) en los departamentos de Montevideo, Canelones, Treinta y Tres, Rocha y Artigas. Está enmarcado en el Sistema Nacional de Cuidados, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 18651, el Código de la Infancia y la Adolescencia de Uruguay y la Ley General de Educación 18437. Pretende generar un modelo piloto de inclusión educativa en 20 CAIF, que pueda ser replicable.

Intenta brindar una respuesta de calidad e integral a las necesidades de cuidado de las familias de niños y niñas con discapacidad. Pretende habilitar la inclusión de hasta 2 niños de 2 y 3 años con discapacidad por centro en el modelo piloto, a la vez que brinda una respuesta a las necesidades educativas y de cuidado de las familias de niños y niñas con discapacidad, que apunte a mejorar la calidad de la

crianza (los cuidados), así como permitir a quienes tienen a su cargo el cuidado en el ámbito familiar, (los cuidadores familiares no remunerados) liberar tiempo (destinado al cuidado) para reasignarlo a otras tareas. Por otra parte, busca profesionalizar el trabajo de cuidado por medio de una capacitación a los asistentes personales.

Reflexiones finales acerca de los programas MIDES

Reflexiones finales acerca de los programas MIDES

Este informe ha pretendido brindar una idea relativamente sintética y exhaustiva de la evolución de algunas políticas sociales, a partir de coleccionar las principales iniciativas que ha llevado adelante el MIDES durante los años 2011 y 2012. Si bien el informe ha hecho especial énfasis en cuestiones referidas a programas, también ha dado cuenta de un conjunto nada menor de acciones que hacen al desarrollo del Ministerio y las políticas sociales, en general, en este período.

Teniendo en cuenta los cometidos sustantivos atribuidos al MIDES, el documento ha señalado los objetivos de cada uno de los programas, las acciones desplegadas, los recursos humanos y presupuestales empleados y los resultados obtenidos.

En relación a las acciones desarrolladas en pos de la maximización de los objetivos de política se destaca, por una parte, la reestructura del MIDES y, por otra, la mejora en la focalización de los programas y el desarrollo de los sistemas de información.

En vista de lo señalado, ha de recordarse el cometido primordial del Ministerio, para el posterior análisis de la información presentada: puntualmente le compete al MIDES coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación; asimismo, diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales (Ley de Creación del MIDES 17866).

Para ello, en lo que hace a la actividad programática se destaca el impulso a la aplicación de los protocolos de programas, tanto en lo que tiene que ver con el diseño y la planificación como con el conocimiento y la atención de la población. Ello ha redundado en una mejora sistémica, en tanto se ha avanzado en homogeneizar los diversos sistemas de registro, lo que permite la comunicación entre programas, facilita la articulación y, por ende, contribuye a la mejora de su gestión.

Asimismo, permite definir, a la interna del MIDES y del Estado, una trayectoria deseada entre los programas, de modo de elaborar un circuito integrado para los participantes. Este aspecto podrá potenciar resultados positivos en el corto plazo, que significarán una mejora en la calidad de la política.

Sin embargo, esta es una tarea que requiere formación y maduración y, por tanto, queda todavía algo por hacer en esta dirección. La adecuación de los programas a los protocolos y el diálogo entre estos y los sistemas de información, orientados ambos hacia la atención de una realidad cambiante, es una tarea casi permanente.

Hoy se puede decir que todo esto es una realidad parada sobre firmes cimientos, pero ello no debe desviar la atención política sobre su condición de prioridad en el futuro.

Por otra parte, del análisis transversal de la información presentada surge la reflexión sobre el rol de la articulación interinstitucional en la implementación de políticas sociales y, dentro de ella, del rol significativo que ocupan los sistemas de información.

La interinstitucionalidad ha sido una de las estrategias potenciadas para la creación de nuevos programas sociales. Esto se ha pensado en el entendido de que por su intermedio se puede superar el aislamiento o la superposición sectorial o institucional, en tanto la problemática constatada pasa a ser el foco que articula los distintos saberes y competencias atribuidos a distintas instituciones.

Este aspecto neurálgico aparece como un eje que tensiona a los programas considerados y, en ocasiones, dificulta su funcionamiento. Esto representa sin dudas un reto al futuro desarrollo de las políticas y de ello depende el logro de la calidad deseada.

Respecto a las acciones debemos destacar el esfuerzo realizado en términos de focalización de programas, en especial en la búsqueda de la población objetivo correspondiente a las prestaciones de TUS, la actualización de los instrumentos de selección para el acceso a todo tipo de prestaciones, así como las innovaciones desarrolladas en sistemas de información para dar cuenta de la implementación, el seguimiento y la evaluación de programas.

Teniendo presente lo anterior, si bien se visualizan logros sustantivos en relación a los sistemas de información, aún resta continuar y profundizar el trabajo realizado.

En síntesis, los cambios acontecidos en el marco de la reestructura —la inclusión de los programas bajo una única dirección, la protocolización de sus diseños, el desarrollo de sistemas de información, así como una creciente cultura de monitoreo y evaluación de los programas— merecen ser destacados como factores intervinientes en los resultados obtenibles en los programas y, por tanto, es posible pensar que se traduzcan en mejoras en las condiciones de vida de las personas a las que se dirigen las políticas sociales.

Estas orientaciones de política deberán continuar en el tiempo para construir logros consolidados y deberán estar atentas a la dimensión interinstitucional que demanda la problemática social actual.

La agenda pendiente para las políticas sociales es una agenda que involucra a las distintas sectoriales del Estado y, por ende, el futuro de la interinstitucionalidad está fuertemente entrelazado con el logro de los objetivos buscados, entre ellos, los principales: la erradicación de la pobreza extrema y la reducción significativa de la pobreza, a lo que puede agregarse en esta etapa ya avanzada del proceso: la eliminación de toda forma de exclusión y la reducción de la desigualdad.

Epílogo

Este informe recorre dos años de trabajo del MIDES y abarca todas sus áreas programáticas, en el marco de una reestructura que modificó la organización en torno a la cual se trabaja y definió, como se planteó en el capítulo respectivo, una estrategia programática nueva.

Los capítulos desarrollan y evalúan el conjunto de la estrategia y a su vez plantean las nuevas acciones realizadas para dar respuesta a los objetivos definidos.

Por lo tanto, en esta reflexión final lo primero que queremos resaltar son las respuestas que desde el MIDES hemos dado a las necesidades de la población objetivo de sus programas.

Los resultados en cuanto a las mejoras de focalización, de acceso y las económicas en las transferencias monetarias han sido evidentes.

Los resultados de los estudiantes que han sido apoyados para su mantenimiento en el sistema educativo son muy buenos, como muestra el capítulo respectivo. Es el caso, entre otros, del programa Compromiso Educativo, tanto en lo que refiere a la promoción como a la permanencia en el sistema educativo.

Por otra parte, frente a un diagnóstico que implicaba profundizar en el núcleo duro de la pobreza se tomó la decisión de trabajar con nuevas estrategias y priorizar la asignación de recursos en ellas. Por ello desde mediados del 2012 se crearon programas como Jóvenes en Red y Cercanías, entre otros, cuyos primeros resultados permiten ser optimistas respecto a la efectividad de las estrategias implementadas.

Al mismo tiempo, los nuevos diagnósticos y sus resultados han llevado a desarrollar acciones orientadas a dar respuesta a los problemas señalados en el presente informe. Solo a manera de un detalle somero destacamos algunos avances generados durante el 2013 y que se irán implementando en el 2014.

En el área de las transferencias monetarias y ante el problema de accesibilidad al uso de la TUS se ha ampliado la cobertura de comercios solidarios a grandes superficies, se ha otorgado un plus en la tarjeta para el transporte en las localidades donde no hay comercio solidario cercano y se otorgará una transferencia en dinero en las localidades donde no hay comercio y no existen posibilidades reales de transporte hacia el lugar donde se encuentran los comercios.

En el área de los proyectos laborales y ante los problemas de comercialización se ha tomado la decisión de crear una marca social MIDES que comenzará a implementarse en el 2014, con el objetivo de potenciar el mercado de sus productos.

En la misma área y dadas las dificultades de algunos grupos para obtener empleo, se ha logrado, junto con el MTSS, que el Parlamento apruebe dos proyectos de promoción del empleo para jóvenes y para población afrodescendiente.

En el área socioeducativa y dada la necesidad de modificar el programa de alfabetización, se substituyó el programa En el País de Varela, Yo sí Puedo por el programa Fortalecimiento Educativo, que al mismo tiempo que persigue sus mismos objetivos y actúa sobre la misma población, amplía el campo de acción de la alfabetización a la nivelación y permite la acreditación de culminación del ciclo primario.

Respecto a los programas prioritarios focalizados en la población de extrema pobreza, se expandió su cobertura. En el caso de Jóvenes en Red se incorporaron los departamentos de Tacuarembó, Salto,

Paysandú y Rivera y, al mismo tiempo, en el caso de todos los programas prioritarios se amplió su cobertura en la zona metropolitana del país, en el marco de la intervención en las 7 zonas.

Por último, es de destacar el proceso iniciado con esta intervención en las 7 zonas, que busca construir un programa de intervención urbano-integral, que refuerza la presencia de los programas sociales prioritarios (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías), fortalece las prestaciones sectoriales en intensidad y accesibilidad (salud, educación, cuidados, capacitación laboral), al tiempo que promueve una intervención contundente en la trama urbana por medio de obras de infraestructura para la convivencia y despliega una estrategia de seguridad local estructurada entorno al urbanismo social y la policía comunitaria.

Por ende, queremos culminar reafirmando nuestro compromiso con el desarrollo de la política social, con la permanente evaluación de sus resultados y el rediseño de las políticas de acuerdo a dichas evaluaciones.

Daniel Olesker
Ministro

Mariana Drago
Directora
Coordinación Interdireccional

Material complementario

Bibliografía

Glosario de siglas

Anexos

Bibliografía

- BAI, CARRASCO y COLAFRANCESCHI, (2012): *Aplicación del índice de carencias críticas al Censo y análisis del vínculo con NBI*, informe realizado en el marco del convenio con FCS, UDELAR.
- CALVO, Juan José (coord.); Víctor Borrás; Wanda Cabella; Paula Carrasco; Hugo de los Campos; Martín Koolhaas, Daniel Macadar; Mathías Nathan; Santiago Nuñez; Ignacio Pardo; Mariana Tenembaum; Carmen Varela (2013): *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, INE, Programa de Población-FCS-UDELAR, IECON-FCEA-UDELAR, MIDES, PNUD, Comisión Sectorial de Población-OPP, ed. Trilce. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Atlas_Sociodemografico/Atlas_fasciculo_1_NBI_versionrevisada.pdf>.
- CALVO, J. (2000): *Las necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay*, Documento de Trabajo n.º 50, Unidad Multidisciplinaria, FCS-UDELAR.
- CALVO, J.; MACADAR, D. y NATHAN, M. (2013): «Resultados generales y distribución territorial y por edades de la población con necesidades básicas insatisfechas», *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Programa de Población-FCS-UDELAR, IECON-FCEA-UDELAR, MIDES, PNUD, Comisión Sectorial de Población-OPP, ed. Trilce.
- CARRASCO, P.; CALVO, J. y DE LOS CAMPOS, H. (2013): «Metodología de cálculo de las necesidades básicas insatisfechas», *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Programa de Población-FCS-UDELAR, IECON-FCEA-UDELAR, MIDES, PNUD, Comisión Sectorial de Población-OPP, ed. Trilce.
- CIESU (2010): *Evaluación final del proyecto INFAMILIA 1434-OC-UR. Informe final de evaluación cualitativa*, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- CINVE (2010): *Estudio sobre el impacto distributivo del gasto público social*.
- COLAFRANCESCHI y VIGORITO (2013): «Uruguay: evaluación de las políticas de transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos», *Hacia un Uruguay más equitativo los desafíos del sistema de protección social*, Banco Mundial.
- COLAFRANCESCHI, M.; DEAN, A. y VIGORITO, A. (2013): *Análisis de pertinencia de los mecanismos de selección de beneficiarios de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y de la Tarjeta Alimentaria. Informe final*, convenio entre BPS, MIDES, MEF-OPP, UDELAR.
- DIEE-CODICEN (2012): *Plan de Tránsito entre Ciclos Educativos. Caracterización de la población objetivo*.
- FILARDO, V. (coord.); CABRERA, M. AGUIAR, S. (2010): *Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud. Segundo informe*, MIDES.
- FISZBEIN, Ariel y SCHADY, Norbert (2009): *Conditional cash transfers. Reducing present and future poverty*, World Bank, Washington, DC.
- IECON (2008a): *Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares. Informe final*, convenio UDELAR-MIDES. Verónica Amarante, Gioia de Melo y Andrea Vigorito, con la colaboración de Alina Machado.
- (2008b): *Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de asistencia a la vejez, Informe final*, redacción: Rodrigo Arim; equipo de trabajo: Verónica Amarante, Gioia de Melo, Andrea Vigorito.

- (2012a): *Análisis de pertinencia de los mecanismos de selección de beneficiarios de Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y de la Tarjeta Alimentaria*, convenio entre BPS, MIDES, MEF-OPP, UDELAR. Informe final: Marco Colafranceschi, Andrés Deany Andrea Vigorito.
- (2012b): *Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países*, convenio entre convenio entre BPS, MIDES, MEF-OPP, UDELAR. Marco Colafranceschi y Andrea Vigorito.
- (2013): *Informe de avance. Evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad*. Marcelo Bérlogo, Andrés Dean, Ivone Perazzo, Andrea Vigorito.
- INE (2013): *Estimación de la pobreza por el método de ingresos. Año 2012*.
- INTER-IN (2012): *Aprendizajes. Intersectorialidad-interdisciplina*.
- MIDAGLIA, Carmen (2008): «Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social», *El Uruguay de las últimas tres décadas*, CLACSO.
- MIDES (2007): *Tercer informe de monitoreo del PANES*.
- (2009): *Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay 2009-2013*, Programa Uruguay Clasifica.
- (2010): *Documento de trabajo n. °3, Proyecto Urbano Espacio Cultural*.
- (2011): Dirección Nacional de Economía Social, División Desarrollo Local, Programa de Fortalecimiento a Emprendimientos Productivos, Llamado abril-mayo 2011.
- (2011): Llamado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) para participar en el Programa Uruguay Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social, para la ejecución de un programa de formación, de acompañamiento social, y de construcción de proyectos ocupacionales que contribuyan a la mejorara de las posibilidades de inserción laboral y/o educativa. Licitación Pública n.º 135, Dirección Nacional de Economía Social, Programa Uruguay Trabaja, MIDES.
- (2011): *Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011*.
- (2012): *Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos*.
- (2012): *Documento de trabajo n. °4. Diagnóstico centros PASC 2011*.
- (2013): *Informe diagnóstico centros PASC 2012*.
- (2013): *Informe de evaluación diagnóstica de los Servicios de Violencia Basada en Género* (inédito).
- MIDES, AGEV (2013): *Reporte social 2013. Principales características del Uruguay social*.
- MIDES, CODICEN-CES (2008): *El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias*.
- MIDES-DINADES (2013): *Diseño y planificación de Programas de la DINADES* (inédito).

- (2013): *Una estrategia de fortalecimiento de iniciativas ciudadanas para contribuir al desarrollo local* (inédito), MIDES-División Sociolaboral-DINADES-Programa de Apoyo a Emprendimientos Productivo.
- MIDES-DINEM (2010): *Diseño de evaluación y monitoreo y presentación de resultados finales*, Documento de Trabajo n.º 8, noviembre 2011.
- MIDES, FCEA (2012): *El nuevo régimen de asignaciones familiares. Su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media*. Alina Machado (coordinadora), Mariana Castaings, Javier Chiossi, Gonzalo Dibot, Meliza González, Martín Moreno, Virginia Rojo, María Eugenia Ryan y Francisco Terra. DINEM y Dirección Nacional INFAMILIA (MIDES); Instituto de Economía (FCEA).
- MIDES-INJU (sin fecha): *Nexo jóvenes trabajo. Programa de Intermediación Laboral documento diagnóstico*.
- MIDES-PROGRAMA TARJETA URUGUAY SOCIAL (2013): *Informe de altas por cupo especial*.
- (2013): *Informe de grado de cumplimiento de las metas 2013 del Departamento de Transferencias-Programa Tarjeta Uruguay Social*.
- (2013): *Informe sobre la entrega de Leche más fortificada con hierro*.
- MSP (2007): *Programa Nacional de Salud Adolescente*.
- NÚÑEZ, S. (2013): *Cuidados en personas con limitaciones. Análisis descriptivo de los datos del censo 2011*, Departamento de Investigación y Propuestas, Área de Protección Social, Asesoría Macro en Políticas Sociales, MIDES.
- OPP (2008): *El impacto conjunto de las reformas estructurales y algunos componentes de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso*.
- OMS (2006): *Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Documentos básicos*, suplemento de la 45.ª edición, octubre de 2006.
- PARDO, I. y VARELA, C. (2013): «La heterogeneidad del comportamiento reproductivo: fecundidad y necesidades básicas insatisfechas», *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los Censos 2011*, Programa de Población-FCS-UDELAR, IECON-FCEA-UDELAR, MIDES, PNUD, Comisión Sectorial de Población-OPP, ed. Trilce.
- PAREDES, M. (2008): «Estructura de edades y envejecimiento de la población», *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Programa de Población, Fondo de Población de Naciones Unidas.
- PAREDES, M. y VARELA, C. (2005): *Aproximación sociodemográfica al comportamiento reproductivo y familiar en el Uruguay*, Unidad Multidisciplinaria, Programa de Población, FCS-UDELAR, documento de trabajo n.º 67.
- ROFMAN, R. (ed.) (2013): *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*, Banco Mundial.
- VARELA, C., POLLERO, R. y FOSTIK, A. (2008): La fecundidad: evolución y diferenciales en el comportamiento reproductivo. En: *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Coordinadora Carmen Varela. Programa de Población, Fondo de Población de Naciones Unidas.
- WELTI, C. (1997): *Demografía I*. Programa Latinoamericano de Actividades en Población.

Glosario de siglas

AFAM-PE	Asignaciones Familiares-Plan Equidad
AGEV	Agencia de Gestión y Evaluación del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APRENDER	Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AT	Articulación territorial
ATC	Atención al ciudadano
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
BSE	Banco de Seguros del Estado
CAC	Centro de Atención Ciudadana
CAF	Centros de Atención Fronteriza
CAIF	Centros de Atención a la Primera Infancia
CBA	Canasta básica de alimentos
CEIBAL	Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CENASC	Centro Nacional de Atención a Situaciones Críticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CES	Consejo de Educación Secundaria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CIESU	Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay
CIPE	Comité Intersectorial Político Estratégico
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CODICEN	Consejo Directivo Central
CSCC	Contexto sociocultural crítico
DIEE	Departamento de Investigación y Estadística Educativa
DIEE	División de Investigación, Evaluación y Estadística
DIGESE	Dirección General de Secretaría
DINADES	Dirección Nacional de Desarrollo Social
DINARA	Dirección Nacional de Recursos Acuáticos
DINATEL	Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
DNGT	Dirección Nacional de Gestión Territorial
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DNPS	Dirección Nacional de Política Social
DSEA	Dirección Sectorial de Educación de Adultos
DT	Tablas de dimensiones (dimension tables)
DW	Data Warehouse
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EMB	Educación media básica
EMS	Educación media superior
ENHA	Encuesta Nacional de Hogares Ampliada
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia
ETAF	Equipos territoriales de atención familiar
FCEA	Facultad de Ciencias Económicas y Administración
FCS	Facultad de Ciencias Sociales
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
FPB	Formación Profesional Básica
FPBC	Formación Profesional Básica Comunitaria
FT	Tablas principales (fact tables)
GPS	Gasto público social
GPT	Gasto público total
ICC	Índice de carencias críticas
ICP	Instituto de Ciencia Política
ICSC	Índice de características socioculturales
IECON	Instituto de Economía
IESTA	Instituto de Estadística
IM	Intendencia de Montevideo
IMC	Índice de masa corporal
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEED	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
INFAMILIA	Programa Infancia, Adolescencia y Familia
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INMAYORES	Instituto Nacional del Adulto Mayor

INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPAB	Índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IPS	Índice de privación social
LACE	Liberal, aperturista, concentrador y excluyente
LP	Línea de pobreza
MCZ	Mesas de Coordinación Zonal
MDJ	Mesas Departamentales de Juventudes
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGT	Modelo de Gestión Territorial
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MIEM	Ministerio de Industria, Energía y Minería
MIPS	Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MSM	Monotributo Social MIDES
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
ODS	Operational Data Store
OLAP	On Line Analytical Processing
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
OTE	Oficinas Territoriales
PAC	Programa Aulas Comunitarias
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PASC	Programa de Atención a las Situaciones de Calle
PET	Personas en edad de trabajar
PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PMB	Programa de Mejoramiento de Barrios
PMC	Programa Maestros Comunitarios
PNEL	Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados
PNLCVD	Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica

PPL	Población privada de libertad
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
RDD	Relación de dependencia demográfica
RPS	Repertorio de Políticas Sociales
SECLI	Secretaría Liceales
SFPYDC	Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos
SIG	Sistema de Información Geográfica
SIGM	Sistema de Información de Género de INMUJERES
SIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SMART	Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites
SMN	Salario mínimo nacional
SNE	Sistema Nacional de Emergencias
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SOCAT	Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
SVBG	Servicios de Violencia basada en Género
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCC	Programa Uruguay Crece Contigo
UCPI	Unidad de Coordinación de Programas Interdireccionales
UDELAR	Universidad de la República
UET	Unidades Educativas Territoriales
UGB	Unidad de Gestión Básica
UGI	Unidad de Gestión Intersectorial
UGT	Unidad de Gestión de Tránsito
USP	Unidad de Seguimiento de Programas
UTC	Unidad Técnica Central
UTT	Unidades Técnicas Territoriales

Anexos

Ficha de programas

Módulo 1. Introducción

Sección 0. Resumen del proyecto.

Nombre, Dirección o Unidad responsable, organismos coejecutores, inicio y finalización del programa, modalidades.

Sección 1. Información general del inciso.

Sección 2. Presentación e información general del programa.

Módulo 2. Diagnóstico, objetivos y teoría del programa

Sección 3. Diagnóstico.

Problema abordado, causas, consecuencias y poblaciones de trabajo.

Sección 5. Objetivos del programa.

Articulación con objetivos del inciso y con planificación presupuestal, objetivos generales y específicos.

Sección 4. Teoría del programa.

Breve descripción de las bases teórico-lógicas que sustentan al programa.

Módulo 3. Plan de implementación

Sección 6. Implementación del Programa Social.

Población objetivo y población meta, criterios de selección, actividades, productos, prestaciones, resultados, difusión y mecanismos de exigibilidad.

Sección 7. Articulación interinstitucional.

Dispositivos de articulación territorial con actores MIDES, articulación con otros programas sociales.

Módulo 4. Presupuestación

Sección 8. Presupuestación.

Plan presupuestal y administrativo del programa.

Módulo 5. Análisis de riesgo y mecanismos de evaluación

Sección 9. Factores que condicionan el éxito del programa.

Posibles riesgos y sus respectivos planes de contingencia.

Sección 10. Evaluación y monitoreo.

Indicadores de seguimiento y de evaluación, mecanismos de rendición de cuentas.

Etapas para la adecuación del protocolo, período 2012-2013

Cuadro 282. Etapas para la adecuación del protocolo. Período 2012-2013

Etapa	Período (2012-2013)
1. Simplificación y ajuste de la ficha de protocolo.	Noviembre
2. Capacitación en diseño y en el uso de la ficha a los equipos técnicos de los programas.	Noviembre-diciembre
3. Llenado y presentación de fichas preliminares por cada equipo técnico de programa.	Diciembre
4. Redacción y comunicación de la definición de «programas» (se contó con la ayuda del equipo de Repertorio).	Diciembre
5. Revisión inicial, elaboración de documentos con sugerencias (Secretaría técnica-DINEM).	Enero
6. Reuniones de intercambio y rediseño en conjunto con equipos de programas.	Enero-febrero
7. Ajuste por parte de los equipos y entrega de la versión final.	Enero-febrero
8. Intercambio con los equipos sobre sugerencias y líneas de acción a desarrollar.	Febrero
9. Adaptación del formato de ficha, recepción de comentarios de restantes direcciones del MIDES.	Febrero
10. Redacción del informe <i>Diseño y planificación de Programas MIDES</i> .	Febrero

Fuente: Diseño y planificación de Programas de la DINADES, Secretaría Técnica, marzo del 2013 (documento interno).

Programas MIDES antes y después de la reestructura

Cuadro 283. Programas MIDES antes y después de la reestructura

Programa	Dirección/Instituto (2012)	Dirección/Instituto (2013)
Cooperativas Sociales	DINES	DINADES
Desarrollo Local/Iniciativas Locales	DINES	DINADES
Fortalecimiento de capacidades y competencia-FOCCO	DINES	DINADES
Uruguay Trabaja	DINES	DINADES
Uruguay Clasifica (PUC)	DINES	DINADES
Asistencia a la Vejez	DINIS	DINADES
Centro Atención Situaciones Críticas (CENASC)	DINIS	DINADES
Programa Atención en Situación de Calle (PASC)	DINIS	DINADES
Programa Identidad	DINIS	DINADES
Tarjeta Uruguay Social (TUS)	DINIS	DINADES
Uruguay Integra	DINIS	DINADES
Programa de Intercambio Cultural	DINIS	Discontinuado
Programa de acción social por la música (orquestas infantiles)	DINIS	Discontinuado
Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera (IMAF)	DINIS	Discontinuado
En el País de Varela, Yo sí Puedo	DINIS	Discontinuado
Asesoramiento jurídico	PRONADIS	DINADES
Centro de Rehabilitación Tiburcio Cachón	PRONADIS	DINADES
Compromiso de Accesibilidad	PRONADIS	DINADES
Fondo de Ayudas Técnicas	PRONADIS	DINADES
Instituto Nacional de Ciegos Gral. Artigas	PRONADIS	DINADES
Laboratorio de Ortopedia	PRONADIS	DINADES
Más Promotores y Promotoras de Inclusión	PRONADIS	DINADES

Servicio de Transporte para Personas con Movilidad Reducida	PRONADIS	DINADES
Unidad de Atención de Salud para Personas Sordas	PRONADIS	DINADES
Unidad de Rehabilitación Básica y Funcional	PRONADIS	DINADES
Nexo	INJU	DINADES
Amplificá tu Voz	INJU	INJU
Arrímate Espacio Joven	INJU	INJU
Centro de Información a la Juventud	INJU	INJU
Conecta Joven	INJU	INJU
Encuentros de Arte y Juventud	INJU	INJU
Expo Educa	INJU	INJU
Fondo de Iniciativas Juveniles	INJU	INJU
Impulsa / Centro de Ciudadanía Juvenil	INJU	INJU
Más Centro	INJU	INJU
Primera Experiencia Laboral	INJU	INJU
Talleres Artísticos Culturales	INJU	INJU
Talleres de Orientación Vocacional	INJU	INJU
Tarjeta Joven	INJU	INJU
Acoso sexual laboral	INMUJERES	INMUJERES
Apoyo a mujeres con VIH	INMUJERES	INMUJERES
Capacitación en asociativismo	INMUJERES	INMUJERES
Capacitación en promoción de derechos	INMUJERES	INMUJERES
Casa de Breve Estadía	INMUJERES	INMUJERES
Curso de capacitación dirigido a mujeres emprendedoras	INMUJERES	INMUJERES
Lesbofobia en el ámbito laboral	INMUJERES	INMUJERES
Programa de soluciones habitacionales para mujeres en salida de violencia doméstica	INMUJERES	INMUJERES
Programa de trabajo con organizaciones de mujeres rurales	INMUJERES	INMUJERES
Servicios públicos de atención a mujeres en situación de violencia basada en género	INMUJERES	DINADES
Atención a casos de trata de mujeres en situación de explotación sexual	INMUJERES	INMUJERES
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)	INFAMILIA	DNGT
Programa Maestros comunitarios (PMC)	INFAMILIA	DINADES
Centros Inter-In	INFAMILIA	DINADES
Programa Puente	INFAMILIA	DINADES
Plan Tránsito entre Ciclos Educativos	INFAMILIA	DINADES
Programa Aulas Comunitarias (PAC)	INFAMILIA	DINADES
Formación Profesional Básica Comunitaria (FPBC)	INFAMILIA	DINADES
Salas de encuentro	INFAMILIA	DINADES
Consejería de Salud	INFAMILIA	DINADES
Egreso SIRPA	INFAMILIA	DINADES
Gestión Integrada de Seguridad Ciudadana	INFAMILIA	DINADES
Jóvenes en red		Coordinación Interdireccional

Fuente: DINEM-MIDES.

Ámbitos de articulación y dispositivos territoriales de la DNGT

Ámbitos de articulación de las Oficinas Territoriales

Las oficinas territoriales tienen dos ámbitos fuertes de articulación territorial, uno de carácter interinstitucional, asumido por el director departamental, es decir, que supone un rol (para) con actores externos al MIDES, y otro de carácter interno, donde se promueve la articulación a nivel local entre los distintos actores territoriales del MIDES y los referentes territoriales de la DINADES, encargada de la implementación de los programas MIDES.

Mesas Interinstitucionales de Política Social (MIPS)

Las mesas funcionan desde el 2006 y son la expresión territorial del Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). En agosto del 2011 las mesas que ya venían funcionando (pero no tenían un decreto que las regulara) pasaron a tener un marco regulatorio donde se especifican no solo sus funciones, sino la jerarquía de sus representantes.

Desde su creación los principales cometidos de las MIPS han sido:

1. La coordinación y articulación de las políticas públicas sociales en cada uno de los departamentos del país, procurando la sinergia de resultados y el incremento de los impactos sociales en el conjunto de la población.
2. La presentación por parte de cada institución participante de cuáles son las políticas, planes y programas que está desarrollando. Esto implica presentar el diagnóstico que dio origen a tales medidas, los objetivos, el financiamiento, las medidas implementadas para llevarlas adelante y la descripción de los recursos humanos participantes, y el estado de situación en cuanto al logro de resultados y cumplimiento de objetivos en caso que ya se hayan alcanzado.
3. Elaborar una agenda social departamental de políticas sociales que establezca las prioridades del departamento.
4. Elaboración de un cronograma de actividades, donde se determinen las acciones a llevar adelante, las medidas de gestión, los plazos, los productos esperados, así como las prioridades.
5. Atención de propuestas, reclamos e inquietudes por parte de la sociedad civil.

Con el objetivo de brindar una herramienta que ayudara al funcionamiento de las MIPS se creó en el 2010, en trabajo conjunto entre la DINEM, la DNPS e Infocom, el Sistema de Registro de Actas de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que buscó sistematizar el trabajo realizado en las MIPS, generando actas que registraran lo trabajado a nivel de la mesa, que circulen entre todos sus participantes a efectos de su validación. Asimismo, en el sistema se registran las fechas y lugares de las reuniones, los asistentes a las mismas, la dependencia organizativa de los participantes y sus roles, los temas y poblaciones objetivos tratados, así como las coordinaciones y articulaciones comprometidas en función de los acuerdos alcanzados. El desarrollo del sistema no solo buscaba promover y facilitar el registro de asistentes, temáticas y acuerdos, sino también favorecer una comunicación más fluida entre las distintas MIPS, a la vez que entre estas y el CNPS, de manera de fortalecer la articulación a todos niveles (horizontal y vertical).

La apropiación y el uso de dicho sistema de registro ha sido desigual: hay algunas mesas que registran todas sus reuniones en el sistema y otras que no lo hacen. Frente a esta realidad y a solicitud de la DNGT, la DINEM elaboró un Tablero de Control y Monitoreo del funcionamiento de las mesas a partir de la información ingresada en dicho sistema.

Para el período junio del 2010 a agosto del 2013, en total se ha registrado actividad de 29 MIPS y se ingresaron un total de 530 actas, las cuales equivalen al mismo número de reuniones, lo que representa en promedio 18 reuniones por mesa en el período señalado.

A continuación se presenta la distribución de las MIPS, según departamento y localidad, y el total de actas ingresadas al sistema de registro por cada una de ellas.

Cuadro 284. Número de ámbitos de articulación y dispositivos territoriales de la DNGT

Departamento	Localidad	N.º de actas ingresadas en el sistema
Artigas	Artigas	33
Artigas	Bella Unión	8
Canelones	Canelones	18
Canelones	Las Piedras	2
Cerro Largo	Melo	17
Cerro Largo	Río Branco	2
Colonia	Colonia del Sacramento	29
Durazno	Durazno	41
Flores	Trinidad	19
Florida	Florida	24
Lavalleja	Minas	16
Maldonado	Maldonado	28
Maldonado	San Carlos	3
Maldonado	San Carlos	2
Montevideo	Montevideo	24
Montevideo	Montevideo	26
Montevideo	Montevideo	29
Paysandú	Guichón	2
Paysandú	Paysandú	30
Río Negro	Fray Bentos	30
Rivera	Rivera	33
Rocha	Chuy	7
Rocha	Rocha	17
Salto	Salto	9
San José	San José de Mayo	10
Soriano	Dolores	22
Soriano	Mercedes	6
Tacuarembó	Tacuarembó	25
Treinta y Tres	Treinta y Tres	18
Total		530

Fuente: DINEM basado en registro de sistemas de actas MIPS.

La temática que más veces ha sido tratada, con un 11,6%, es la de vivienda, seguida por educación, luego por la categoría «otros», que engloba una alta variedad de situaciones, seguida por el funcionamiento interno de la mesa e informes centrales de los distintos organismos participantes.

En el cuadro 285 se presentan todos los temas tratados.

Cuadro 285. Temas tratados en las MIPS, en porcentajes, junio 2010-agosto 2013

Temas tratados	%
Vivienda	11,6
Educación	11,1
Otro	10,1
Funcionamiento interno e informes centrales	8,6
Adicciones	6,3
Salud	5,9
Programas prioritarios	5,1
Sistema de Cuidados	4,9
Servicios públicos	4,7
Situación de calle	4,6
Trabajo	3,9
Violencia doméstica	3,9
Convivencia	3,6
Deporte y recreación	2,6
Agendas Estratégicas PDDS	2,5
Alimentación	2,4
Discapacidad	1,6
Género	1,5
Micro territorios	1,4
Seguridad	1,1
Cultura	1,0
Sociedad civil	0,8
Catástrofes y emergencia social	0,6
Identidad	0,3

DINEM basado en registro del sistema de actas MIPS.

Otra de la información solicitada en el sistema de actas de las MIPS refiere a la población objetivo o grupo poblacional sobre los que se ha trabajado en esa mesa. Para esto el sistema cuenta con 17 poblaciones precargadas y un campo libre para incluir otras poblaciones.

Como se puede ver en el cuadro 287, la categoría que aparece más veces tratada es «ninguna población específica», lo que se debe a que en algunos casos el abordaje refiere a territorios específicos, zonas o localidades y no necesariamente está asociado a una población como tal. La segunda población más trabajada es la que se encuentra en situación de pobreza y vulnerabilidad seguida, por infancia y adolescencia.

Cuadro 286. Poblaciones a las que se enfocan las temáticas tratadas en las MIPS

Población abordada	%
Ninguna población específica	23,1
Pobreza y vulnerabilidad	18,4
Infancia	9,8
Adolescencia	9,2
Familia	8,1
Juventud	7,6
Adulto Mayor	4,3
Otro	4,0
Integrantes MIPS	3,6
Mujeres	3,4
Discapacitados	3,2
Adulto	1,4
Población carcelaria	1,2
Hombres	0,8
Desocupados	0,6
Rural	0,6
Carcelaria	0,5
Minorías sexuales	0,2
Grupos étnicos-minorías	0,2
Total	100,0

Fuente: DINEM basado en registro del sistema de actas MIPS.

Otro de los puntos álgidos en lo que hace al funcionamiento de las MIPS es su composición, en la medida que en el decreto de creación se establece no solo la participación de los distintos organismos públicos a nivel departamental, sino también que los representantes de cada uno de estos en las mesas deben ser aquellos de mayor jerarquía a nivel departamental. En este sentido, uno de los datos importantes que se recogen del sistema de actas de las MIPS es cuáles son los organismos que participan en cada una de las mesas.

Al igual que para las anteriores dimensiones, el sistema de actas da la posibilidad de elegir entre 22 organismos precargados o, en caso de que no esté en el listado precodificado, especificar el nombre del organismo. En el correr del 2013 (de enero al 31 de agosto) se registraron 128 mesas.

El cuadro 287 presenta el porcentaje de participación de cada uno de los organismos en el total de las mesas y su número absoluto. Como se muestra allí, el organismo con mayor participación porcentual es el MIDES, seguido por el MSP, el BPS y el INAU, estando presentes en más del 70% de las reuniones 2013.

Cuadro 287. Participación en las MIPS según organismos, enero-agosto 2013

Organismo	Mesas en las que participó	% del total de mesas 2013
MIDES	124	97
MSP	104	81
BPS	98	77
INAU	92	72
ASSE	82	64
MVOTMA	81	63
Gobierno Departamental	76	59
MGAP	69	54
MI	64	50
MEC	48	38
ANEP-CEP	41	32
MTD	39	30
MTSS	35	27
ANEP-CTP	29	23
Presidencia	27	21
ANEP-CES	27	21
ANEP-IFD	19	15
Correo	14	11
Gobierno Municipal	13	10
MDN	12	9
MTOP	12	9
Otros	10	8
OSE	6	5
UTE	2	2
UDELAR	1	1
Sociedad civil	1	1
ANTEL	1	1
ANCAP	1	1
JDD	1	1
Total de mesas hasta agosto 2013	128	100

Fuente: DINEM basado en registro del sistema de actas MIPS.

De acuerdo a lo que se observa en el cuadro, se desprende que la participación en estos espacios entre el resto de los organismos públicos es en algunos casos baja y, en consecuencia, es imperioso trabajar en su consolidación, aunque se puede identificar un núcleo duro de participación regular. Cabe aclarar, sin embargo, que existe una fuerte heterogeneidad en relación a la participación en las distintas mesas por parte de las diferentes instituciones, por lo cual si bien en términos globales la lectura es clara —con respecto a la necesidad de fortalecer estos espacios en toda la institucionalidad pública—, en el análisis caso a caso se pueden observar situaciones muy distintas y existen experiencias de MIPS consolidadas en términos de reuniones y participación.

Agendas estratégicas

Las MIPS tienen entre sus cometidos, como hemos señalado, la coordinación de las acciones públicas en el área social. Sin embargo, en este período se ha buscado incipientemente que estos espacios se transformen también en fuentes de insumos para la planificación y generación de acciones o proyectos específicos para los distintos territorios, a la vez que espacios privilegiados para realizar el seguimiento de las acciones y compromisos de las distintas instituciones en lo local. En este sentido, es importante recordar, como primera experiencia, la realización del Plan de Desarrollo Social de Artigas 2011-2015.

Este Plan funcionó como antecedente inmediato de la realización y construcción de una serie de agendas estratégicas de carácter departamental, en las que se sistematizan las acciones que las distintas instituciones y sectorialidades proyectaban para el departamento en sus respectivas planificaciones nacionales, a la vez que presentan datos, de carácter cuantitativo y cualitativo, que conforman un diagnóstico que permite definir asuntos a atender especialmente a nivel de cada uno de los departamentos.

En el 2012 se dio inicio al proceso de elaboración de las agendas estratégicas departamentales y se realizaron seis en ese año: Salto, Paysandú, Rivera, Tacuarembó, Cerro Largo y Durazno y quedaron en elaboración para el 2013 los restantes departamentos del interior del país, a excepción de Artigas, que ya consta con un plan específico de desarrollo, y los departamentos del Área Metropolitana.

El proceso de elaboración de estas agendas incluyó una caracterización departamental, la identificación de asuntos claves para el desarrollo social del departamento, así como la detección y formulación de líneas estratégicas, donde se recogían, esencialmente, las planificaciones de las distintas sectorialidades para el nivel departamental. Para la elaboración de estas hojas de ruta se realizaron diagnósticos sociodemográficos y consultas con las MIPS y con la sociedad civil. El resultado son seis agendas que comienzan a organizar el trabajo de las MIPS desde el 2013. Cada una de estas «apuesta a ser una plataforma para la creación de sinergias entre las políticas sociales nacionales, departamentales y locales, y entre éstas y las políticas productivas y de infraestructura. Está[n] por tanto al servicio de la articulación política y de gestión de las dimensiones nacionales, sectoriales y territoriales del quehacer público».

Ejecución presupuestal MIDES por programas, 2012

Cuadro 288. Ejecución presupuestal MIDES por programas 2012

DIRECCIÓN	Ejecución total
UE1	
DIGESE	211.954.698
Primera experiencia-Transferencia Becas	5.512.079
Dirección	140.885.354
Suministros	34.324.575
401-106 ATN 11410 Fortalecimiento Institucional MIDES	5.586.770
401-701 Informática ATN 11410 Fortalecimiento Institucional MIDES	1.768.687
401-970 Equipamiento	1.937.951
401-972 Informática	6.332.833
401-973 Inmuebles	14.710.449
401-974 Vehículos	896.000
JÓVENES EN RED	56.891.840
Programa	55.158.780
401-970 Equipamiento	742.693
401-972 Informática	990.367
DINEM	73.935.691
Evaluación	32.798.068
Monitoreo	648.416
USP	39.962.330
401-118 ANII	115.326
401-970 Equipamiento USP	99.815
401-972 Informática USP	311.736
DNGT	28.599.498
Descentralización Territorial (OTE)	23.051.597
Participación Social	2.718.582
CENASC y 0800	2.777.209
401-970 Equipamiento OTE	39.150
401-970 Equipamiento CENASC y 0800	12.960
INJU	31.644.342
Centros educativos abiertos	4.951.050
Secretaría Técnica	23.997
Unidad de estudios	27.845
Tarjeta Joven	762.706
Más Centro	14.688.185
Fondo de Iniciativas Juveniles	2.330.767
Mesas Jóvenes	16.383
Amplificá tu Voz	1.864.394
Arrimate al Deporte	43.384
Talleres artísticos culturales	440.000

Talleres vocacionales	30.000
Expo Educa	592.516
Encuentro de Arte y Juventud	1.088.014
Casa de la Juventud	2.734.115
Compromiso Nacional por el Trabajo decente a nivel juvenil	1.000.000
Centro de información a la Juventud	253.076
401-119 ATN 13193 Apoyo de Políticas Públicas para la Juventud	639.427
401-970 Equipamiento Casa de la Juventud	153.874
401-972 Informática Amplificá tu voz	4.609
INMUJERES	18.474.640
Mujeres en situación de extrema vulnerabilidad	81.349
Transversalidad	10.942.416
Ciudadanía y Liderazgo	19.344
Internacional	731.307
Secretaría de Mujeres Afrodescendientes	2.008.524
Sistema de Información de Género	2.599.054
Formación Permanente en Género	410.189
400-116 Trata de Mujeres	1.670.445
401-972 Informática Sistema de Información de Género	12.012
DNPS	65.710.892
Dpto. de Gestión interinstitucional local	166.315
Dpto. de Proyectos interinstitucionales locales	1.700.842
Secretaría Técnica del CNPS	9.329
Dpto. de Perspectivas Transversales	1.464.994
Dpto. de Investigación y Propuestas	8.590
Adulto mayor	2.200.121
400-110 Políticas Transversales de Desarrollo Social	58.256.939
400-950 Inversiones Políticas Transversales de Desarrollo Social	1.897.735
401-970 Equipamiento	6.027
UNIDAD ASESORA EN COMUNICACIÓN	5.769.414
Unidad	5.662.149
401-972 Informática	107.265
UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN	3.648.036
Unidad	3.499.471
401-117 Proyecto CAF	128.744
401-970 Equipamiento	12.263
401-972 Informática	7.558
FOCEM	1.962.377
Unidad	119.519
401-970 Equipamiento	39.579
401-800 Inversión Vivienda	1.803.279

UE2	
DIVISIÓN SOCIOLABORAL	349.606.308
Uruguay Trabaja	260.987.883
Cooperativas sociales	29.790.988
Emprendimientos Y Fortalecimiento de Capacidades	42.592.914
Uruguay Clasifica	15.680.685
Nexo	0
Primera Experiencia talleres	542.346
401-970 Equipamiento	11.032
401-972 Informática	460
DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL EN SITUACIONES DE VULNERACIÓN	1.630.152.172
Asistencia a la Vejez	170.984.387
Tarjeta Uruguay Social	1.119.602.875
PASC	209.033.624
Gastos y equipo Tarjeta Uruguay Social	5.229.914
Identidad	2.182.896
Juntos- Mejoramiento de Hábitat	2.641.957
Diagnóstico Derivación y Seguimiento	443.879
Violencia Basada en Género	24.529.480
401-110 Red de Asistencia e Integración Social	71.198.973
440-110 Atención Integral de la Salud	15.950.609
440-940 Inversiones Atención Integral a la Salud	792.350
401-970 Equipamiento Refugios	7.319.141
401-970 Equipamiento	61.611
401-970 Equipamiento VBG	180.476
DIVISIÓN SOCIOEDUCATIVA	66.301.420
Acuerdo Educativo	3.168.694
Yo Sí Puedo	6.750.857
Cultura e Integración Social	777.245
344-110 Educación Inicial	990.640
345-110 Educación Primaria	15.346.078
346-110 Educación Media	35.861.558
401-000 Orquestas Juveniles	802.000
401-970 Equipamiento Orquestas Juveniles	389.292
345-968 Inversiones Educación Primaria	2.215.056
PRONADIS	33.367.195
PRONADIS	33.365.097
401-970 Equipamiento	2.098
URUGUAY INTEGRA	18.808.266
Uruguay Integra	18.808.266

Fuente: DIGESE-MIDES.

TOTAL GASTOS	2.553.968.431
TOTAL INVERSIONES	42.858.358
SUELDOS	182.848.112
TOTAL	2.779.674.901
Presupuesto MIDES como % del PIB	0,3%
Presupuesto MIDES / Presupuesto Nacional	1,1%

Fuente: DIGESE-MIDES.

