

INFORME MIDES

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES Y PROGRAMAS
2013-2014

DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL
(DINEM-MIDES)
Febrero de 2020, segunda edición

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Marina Arismendi - Ministra
Ana Olivera – Subsecretaria

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat.
Secretaría: Lucía Rebollo, Alejandra Sila.

Coordinación de Informe: Fabiana Espíndola

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio.

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Karina Colombo

Equipo: Natalia Caballero, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo.

Departamento de Geografía: Guillermo D'Angelo.

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo.

Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez.

Supervisores: Ana Paula Lamas, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti.

Departamento de Trabajo de Campo: Israel Falcón, Jorge Vera.

Coordinadores: Jhonny Reyes, Alejandro Ortiz, Leonel Rivero, Valeria Unibazo.

División de Evaluación. Director: Martín Moreno.

Equipo: Emilio Aguirre, Fabricia Assandri, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia de Rosa, Ana Ermida, Thomas Evans, Cecilia Giambruno, Meliza González, Carolina Haselbeck, Mario Real, Virginia Rojo, Lucía Olivera.

Departamento Campo de Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco.

Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Claudia Barboza, María del Carmen Correa, Luciana Cribari, Karen Cuelho, Cecilia David, Mario De Pena, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Belén Masi, Juan Meyer, Silvina Noria, Cecilia Pontet, Natalia Reyes, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Valentina Selios, Alberto Zas

División de Monitoreo. Directora: Virginia Sáenz.

Equipo: Luciana Bonilla, Ana Laura Casotti, Paola Castillo, María del Carmen Correa, Federico da Costa, Lucía del Castillo, Gonzalo Dibot, Marcela García, Leticia Glik, Elina Gómez, Philippe Rimoli, Alejandra Triñanes, Diego Tuzman.

División Observatorio Social de Programas e Indicadores. Director: Manuel Píriz.

Departamento Repertorio de Políticas Sociales: Paola Castro

Equipo: Fabián Carracedo, Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé, Gabriel Tudurí.

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti.

Equipo: Gimena Castelao, Agustín Greif, Julio Llanes, Ximena Vargas, Lucía Villamil.

Sistema de Información Integrada del Área Social. Milton Silveira.

Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Guillermo Gelós, Marcelo Lozano, Diego Olave.

CONTENIDO

Glosario	4
PRÓLOGO	7
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	13
Sistema de Información Integrada del Área Social	13
El trabajo de campo del Mides.....	20
Observatorio Social de Programas e Indicadores	38
PROGRAMAS	51
División Protección Integral en Situaciones de Vulneración.....	51
Transferencias Monetarias No Contributivas	52
Programas de Atención a Situación de calle	81
Identidad	94
Programa de Violencia Basada en Género.....	107
Gestión Integral de Seguridad Ciudadana.....	121
División de promoción sociocultural.....	134
Programa Aulas Comunitarias.....	135
Inter-In.....	150
Programa Maestros Comunitarios	170
Programa Fortalecimiento Educativo.....	185
Programa Proyectos Socioculturales.....	205
División Sociolaboral	215
Uruguay Trabaja	216
Cooperativas Sociales.....	235
Emprendimientos.....	243
Monotributo Social.....	256
Marca Social ProVas	265
Programas Prioritarios	274
Cercanías	275
Jóvenes en Red.....	292
Instituto Nacional de la Juventud.....	309
Fondo de Iniciativas Juveniles	310
Bibliografía	329

GLOSARIO

AFAM-PE	Asignaciones Familiares-Plan Equidad
AGEV	Agencia de Gestión y Evaluación del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
APRENDER	Atención Prioritaria en Entornos con Dificultades Estructurales Relativas
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAIF	Centros de Atención a la Primera Infancia
CBA	Canasta básica de alimentos
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CES	Consejo de Educación Secundaria
CET	Centros de Estadía Transitoria
CETP	Consejo de Educación Técnico Profesional
CNCLVD	Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica
CODICEN	Consejo Directivo Central
CS	Cooperativas Sociales
DAT	Dispositivos de Articulación Territorial
DESYTC	División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo
DIEE	Departamento de Investigación y Estadística Educativa
DIGESE	Dirección General de Secretaría
DINADES	Dirección Nacional de Desarrollo Social
DINATEL	Dirección Nacional de Telecomunicaciones y Servicios de Comunicación Audiovisual
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DIP	Departamento de Integración Productiva
DNGT	Dirección Nacional de Gestión Territorial
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DNPIV	Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración
DSEA	Dirección Sectorial de Educación de Adultos
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EMB	Educación media básica
EMS	Educación media superior
ENAJ	Encuesta Nacional de Juventud
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
FIJ	Fondo de Iniciativas Juveniles
FPB	Formación Profesional Básica
FPBC	Formación Profesional Básica Comunitaria
FRS	Fondo de reconversión social

FUCAC	Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito
GISC	Programa de Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana
GURI	Gestión Unificada de Registros e Información
ICC	Índice de carencias críticas
ICSC	Índice de características socioculturales
IECON	Instituto de Economía
IM	Intendencia de Montevideo
INACOOP	Instituto Nacional del Cooperativismo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INDA	Instituto Nacional de Alimentación
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFAMILIA	Programa Infancia, Adolescencia y Familia
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IPAB	Índice de precios de alimentos y bebidas no alcohólicas
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRPF	Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas
IRS	Índice de Riesgo Social
IVIF	Índice de violencia intra-familiar
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR	Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
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
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
OTE	Oficina Territorial
PAC	Programa Aulas Comunitarias
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PASC	Programa de Atención a las Situaciones de Calle
PAST	Programa de Atención a los Sin Techo
PFE	Programa de Fortalecimiento Educativo
PIAI	Proyecto Integración Asentamientos Irregulares
PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PMC	Programa Maestros Comunitarios
PNLCVD	Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica
PRONADIS	Programa Nacional de Discapacidad
ProVAS	Productos con Valor Social
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
RPS	Repertorio de Políticas Sociales

SFPyDC	Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos
SECLI	Secretaría Liceales
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SGSP	Sistema de Información Policial
SIGM	Sistema de Información de Género de INMUJERES
SIAS	Sistema de Información Integrada del Área Social
SMART	Software de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites
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	Uruguay Crece Contigo
UDELAR	Universidad de la República

PRÓLOGO

A partir del año 2010, desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) se impulsó la necesidad de contar periódicamente con un documento unificado y transversal que diera cuenta del quehacer del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), desde una perspectiva descriptiva y analítica, basada en evidencia, que permitiera una reflexión global sobre la política social, su diseño, implementación y logros, así como una comprensión de los programas sociales en particular. La continuidad de una línea editorial de este tenor, de la que este informe representa su tercera edición, no es –a la interna del Estado– un desafío menor.

Más allá de las modificaciones que implican el cambio de autoridades y directrices, las consecuentes transformaciones en las formas de conducción, en la organización, en la priorización de líneas estratégicas, en la modificación de los propios programas, es de destacar que la intención y la práctica de continuar construyendo información de manera seria, rigurosa, pertinente y oportuna ha sido una marca distintiva del MIDES desde su misma creación en el año 2005. El presente informe, sin dejar de atender a los cambios, busca ser la síntesis de esta orientación de continuar construyendo información de calidad para orientar y mejorar la gestión, a la vez de rendir cuentas de lo realizado.

Este informe, ya en su tercera edición, se plantea constituirse en una serie documental pública, periódica, transversal a las acciones programáticas ministeriales. Así, se propone como una serie que brinde al lector un estado de situación de los programas sociales que (co)ejecuta el MIDES, a la vez que presente también los principales desafíos a los que se enfrentan los programas sociales y la política social en general.

Desde esta orientación este documento se plantea atender objetivos en dos grandes niveles, uno interno al propio Ministerio y otro general, externo, de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, busca hacerlo atendiendo una dimensión sincrónica (con foco en el período 2013-2014) al mismo tiempo que una diacrónica, permitiendo conocer y valorar la evolución de los distintos programas y la maduración de procesos, tecnologías, metodologías y contenidos en un periodo más amplio.

En el primer nivel, el documento busca (1) presentar las acciones programáticas ministeriales de manera unificada, sistemática y con un esquema común, sus avances y logros, sus fortalezas y debilidades, de manera de contribuir a la socialización de lo realizado. Por otro lado, (2) se propone como insumo para el diseño y gestión con el fin de validar, reformular o reconsiderar las acciones y programas, sus diseños y presupuesto. Por último, atendiendo a la dimensión diacrónica que mencionábamos en el párrafo anterior y en consonancia con una línea editorial que señala aspectos a atender por parte de los programas, el Ministerio y la política social en general, este informe busca (3) retomar aspectos planteados en informes anteriores, dar cuenta de las acciones tomadas para atenderlos y el estado actual de éstos. Sobre este último punto volveremos en este mismo prólogo.

ESTRUCTURACIÓN DEL INFORME

El documento que se presenta, así como los anteriores, se estructura por capítulos donde cada uno se ocupa un programa social, de acuerdo a su ubicación institucional, agrupando los mismos por Dirección o Instituto del MIDES. Por su parte, se busca en y para cada uno de éstos, una organización que dé cuenta de los ciclos de vida de los programas, de manera de – en primer lugar– considerar las condiciones sobre las cuales un programa se propone actuar, es decir aquello que conforma su contexto y sobre lo cual se sostiene el porqué del programa o acción. En segundo lugar, considerar los recursos con los que cuenta en sus distintas etapas de planificación e implementación (tanto presupuestales como humanos). En tercer lugar, se consideran los productos y las prestaciones brindadas por el programa, su alcance, cobertura y focalización del mismo, así como el logro de sus metas. Por último y en cuarto lugar, se presentan los resultados del programa, entendidos como las variaciones que se producen en los beneficiarios o participantes de los mismos en relación a sus condiciones iniciales o indicadores de contexto.



Fuente: DINEM-MIDES,, DINEM. (Informe 2009-2010)

Las cuatro dimensiones estructurantes de cada capítulo del informe (contexto; recursos; productos y resultados), remiten a distintas etapas del ciclo de vida de los programas sociales. En tanto que categorías que buscan ayudarnos a comprender la realidad social, suponen una reducción de la complejidad, y deben ser entendidas retroalimentándose. Cada capítulo incorpora –al comienzo– una breve descripción del programa y –al cierre– se realizan algunas consideraciones específicas.

UN POCO DE HISTORIA. EVOLUCIÓN DE TRES EJES ESTRATÉGICOS EN EL MIDES DURANTE 2013-2014.

En los informes previos, 2009-2010 y 2011-2012, además de la presentación de los distintos programas, se identificaron tres ejes como estratégicos. Éstos fueron señalados en primera instancia (2009-2010) como debilidades o aspectos a mejorar en la gestión del MIDES, posteriormente (en el informe 2011-2012) se presenta el desarrollo de decisiones y acciones para atender las debilidades señaladas. Estos tres ejes, o aspectos a mejorar, fueron: (a) la focalización, o la manera de definir e identificar a la población objetivo de los programas; (b) los sistemas de información, entendiéndose por estos el registro e interacción de la información en el marco de la gestión, el seguimiento y evaluación de los programas sociales; y (c) el diseño de los programas sociales.

Si se analizan estos ejes en perspectiva diacrónica, se observa que el período 2013-2014 marca un alto nivel de maduración de las acciones e innovaciones que desde el MIDES se desarrollan como respuesta a los tres ejes mencionados.

La lectura de las tres ediciones de esta línea editorial del MIDES, permite visualizar –hasta ahora– tres etapas muy diferentes del MIDES en lo que refiere a los ejes mencionados. En una primera etapa, expresada en el informe 2009-2010, se presenta un diagnóstico de debilidad relativa en estos aspectos, asociados al pasaje de la implementación del Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) al Plan de Equidad donde el Ministerio pasa de implementar el PANES con sus nueve componentes o programas, dirigidos a la población más vulnerable, a transformar programas, implementar nuevos, ampliar la población a la cual éstos se dirigen. Más aún, el Plan de Equidad profundiza el carácter transversal e interinstitucional de las líneas programáticas, lo cual implica que el MIDES deba afrontar desafíos de diferente envergadura y cualitativamente diferentes a los que enfrentó en el período 2005-2007.

Ya en una segunda etapa de análisis, reflejada en el informe 2011-2012, el diagnóstico en los tres ejes de análisis mencionados es sustantivamente diferente en la medida que se desarrollan iniciativas –más o menos incipientes en ese momento– para atender y mejorar las condiciones de generación e implementación de los programas sociales en el MIDES. Este período, en consecuencia, es una etapa intermedia donde comienzan a gestarse –e incluso, en algunos casos, concretarse– respuestas a las debilidades señaladas en lo que hacía a la focalización, los sistemas de información y el diseño de los programas sociales.

Por último, en el período 2013-2014 (en el cual se centra el presente informe) las definiciones y acciones emprendidas anteriormente alcanzan un nivel de desarrollo y madurez muy amplio, tanto en lo que refiere a su anclaje institucional como en la amplitud de programas que adoptan las nuevas herramientas para el diseño y rediseño de programas o que se suman a los nuevos sistemas, tecnologías y metodologías para mejorar la focalización y el registro y gestión de la información. Sobre estos puntos y con especificidad para los años 2013-2014, nos detendremos en los siguientes párrafos.

Acciones para mejorar captación, derivación y focalización de las poblaciones objetivo

En este marco, atendiendo a los tres ejes mencionados, en el período considerado (2013-2014) el MIDES realizó 90 mil visitas a hogares con la fuerte intención de asegurar el acceso de la población a los programas, a la vez que de corregir aquellos casos donde debieron darse bajas o modificaciones de prestaciones o programas.

Esto no repercutió exclusivamente en la focalización de los programas de transferencias condicionadas sino que se instituye como un mecanismo de detección de problemáticas sociales, de captación y de derivación de las personas y familias a los distintos servicios más acordes para atender las vulneraciones o vulnerabilidades que sufren, constituyéndose en uno de los principales instrumentos de ingreso a los programas y de planificación de los mismos¹. Asimismo, el número de visitas, el registro de información actualizada y la tecnología y metodología asociada, posibilitaron al conjunto del Estado disponer para una amplísima parte de la población –y para la casi totalidad de la más vulnerada y vulnerable– de información actualizada y nominada (identificada) que posibilitaba a otras sectoriales definir acciones y

¹ Conocer la mera distribución geográfica de las familias y las especificidades de estas permiten a múltiples programas del Estado en su conjunto definir cuántos, con qué perfil y dónde deben instalarse o desarrollarse distintos programas sociales o servicios.

líneas de trabajo. Entre éstas, pueden señalarse subsidios, realojos, estrategias para re-vinculación educativa, entre otras, apoyándose en datos de carácter transversal, para los cuales no debieron construirse datos específicamente –reduciendo costos, dinero y tiempo– ni se debió consultar, sobre información ya existente, en múltiples oportunidades a la población.

Sistemas de gestión e información

Por otra parte, en este mismo período y con referencia a los sistemas de gestión e información, se produjeron múltiples avances y consolidaciones en busca de establecer un sistema único de información apoyado en varios desarrollos o herramientas específicas. De esta manera se instituye, consolida y amplía el alcance de lo detallado en el informe 2011-2012².

Así, se consolida el Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART), sistema mayoritariamente interno al MIDES, que se propone como un software de registro y/o gestión unificado de las consultas de la población, de las intervenciones de la institución y de los programas del Ministerio, que incluye a la amplia mayoría de las acciones realizadas. Con este sistema comienza a ser posible el registro de la trayectoria de los usuarios o beneficiarios, potenciando el seguimiento individual, el seguimiento específico por programa y el análisis transversal, es decir, no exclusivo a un programa específico sino a la totalidad o subconjunto. También se vuelve posible generar y analizar información agregada a nivel de distintas entidades, esencialmente individuos, pero también núcleos familiares.

Al mismo tiempo, ya con foco en la gestión interna de las visitas del MIDES, la capacidad analítica y la función de la captación y la derivación mencionada en el párrafo anterior se consolida el Sistema para la Focalización de Programas y Derivación de Casos (SFPyDC) y el Sistema de Información Geográfica del MIDES que permite georreferenciar las visitas, los beneficiarios y los distintos servicios públicos (MIDES y de la institucionalidad pública del área social) de manera tal de apoyar a la gestión interna del MIDES así como prestar servicios a otras instituciones públicas (sean éstas de la administración central, entes autónomos, organismos descentralizados o gobiernos departamentales o municipales) a la vez que incorporar la dimensión espacial y geográfica al análisis de los datos.

En lo que refiere al trabajo conjunto en términos de acceso y cruce de información con el resto de las instituciones públicas del área social, en el período 2013-2014 se consolidó el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS) como espacio interinstitucional confederado, con sede de su coordinación en la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES. Éste permite a los organismos públicos compartir información y analizarla conjuntamente de manera de mejorar la gestión, el diseño y la planificación de políticas.

Por último, se consolida el Observatorio Social de Programas e Indicadores y la Guía Nacional de Recursos Sociales, como instrumentos orientados al acceso público a la información. En el caso del Observatorio, su portal web habilita a cualquier individuo con acceso a internet el acceso a un vasto conjunto de indicadores e información sobre políticas y programas sociales, apoyando de forma abierta a procesos de investigación, evaluación y planificación, entre otros. Por su parte, la Guía de Recursos ofrece información acerca del conjunto de programas y servicios sociales que el Estado pone a disposición de la población, facilitando y promoviendo

² Ver páginas 83-104 de Informe MIDES 2011-2012.

https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

el acceso a los mismos. Ambas herramientas constituyen esfuerzos estatales en pro de la transparencia y democratización de sus acciones.

Protocolización para el (re)diseño de los programas sociales

Otro de los aspectos en los se produjo – entre 2013 y 2014– la concreción de avances es en la protocolización de procesos de diseño de los programas sociales. Aspecto que –como ya señaláramos– el MIDES presentaba debilidades. Ya en 2011-2012 se inició un proceso de discusión de la definición de procesos, protocolos e información común para la definición de la oferta programática de los programas sociales del MIDES en términos de identificar claramente la problemática social sobre la cual se pretendía actuar, sus causas y consecuencias. En este contexto, debían explicitarse las actividades del programa, sus objetivos, metas e indicadores asociados.

La creación en 2012 de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES)³ incorporó este protocolo de diseño programático como una herramienta general para los programas sociales bajo su órbita de manera de asegurar esquemas compartidos de diseño que permitieran complementar de mejor manera las distintas intervenciones, establecer con mayor claridad las teorías de cambio subyacentes a cada programa y en consecuencia habilitar o facilitar los procesos de monitoreo y evaluación.

CONSIDERACIONES

En síntesis, se observa un proceso acumulativo del Ministerio en los tres ejes planteados: focalización de la población objetivo, sistemas de información y diseño de programas sociales. Se verifica un proceso que alcanza, en el bienio 2013-2014 un nivel de madurez y legitimidad muy importante, desarrollándose tecnología y metodología de manera conjunta con capacidad de análisis.

En este periodo se apuesta a la generación de una mirada transversal al Estado, con la intención de potenciar –de la mano de otros organismos– la capacidad de gestión profesional de la política social, basada en evidencia empírica. Al procurar una mirada transversal, lejos de desatender el quehacer ministerial, permite direccionarlo, de manera de atender la problemática de la integración social favoreciendo el ejercicio pleno de derechos de toda la población.

Los avances, que catalogamos de “maduros” para los años 2013 y 2014, no suponen la llegada a un estado final sino que permiten plantearse y considerar nuevos desafíos para atender aspectos no priorizados inicialmente. En este sentido, con relación a los tres ejes abordados las concreciones posibilitan plantearse aspectos a resolver o mejorar que eran impensables anteriormente. Al mismo tiempo, el avance en estos tres ejes permitió identificar otros aspectos relevantes a atender y que pueden considerarse nuevos ejes transversales de análisis para futuras definiciones y acciones. Entre ellos pueden mencionarse rápidamente, la presencia de (a) una tensión aún no resuelta de modo satisfactorio entre la lógica programática y la lógica territorial –a pesar de sendos intentos en este sentido, vía modificación de los modelos de gestión y reestructuras–; y (b) potencialidades y limitaciones

³ Ver páginas 63-80 de Informe MIDES 2011-2012.

https://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf

de las políticas y programas basadas en la inter-institucionalidad, en la concurrencia de énfasis, intereses y competencias, en particular en los programas destinados a la población más vulnerable y con situaciones y procesos de exclusión marcados.

De esta forma, procuramos en lo que sigue, continuar avanzando en la profundización y el desarrollo de miradas y métodos que favorezcan la profesionalización de la gestión de la política social. Con ello, confiamos que se seguirá progresivamente consolidando una cultura de evaluación y transparencia.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADA DEL ÁREA SOCIAL

Introducción

La oferta pública en materia de políticas sociales en Uruguay es de base universal y consta de programas y prestaciones que cubren desde la temprana edad hasta la vejez. Si bien la protección social mantiene una alta cobertura, está acompañada de una alta fragmentación institucional donde muchos programas cubren a la misma población objetivo en distintos organismos. Dicha fragmentación dificulta 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. Por otro lado, aún conviven en el sistema muchos rasgos corporativos, es decir, las prestaciones se diferencian según los servicios, lo que condiciona la universalidad buscada y complejiza la integración de información.

Los sistemas de información desarrollados recientemente, cumplen un rol importante en la ejecución de estas acciones de coordinación. Por ejemplo, abordar integralmente las situaciones de vulnerabilidad socioeconómica requiere saber qué programas sociales cubren a dicha población y cuáles son los usuarios concretos de los mismos. El Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) constituye un avance significativo en la medida en que favorece el desarrollo de una mirada unificada, con vistas a la superación de un abordaje fragmentado por la vía de la generación de información y de su coordinación. En este sentido, resulta clave continuar avanzando de manera de lograr un aprovechamiento más cabal de las posibilidades que brinda este sistema.

Los cometidos del SIAS se establecieron formalmente en el articulado de la Ley N° 18.719 del año 2010. De forma sucinta, son los siguientes:

- Contribuir a las estrategias de reforma social y a los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Conocer el estado y la dinámica de provisión pública en materia de bienestar.
- Producir insumos para las funciones de planificación, evaluación y monitoreo de organismos que implementan de políticas sociales.
- Contar con mecanismos eficaces y transparentes de gestión colectiva de la información.

Procesos y Gobernanza de la Integración de Información

Uno de los aspectos más destacables del SIAS y que en estos años de referencia se ha consolidado concierne a la construcción institucional de dicho sistema y a la gobernanza de los procesos de gestión de información. En particular su organización -comprendiendo los principios federativos- y su marco participativo en lo que refiere a la integración de datos, ha

configurado una innovación en nuestro Estado. A continuación se describirán algunos de los principales aspectos mencionados.

Coordinación, gestión y público destinatario

El SIIAS es una iniciativa interinstitucional que involucra diversos organismos nacionales, departamentales así como a instituciones vinculadas a la academia.⁴

Desde su creación, en el año 2010, quedó definido que el sistema no surge vinculado a un programa específico, lo que forma parte de sus fortalezas. A diferencia de sistemas de información social de otros países, el SIIAS no da cuenta únicamente de la población vulnerable, sino de toda la población que accede a prestaciones sociales estatales, que en Uruguay alcanza aproximadamente al 94%.

Las principales fuentes de información del SIIAS son los archivos de registros de los programas y prestaciones que lo integran. El hecho de contar con un único documento de identidad personal a nivel país ha sido clave a la hora de integrar la información.

La conducción estratégica del SIIAS está a cargo de un Comité Técnico de Dirección integrado por una delegación (funcional e informática) de cada organismo miembro, cuya Presidencia es asumida por el MIDES. Cada organismo decide qué información aportar al sistema acordando el formato y la periodicidad de envío de los datos. Normalmente el periodo de recepción de los datos es mensual, pero en algunos casos el periodo no es regular, y se basa en las actividades del organismo. Por ejemplo, en el caso de los organismos de enseñanza se rige por el período de inscripciones, el período de evaluación parcial y el periodo de evaluación final.

Si bien la mayoría de los organismos que integran el SIIAS aportan tablas con datos sobre personas, prestaciones y los atributos de las prestaciones, existen también organismos miembros que no aportan datos y solamente son usuarios de información. Básicamente existen tres tipos de datos que los organismos transfieren al SIIAS: *a) datos personales actualizados de los sujetos, b) datos de los atributos de las personas en relación a la prestación, y c) datos que permiten la decodificación de los datos anteriores.* Adicionalmente, cada organismo especifica qué datos requieren de “aprobación explícita” para poder ser utilizados y compartidos. La gestión cotidiana de la información y la coordinación política y técnica es asumida por la División SIIAS de la DINEM en el MIDES; por su parte, los destinatarios del SIIAS son todos sus organismos miembros.

Arquitectura tecnológica (hardware, software y herramientas de integración)

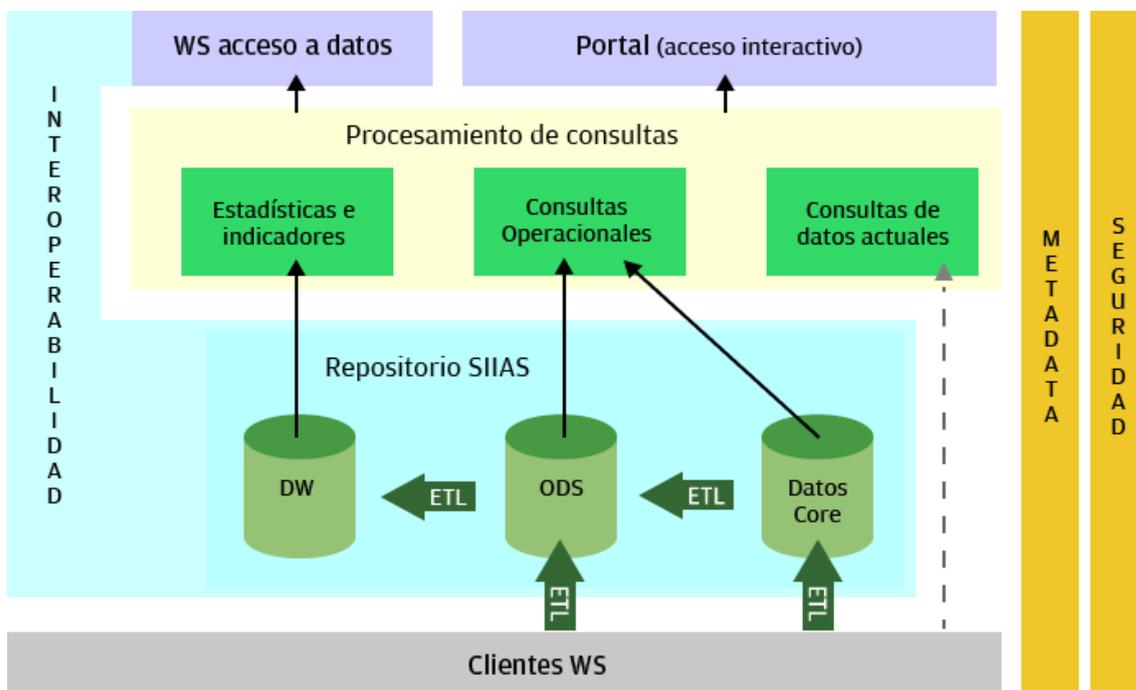
Se optó por la construcción por un sistema centralizado para las consultas, que es actualizado a través de transferencias de información periódicas pre-programadas.

Se han utilizado tecnologías denominadas de “data warehouse”, incluyendo definiciones de metadatos, procesos de ETL⁵ de datos, bases de datos operacionales y Cubos

⁴ ANEP; ASSE; BPS; INAU; INE; INEED; MEC; MEF; MIDES; MSP; MVOTMA; OPP(UCC); OSE; Presidencia de la República; SINAIE; UTE; Correo Uruguayo; Intendencia de Maldonado e Intendencia de Montevideo.

multidimensionales para solucionar consultas basadas en gran cantidad de datos. Para esto la herramienta que se ha utilizado es el software IBM-Cognos. Mientras que para los repositorios de datos, se ha utilizado una versión del manejador de base de datos Oracle, sobre plataformas Linux.

Figura 1.Arquitectura tecnología del SIIAS



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SIIAS.

Normativa vigente

Uno de los avances más significativos, ocurridos en Uruguay, en materia de protección de datos personales y el derecho a la intimidad ha sido la regulación establecida en el año 2008 por la Ley Nº 18.331 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 éste aporta al Estado para el ejercicio de sus funciones, así como también establece obligaciones para el ciudadano.

Los sistemas de información social, en particular el SIIAS, se encuentran comprendidos y regulados por dicha 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 a la intimidad de los ciudadanos. A tales efectos se generó un Decreto reglamentario de la Ley Nº 18.331 (12 de abril del año 2012), 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.

⁵ ETL significa, por sus siglas en inglés, "Entrada" (entry), "Transformación" (Transformation) y "Carga" (loading).

Asimismo, se determina que no requerirá del consentimiento informado de los titulares de los datos personales que el SIIAS posee 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.

Dimensiones y principales Funcionalidades

Principales indicadores del SIIAS

En el siguiente cuadro se muestra el volumen de información que recibe el SIIAS mensualmente.

Cuadro 1. Volumen de información del SIIAS. Período junio 2013 - junio 2015.

Organismo	Tablas	Variables	Registros mensuales de beneficiarios	Registros mensuales de hogares
ASSE	36	96	1325358	
BPS	47	114	3798728	185661
INAU	26	68	77863	
INE	2	15		
MIDES	17	52	356570	69085
MSP	22	69	3535214	
SIIAS	63	56		
ANEP – CEIP	21	61	350206	
ANEP – CES	15	39	227939	
ANEP – CETP	15	64	115157	
MTSS	2	46	45472	
MVOTMA	11	41	191084	

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SIIAS.

La columna "Tablas" cuenta el total de archivos que envió el organismo en junio de 2015; incluye codigueras, tabla de personas y tablas de beneficiarios.

En la columna "Variables" se cuenta el total de variables en la tabla de personas, más las variables distintas que aporta cada programa del organismo y, repite, es decir, cuenta dos veces, dos variables que aparecen en dos programas distintos del mismo organismo.

Por su parte, "Registros mensuales de beneficiarios" cuenta el total de personas beneficiarias en el mes de junio de 2015 de los programas de cada organismo. Las personas se cuentan por separado, es decir, si una persona es beneficiaria del programa JER y de la tarjeta TUS, será contada dos veces.

Por último, en “Registros mensuales de hogares” se cuenta el total de hogares beneficiarios en el mes de junio de 2015 de los programas de cada organismo. En BPS se incluyen AFAM-PE y AFAM Ley N° 15.084; en MIDES se incluyen TUS, Asistencia a la Vejez y Uruguay Trabaja. Los organismos que remiten información de hogares son solamente los señalados.

Con respecto a los organismos, cabe mencionar algunas particularidades. En el caso del Instituto Nacional de Estadística (INE), se trata de información sin identificación de las personas. Sin embargo, vale aclarar que, mediante los datos del Censo, aporta las medidas de referencia de total de personas del Uruguay para el cálculo de porcentajes. En el caso de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), los tres subsistemas de la educación nos envían los inscriptos de forma separada. Cuando se menciona al SIIAS se hace referencia a las tablas que integran datos de distintos organismos formando variables de resumen de información.

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.

Herramientas web

Aquellos funcionarios de los organismos que integran el SIIAS que tengan usuario registrado en el sistema, pueden acceder a la información mediante herramientas on-line. A grandes rasgos, las posibilidades de acceso comprenden:

- **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 AFAM y Tarjeta Uruguay Social (TUS), combinando de esta manera información de tres organismos distintos, dos programas sociales y un sistema de registro social.
- **Consultas individuales o por lotes.** Posibilita, mediante un número de documento de identidad o conjunto de ellos, saber a qué programas y prestaciones sociales tienen acceso (o no) las personas.
- **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.

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

Principales usuarios institucionales y destinatarios de los datos del SIIAS

Los pedidos de información son variados, y consisten tanto en datos crudos de prestaciones que envían los organismos, así como en análisis de información combinando diferentes prestaciones con información socio-demográfica.⁶ Estos análisis sobre poblaciones definidas por los usuarios del sistema pueden también incluir datos georreferenciados de personas y vincular prestaciones o servicios de un área geográfica a sus usuarios o potenciales usuarios.

A las demandas de información se suman procesamientos que se sostienen en el tiempo o los que tienen una lógica sazonal. Por ejemplo, los acuerdos de descuentos tarifarios requieren de información mes a mes; mientras que en el caso de los datos vinculados a la educación pueden tener períodos de mayor demanda como ser cuando se intercambia información con BPS por el control de condicionalidades de las Asignaciones Familiares. Asimismo, en la definición de los territorios socio educativos se han aportado análisis que comprenden datos de cobertura de salud, de inscripciones en educación no formal, de relación con programas sociales de proximidad, socio laborales, entre otro tipo de demandas.

A continuación se presentan dos cuadros (Cuadro 2 y Cuadro 3) que resumen parte del trabajo del área en relación a los usos que tienen los datos que integra. Estos permiten observar cuáles son los principales organismos demandantes de información y cuáles son las principales fuentes de datos que son demandados del SIIAS, es decir, qué tipo de información se está brindando.

Cuadro 2. Distribución de principales organismos que demandan datos del SIIAS año 2014

Principales organismos que demandan datos del SIIAS (%)	
MIDES	67,1
OSE	8,8
ANEP	7,0
Colegios Privados	3,5
IM	3,1
MVOTMA	2,6
ASSE	1,8
UDELAR	1,8
BPS	1,3
MEF	1,3
INAU	0,4
MEC	0,4
MTSS	0,4
MSP	0,4

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SIIAS

Cuadro 3. Distribución de principales fuentes de datos exportados por SIIAS

Principales fuentes de datos exportados por el SIIAS (%)	
MIDES	27,2
INAU	20,7
ANEP	19,2
BPS	16,6
SIIAS	11,9
ASSE	2,2
MSP	1,8
MTSS	0,3
INE	0,1

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SIIAS

⁶ Las variables socio-demográficas provienen de la integración y priorización de la información que realiza el SIIAS, con base en los datos que envían los diferentes organismos en sus tablas de personas.

Al observar ambos cuadros, se aprecia que el propio MIDES es el principal consumidor de datos del área, y cabe señalar, que dentro del MIDES, las áreas de Monitoreo y Evaluación son los que lideran la demanda. Sin embargo, las fuentes de datos que el SIIAS exporta o facilita a otros organismos, es variada. Si bien más de la cuarta parte de los datos que salen fuera del SIIAS son del MIDES, hay otros tres organismos de los cuales se requieren datos de forma recurrente, a saber: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), ANEP y BPS.

Los cuadros pueden ser considerados indicadores de las grandes líneas vinculadas a la gestión de temáticas sociales, como ser, la vulnerabilidad social, la educación, la seguridad social, los cuidados, entre otras.

Consideraciones finales: los retos de una mirada integradora

El desarrollo de una cultura de intercambio de información requiere de acciones y posiciones que decididamente procuren sortear resistencias y disputas de poder. Se han desarrollado múltiples procesos de construcción de ámbitos de coordinación de políticas públicas pero con importantes dificultades de construcción de gobernanza. Sin embargo dichos ámbitos han contribuido también a la consolidación y legitimidad del intercambio de información y su integración.

Hay una economía política de la construcción de sistemas de información que involucra a actores con intereses, demandas y recursos particulares. La clave está en la construcción de una iniciativa política que haga posible el intercambio y la integración de información, lo cual implica liderazgo, claridad en las definiciones de lo que se quiere y en la generación de capacidades para hacerlo. Pero también estabilidad y continuidad en las decisiones políticas e instrumentos adecuados (financiamiento, oportunidad y flexibilidad).

También requiere contar con una plataforma tecnológica que brinde soluciones transversales y específicas de infraestructura y desarrollos; dirigidas desde y hacia la política y con absoluta adecuación técnica a los problemas sociales.

Ningún sistema puede brindar una solución que articule toda la demanda de conocimiento para la gestión y el análisis. Además no toda la información pertenece al mismo nivel de análisis. Estos aspectos constituyen claves para pensar y articular los complejos y cada vez más necesarios sistemas de información social.

EL TRABAJO DE CAMPO DEL MIDES

Introducción

El trabajo de campo, es decir las visitas a hogares realizadas por los técnicos, ha estado presente desde la creación del Ministerio (2005) a la fecha. Las mismas se orientan a valorar si a dichos hogares les corresponde (o no) el acceso a los programas de transferencias monetarias implementados por la institución: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asistencia a la Vejez (AV).

Pueden distinguirse tres grandes etapas en el proceso de trabajo en el Ministerio.

La primera, entre marzo del año 2005 y diciembre del 2007, durante el desarrollo del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), en la que fueron visitados-al menos una vez- aproximadamente 190.000 hogares, de un total de 230.000 hogares postulados, lo que representó un promedio anual de 70.000 visitas.

Una segunda etapa, desarrollada entre el inicio del año 2008 y finales del 2011, donde el trabajo de campo tuvo un rol complementario, principalmente orientado a la verificación y seguimiento de hogares (composición del hogar y condiciones socioeconómicas).

A partir de finales del año 2011, el trabajo de campo del Ministerio (bajo la coordinación de la Unidad de Seguimiento de Programas) pasa de estar en la órbita de la Subsecretaría a formar parte de la DINEM. El objetivo de dicha transición tuvo como finalidad mejorar el mecanismo de focalización de los programas de transferencias monetarias. Cabe recordar que en el Informe MIDES 2011-2012 se daba cuenta detalladamente del mencionado proceso de reformulación del trabajo de campo, así como del abanico de herramientas utilizadas en dicho proceso. En septiembre de 2013, en el marco de la reestructura administrativa del MIDES, la Unidad de Seguimiento de Programas (USP) cambiará su denominación transformándose por decreto en una división dentro de la DINEM: la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC).

En el presente capítulo se resume el trabajo realizado por la DESyTC en el bienio 2013-2014.

Objetivos

Uno de los objetivos iniciales del rediseño del trabajo de campo fue abordar el problema de la focalización de los programas de transferencias monetarias por medio del relevamiento y actualización masiva e intensiva de información referida a las características de los hogares vulnerables. Se planteó como objetivo la realización de al menos 40.000 visitas por año.

En los inicios se estableció la meta de identificar a los 30.000 hogares en peor situación socioeconómica, los cuales serían receptores de la TUS con un monto monetario duplicado.⁷ Luego se incorporó, como propósito permanente de la División, la actualización de la información del universo de beneficiarios de todos los programas de transferencias monetarias (sumando de esta forma el universo de AFAM-PE y AV). Asimismo, se definió que la actualización de la información orientaría a construir un mecanismo para el ingreso, permanencia o egreso de hogares y personas a dichos programas.

Puntualmente, se establecieron como objetivos permanentes de la División:

- Mejorar la cobertura y focalización de los programas de transferencias monetarias, así como realizar el seguimiento y la posible derivación de los hogares/personas beneficiarias de éstas hacia otros programas.
- Potenciar la articulación de los programas y servicios sociales a nivel territorial a partir información actualizada de características de la población objetivo así como su georreferenciación.
- Mejorar la calidad de los registros administrativos de los beneficiarios del Ministerio y potenciar el intercambio de información entre organismos públicos.
- Aportar a la construcción de líneas de base para la evaluación y seguimiento de los programas (sin incurrir en costos adicionales).
- Desarrollar capacidades útiles para el estudio de diferentes realidades sociales de carácter estratégico para las políticas públicas, lo que permita mejorar el despliegue de las actuales y futuras políticas sociales en distintas escalas territoriales.

A continuación se presenta la metodología de trabajo desarrollada, los recursos presupuestales y humanos utilizados, así como algunos resultados y nuevas tareas generadas hasta diciembre del año 2014.

Instrumentos y metodología de trabajo

En el anterior informe DINEM (2011-2012) se daba cuenta de 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. También se consignaba la estructuración de los procesos de trabajo, así como la división y especialización del mismo en función de las diferentes etapas de dicho proceso.

Tal como se señaló en el informe anterior, en el año 2011, se priorizó la realización de modalidades censales en territorios potencialmente vulnerables y recorridos planificados en muestras estadísticas específicas de hogares, de modo de corregir posibles errores vinculados a la focalización de los programas de transferencias monetarias.

En el presente bienio y, en particular a partir del año 2014, se incorporó la solicitud de visita a través de las Oficinas Territoriales (OTEs) de forma automatizada para postular o reclamar por

⁷Por más información sobre el mencionado programa ver capítulo referente a transferencias monetarias.

programas de transferencias. De esta manera, se incorporó un mecanismo de acceso a las transferencias monetarias por el cual cualquier familia, que así lo entienda, pueda postular a través de una solicitud de visita y a partir de la misma ser evaluada para su posible acceso.

Instrumento de focalización: el Índice de Carencias Críticas (ICC)

El instrumento utilizado para la focalización de los programas de transferencias monetarias es el Índice de Carencia Críticas (ICC), elaborado por el IECON (FCEA-UDELAR)⁸. De forma incipiente en el PANES y de forma decisiva en el Plan de Equidad, a través de la Ley N° 18.227, se establece que la determinación de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica se hará conforme a criterios estadísticos considerando 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.

Este índice fue construido en el año 2008 para la implementación del programa AFAM-PE⁹ y actualizado en el año 2011. Dicho índice 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 a los 20% de los hogares más pobres 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. En el caso de AFAM-PE el hogar además debe no superar un determinado nivel de ingreso (tope de ingresos per cápita) actualizado anualmente también por el IECON-UdelaR. 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 Interior¹⁰.

Así, Uruguay cuenta con un mecanismo claro y transparente para la selección de beneficiarios de los principales programas de transferencias monetarias no contributivas (AFAM-PE y TUS) y de libre acceso para la población, sin mediaciones de ningún tipo, constituido por la postulación a AFAM-PE en los mostradores de BPS y a TUS en los del MIDES.

⁸El ICC se construye a través de un modelo probit que estima la probabilidad de pertenecer a la población objetivo a partir de variables estructurales. Se construye con base en información de ECH del INE.

⁹Recordemos 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 con base en ICC.

¹⁰Véase sección «Rediseño del trabajo de campo en el MIDES y re focalización de las transferencias monetarias» del Informe MIDES 2011-2012, páginas, 105-132.

Metodología de trabajo

La nueva metodología del trabajo de campo se organizó en dos modalidades de relevamiento: *recorrido tipo* y *modalidad censal*.

La modalidad *recorrido tipo* utiliza información previa proveniente de registros administrativos del MIDES y del BPS, en dicha modalidad, se georreferencia a los hogares para su posterior visita. Esta modalidad se basó en primera instancia en dos hipótesis de trabajo específicas que derivaron en la selección de subconjuntos de poblaciones a visitar, procedente de los registros administrativos de beneficiarios de AFAM-PE y TUS a septiembre 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 II¹¹ (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 I¹² (error de exclusión) e identificar a la población objetivo de TUS con monto duplicado.

Un tercer grupo -*Población 3*- se compone de aquellos hogares no incluidos en las poblaciones 1 y 2, es decir, aquellos cuyo nivel de vulnerabilidad si bien no corresponde a la población objetivo de TUS se encuentran 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. Las visitas a esta población resultan exploratorias para la orientación del trabajo de campo.

La misma modalidad de trabajo (*recorrido tipo*) es la que se utiliza para la solicitud de visitas desde las OTEs. En este caso, no hay una “*carga de casos*” predefinida de forma masiva, sino que cada solicitud de visita se transforma en una carga individual que se incorpora al sistema junto a las cargas masivas. De esta manera el procedimiento de trabajo permite aumentar la eficiencia geográfica y se puede seleccionar por criterios de cercanías la combinación de visitas a realizar de forma de maximizar el tiempo de los asistentes.

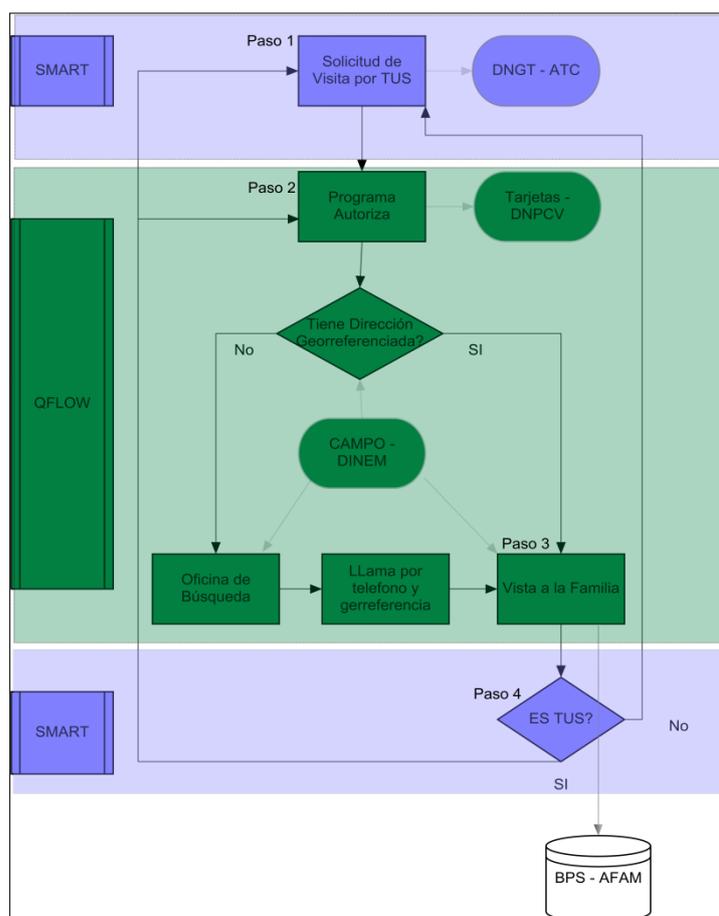
La solicitud de visitas para TUS fue una iniciativa que involucró a tres direcciones nacionales del Ministerio. En la Figura 1 se resume este proceso, que actualmente inicia el diálogo para las solicitudes de visita y que involucra los dos softwares de principal uso en el Ministerio: el Sistema de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART)¹³ y el Q-flow; y a tres direcciones: la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT), la DINEM y la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración (DNPISV). No se detallan en dicha figura los servicios que se utilizan para inter-operar con otras instituciones (BPS, Dirección Nacional de Identificación Civil–DNIC-, SIIAS).

¹¹El error de inclusión corresponde al porcentaje de hogares beneficiarios que no deberían cobrar la prestación.

¹²El error de exclusión corresponde al porcentaje de hogares población objetivo que no se encuentra cobrando la prestación.

¹³En el informe Mides correspondiente a los años 2011-2012 se presentó un apartado sobre sistemas de información que describe las características del SMART.

Figura1. Principales pasos, direcciones involucradas y sistemas implicados en la solicitud de Visita por TUS.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de la DESyTC

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, zonas urbanas regulares de las cuales se presume-por OTEs, SOCATs y actores territoriales y/o institucionales-la presencia de alta vulnerabilidad social. También se ha utilizado esta metodología de trabajo en instancias específicas como los relevamientos en zonas que sufrieron emergencias climáticas.

Por otra parte, para la orientación del trabajo de campo a partir de los objetivos planteados, se utilizó información proveniente del Censo 2011 del INE. En este sentido, se calculó un proxy¹⁴ del ICC a partir de la información censal (Bai, Carrasco y Colafranceschi, 2012), a efectos de estimar la población objetivo de TUS y considerar las áreas geográficas aún no visitadas de forma exhaustiva por la DESyTC.

Así, se utilizó la metodología de *modalidad censal* en aquellas zonas donde la diferencia entre población potencialmente beneficiaria según el proxy del censo era mayor a la que efectivamente se tenía en dicha zona (TUS extras), siendo entonces priorizada en términos de

¹⁴Como 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.

trabajo. Esto permitió repasar zonas en búsqueda de hogares beneficiarios con resultados exitosos.

De modo de ayudar a la visualización del proceso de incorporación de la información censal al trabajo de campo se presenta, en la **Figura 2**, un ejemplo del procedimiento de identificación de las zonas censo y los resultados luego de las visitas mediante *modalidad censal*.

Figura 2. Distribución de visitas mediante *modalidad censal* (MC) a enero 2014, según cantidad de TUS extra, zonas urbanas



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de la DESyTC

1. Visitas realizadas antes de la utilización del censo como fuente informacional para la reorientación del trabajo de campo (Al 28/2/2013).
2. Detalle de las zonas según cantidad de TUS extra al 28/2/2013.
3. Total de visitas realizadas, adicionando visitas anteriores al 28/2 (puntos violetas) y posteriores (puntos rojos y naranjas).
4. Detalle de esas mismas zonas según cantidad de TUS extra a enero 2014.
5. A través de esta ilustración puede observarse claramente la priorización de las zonas con gran cantidad de TUS extra (zonas en color naranja y rojo) en tanto se encuentra un significativo aumento de las visitas con posterioridad al 28/2. Por otro lado, de la comparación de las imágenes 2 y 4, se observan los resultados en la búsqueda de las TUS en tanto disminuye la cantidad de TUS extra en esas zonas.

Recursos humanos y presupuestales

El presupuesto ejecutado por la DESyTC en el período 2012-2014 se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Presupuesto de la DESyTC según grandes rubros, 2012-2014

Rubros	2012		2013		2014	
	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje	Pesos	Porcentaje
Recursos humanos	35.859.084	89%	40.006.644	90%	44.730.228	88%
Inversiones (PC, muebles, arts. electrónicos, etc.)	411.551	1%	0	0%	500.000	1%
Gastos (viáticos, indumentaria, materiales)	4.103.246	10%	4.552.338	10%	5.405.162	11%
Total	40.373.881	100%	44.558.982	100	50.635.390	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de DIGESE

Si se toma el año 2014, el presupuesto ejecutado por la DESyTC, representó el 1,3% del presupuesto en pesos corrientes para el mismo año del MIDES, el 1,2% en relación al de AFAM-PE y el 3,3% al de TUS, considerando en esta última solo el presupuesto destinado a las transferencias. La cantidad de recursos humanos de la DESyTC se ha mantenido relativamente estable entre los años comprendidos en el período 2012 y 2014.

Cuadro 2. Recursos humanos de la DESyTC, 2012-2014

Recursos Humanos	2012 (promedio anual)	2013 (promedio anual)	2014 (promedio anual)
Dirección y Adjunto	1	1	2
Departamento de Trabajo de Campo			
Jefe y adjunto (*)	3	2	2
Coordinadores generales	1	4	4
Supervisores (urbanos y comunes)	12	14	15
Entrevistadores urbanos	44	35	38
Entrevistadores rurales	0	4	4
Departamento de Geografía			
Jefe y adjunto	1	1	2
Equipo técnico	6	9	10
Supervisores Of. Búsqueda	0	1	2
Oficina de Búsqueda	2	10	8
Departamento Análisis y estudios sociales			
Jefe	1	1	1
Equipo técnico	9	6	9
Departamento Administración y Soporte			
Jefe	1	1	1
Coordinadores	3	3	3
Administrativos	26	24	25
TOTAL	110	116	126

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos DESyTC

Productos

Visitas realizadas

En el período que transcurre desde septiembre del 2011 a diciembre del 2012 se realizaron un total de 65.079 visitas, superando ampliamente la meta prevista (40.000 visitas anuales). En 2013 y 2014 se han realizado 89.592 visitas. Esto acumula en todo el período considerado (2011-2014) 154.671 visitas, si bien se realizaron casi 230.000 llegadas a puerta¹⁵.

El cuadro 3 detalla el estado de las visitas. Del total de llegadas a puerta a los hogares el 67,3% resultaron concretadas, el 15% corresponde a ausentes (ningún informante calificado para responder la entrevista se encontraba en el domicilio), casi el 12% a mudanzas y el 4% a domicilios inubicables (la dirección registrada no pudo ubicarse en el terreno).

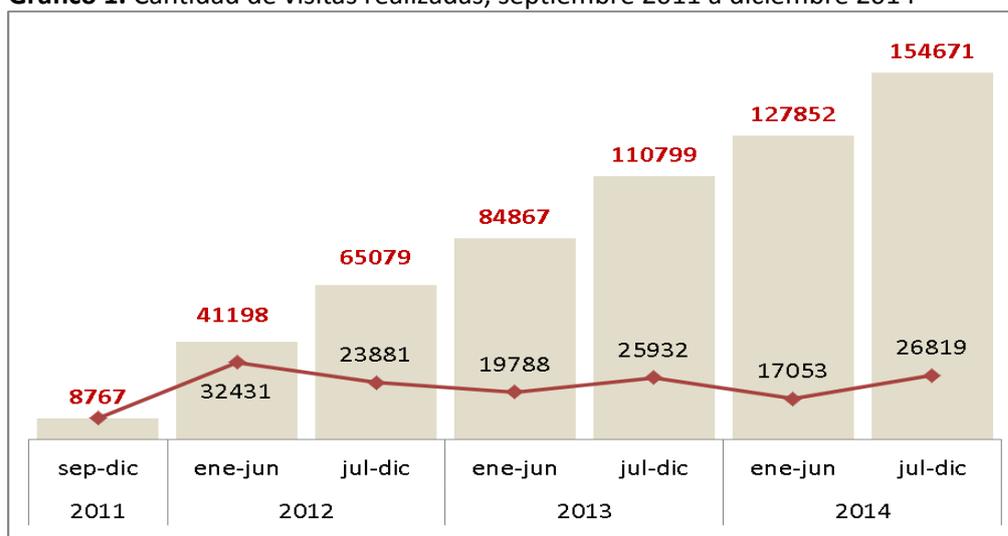
Cuadro 3. Estado de las visitas 2011-2014

Estado de la visita	Total	Porcentaje
Realizada	154.671	67,3%
Ausente	34.498	15,0%
Mudanza	26.695	11,6%
Inubicable	8.611	3,7%
Rechazo	241	0,1%
Sin dato	5.080	2,2%
Total	229.796	100%

Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de DESyTC

En el gráfico 1 se presenta la evolución de la cantidad de visitas realizadas en esta etapa del trabajo de campo.

Gráfico 1. Cantidad de visitas realizadas, septiembre 2011 a diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES basado en registros administrativos de DESyTC

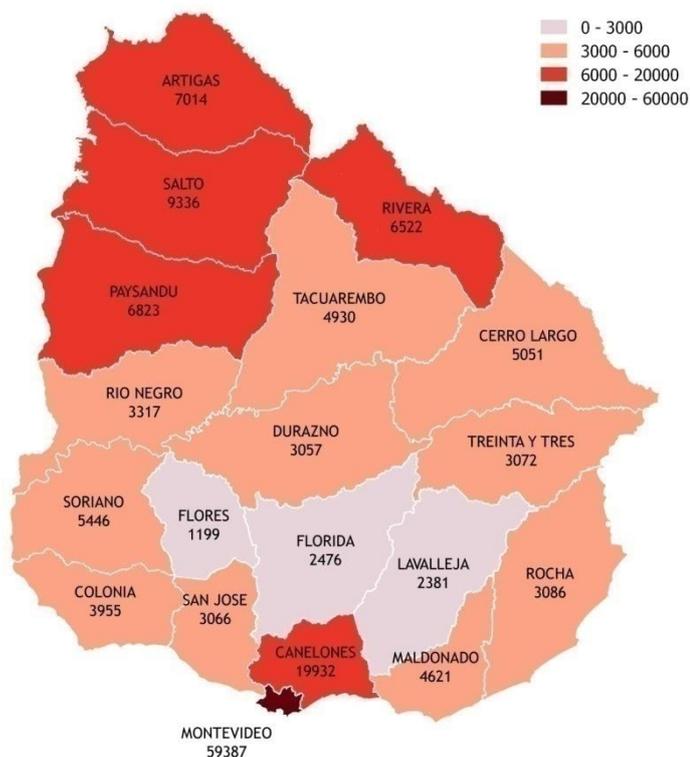
¹⁵Llegadas a puerta: el/la entrevistador/a llega a la vivienda ubicada en el mapa para realizar la visita. Esto puede dar lugar a una visita realizada o no.

Cabe señalar que en los años 2013 y 2014 se continuó con la priorización de encontrar a los hogares más vulnerables, población objetivo de la TUS con monto duplicado, lo que explica una gradual disminución de las cantidades totales semestrales respecto del 2012¹⁶.

Al intentar priorizar y 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 mayor dispersión en los recorridos, lo cual eleva los tiempos y dificultades de la tarea. A su vez, desde marzo de 2014 se dio inicio al proceso automático de solicitudes de visita desde las Oficinas Territoriales desplegadas en todo el país, lo que implica una nueva demanda a atender.¹⁷

El Mapa 1 muestra la cantidad de hogares visitados por departamento entre septiembre del 2011 y diciembre del 2014.

Mapa 1. Cantidad de visitas a hogares por departamento, entre sept. 2011 y dic. 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de DESyTC

Como era de esperar, Montevideo ha sido el departamento con mayor cantidad de visitas y donde se realizaron en mayor medida *modalidades censales*, dado su tamaño poblacional y la cantidad de asentamientos irregulares o micro-territorios en situaciones de vulnerabilidad que presenta. En efecto, se realizaron 59.387 visitas, que representan el 38% del total de

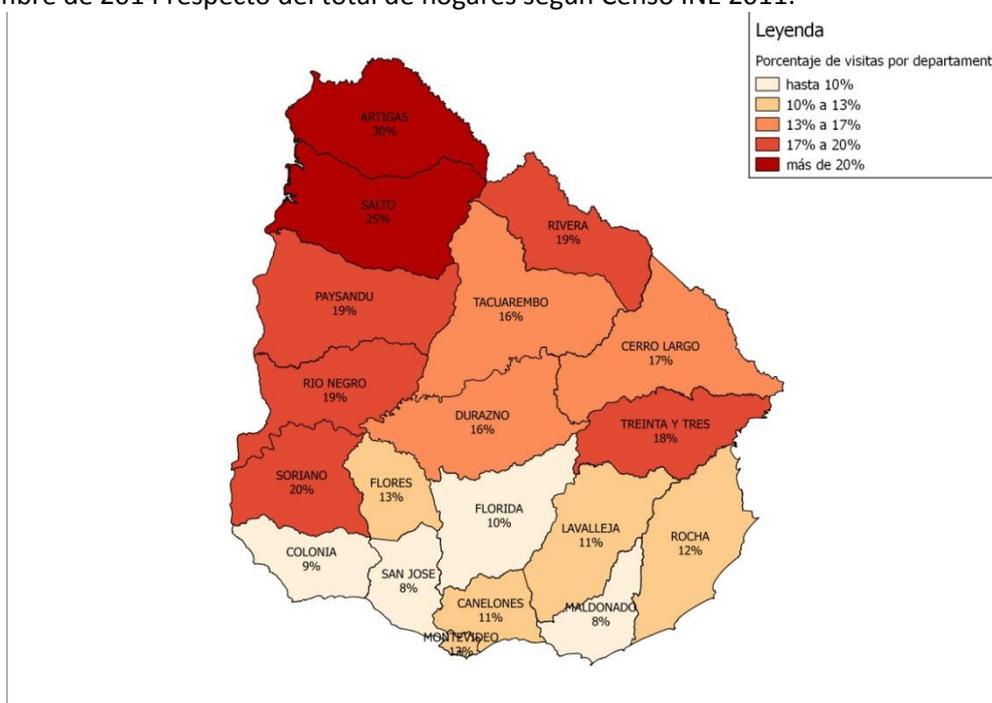
¹⁶En el 2012, entre enero y junio, se registraron 32.431 visitas, mientras que en los mismos meses del 2013 el total de visitas es de 19.788 y de 17.053 en 2014.

¹⁷Como el proceso tuvo sus inicios en 2014 pero no está consolidado no será parte de este informe un análisis detallado de la demanda y el resultado de dichas solicitudes de visita.

entrevistas realizadas. Le sigue Canelones con un 13% 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%.

Es interesante tener una referencia relativa en cuanto a las visitas a los hogares por departamentos, por lo que en el Mapa 2 se muestra la proporción entre las visitas totales en el período considerado respecto del total de hogares según el Censo INE 2011. Los departamentos del norte y litoral oeste tienen altos porcentajes de hogares visitados respecto del total de hogares del departamento (se alcanzó la quinta parte en muchos de ellos), mientras que los departamentos del sur registran porcentajes en el entorno del 10%.

Mapa 2. Porcentaje de visitas a hogares por departamento entre septiembre de 2011 y diciembre de 2014 respecto del total de hogares según Censo INE 2011.



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de DESyTC y Censo INE 2011

Resultados

Actualización de la información

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

A fines del 2014 se han acumulado más de 150.000 visitas efectivamente hechas a hogares, es decir que en algo más de tres años se alcanzó la actualización del 51% de los registros de hogares beneficiarios de AFAM-PE, a un costo que se sitúa en el 1 % del gasto anual total de la transferencia.

Respecto al programa TUS, en función de las visitas realizadas se ha modificado la situación del 44% de los hogares visitados (25.638 hogares disminuyen el beneficio y 34.937 lo aumentan). En términos absolutos, la cantidad de altas del beneficio (24.757) superan levemente a las bajas (23.803).

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 los procedimientos administrativos posteriores. Es importante aclarar que algunos hogares en el transcurso del trabajo de campo pudieron haber sido visitados más de una vez. Los motivos que puede ocasionar la revisita a un hogar son: -atender a un reclamo del hogar para que se le realice una nueva visita;-demanda del propio Ministerio o de acuerdos con otras instituciones del Estado; o bien, - la propia gestión del trabajo de campo que determina una nueva visita al hogar¹⁸.

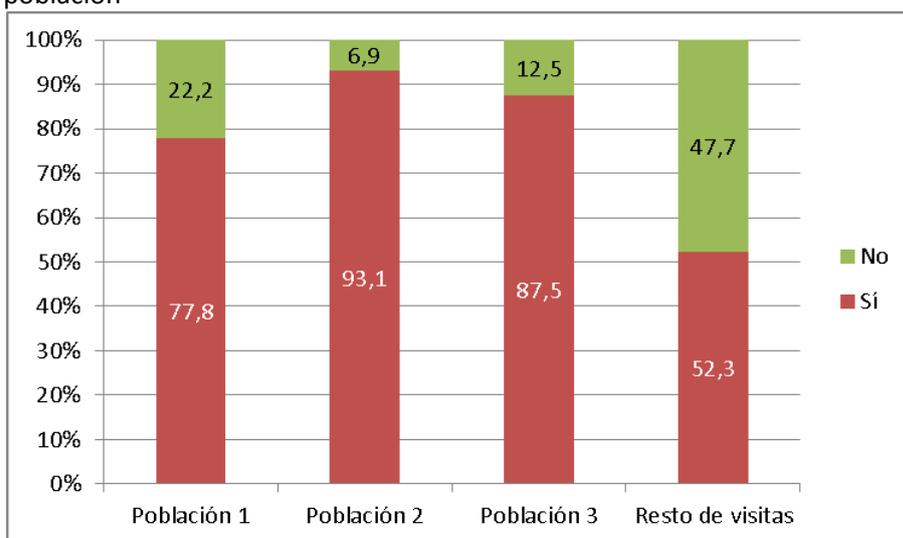
Al analizar los resultados de visitas realizadas hasta diciembre del 2014 inclusive (137.801), uno de los primeros resultados constatados es que el 73% corresponde a población elegible de AFAM-PE, esto es, que supera el umbral que indica su pertenencia al primer quintil de ingresos.

Con relación a cada una de las poblaciones a visitar, se registra que el 93% de la *población 2* es población elegible de AFAM-PE. El 88% de la *población 3* y el 78% de la *población 1*.¹⁹ La proporción de hogares población elegible de AFAM-PE entre 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 las propias familias, distintos programas o instituciones) es la menor de todas, tomando un valor de 52% (30.782 hogares).

¹⁸ Si al visitar un hogar se encuentra que un subconjunto de sus integrantes ya no vive en dicho hogar – en especial si estos son menores de edad o titulares del beneficio-, el sistema permite generar automáticamente una nueva visita para estos integrantes “separados” del hogar original. Para este apartado, por tanto, se considerará la última visita que se tenga para cada hogar.

¹⁹ Recuérdese que se considera aquí *población 1* a los hogares en mejor situación relativa de vulnerabilidad socioeconómica según el ICC que reciben TUS; *población 2* a aquellos hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica según el ICC, que reciben TUS, y *población 3* a los hogares no incluidos en las poblaciones 1 y 2, es decir, aquellos cuyo nivel de vulnerabilidad si bien no corresponde a la población objetivo de TUS se encuentran en valores próximos.

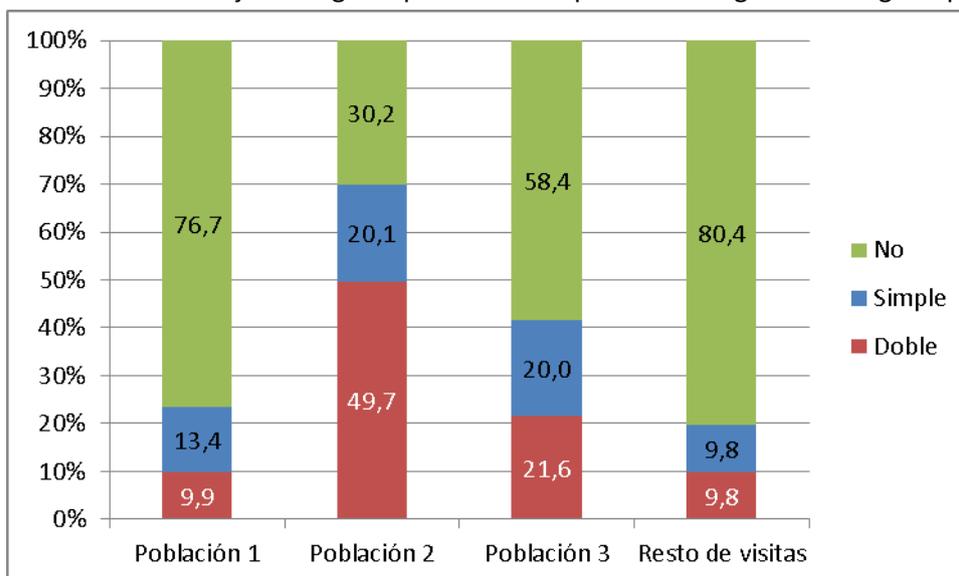
Gráfico 2. Porcentaje de hogares según condición población elegible AFAM-PE por tipo de población



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de DESyTC

En relación a la población elegible TUS simple y doble, el 63 % de los hogares visitados no son población elegible TUS, el 15% es población elegible TUS simple y el 22% es población elegible TUS doble. Considerando estos resultados según tipo de población a visitar, se reafirman las hipótesis de trabajo planteadas al inicio. Es en la *población 2* (candidatos a altas o aumento de la TUS) donde se encuentra la mayor proporción de población elegible TUS doble (50%). Mientras que la *población 1* que se encontraba recibiendo TUS a septiembre del 2011 (candidatos a la baja o disminución) presenta el 13% de población elegible TUS simple y 10% de TUS doble.

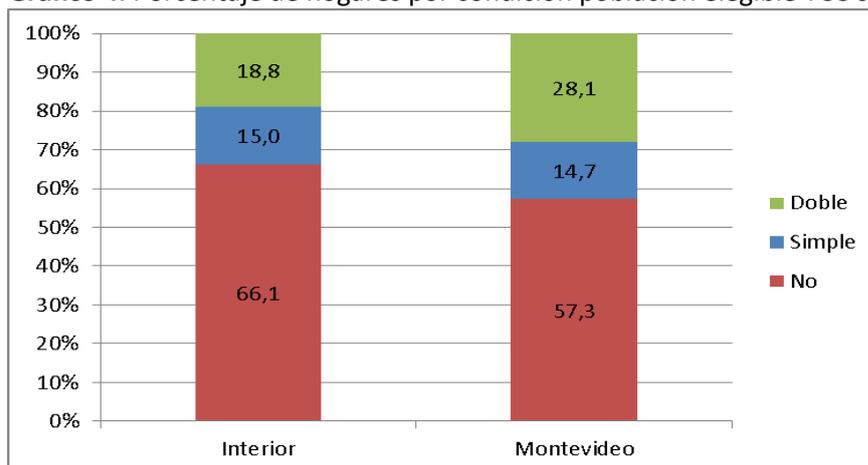
Gráfico 3. Porcentaje de hogares por condición población elegible TUS según tipo de población



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de DESyTC

Del total de visitas realizadas en Montevideo (52.109), el 28% corresponde a población elegible *TUS doble* y el 15% a *TUS simple*. En las del interior (85.692), el 19% corresponden a población elegible *TUS doble* y el 15% a *TUS simple*.

Gráfico 4. Porcentaje de hogares por condición población elegible TUS según región



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de DESyTC

En síntesis, a partir del trabajo masivo de campo se ha modificado la situación del 44% de los hogares visitados a la fecha, respecto al beneficio TUS. El 19% (25.638) del total de visitas corresponde a una disminución del beneficio, donde el 93% de estas representan bajas de la TUS (23.803). El 25% (34.937) corresponde a un aumento del beneficio, de los cuales el 44% (24.757) de estas corresponde a altas del beneficio. La totalidad de altas y bajas otorgadas a partir de las visitas representa un 78% del total de hogares beneficiarios de TUS en septiembre de 2011.

Cuadro 4. Distribución de visitas según condición de cobro (septiembre 2011) y pertenencia a la población elegible TUS (diciembre 2014)

		Condición de cobro anterior (sept. 2011)			
		No Cobra TUS	TUS Simple	TUS Doble	Total
Población objetivo (diciembre 2014)	No TUS	62.707	21.499	2.304	86.510
	TUS simple	11.355	7.338	1.835	20.528
	TUS doble	13.402	10.180	7.181	30.763
	Total	87.464	39.017	11.320	137.801

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos de TUS y DESyTC

En los hogares que cobraban TUS simple en septiembre 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 elegible TUS y el 26% se corresponde con población elegible TUS doble.

Resultados emergentes

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

Caracterización de micro-territorios: diagnósticos y solicitudes a demanda

La caracterización socioeconómica de micro-territorios identificados como zonas prioritarias de alta vulnerabilidad 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. Durante los años 2013 y 2014 se realizaron más de 30 informes de caracterización sociodemográfica y socioeconómica de micro-territorios o zonas a solicitud de diferentes Oficinas Territoriales del MIDES.

Los datos procesados en micro-territorios permiten la visualización de la distribución geográfica de los distintos atributos relevados en el formulario de campo, por medio de mapas con hogares georreferenciados. La acumulación de información socioeconómica y demográfica de la mayoría de estas zonas -permite ordenarlas bajo ciertos supuestos e identificar aquellas en peor situación relativa. Esta información primaria puede ser comparada y complementada con otras fuentes de información secundarias (ECH, Censo urbanístico, Censo de población), lo que genera un importante insumo para la toma de decisiones de política tanto a nivel central como territorial.

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 elegible de los distintos programas.

Ejemplo específico de utilización de esta información acumulada resultó un proyecto interno para identificar aquellos micro-territorios de Montevideo en peor situación social, en un sentido amplio. Su propósito fue aportar insumos para posibles decisiones de política a nivel central y local así como de mejorar los diagnósticos para realizar intervenciones de política eficientes en función de los objetivos que se planteen. Para ello se construyó un ordenamiento o ranking de las zonas relevadas según un conjunto de dimensiones, identificando así las “peores zonas” para la implementación de posibles programas con focalización territorial (como por ejemplo el “Plan 7 zonas”). Dicho ordenamiento permite ser visualizado en un mapa como el que se presenta a continuación, donde los polígonos más oscuros representan a los micro-territorios en peor condición.

Mapa 3. Ordenamiento de micro-territorios en peor condición de vulnerabilidad



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de DESyTC

Derivaciones de población elegible a programas sociales

Se han realizado derivaciones de población elegible a los programas prioritarios (Cercanías, Jóvenes en Red y UCC), a la Oficina de Derivaciones²⁰ y a OTEs del MIDES, a los programas piloto de discapacidad Artigas sin Barreras y Asistentes Personales (PRONADIS)²¹. 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. 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 una posible intervención.

A partir de la demanda puntual de los programas, desde la DESyTC se han realizado las derivaciones (listas de población elegible para cada programa) que estos han utilizado como uno de los orígenes de selección de su población.

Trabajo conjunto con otras instituciones

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

²⁰La 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.

²¹Cabe destacar que en el año 2014, se puso en funcionamiento, en conjunto con la división Monitoreo de DINEM y PRONADIS, el sistema de relevamiento y de información para el programa Asistentes Personales.

algunos proyectos, realizados en convenios con el IECON, con DINATEL y con la Intendencia de Montevideo.

- IECON, Universidad de la República: Montevideo Oeste: se realizó un convenio con el Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - UdelaR) cuyo objetivo era profundizar en el análisis de relaciones económicas y cadenas productivas territoriales de valor para promover el desarrollo local con inclusión social. El área de estudio fue una zona de barrios de Montevideo hasta la Ciudad del Plata (San José), que presentan poblaciones con situaciones socioeconómicas y vulnerabilidades sociales que las posicionan en desventaja respecto a los valores para el promedio de Montevideo (Eje Ruta 1 Montevideo Oeste – Ciudad del Plata).

Desde el MIDES se aportó información de registros administrativos y procesamiento de información de Censos y Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE. Además se diseñó y aplicó una encuesta a personas residentes en el territorio de estudio, denominada “Encuesta telefónica a población de la Región Oeste, 2014 (ETPRO, 2014)”. El objetivo de dicha encuesta fue profundizar perfiles y condiciones de la población, población empleada y desempleada, así como obtener información en temas de movilidad, conectividad y medios de transporte para desplazarse al trabajo, así como en temas relacionados con formación y capacitación para el trabajo. También se indagó sobre las percepciones respecto a las oportunidades de empleo y los problemas más relevantes para dichos barrios.

La encuesta tiene representatividad de toda la zona de estudio y de todos los estratos sociales. El trabajo de campo fue realizado por la División y la base de datos para realizar el sorteo aleatorio para la muestra se obtiene de una base de teléfonos fijos de ANTEL, además de la información con que cuenta el MIDES para los universos "más vulnerables" en los barrios de la zona de estudio. Los barrios en los que se realizaron las encuestas fueron Cerro, Casabó - Pajas Blancas, La Paloma - Tomkinson, Paso de la Arena y Ciudad del Plata. El número total de casos es de 1468 hogares, lo que implica información de 4832 personas.

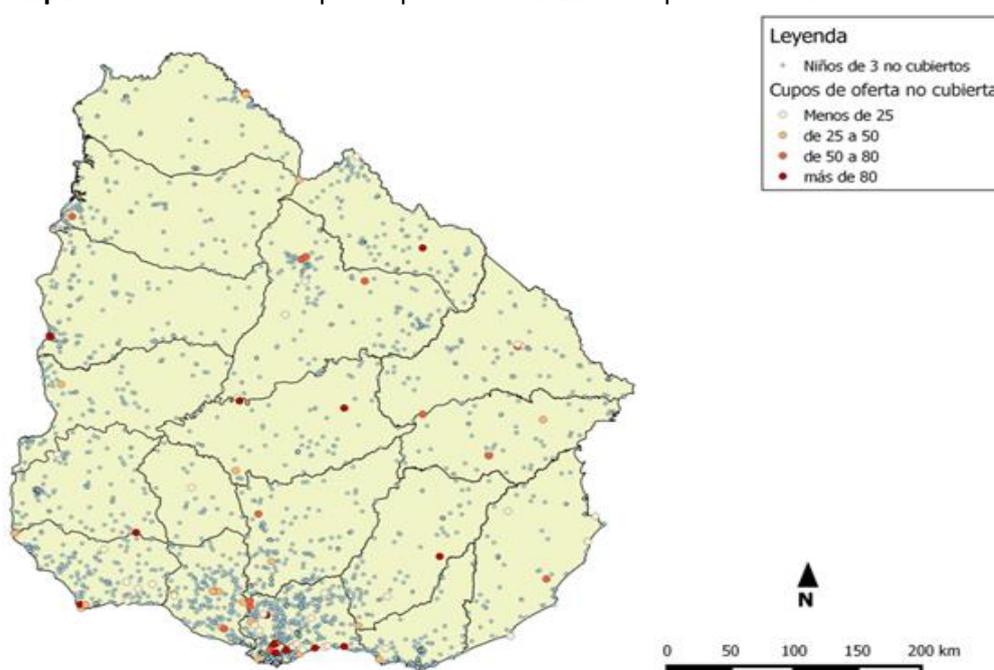
- DINATEL: el objeto de este trabajo fue realizar una estimación de la cantidad de beneficiarios potenciales para subvencionar un programa de inclusión que implica la distribución a los hogares de decodificadores externos que reciban la señal de TV digital convirtiéndola a una señal compatible. La estimación se realizó teniendo en cuenta el nivel de vulnerabilidad de los hogares planteándose varios posibles escenarios: hogares beneficiarios de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM –PE), hogares beneficiarios de TUS con monto simple o con monto duplicado.
- Intendencia de Montevideo: se brindó información a la Comisión Especial Ejecutora de Atención al PIAI (IM) de caracterización socioeconómica y sociodemográfica de los asentamientos Acosta y Lara y Santa Lourdes. El pedido de información tenía el objetivo de realizar intervenciones en los asentamientos.

Análisis socio-espacial para orientación de políticas

Se cuenta con capacidad para realizar análisis socio-espacial 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 geográfico sobre la potencial demanda y la localización óptima de nuevos centros CAIF constituye un ejemplo de este tipo. El objetivo del estudio fue estimar la demanda potencial de niños de 3 años, considerando la oferta de servicios y cupos actuales tanto de CAIF como ANEP para este tramo etario. De esta manera se cuantificó la oferta faltante para lograr una universalización del servicio. Como resultado se obtienen varios escenarios que pueden implicar la generación de nuevos centros CAIF, o combinar la oferta existente con la apertura de nuevos grupos para el nivel 3 años de ANEP.

Mapa 4. Análisis socio-espacial para la localización óptima de nuevos centros CAIF y ANEP



Fuente: DINEM-MIDES basado en datos de DESyTC

Sumado a este trabajo, se incorporó la realización de una encuesta telefónica con el objetivo de analizar la demanda potencial de los centros CAIF por parte de los hogares vulnerables en el Área Metropolitana de Montevideo (Montevideo y su Anillo Periférico). La encuesta indagó sobre los motivos de no asistencia de los niños a dichos centros.

Consideraciones finales

El trabajo de campo masivo del MIDES permitió actualizar información de hogares beneficiarios y potenciales beneficiarios de los programas, a la vez de mejorar la focalización de las transferencias monetarias del Plan de Equidad. Al momento, y desde 2011 se alcanzó la

actualización del 79% de los hogares que reciben AFAM-PE, constituyendo una importante herramienta de información y seguimiento de la política social.

Esto se tradujo en diversas potencialidades de uso de la información, como ser la derivación de población elegible a programas sociales y al trabajo a nivel interinstitucional, y la caracterización sociodemográfica a nivel micro territorial con diversas posibilidades de desagregación geográfica que es utilizada para la articulación local de políticas públicas y recursos del Estado.

Resulta conveniente mantener y potenciar las actuales capacidades de desarrollo del trabajo de campo en forma masiva, tanto sea para mantener estables los criterios de focalización de los programas, y/o para consolidar los resultados emergentes que la actualización de esta información permite.

OBSERVATORIO SOCIAL DE PROGRAMAS E INDICADORES

Introducción

Desde el año 2007, el MIDES desarrolla y pone a disposición de la ciudadanía el portal del Observatorio Social de Programas e Indicadores. El mismo se constituye como un sistema de acceso libre a través de su portal web, en el cual se sistematiza y difunde información que habilita al estudio de los procesos de bienestar y desarrollo del país, desde diversos enfoques y con distintas finalidades.

En el año 2014 el MIDES lanzó la versión 2.0 del Observatorio, resultante de un proceso de discusión sobre los cometidos del mismo, su marco conceptual y las características tecnológicas deseables. Dicha versión representó una mejora en relación a su antecesora en aspectos tales como usabilidad, integralidad y amplitud de la información, así como integración con herramientas tecnológicas que potencian el análisis de la información.

En esta sección se ofrece una descripción general del Observatorio Social y sus principales componentes, junto con algunas reflexiones resultantes del trabajo en la gestión de este sistema, referidas a los posibles usos de los sistemas de información para la gestión de las políticas sociales, las estadísticas sociales y la matriz de protección social.

Un sistema de información para el estudio del bienestar y el desarrollo

El Observatorio Social es concebido como un sistema de información para el abordaje analítico de los procesos de bienestar y desarrollo en Uruguay. Los sistemas de información, especialmente aquellos orientados a apoyar la gestión de las políticas sociales, pueden caracterizarse en función de varios criterios. Algunos criterios centrales a considerar son: el universo y las unidades de información comprendidas por el sistema, el origen de la información, y los usos y usuarios potenciales de la misma. Desde sus inicios, el Observatorio ha sido concebido como una herramienta de amplio alcance en cuanto a sus capacidades para el seguimiento de los procesos de bienestar y desarrollo, y en consecuencia el sistema se ha construido con base en definiciones amplias en relación a los criterios mencionados.

Cuadro 1. Universo y origen de la información integrada en el Observatorio Social

Universo/unidad de información	Origen de la información
Población/personas	Registros administrativos
	Relevamientos estadísticos (censos, encuestas)
Política/programas	Datos secundarios
	Datos primarios

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

El Observatorio Social reúne información referida principalmente a dos universos: la población, y la política. Sobre la población, se ofrece un amplio conjunto de indicadores que permiten su caracterización. Sobre la política, se pone el foco en las políticas sociales, ofreciendo datos que

permiten describir a los distintos dispositivos públicos que componen a la matriz de protección social uruguaya.

La información sistematizada en el Observatorio proviene tanto de registros administrativos, como de relevamientos realizados con fines estadísticos. Sus fuentes se constituyen tanto de datos secundarios como de relevamientos específicamente implementados para este sistema.

En cuanto a los potenciales usos y usuarios del sistema, también se adopta un enfoque amplio, como puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Usos y usuarios potenciales del Observatorio Social

Usos	Usuarios
Planificación y coordinación	Ámbitos institucionales e interinstitucionales de gestión de políticas sociales
Estudio e investigación	Academia, periodismo, áreas de investigación de organismos públicos
Acceso a recursos	Operadores de campo, población en general
Reutilización	Cualquier individuo, a partir de la reutilización del conjunto de datos disponibles en formatos abiertos
Transparencia	Ciudadanía en general

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

Por un lado, se busca que los insumos integrados en el Observatorio puedan aportar a diversos requerimientos de información del amplio conjunto de actores involucrados en la gestión de las políticas sociales. Complementariamente, estos insumos constituyen una valiosa fuente para la investigación en relación a los procesos de desarrollo y bienestar, sean con enfoque académico o periodístico. Por otro lado, a partir de la sistematización de información descriptiva acerca del vasto conjunto de servicios, programas y proyectos sociales que componen la matriz de protección social pública, se pretende aportar en la democratización del acceso efectivo por parte de la población a los mismos.

La amplia mayoría de los datos que se presentan en el sitio del Observatorio pueden descargarse en formato de datos abiertos, por lo cual los mismos pueden ser reutilizados por cualquier usuario con los fines que éste defina.

Por último, cabe señalar que la construcción y el mantenimiento del Observatorio Social constituyen un esfuerzo público en pro de la transparencia, aportando información para que cualquier individuo u organización pueda participar en el análisis y la interpelación de los procesos de desarrollo del Uruguay.

Atendiendo a todos los aspectos reseñados hasta aquí, el Observatorio Social se constituye como un sistema de información amplio, organizado con en tres componentes centrales: Sistema de Indicadores Sociales, Repertorio de Políticas Sociales y Repositorio de documentos sobre bienestar y desarrollo.

Cuadro 3. Los tres componentes centrales del Observatorio Social de Programas e Indicadores

<u>Componente Estadísticas</u>	<u>Componente Programas</u>	<u>Componente Documentos</u>
Sistema de Indicadores Sociales	Repertorio de Políticas Sociales	Repositorio de documentos sobre bienestar y desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Condiciones de vida de la población y contexto ✓ Diversidad de fuentes (MIDES, INE, BPS, BCU, etc.) ✓ Amplitud temática ✓ Más de 600 indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relevamiento de los componentes de la oferta pública social ✓ 21 organismos nacionales y 19 intendencias ✓ 395 programas nacionales y 365 programas departamentales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Amplitud temática y de fuentes para el estudio del bienestar ✓ Documentos de: planificación, diseño y marco normativo; evaluación, monitoreo y memorias; desarrollos conceptuales sobre bienestar; investigación aplicada y diagnósticos. ✓ Banco de documentos de evaluación y monitoreo de políticas sociales ✓ Más de 700 documentos

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

Si bien cada uno de los tres componentes tiene su especificidad y su valor en sí mismo, la complementariedad de todos ellos en el marco de un mismo sistema aporta a la integralidad en el uso de la información.

A su vez, con la mirada transversal y buscando la optimización de recursos, el sistema de administración del portal está diseñado pensando en el desarrollo de sub-portales temáticos. La herramienta de sub-portales permite generar sencillamente nuevos observatorios, que reproducen la lógica de la estructura por indicadores, programas y documentos, pero poniendo el foco en aspectos no necesariamente priorizados en el portal del Observatorio Social de Programas e Indicadores. Actualmente se encuentra en funcionamiento el sub portal Sistema de Información de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (SIGM) y se encuentran en etapa de desarrollo uno de Juventud y otro de Vejez.

En la actualidad el componente de Documentos se encuentra en etapa de redefinición, por lo que a continuación se describe en detalle el funcionamiento de los otros dos componentes, y se abordan algunas discusiones emergentes con base en el trabajo asociado a los mismos.

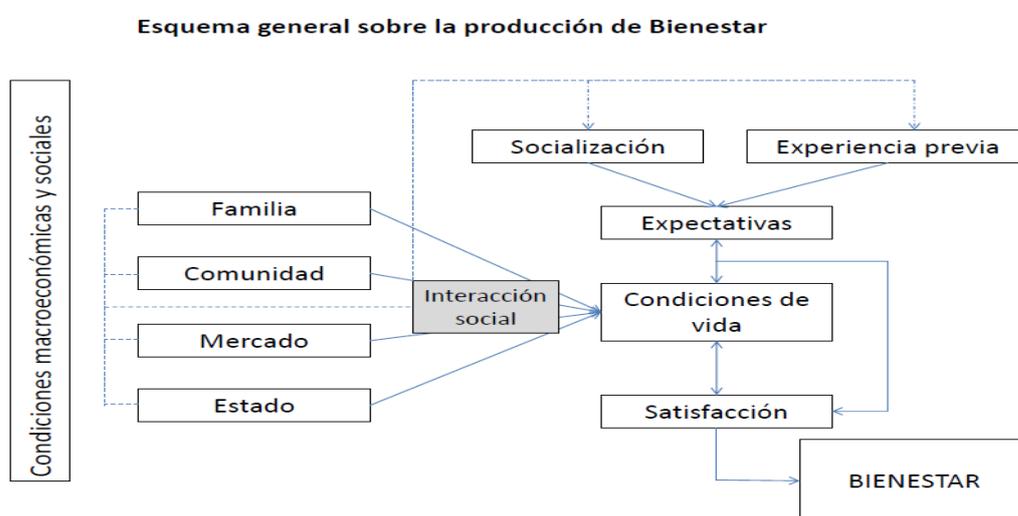
Componente de estadísticas: Sistema de Indicadores Sociales

Mediante el sistema de indicadores sociales se busca aportar información histórica y actualizada que habilite abordajes cuantitativos sobre los procesos de bienestar y desarrollo. Este sistema se compone por un conjunto de más de 600 indicadores que se actualizan periódicamente, en función de las diversas fuentes integradas en el Observatorio.

La construcción y actualización del componente de indicadores parte de una concepción compleja acerca del bienestar y el desarrollo. Desde este enfoque, el bienestar es el resultado

de procesos múltiples en los que intervienen determinantes contextuales, diversas instituciones a cargo de la producción y distribución del bienestar (estado, mercado, comunidad y familia), que a su vez son expresados y determinados en la interacción social y en la construcción de expectativas. En atención a ello, un sistema de indicadores orientado al seguimiento de los procesos de bienestar, si bien aporta un cúmulo de datos (indicadores) parciales sobre estos procesos, en su conjunto deberá propender a construir una mirada que dé cuenta de la complejidad de este fenómeno. En su conjunto, este sistema de indicadores apunta a habilitar el estudio del bienestar atendiendo a las diversas instituciones que intervienen en su producción y bienestar, a los procesos involucrados en este sentido, a las estructuras de oportunidades y riesgos que enfrentan de formas diferenciales los distintos grupos de población, así como a los resultados efectivamente obtenidos por los individuos en materia de bienestar y ejercicio de derechos.

Figura 1. Esquema general sobre la producción y distribución del bienestar



Fuente: DINEM-MIDES, con base en Marco conceptual del Sistema de Indicadores Sociales del Observatorio Social de Programas e Indicadores

A partir de este marco, los indicadores se orientan a dar cuenta de: las condiciones macroeconómicas, ambientales y sociodemográficas que determinan las posibilidades de producción y distribución del bienestar; procesos de interacción e integración social; el desempeño de instituciones como la familia, la comunidad, el mercado y el estado en la materia; así como el desempeño efectivo de las personas y el país en términos de bienestar o condiciones de vida.

A efectos de transmitir la información en la forma más clara posible, el sitio del Observatorio presenta sus indicadores organizados en una estructura de temas y módulos.

Los temas se corresponden con las principales dimensiones del bienestar y los factores contextuales que determinan su producción y distribución. Por su parte, los módulos se corresponden o bien a temáticas que no constituyen estrictamente una dimensión del

bienestar, o a indicadores construidos a partir de fuentes de información cuya actualización no se prevé realizar en el corto plazo.

Cuadro 4. Listado de temas y módulos de indicadores

Temas	Módulos
<i>Determinantes de contexto</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza
<ul style="list-style-type: none"> • Contexto sociodemográfico • Macroeconomía • Medioambiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos de Desarrollo del Milenio • Vejez y envejecimiento • Conteo de personas en situación de calle
<i>Dimensiones de bienestar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Protección y seguridad social
<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Salud • Trabajo • Vivienda y hábitat • Ingresos • Seguridad ciudadana • Tecnologías de la información y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público social • Encuesta de Uso del Tiempo • Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones • Censos 2011

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

En términos generales, los indicadores que componen los distintos temas y módulos constituyen un insumo para la medición del bienestar alcanzado por los individuos y por la sociedad en su conjunto. Ahora bien, un abordaje analítico serio sobre el desarrollo necesariamente deberá atender al hecho de que los procesos de producción y distribución de bienestar alcanzan de formas diferenciales a los distintos sectores de la sociedad. De este modo, el estudio del bienestar debe poner el foco en la desigualdad como un fenómeno que implica procesos injustos que afectan sistemáticamente a determinados sectores y como una limitante para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Sin necesidad de teorizar al respecto, pueden identificarse algunas dimensiones que sistemáticamente estructuran la diferenciación en el acceso al bienestar. Estas dimensiones se plasman de forma transversal en los temas y módulos del sistema de indicadores, a los efectos de facilitar las brechas en el acceso a las distintas áreas del bienestar. Así, siempre que sea posible, los indicadores se presentan con aperturas según: Ascendencia étnico racial; Sexo; Edad; Nivel educativo; Zona geográfica; Nivel de ingresos.

Complementariamente, se ofrece información sobre los esfuerzos públicos en materia de desarrollo social. Así es que en los distintos temas se incluyen indicadores sobre procesos y resultados de acciones del Estado en la materia. Asimismo, los módulos de Gasto Público Social y de Protección y Seguridad Social ofrecen información, desde distintos ángulos, también referida a la acción pública.

Por último, los módulos también ofrecen insumos como para realizar abordajes integrales específicos sobre los procesos de bienestar. El módulo de Objetivos de Desarrollo del Milenio, por ejemplo, ofrece un set de indicadores de seguimiento de la agenda internacional comprometida en este sentido. En tanto el módulo de Pobreza ofrece información actualizada

sobre la incidencia, evolución y distribución de la misma, tanto desde el enfoque monetario como a partir de enfoques multidimensionales.

La producción de información y sus desafíos

La elección de las dimensiones del bienestar social a ser monitoreadas se conjuga con el trabajo de definición y construcción de los indicadores más pertinentes para reflejar el estado y la evolución de la temática. Para ello es necesaria la utilización de fuentes de información confiables, y estables en el tiempo.

Las fuentes de información utilizadas pueden dividirse en dos tipos: por un lado las encuestas específicas y censos y por el otro, los registros administrativos. En cuanto a las encuestas específicas la principal fuente de información es la ECH realizada anualmente por el INE. Esta encuesta, representativa de la población de todo el país desde 2006, permite abarcar las temáticas asociadas a contexto sociodemográfico, caracterización de los hogares, mercado laboral, empleo, ingresos, vivienda, TICs. A nivel nacional los Censos de Viviendas, Hogares y Personas son también una fuente importante de trabajo, que permiten por ejemplo elaborar indicadores multidimensionales como las Necesidades Básicas Insatisfechas. Otras encuestas específicas trabajadas son: Encuesta Nacional de Juventud (ENAJ); Encuesta de Uso del Tiempo; Encuesta Nacional de Prevalencia de situaciones de Violencia Basada en Género y Generaciones; Encuesta Nacional de Salud, Nutrición y Desarrollo Infantil; Encuesta de Usos de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; Encuesta Longitudinal de Protección Social.

Los registros administrativos son utilizados mayoritariamente para introducir datos de cobertura, de recursos y resultados de las acciones del Estado. Así por ejemplo son utilizados registros de cobertura de programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (provenientes de la División de Monitoreo); registros de cobertura y montos promedios de las prestaciones del BPS; registros educativos de las diversas áreas de ANEP, el MEC o UDELAR, entre otras, o; registros del Ministerio de Salud Pública (MSP), entre los que se incluyen las estadísticas vitales y encuestas específicas realizadas por la institución como son la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades Crónicas No Transmisibles y la Encuesta de lactancia, estado nutricional y alimentación complementaria.

La multiplicidad de fuentes enumeradas da cuenta de la presencia de múltiples organismos produciendo y sistematizando información sobre el área social. Esta complejidad representa un desafío para la sistematización de indicadores de monitoreo del bienestar social. Se entiende que este desafío debe ser abordado desde una coordinación en el marco del Sistema Estadístico Nacional (SEN). Este sistema, de forma similar a lo que acontece en los países de la región, se encuentra frente a la necesidad de integrar un número creciente de datos sobre temáticas cada vez más amplias²², recurriendo a las fuentes más tradicionales como Encuestas

²² En ocasiones se alude a 'Revolución de los datos' para referir a la idea de explosión del volumen de datos, la velocidad en que se ponen en producción, el número de productores, la difusión de los datos y la gama de asuntos sobre los que existe información, proveniente de las nuevas tecnologías y otras fuentes, como los datos cualitativos provenientes de bases con opiniones subjetivas de los ciudadanos.

y Censos e incorporando otras más novedosas como los datos provenientes de fuentes no oficiales y la mayor explotación de registros administrativos (CEPAL, 2015).

En vistas de este panorama, la construcción de un sistema de indicadores sociales requiere de la consolidación de acuerdos inter-institucionales orientados a generar una mayor eficiencia en la producción, difusión y transparencia de la información del área social, siendo este insumo fundamental para el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas sociales llevadas a cabo desde el Estado. En este sentido, el SEN es identificado como un ámbito privilegiado para esta articulación inter-institucional.

Componente Programas: Repertorio de Políticas Sociales

El componente de programas se orienta a ofrecer un panorama exhaustivo acerca de los múltiples dispositivos (programas, servicios, proyectos) que componen la matriz pública de protección social. Este componente se nutre de los sucesivos relevamientos llevados adelante por el Repertorio de Políticas Sociales (RPS), el cual se constituye como un sistema de información sobre el conjunto de intervenciones que realiza el Estado en materia social, operativo desde el 2006, orientado por los siguientes cometidos:

- Relevar, sistematizar y difundir de forma periódica información sobre proyectos, programas y políticas sociales llevadas adelante por el Estado uruguayo, tanto a nivel nacional como departamental.
- Abastecer de información actualizada y confiable sobre políticas sociales a espacios de articulación y toma de decisión en la materia –Gabinete Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, MIDES, entre otros-.
- Administrar un archivo histórico que dé cuenta de la evolución de la matriz de protección social uruguaya.
- Promover la elaboración de estudios e informes sobre la protección social en el Uruguay.
- Administrar una red de referentes institucionales de políticas sociales públicas en apoyo a la gestión y coordinación interinstitucional.

Desde su creación, el trabajo del RPS se ha estructurado en diferentes olas de relevamiento de información, tanto en instituciones nacionales como departamentales. Al 2014, el RPS cuenta con 3 olas de relevamientos concluidas y una ola de relevamiento en curso.

El último relevamiento cerrado, realizado entre los años 2012 y 2013, recogió información para 395 programas nacionales y 365 programas departamentales, correspondientes a 22 instituciones de alcance nacional (Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Personas Públicas no estatales) y las 19 intendencias departamentales. En el relevamiento en curso en 2014 se han identificado 330 programas gestionados por 23 organismos.

La última actualización de la oferta programática nacional, comenzada en el año 2014, se cerró en marzo de 2015. En dicho proceso se sistematizó información sobre 330 iniciativas sociales

pertenecientes a 23 instituciones de alcance nacional (Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Personas Públicas no estatales).

Cuadro 5. Acumulado de relevamientos nacionales y departamentales, 2006-2015

Ola	Año de realización	Año de referencia	Organismos nacionales		Gobiernos departamentales	
			Cantidad organismos	Cantidad de programas	Cantidad organismos	Cantidad de programas
1era	2006-2008	2005-2008	-	-	18	306
	2006	2005	12	137	-	-
2da	2009	2008	18	392	-	-
3era	2012-2013	2011	22	395	19	365
4ta	2014-2015	2014	23	330	-	-

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

El RPS estructura sus relevamientos en función de un esquema organizativo compuesto por cuatro tipos de unidades de información que pueden ser ordenadas de forma jerárquica siguiendo la lógica organizativa de la administración pública, a saber: Incisos; Unidades ejecutoras y direcciones; líneas de acción (programas, proyectos y servicios que ofrecen algún bien o servicio a la población); y centros de atención.

i. Incisos u organismos: se incluyen todas aquellas instituciones estatales que implementan líneas de acción a través de las cuales se ofrece algún servicio o prestación a la población en el campo de lo social. Se consideran incisos ministeriales, entes autónomos, servicios descentralizados, personas públicas no estatales e intendencias departamentales. Actualmente, el RPS cuenta con información sobre 23 instituciones de alcance nacional y sobre las 19 intendencias departamentales.

ii. Unidades Ejecutoras o Direcciones: los diferentes incisos están organizados por Unidades Ejecutoras de gasto y/o Direcciones, dicho nivel se constituye como la segunda unidad de información del RPS ya que de las mismas dependen las diferentes líneas de acción (programas, proyectos e iniciativas sociales).

iii. Líneas de acción (programas, proyectos y/o iniciativas sociales): los programas, proyectos y/o iniciativas sociales ejecutadas por las diferentes Unidades Ejecutoras/Direcciones se constituyen como la unidad de información central del RPS. Los criterios generales y específicos utilizados para definir la inclusión de una línea de acción en el relevamiento son los siguientes:

I. Que contemple un determinado fin social, entendiéndolo a éste como la búsqueda del bienestar, la integración y la inclusión social; conceptos redefinidos históricamente por cada sociedad en una determinada etapa de su desarrollo.

II. Que se enmarque al menos una de las sectoriales de política de la matriz de protección social definidas por el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales a través de sus sucesivas planificaciones estratégicas: Plan de Equidad (2007), Reforma Social (2011).

III. Que oriente sus acciones con base en una lógica de intervención clara, en términos de diagnóstico, objetivos, población objetivo y actividades.

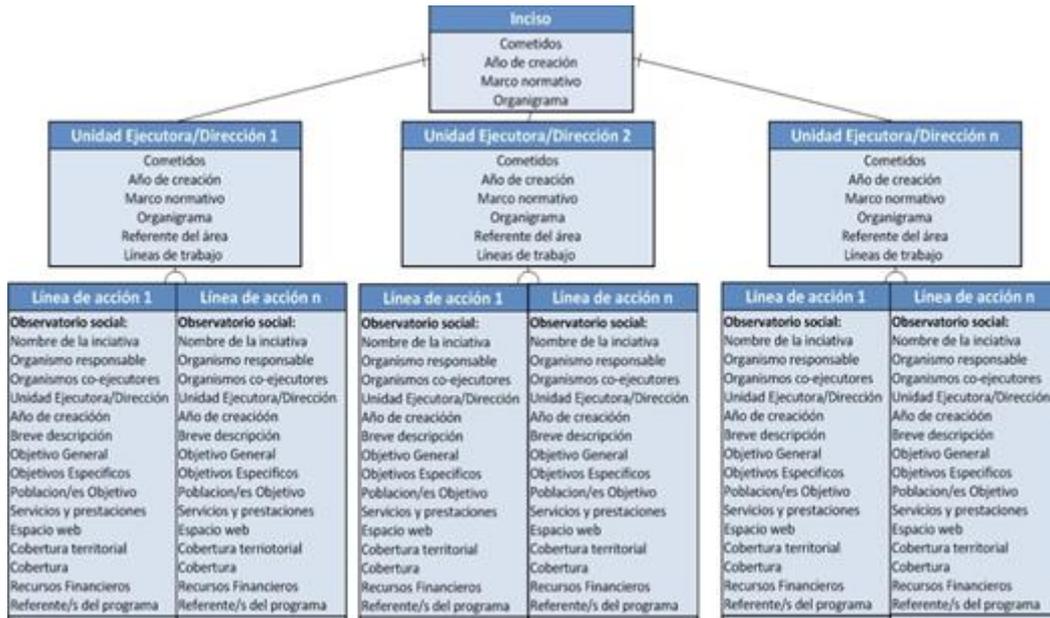
IV. Que reúna un conjunto de recursos económicos, humanos y materiales que den sustento a las actividades necesarias para brindar las prestaciones que ofrece.

V. Que ofrezca uno o un conjunto de bienes, servicios y/o prestaciones a la población.

La heterogeneidad que caracteriza a las iniciativas desarrolladas por el Estado a través de las diferentes instituciones que lo conforman, así como la ausencia de una estructura común de organización de dichas instituciones para ejecutar programas, proyectos e iniciativas sociales se ha constituido como un gran desafío para el RPS. Dicho desafío ha sido una constante presente en todas las olas de relevamiento que se han implementado en los últimos diez años.

Sobre las diferentes unidades (incisos, unidades ejecutoras/direcciones y líneas de acción) se sistematizan diferentes dimensiones de información, atendiendo a los cometidos del RPS. Dichas dimensiones son detalladas en el siguiente diagrama.

Figura 2. Dimensiones de relevamiento para las distintas unidades de información



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

Si bien el RPS recoge periódicamente información a nivel de incisos y unidades ejecutoras, el portal del Observatorio pone el foco en las líneas de acción. Se muestra entonces para cada línea de acción (programa, servicio, proyecto) información correspondiente a un set de dimensiones que en su conjunto da cuenta, de forma muy sintética, de los marcos lógicos que orientan las actividades de cada una de las líneas de acción relevadas. A los efectos de favorecer el abordaje integrado de la información que se recoge individualmente para cada programa, la información se construye y organiza en la web en función de los preceptos políticos definidos por la inter-institucionalidad pública en materia social.

Los criterios con los que se clasifican las diferentes líneas derivan entonces de los preceptos establecidos en el Plan de Equidad (CNPS, 2007) y en La Reforma Social (CNPS, 2011). Al igual que en los componentes de indicadores y de documentos, los programas se organizan según temas y módulos. Los temas se corresponden con las sectoriales políticas que componen la matriz de protección social (y que en buena medida se corresponden con los derechos sociales). En tanto que los módulos se corresponden con poblaciones y riesgos específicos identificados como prioritarios desde la planificación política para la protección social. Complementariamente, a la organización según temas y módulos se suma la posibilidad de consultar información en función de si las líneas de acción operan de forma focalizada o no, y según el organismo responsable de su implementación. En función de lo antedicho, la información sobre los programas, servicios y proyectos relevados por el RPS se organiza en el portal del observatorio atendiendo a las categorías que se muestran en el siguiente cuadro.

Figura 3. Categorías de organización de la información en el Observatorio Social

Temas (sectoriales de la matriz de protección social)	Módulos (poblaciones priorizadas)	Módulos (riesgos priorizados)	Focalización	Organismos		
Alimentación	Primera infancia	Consumo problemático	Programas Focalizados	ANEP	MEC	PNEL
Atención integral	Infancia	Situación de calle	No focalizados	ANV	MGAP	Presidencia
Educación	Adolescencia	Maltrato, abuso y violencia		BPS	MTSS	UdelaR
Mercado laboral	Juventud	Conflicto con la ley penal		Centro ceibal	MSP	MDN
Participación social y Cultura	Vejez	Vulneración de derechos de NNA		Fondo de solidaridad	MTSS	ASSE
Salud	Discapacidad	Desvinculación educativa		INAU	M. Turismo	Intendencias departamentales
Seguridad social	Mujeres	Precariedad laboral		INC	MVOTMA	
Vivienda y hábitat	Etnia-Raza			INEFOP	M. Interior	
				MIDES	MEVIR	

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Observatorio Social

Desafíos para la matriz de protección social

La información sistematizada por el Repertorio de Políticas Sociales, sobre las iniciativas en el campo social puede resultar útil para obtener un diagnóstico aproximado al funcionamiento y dar cuenta de algunas particularidades que caracterizan la matriz de protección social del país. Los sucesivos relevamientos dan cuenta de una matriz de protección compleja, signada, entre otros, por los siguientes aspectos:

Multiplicidad de iniciativas. Existe una gran cantidad y diversidad de iniciativas sociales vigentes. El relevamiento cerrado en 2013 recogió información para 395 iniciativas gestionadas por organismos de alcance nacional y 365 a cargo de las 19 intendencias departamentales.

Coexistencia de amplios conjuntos de iniciativas universales e iniciativas focalizadas. La matriz de protección social integra un vasto conjunto de iniciativas focalizadas en poblaciones vulnerables, junto con un también vasto conjunto de iniciativas de orientación universal. El relevamiento cerrado en 2013 incluyó 203 programas de tipo universal y 192 focalizados.

Multiplicidad de instituciones involucradas en la matriz de protección social. En el último relevamiento cerrado, se recogió información para 22 organismos nacionales y 19 intendencias departamentales que llevan a cabo programas, servicios y/o proyectos sociales. El número de instituciones involucradas en la gestión de programas y servicios aumenta si se consideran las instituciones que participan en calidad de co-ejecutoras de las iniciativas.

Diversidad de arreglos organizativos para la implementación. Frecuentemente, la implementación de las iniciativas relevadas involucra la participación de más de un organismo. Entre las 395 iniciativas a cargo de organismos de alcance nacional, 6 de cada 10 implican algún nivel de co-ejecución entre dos o más organismos. Este panorama se acentúa entre aquellas iniciativas de tipo focalizado. Asimismo, aproximadamente una de cada cuatro iniciativas involucra la participación de actores no estatales para su implementación (generalmente, OSCs), panorama que también se acentúa en el caso de los programas focalizados.

Amplitud y diversidad temática. La matriz de protección social uruguaya comprende una amplia variedad de poblaciones, temas y riesgos abordados. El cuadro siguiente ofrece información acerca de la cantidad de iniciativas relevadas, según la sectorial en la que opera, las poblaciones priorizadas y/o los riesgos sociales abordados.

Cuadro 6. Distribución de iniciativas sociales según áreas sectoriales, poblaciones y riesgos*

Áreas		Poblaciones		Problemáticas	
Educación	155	Primera infancia	32	Desvinculación educativa	62
Participación Social y Cultura	63	Infancia	78	Precariedad laboral	41
Trabajo y Empleo	56	Adolescencia	115	Vulneración de derechos de NNA	32
Salud	50	Juventud	147	Conflicto con la ley penal	21
Atención integral	44	Vejez	19	Situación de calle	12
Vivienda y hábitat	31	Discapacidad	35	Maltrato, abuso y violencia	12
Seguridad Social	15	Mujeres	30	Consumo problemático	9
Alimentación	8	Etnia-Raza	5		

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de relevamiento 2014 del RPS. N=330 casos.

*Las iniciativas pueden estar presentes en más de una categoría al mismo tiempo

Largo recorrido histórico: coexistencia de elementos de larga data con iniciativas recientes. La matriz de protección social uruguaya articula en su interior los resultados de un largo recorrido histórico. Por un lado, siguen vigentes varios dispositivos de larga data, originados en la primera mitad del siglo pasado, tal es el caso de la pensión por Vejez o Invalidez (no contributiva) creada en el año 1919 y del Sistema Nacional de Comedores creado en el año 1932. Complementariamente, existe un gran conjunto de iniciativas de creación reciente, lo que da cuenta de un dinamismo y una tendencia a la proliferación que se acentúa a partir del año 2005 y que alcanza a todas las áreas de la protección social y a casi todas las instituciones involucradas en ella.

Por otra parte, las iniciativas presentan algunos rasgos diferenciales según el periodo histórico en que hayan sido concebidas. Así, las iniciativas de más larga data son en su mayoría de tipo universal, y se asocian a los servicios tradicionales de salud, educación y seguridad social. En tanto que las iniciativas de creación reciente adoptan en mayor medida estrategias de intervención focalizadas e involucran mayores niveles de co-ejecución interinstitucional.

La alta complejidad de la matriz de protección social pone de relieve la necesidad de consolidar capacidades interinstitucionales robustas que favorezcan la gestión eficaz y eficiente de los recursos. Los datos recogidos en los sucesivos relevamientos del RPS permiten señalar algunos riesgos que precisamente desafían a estas capacidades.

Por un lado, la multiplicidad de iniciativas y actores, sumada a la poca frecuente existencia de planes amplios que articulen diversos programas y servicios en su interior, se traduce en algunos casos en el solapamiento de iniciativas actuando sobre una misma temática o población. En tanto que la proliferación de iniciativas interviniendo sobre una misma problemática, sin las articulaciones y planificaciones necesarias, no garantiza un abordaje eficiente ni suficiente de las problemáticas que se busca superar. Más bien, se condiciona el desempeño conjunto de las iniciativas que componen a la matriz de protección social.

Por otra parte, frecuentemente los programas formulan sus objetivos y definen a su población objetivo en términos amplios y, sin embargo, su desempeño en términos de cobertura de población son limitados. Ello debería llevar a considerar la posibilidad de, o bien formalizar una definición más estricta de objetivos y población objetivo, o bien ampliar las capacidades de cobertura de los programas.

Otro asunto crítico es el de la articulación entre los distintos dispositivos en términos de trayectorias. Los sucesivos relevamientos del RPS, así como otros estudios y evaluaciones, señalan la necesidad de fortalecer, por un lado, la articulación horizontal entre el conjunto de dispositivos focalizados de la matriz de protección social, así como también la capacidad de estos dispositivos de promover trayectorias de integración hacia los servicios universales (articulación vertical).

Algunas instituciones han asumido en buena medida para sí, la responsabilidad de la atención a los sectores más vulnerables de la sociedad. Estos son los casos, por ejemplo de INAU y MIDES. En la medida que las restantes instituciones no desarrollen las capacidades para asumir la plena inclusión de estos sectores a sus servicios, se enfrenta el riesgo de avanzar en una polarización de la protección social, consolidando la existencia de instituciones “para pobres”.

En el plano de la institucionalidad, en buena medida la matriz se compone por iniciativas de institucionalidad débil (en términos, por ejemplo, de marco normativo, presupuesto u organigrama). Asimismo, aún existen grandes desafíos en cuanto a instalar una cultura de evaluación y monitoreo, sin la cual no es posible valorar a ciencia cierta el desempeño de las iniciativas tanto individualmente como en su conjunto.

Todo ello reafirma la necesidad de consolidar las capacidades interinstitucionales para la planificación e implementación de las políticas sociales.

PROGRAMAS

DIVISIÓN PROTECCIÓN INTEGRAL EN SITUACIONES DE VULNERACIÓN

Los programas presentados en el siguiente apartado remiten institucionalmente a la División Protección Integral en Situación de Vulneración, los mismos son presentados agrupados en dos ejes sustantivos: programas que otorgan transferencias monetarias y programas promocionales, de acompañamiento y atención a personas que se encuentran en situación de vulneración.

Con relación al primer eje, Uruguay presenta una amplia y profunda tradición en materia de transferencias monetarias. En particular, en lo que refiere al sistema de Seguridad Social, el país ha construido un sistema de transferencias contributivas vinculadas al empleo formal, así como también prestaciones para quienes no mantienen vínculo formal con el mercado de trabajo. Estas últimas generalmente se encuentran orientadas a sectores en situación de vulnerabilidad, expuestos a riesgos o que sufren daño de la materialización de esos riesgos que afectan su capacidad de generación autónoma de ingresos. Las transferencias monetarias – dirigidas a esta población– son un punto de apoyo, que si bien no dan respuesta a todos los riesgos sociales, juegan un papel central en los servicios sociales de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) y pueden configurar el primer paso en procesos más amplios en materia de restitución de derechos.

En esta línea y remitiendo al primer eje señalado, se presenta a continuación información para tres programas de transferencias monetarias: Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE), Tarjeta Uruguay Social (TUS) y Asistencia a la Vejez (AV); para luego dar paso a otros tres programas de la División: Atención a las Personas en Situación de Calle, Identidad, Programa de Violencia Basada en Género y Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana.

TRANSFERENCIAS MONETARIAS NO CONTRIBUTIVAS

Las transferencias monetarias no contributivas son una herramienta que contribuye a la integración de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica a la Matriz de Protección Social, al tiempo que juegan un papel fundamental en la capacidad que tiene el Estado de incidir en la distribución del ingreso. En Uruguay, estas transferencias han sido una herramienta que ha permitido la redistribución vertical, dirigiendo una parte del gasto social hacia las personas menos favorecidas con el propósito de aliviar y atender situaciones de privación²³.

En Uruguay el componente no contributivo del sistema de protección social se ha ido ampliando, primero con el PANES y luego con el Plan de Equidad. Esto ha permitido que una proporción mayor de la población acceda a un conjunto de bienes y servicios, y de prestaciones monetarias, al tiempo que su incidencia redistributiva ha colaborado al descenso sostenido de la pobreza y desigualdad de ingresos. Como ya fue señalado en el Informe MIDES 2011-2012, Colafranceschi, Dean y Vigorito (2013) encuentran que AFAM-PE y TUS en conjunto conducen a una reducción de la incidencia de la pobreza en un 10%, contribuyendo también en la reducción de la severidad de la pobreza. Es decir que, un 10% de los hogares que hubieran sido pobres, logra superar la situación de pobreza luego de recibir las transferencias no contributivas, al tiempo que otro tanto acorta la distancia respecto a la línea de pobreza. En relación a la desigualdad, Amarante, Colafranceschi y Vigorito (2011) encuentran efectos comparables a la contribución del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF), aportando en la reducción de casi un punto del índice de Gini.

Un elemento central que ha contribuido a la implementación de los programas de transferencias monetarias ha sido la homogenización en los criterios de selección de la población vulnerable, a través del índice de Carencias Críticas (ICC).

Las siguientes secciones presentan información resultante del seguimiento y evaluación de los principales programas de transferencias no contributivas del país, esto es: Asignaciones Familiares-Plan de Equidad, Tarjeta Uruguay Social y Asistencia a la Vejez.

²³ Transferencias monetarias no contributivas son aquéllas que no requieren que quienes vayan a percibir la prestación hayan realizado ni estén realizando aportes a la Seguridad Social para poder acceder a la misma.

Presentación del Programa

En el año 2008, con la puesta en marcha del Plan de Equidad²⁴ se crea un nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM-PE), normada a partir de la Ley N° 18.227²⁵. A partir de dicha Ley, las AFAM-PE se consolidan como una transferencia monetaria no contributiva, ampliando considerablemente la cantidad de beneficiarios, cambiando el criterio de acceso al beneficio. Lo cual estuvo acompañado también de una mejor focalización para alcanzar a los hogares en peor situación socioeconómica.

Las AFAM-PE están dirigidas a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuentan con menores de 18 años y/o embarazadas y tienen por objetivo mejorar los ingresos monetarios de dichos hogares al tiempo que busca incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y promover los controles de salud de niños, niñas, adolescentes y embarazadas.

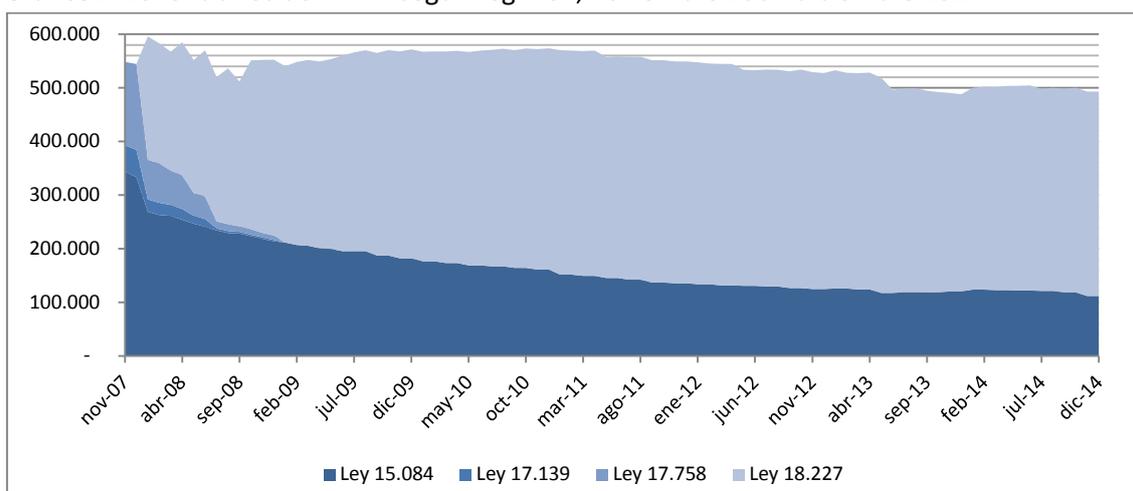
La transferencia es gestionada en forma conjunta entre el BPS y el MIDES. Existen dos vías de ingreso al programa: a partir de una declaración jurada realizada por el hogar en BPS, o a partir de una solicitud de visita o relevamiento en el territorio llevado a cabo por el MIDES. En la visita, al igual que en los mostradores del BPS, se relevan las condiciones socioeconómicas del hogar, lo que permite calcular el Índice de Carencias Críticas (ICC), de este modo se aplican los umbrales de corte que determinan la selección de los hogares elegibles para el programa. Adicionalmente, el BPS controla que los hogares no superen el umbral de ingresos per cápita establecido, así como la comprobación de otros requisitos asociados, tanto para el ingreso como para el mantenimiento de la prestación (por ejemplo, control de contraprestaciones en educación, certificación de tenencia de los menores, etc.).

²⁴El Plan de Equidad se implementó a partir del 2008 y tuvo como objetivo “Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a servicios sociales universales, ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas”. A partir del mismo se modifica el régimen de Asignaciones Familiares, incorporando cambios en los criterios de selección, una nueva concepción de hogar, así como modificaciones en los montos y contraprestaciones.

²⁵ En Uruguay el régimen contributivo de Asignaciones Familiares tiene sus orígenes en el año 1943 a través de la Ley N° 10.499 que establece una transferencia monetaria en función de la cantidad de niños y adolescentes en el hogar para los trabajadores formales. En el año 1980 se amplía la cobertura con la Ley N° 15.084, pasando a ser beneficiarios todos los hijos menores de edad de trabajadores formales cuyos ingresos no superasen un tope máximo de ingresos. Desde el año 1999 el componente no contributivo del régimen de Asignaciones Familiares cobró mayor fuerza comenzando a orientarse la focalización hacia los hogares de menores ingresos. Con la Ley N° 17.139 del año 1999 y la Ley N° 17.748 del año 2003, se incorporan al régimen los hogares de menores recursos, independientemente de la vinculación de sus miembros con el mercado de empleo. Con la implementación de las AFAM PE (Ley N° 18.227), en el año 2009 se derogaron las leyes previamente mencionadas con excepción de Ley N° 15.084, que regula el pilar contributivo del sistema. De las dos leyes citadas del 99 y 2003 una creo que es para madres solas y la otra para menores recursos, revisar

Tal como ya se mencionó, a la fecha existen dos tipos de asignaciones familiares: aquellas otorgadas en el marco de la Ley N° 15.084 (AFAM), y las otorgadas en el marco del Plan de Equidad, Ley N° 18.227(AFAM-PE). En el Gráfico1 se muestra la evolución las asignaciones familiares según régimen desde noviembre del año 2007 hasta diciembre del año 2014. Se observa un aumento sostenido de la proporción de los beneficiarios de AFAM-PE con respecto a las modalidades anteriores, llegando a representar 400 mil personas beneficiarias en 2014. Por su parte, las Asignaciones Familiares de la Ley N° 15.084 han ido disminuyendo su peso en los últimos años. En total son casi 500 mil las personas beneficiarias de dichas asignaciones a diciembre del año 2014²⁶.

Gráfico1. Beneficiarios de AFAM según régimen, noviembre 2007-diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del BPS

Las AFAM-PE distinguen varios tipos de beneficiarios los cuales se presentan en el

Cuadro 1. El monto total de la prestación por hogar varía según la cantidad de embarazadas, menores en edad escolar y menores en edad liceal que residan en el hogar, de acuerdo a una escala de equivalencia²⁷ (EE) de 0,6. Lo que significa que el monto total recibido por hogar no es directamente proporcional a la cantidad de menores que lo integran, sino que los montos se calculan utilizando un coeficiente que intenta reflejar los gastos en que incurre un hogar en función de la cantidad de miembros, para satisfacer sus necesidades básicas.

²⁶Por información referida a las asignaciones familiares de la Ley N° 15.084, puede consultarse el Anuario Estadístico del BPS (<https://www.bps.gub.uy/1920/boletin-estadistico.html>).

²⁷ $AFAM_{hogar} = M_p * (men18)^{0,6} + M_s * (mensec)^{0,6}$ donde $AFAM_{hogar}$ es el monto total recibido por el hogar por concepto de Asignaciones Familiares PE, M_p es el monto básico de la prestación (\$1299,0 en 2016), M_s el monto de complemento para quienes asisten a enseñanza secundaria (\$556,7 en 2016), $men18$ la cantidad de menores de 18 años en el hogar, y $mensec$ la cantidad de personas menores de 18 años que asiste a enseñanza secundaria.

Cuadro 1. Tipos de beneficiarios AFAM-PE según si el monto está sujeto a escala de equivalencia (EE)

Tipos de Beneficiarios	Descripción	Sujeto a EE
Pre – Natales	Mujeres embarazadas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica	Sí
Menores en edad pre-escolar	Menores en edad pre-escolar, 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 INAU	Menores Internados tiempo completo en establecimientos del INAU e instituciones en convenio con el mismo	No
Menores en Educación media o superior (complemento)	Menores que deberán acreditar estar cursando educación media o superior	Sí
Personas con discapacidad	Personas con discapacidad, con independencia del cobro de pensión por discapacidad.	No

El valor de la transferencia se actualiza conforme a la variación del Índice de Precios al Consumo (IPC) y en las mismas oportunidades en que se ajustan las remuneraciones de los funcionarios públicos de la Administración Central. En el [Cuadro 2](#) se presentan los montos definidos en cada año desde la creación de las AFAM-PE.

Cuadro 2. Montos de AFAM-PE según tipo de beneficiario, 2008-2014

Descripción	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PE – Menores no discapacidad	700	764,34	809,44	865,53	939,97	1010,27	1096,35
PE – Liceal	1000	1091,92	1156,35	1236,48	1342,82	1443,25	1566,22
PE – Discapacidad	1000	1091,92	1156,35	1236,48	1342,82	1443,25	1566,22
PE – INAU	700	764,34	809,44	865,53	939,97	1010,27	1096,35

Fuente: DINEM-MIDES,, con base en datos administrativos de BPS

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, si en un hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica hay una persona que asiste a educación primaria y otra que asiste a educación media dicho hogar recibirá \$2.132. En tanto que un hogar también vulnerable, con 3 personas asistiendo a la escuela y 2 al liceo, recibirá \$ 3.592 por concepto de AFAM-PE. No todos los beneficiarios están sujetos a la mencionada escala; en particular, no están sujetos a la misma los menores que se encuentran bajo la tutela de INAU y las personas con discapacidad.

Cuadro3. Monto recibido por el hogar según cantidad de menores y nivel educativo, 2014

		Educación Media								
		hijos	0	1	2	3	4	5	6	7
Primaria	0		1.566	2.374	3.028	3.598	4.114	4.589	5.034	
	1	1.096	2.132	2.832	3.427	3.959	4.447	4.901	5.328	
	2	1.662	2.589	3.231	3.788	4.292	4.758	5.195	5.607	

	3	2.119	2.989	3.592	4.121	4.603	5.052	5.474	5.875
	4	2.519	3.349	3.925	4.432	4.897	5.331	5.741	6.132
	5	2.880	3.682	4.236	4.726	5.177	5.599	5.998	6.379
	6	3.213	3.994	4.530	5.006	5.444	5.856	6.246	6.619
	7	3.524	4.288	4.809	5.273	5.701	6.103	6.486	6.851

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos administrativos de BPS

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Población objetivo

La población objetivo de AFAM-PE son los 200 mil hogares en peor situación de vulnerabilidad socioeconómica en los que residen menores de 18 años y/o embarazadas. Como fue mencionado, el criterio de selección utilizado para identificar a la población objetivo es el ICC.

Considerando la elegibilidad de los hogares con menores de edad según ICC (sin tomar en cuenta el control de ingresos realizado por BPS y el cumplimiento de las contraprestaciones)²⁸, se encuentra que la cantidad de hogares elegibles se mantuvo aproximadamente constante entre 2012 y 2013, alcanzando 204.600 hogares en el año 2012 y 209.171 en el año 2013 (incremento no significativo estadísticamente). Esto implica aproximadamente un 18% del total de hogares del país y un 42% de los hogares con menores de edad.

En cuanto a la distribución de la población elegible por regiones, esta se concentra sobre todo en el interior del país con aproximadamente un 70% y Montevideo con el restante 30%. En términos absolutos, para el año 2013 se encuentra un total de 62.589 hogares elegibles en Montevideo, 97.982 en localidades del interior de más de 5.000 habitantes, 32.332 en localidades de menos de 5.000 habitantes y 16.268 en el medio rural disperso. Asimismo, en el Cuadro 4 se presenta la proporción de hogares elegibles en cada región geográfica, destacándose la región rural con un 26% de hogares elegibles para AFAM-PE, seguida de las localidades del interior y por último Montevideo con 13% de hogares elegibles.

Cuadro 4. Hogares elegibles para AFAM-PE por región, 2012 -2013

	2012			2013		
	No elegible	Elegible	Total	No elegible	Elegible	Total
Montevideo	87%	13%	100%	87%	13%	100%
Interior (+5000 hab)	79%	21%	100%	81%	19%	100%
Interior (-5000 hab)	77%	23%	100%	73%	27%	100%
Áreas rurales	74%	26%	100%	74%	26%	100%
Total	82%	18%	100%	82%	18%	100%

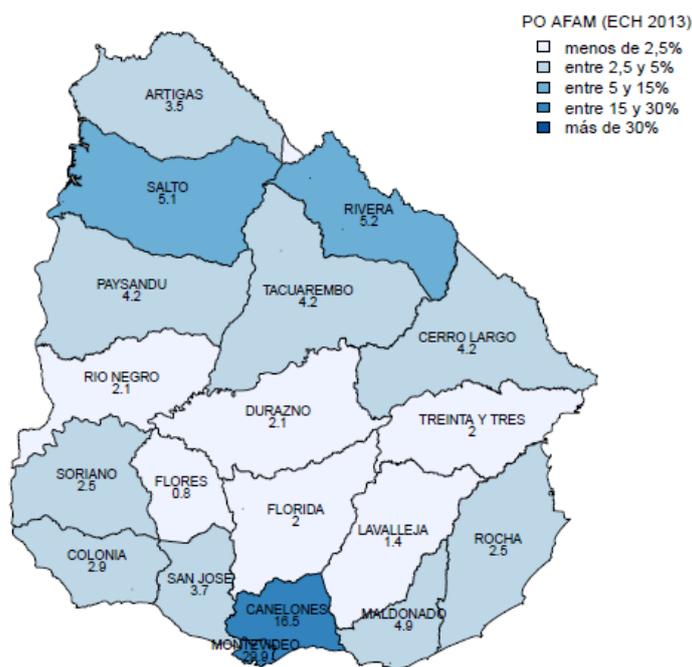
Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH 2012 y 2013

En el siguiente mapa se presenta la distribución de hogares elegibles por departamento para el año 2013²⁹. Montevideo es el departamento que concentra la mayor proporción con relación al total de hogares elegibles (29,9%), seguido de Canelones (16,5%) y los departamentos del norte del país.

²⁸La no consideración de las condiciones adicionales al ICC, como ser la presencia de embarazadas y personas con discapacidad, así como el control de ingreso realizado por BPS y el cumplimiento de las contraprestaciones, redundan en una sobreestimación de la cantidad de hogares elegibles.

²⁹ Si se realiza el mismo ejercicio para 2012 no se observan diferencias sustanciales.

Mapa 1. Distribución de hogares elegibles para AFAM-PE por departamento, año 2013



Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH 2013.

Recursos

Al analizar el gasto total de AFAM-PE se observa un aumento sostenido en términos corrientes, pero una leve tendencia a la baja en términos constantes (a precios de diciembre de 2010). A pesos constantes se evidencia un aumento entre 2008 y 2010 (66%) que se explica por el importante incremento en la cantidad de beneficiarios desde su creación, y más recientemente una caída del gasto de 6% entre 2011 y 2014.

Cuadro 5. Evolución del gasto anual en AFAM-PE (miles de pesos), 2008-2014

	Gasto Anual en AFAM PE (corrientes)	Gasto Anual en AFAM PE (constantes diciembre 2010)
2008	1.725.978	2.020.238
2009	2.644.724	2.897.811
2010	3.142.959	3.229.699
2011	3.534.445	3.361.633
2012	3.785.284	3.331.168
2013	3.904.275	3.166.282
2014	4.241.341	3.156.231

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos administrativos de BPS

Por otra parte, al analizar el peso de las AFAM-PE en el PBI se observa una leve caída a partir del año 2010, alcanzando a representar el 0,32% del PBI en el año 2014. Resultados similares se observan en la relación al gasto público social (GPS), encontrando que el peso de las AFAM-PE en el GPS ha venido disminuyendo alcanzando 1,3% en 2013 (Cuadro 6).

Cuadro 6. Peso de gasto en AFAM-PE según agregado, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% PBI	0,27%	0,37%	0,39%	0,38%	0,36%	0,33%	0,32%
% en GPS	1,3%	1,6%	1,7%	1,6%	1,5%	1,3%	1,3%
Como % del presupuesto MIDES	140%	168%	174%	159%	137%	122%	140%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos administrativos BPS y Observatorio Social, DINEM.

En suma, se evidencia una disminución del gasto en AFAM-PE a precios constantes hacia 2014, conjuntamente con una disminución de su peso en el PBI y el gasto público social.

Productos

Beneficiarios, cobertura y focalización

Considerando la evolución de las AFAM-PE desde su creación hasta el año 2014, se registra un crecimiento de 16% en la cantidad de beneficiarios y de 24% en la cantidad de hogares. Sin embargo, para las fechas que abarca el presente informe (2013-2014), observamos un decrecimiento del 5% y del 3% en beneficiarios y hogares respectivamente. Para el año 2014, el programa cuenta con 381.288 beneficiarios y 181.046 hogares, lo que representa el 36% de los hogares con menores de 18 años del país para dicho año.

Cuadro 7. Beneficiarios de AFAM-PE, 2008-2014

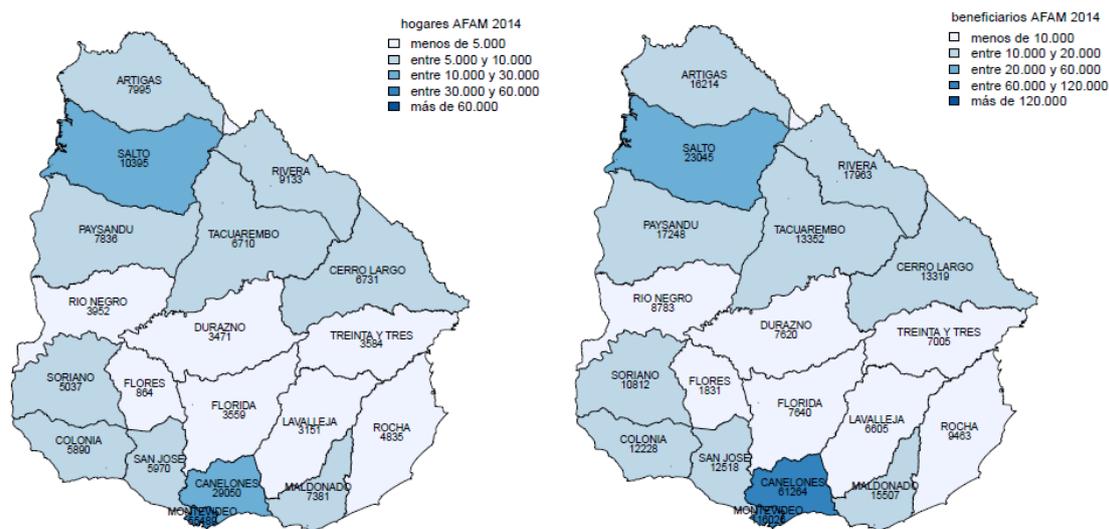
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Beneficiarios	327.913	389.680	412.707	413.619	402.898	367.865	381.288
Hogares	145.463	174.462	186.680	189.654	185.964	174.818	181.046

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

En los gráficos siguientes se presenta la distribución de hogares y personas beneficiarias de AFAM-PE por departamento para el año 2014³⁰. Se encuentra que Montevideo es el departamento con mayor proporción de hogares beneficiarios (31% en 2014), seguido de Canelones (16% en 2014) y los departamentos del norte del país. Lo mismo sucede en relación a la cantidad de beneficiarios.

³⁰ Si se realiza el mismo ejercicio para 2013 no se observan diferencias sustanciales.

Mapa 2. Hogares y personas beneficiarias de AFAM-PE por departamento, diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

Si se analiza la distribución de población beneficiaria según tipo (Cuadro 8), se observa que la población de menor edad (prenatales, menores de 5 años y escolares) representa la mayor parte de los beneficiarios, aunque ha disminuido su peso en el período considerado: los beneficiarios en edad escolar, prenales y menores de 5 años alcanzan el 77,8% en 2013 y el 74,7% en 2014. Esta caída es compensada fundamentalmente por el incremento de beneficiarios que cobran el complemento por asistencia a educación media. Tanto las asignaciones para menores bajo la tutela del INAU como para aquellas personas con discapacidad, mantienen su peso relativo.

Cuadro 8. Distribución de personas beneficiarias según tipos, 2010-2014

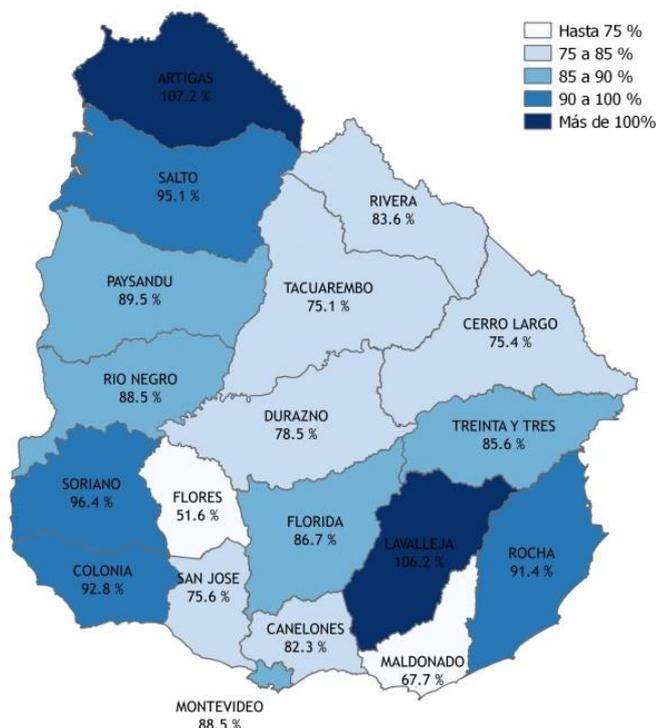
Año	INAU	Escolares ⁽¹⁾	Comp. Liceal	Discapacidad	Total
2010	0,7%	80,2%	16,8%	2,4%	100,0%
2011	0,7%	79,1%	17,7%	2,5%	100,0%
2012	0,7%	78,9%	17,9%	2,6%	100,0%
2013	0,8%	77,8%	18,7%	2,8%	100,0%
2014	0,7%	74,7%	21,8%	2,7%	100,0%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en anuarios estadísticos del BPS. Nota (1) incluye prenales y menores de 5 pues cobran el monto básico.

Como aproximación a los niveles de cobertura del Programa, se compara la cantidad de hogares beneficiarios en relación a la cantidad de hogares elegibles por ICC según la ECH³¹. En el mapa 3 se aprecia que los departamentos con mayor cobertura son Artigas, Lavalleja, Soriano, Salto, Colonia y Rocha. Por el contrario, los departamentos con menor cobertura son Flores y Maldonado. La cobertura para el departamento de Montevideo asciende a 88,5% siendo 85,7% para el total país.

³¹La comparación de datos de distintas fuentes puede dar lugar a datos de cobertura superiores al 100%. A su vez es necesario aclarar que no se trata de un análisis del microdato sino de comparación de datos totales de beneficiarios sobre datos totales de elegibilidad.

Mapa 3. Cobertura de AFAM-PE en relación a la población elegible por departamento, enero 2014³²



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del BPS y ECH 2013

A continuación se presenta el peso de la transferencia de AFAM-PE en el ingreso de los hogares. Considerando aquellos que cobran AFAM-PE, esta transferencia representa aproximadamente un 8% del ingreso total para 2012 y 2013. Por su parte, al analizar el peso de la transferencia en el ingreso promedio del total de hogares por decil, se observa en el año 2013 un peso de 9,4% en el primer decil, 3,9% en el segundo, 1,9% en el tercero y menos de 1% en los restantes deciles (no se encuentran diferencias significativas entre 2012 y 2013)³³.

Cuadro 9. Peso relativo del ingreso por AFAM-PE en el total de ingresos del hogar, 2013

	Decil de ingreso									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Peso de AFAM-PE	9,4%	3,9%	1,9%	0,9%	0,4%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH 2013

Finalmente, se presenta el error de focalización del programa, utilizando la ECH como fuente de información. Es importante tener en cuenta, por un lado, que la ECH subestima la cantidad de beneficiarios y, por otro, que la ECH sobrestima la población elegible debido a que esta sólo es captada a través del ICC sin considerar las condicionalidades y el control de ingresos realizado por BPS. Asimismo, dado que la evaluación de la situación socioeconómica se realiza a partir de una visita del MIDES o una declaración jurada en BPS, pueden existir desfases respecto a la situación socioeconómica al momento del otorgamiento del beneficio y la

³²Se optó por trabajar con información de enero de 2014 pues los datos de diciembre 2013 presentaban muchos datos faltantes en la variable de departamento.

³³ Los deciles fueron construidos utilizando el ingreso total del hogar sin valor locativo per cápita.

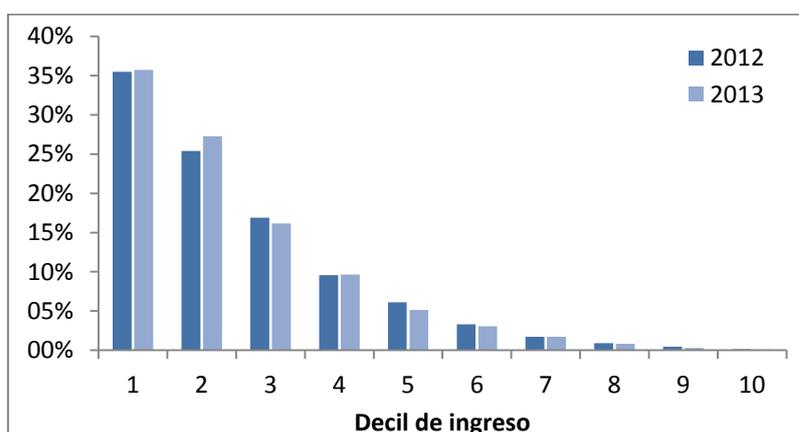
situación relevada en ECH. Por último también es importante señalar que los relevamientos del MIDES – BPS y del INE se realizan con distinta metodología, lo cual también incrementa las posibles discrepancias en los resultados.

Existen dos formas de aproximarse a la focalización de un programa. Una de ellas realiza el análisis con base en la cantidad de beneficiarios, mientras que la otra se enfoca en la distribución del gasto. Esta última resulta en un instrumento más comprehensivo en tanto combina datos de cantidad de beneficiarios con montos transferidos.

Considerando la primera aproximación, se presentan los errores de inclusión y exclusión del programa analizando comparativamente los hogares beneficiarios y los elegibles. El error de exclusión o de tipo I, definido como los hogares que siendo elegibles para el programa por su ICC no reciben la prestación, se ubica aproximadamente en el 36% para 2012 y 2013. El error de inclusión o de tipo II, definido como los hogares que no siendo elegibles para el programa según ICC reciben la prestación, se ubica en aproximadamente 24%.

Considerando la segunda aproximación, y siguiendo a Coady et al. (2004) se presenta el porcentaje de gasto en AFAM-PE destinado al 40% más pobre de la población. Como puede observarse en el Gráfico , el 40% de menores ingresos recibe casi un 90% del gasto en AFAM-PE para 2012 y 2013. El porcentaje de gasto desciende a medida que aumenta el nivel de ingresos, siendo 6% para el total del decil 6 en adelante. Estos valores se ubican en rangos razonables en términos comparativos a nivel mundial (Coady et al., 2004) en una muestra de 85 programas de combate a la pobreza en países en desarrollo encuentra que en promedio los programas destinan un 60% del gasto al 40% más pobre de la población.

Gráfico 2. Distribución del gasto en AFAM-PE según decil de ingreso* (2012-2013)



Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH.

*Los deciles fueron construidos utilizando el ingreso total del hogar per cápita sin valor locativo.

Resultados

El IECON realizó una evaluación del Programa para el período 2013-2014 con el objetivo de identificar el impacto de las AFAM-PE sobre varias dimensiones del bienestar así como sobre actitudes y opiniones de los hogares. Para ello se realizó una Encuesta de Seguimiento de AFAM-PE y se aplicó la metodología de regresión discontinua que permite identificar el

impacto del programa en el entorno del umbral de elegibilidad por ICC. Los resultados corresponden a la encuesta realizada y a efectos locales, es decir, para aquellos hogares encuestados próximos al umbral de elegibilidad y no necesariamente al efecto promedio entre los participantes del programa.

Entre los principales resultados, se destaca que:

- No se encontraron efectos con relación a los desempeños en salud, nutrición y fecundidad. En el primer caso, la principal hipótesis es que si bien el programa incorpora exigencias sobre los controles de salud, estos ya se encuentran generalizados a través del sistema de salud y su exigencia en distintos ámbitos de escolarización, por lo que no es esperable encontrar efectos. Tampoco es esperable encontrar efectos en el aspecto nutricional, dado que se trabaja en el entorno del tramo superior de ICC de la población elegible.
- En cuanto a la asistencia escolar y el rezago, no se encuentran efectos para el conjunto de los niños, niñas y adolescentes de 6 a 17 años de edad encuestados. Sin embargo, al realizar el mismo ejercicio pero con datos administrativos de enseñanza media correspondientes al grupo de adolescentes de 13 a 17, se encuentra un efecto positivo en la asistencia escolar del 2%.
- Sobre la dimensión laboral, no se encuentran impactos significativos en actividad, empleo y horas trabajadas de los adultos participantes de AFAM-PE, aunque sí se encuentran efectos negativos sobre la informalidad laboral, principalmente para las mujeres. En este sentido, se señala la importancia del rediseño del control de ingresos por parte del BPS para contribuir a la reducción de efectos no deseados.
- Con relación a las dimensiones subjetivas, y de forma consistente con evaluaciones anteriores, se encuentra una mejor valoración del Gobierno, el MIDES y el BPS por parte de los beneficiarios, pero no se encuentran efectos sobre las opiniones referidas a su autopercepción o a su mirada sobre la sociedad en el mediano y largo plazo. Existen indicios de una mayor capacidad por parte de las mujeres de incidir en las decisiones de los hogares, lo que debería cotejarse con estudios con base en encuestas de gasto, por ejemplo.

Consideraciones finales

Las AFAM-PE constituyen una prestación no contributiva, desvinculada de la condición salarial, de amplia cobertura en la infancia, con transparencia en los criterios y en los mecanismos de acceso. Prioriza a los hogares con menores que presentan situación de vulnerabilidad socioeconómica. El gasto económico que representa es muy pequeño con relación al PBI (0,32%) y al GPS (1,3%).

Esta prestación, conjuntamente con la TUS, contribuye a la baja de la indigencia, y en menor medida de la pobreza. No obstante, el monto de la prestación, en términos generales, no alcanza al 10% del ingreso de los hogares. Hay indicios de pequeños efectos positivos en la asistencia a la educación de los adolescentes de 13 a 17 años, y se encontraron efectos

negativos en la informalidad, fundamentalmente de las mujeres. Este tema merecería un estudio en profundidad para comprender los mecanismos que lo producen. De todas maneras, en acuerdo con el BPS, se ha modificado el mecanismo de control de ingresos, anualizándolo, de manera de atenuar o revertir los efectos indeseados en la informalidad laboral.

Debe tenerse en cuenta que si bien constituye un apoyo en términos de ingreso para los hogares vulnerables con menores, no es suficiente para atender muchos de los riesgos sociales asociados a la precariedad del ingreso y del empleo.

Queda aún pendiente avanzar hacia la construcción de un sistema coordinado de transferencias monetarias que puedan jugar un papel vertebrador de los servicios sociales de la Red de Asistencia e Integración Social.

Presentación del Programa

El programa Tarjeta Uruguay Social (TUS) fue creado en el año 2006 con el objetivo general asistir a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica para la adquisición de alimentos, aportando a la seguridad alimentaria y nutricional, en especial durante los primeros años de vida de las personas. Se busca que estos hogares mejoren el acceso a alimentos, así como a artículos de higiene personal, limpieza del hogar y otros artículos y servicios considerados imprescindibles, permitiendo la autonomía en la selección de acuerdo a gustos, necesidades y características de cada núcleo familiar.

La asistencia se realiza a través de una transferencia monetaria en formato de tarjeta con atributo de banda magnética, y está destinada a los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica de todo el país, medido por el Índice de Carencias Críticas (ICC). A partir del año 2011 existen dos categorías de TUS:

- *TUS simple*, corresponde a aquellos hogares con niveles de vulnerabilidad que superan el umbral crítico definido por ICC, pero que se hallan en mejor situación que los 30.000 hogares con mayor vulnerabilidad (conciernen a 30.000 hogares).
- *TUS doble*, corresponde a aquellos hogares con mayor vulnerabilidad (conciernen a 30.000 hogares).

A su vez, aquellos hogares con niños y niñas de 0 a 3 años de edad y/o con mujeres embarazadas reciben una transferencia en especie de leche fortificada con hierro.

Actualmente el ingreso de los hogares al programa se produce a partir de una solicitud de visita realizada por una persona referente del hogar, o a partir de un relevamiento en el territorio llevado a cabo por el MIDES. El equipo de campo de la DINEM realiza una visita al hogar para relevar las condiciones de vulnerabilidad, de modo de aplicar el ICC³⁴. Por su parte, junto al criterio de ICC coexisten otros criterios de ingreso o permanencia en el programa para atender ciertas situaciones de emergencia. Entre ellos se encuentran las TUS para personas trans (transexuales, transgénero y travestis), los cupos especiales otorgados por las Oficinas Territoriales³⁵, las TUS para personas en refugios³⁶ y TUS para personas víctimas de trata. Se insiste en aclarar que estas formas de ingreso al programa no dependen del ICC.

³⁴ Es necesario aclarar que todos los motivos de suspensión de la AFAM-PE operan en la suspensión de la TUS, con excepción de las suspensiones por educación.

³⁵ Los cupos especiales aluden a la posibilidad que tienen los directores departamentales de realizar una solicitud de prestación sin visita previa del equipo central para afrontar determinadas situaciones de emergencia. La cantidad de cupos disponibles está limitada para cada Oficina Territorial y se determina por el programa en función de la situación de vulnerabilidad relativa del departamento. Este mecanismo garantiza una permanencia en el programa de 6 meses, a la espera que sea realizada la visita correspondiente para verificar la situación de vulnerabilidad y determinar la permanencia en el programa.

³⁶ Este beneficio es determinado por el personal técnico del refugio, y corresponde tanto para los refugios del Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC) como a las casas de breve

Por otra parte, a las personas beneficiarias de los Programas de Proximidad (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías) se les exige un ICC más laxo, correspondiente al de AFAM-PE. Por su parte, las personas beneficiarias de Canasta de servicios, intervenciones del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente(MVOTMA), del Plan Juntos o de la Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre(MEVIR) se les exige el ICC de TUS para ingresar, pero tienen asegurada una permanencia de 2 años luego de finalizada la intervención de vivienda.

El egreso del programa se produce tras una evaluación, a partir de una visita realizada por el MIDES, que constate un valor de ICC insuficiente para continuar dentro del programa, siempre y cuando el hogar no se encuentre bajo algunas de las situaciones descritas en párrafos anteriores. Adicionalmente, la no utilización de la TUS así como el control de contraprestaciones de AFAM-PE pueden dar lugar a la baja del beneficio.

A continuación (Cuadro 1) puede observarse la cronología de modificaciones a la población objetivo de TUS.

Cuadro 1. Cronología de modificaciones a la población objetivo de TUS

Fecha	Resolución
2010	Unificación de criterios de ingreso. Definición de la población objetivo como los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica (ICC).
Febrero 2011	Duplicación del monto de los hogares más vulnerables (peor ICC). 15 mil en 2011 y 30 mil en 2012. (Resolución 161/2011)
Febrero 2012	Decreto con protocolo de ingreso, derivaciones, cupos especiales e incorporación de hogares vulnerables sin menores de edad. (Resolución 98/012)
Septiembre 2012	TUS para personas trans. (Resolución 1160/012)
Noviembre 2012	Actualización del ICC y nuevos umbrales
Julio 2013	Determinación de tiempo de duración mínimo para intervenciones del MVOTMA, Plan Juntos o MEVIR una vez culminada la intervención (2 años) y para los beneficiarios de Jóvenes en Red, Cercanías, UCC (1 año). Determinación de de umbral de ICC menos exigente (AFAM-PE) para otorgar el alta de TUS a estas poblaciones. (Resolución 0962/013)
Octubre 2014	Unificación de TUS en el hogar. Mantenimiento de una sola TUS por hogar, chequeo bimensual para determinar bajas por este motivo.

La transferencia es cargada en una tarjeta magnética y es utilizable en la red de Comercios Solidarios de todo el país para la compra de los artículos habilitados (alimentos y artículos de limpieza, exceptuando bebidas alcohólicas y cigarrillos). Desde septiembre del año 2012 las compras realizadas tienen el descuento total del IVA. Asimismo, no existe monto mínimo para las compras, por lo que se puede gastar el monto cargado en la tarjeta en varias compras y en cualquier momento.

Los montos de la prestación se actualizan de acuerdo con el Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB). En el cuadro 2 se presentan los montos de la TUS para los años 2013 y 2014.

Cuadro 2. Montos según cantidad de menores de edad y tipo de TUS, pesos uruguayos, 2013-2014.

Cantidad de menores	Ene-ago 2013		Set - dic 2013		Ene - jun 2014		Jul - dic 2014	
	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble	Simple	Doble
4 menores o más	1.839	3.678	1.883	3.766	1.980	3.960	2.074	4.148
3 menores	1.319	2.638	1.350	2.700	1.420	2.840	1.488	2.976
2 menores	1.037	2.074	1.062	2.124	1.117	2.234	1.170	2.340
1 menor	684	1.368	700	1.400	736	1.472	771	1.542

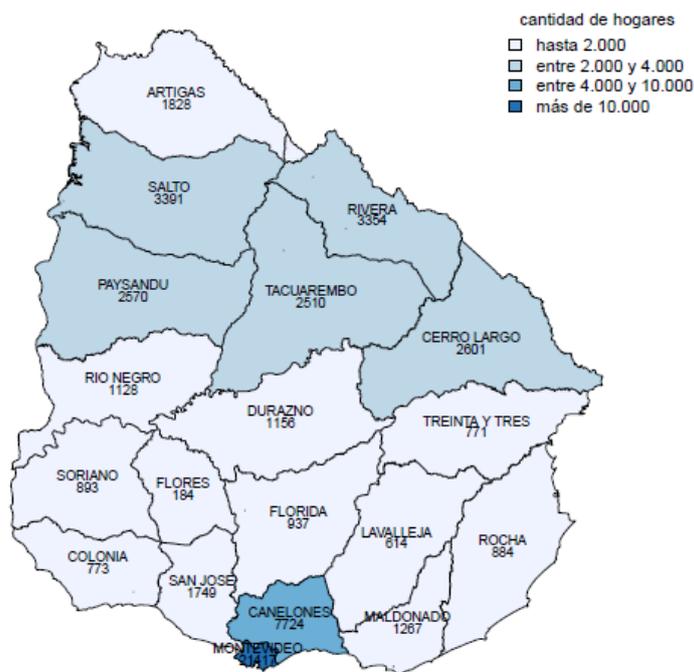
Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Población objetivo

En el mapa que se presenta a continuación se muestra la distribución de hogares elegibles para TUS por región geográfica para el año 2013. La cantidad de hogares elegibles para dicho año es de 55.725. En cuanto a la distribución de la población elegible por regiones, el interior del país concentra un 62% de los hogares elegibles y Montevideo el restante 38%. Al igual que lo observado para AFAM-PE, Montevideo es el departamento con mayor cantidad de hogares elegibles, seguido de Canelones y los departamentos del norte del país.

Mapa 1. Hogares elegibles para tus por departamento, 2013



Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH 2013

Recursos

Recursos humanos

En relación con los recursos humanos, el programa se gestiona con un equipo conformado por cargos técnicos y administrativos, con cerca de 20 personas, cuya tarea es administrar el otorgamiento de la prestación, las bajas y las modificaciones en los montos de cobro con asesoramiento de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (DESyTC) de la DINEM. El equipo se encarga de generar las tarjetas en coordinación con el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), recibir y gestionar los reclamos de cargas, solicitudes de reemplazos de tarjetas, cambios de titular, etc. 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. Por otra parte, realiza el contralor de los Comercios Solidarios adheridos y gestiona el despliegue de la TUS en el territorio.

La entrega de la tarjeta por su parte, se realiza en las oficinas territoriales con el apoyo del personal que allí trabaja, y en el caso de Montevideo lo realiza el equipo TUS en la sede central del MIDES.

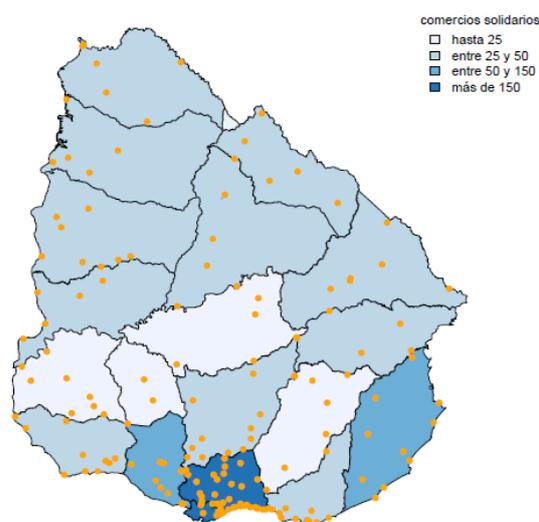
Comercios Solidarios

A octubre del año 2014 funcionaban 971 comercios solidarios, distribuidos según se muestra en el gráfico 2. Al igual que la población beneficiaria, los comercios solidarios se concentran mayormente en Montevideo y Canelones, seguidos por San José y Rocha.

Con el objetivo que todos los hogares tengan las mismas oportunidades de efectivizar el uso de la TUS, el programa prevé un monto adicional para transporte para aquellos hogares beneficiarios que no cuentan con comercios solidarios en las localidades donde viven³⁷.

³⁷ El monto se calcula como la multiplicación entre la cantidad de kilómetros que deban recorrerse hasta la localidad más cercana con Comercio Solidario (ida y vuelta) y la tarifa por km para servicios de transporte de pasajeros por carretera. Resolución ministerial N° 1458/013.

Mapa 2. Distribución espacial de comercios solidarios, por departamentos, octubre 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

Presupuesto

En lo que refiere al gasto de TUS se observa un aumento en términos corrientes y constantes para el período 2009-2014, siendo de 88% y 28% respectivamente (Cuadro 3). Particularmente en el período 2013-2014 el crecimiento fue de 43% en términos corrientes y 21% en términos constantes.

Cuadro 3. Evolución del gasto anual en TUS (miles de pesos), 2009-2014

Año	Gasto anual en TUS (\$ corrientes)	Gasto anual en TUS (\$ constantes diciembre 2010)
2009	810.003	864.270
2010	847.428	847.428
2011	1.066.003	986.183
2012	1.069.286	915.117
2013	1.254.003	988.441
2014	1.524.003	1.103.317

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de DIGESE.

Al analizar el peso del gasto en TUS en el PBI se encuentra una tendencia estable, manteniéndose en 0,1% en todo el período. Una situación similar se observa en la relación al gasto público social (GPS), manteniéndose constante en el entorno del 0,4 y 0,5%.

Cuadro 4. Peso de gasto en TUS, 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% PBI	0,11%	0,10%	0,12%	0,10%	0,11%	0,11%	0,11%
% en GPS	0,5%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%
Como % del presupuesto MIDES	66%	54%	59%	48%	45%	48%	66%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de DIGESE y Observatorio Social, DINEM.

Productos

Beneficiarios

La evolución de la cantidad de TUS, se aprecia en el siguiente gráfico, el cual permite observar una evolución caracterizada por tres momentos diferenciados. Un primer momento de expansión, el cual se inicia con la creación de la tarjeta y perdura hasta finales del año 2010. Un segundo momento, caracterizado por el decrecimiento con dos fuertes caídas (una en enero de 2011 donde a partir de la resolución ministerial N° 161/2011 se retira la prestación a todos aquellos hogares que no perciben AFAM-PE, y otra en marzo de 2013 a partir de un proceso de revisión y redefinición de la focalización utilizada por el programa). Un tercer momento, que se inicia en abril del año 2013 y se extiende hasta septiembre del año 2014, donde la cantidad de TUS se mantuvo relativamente estable, entre 60 y 65 mil.

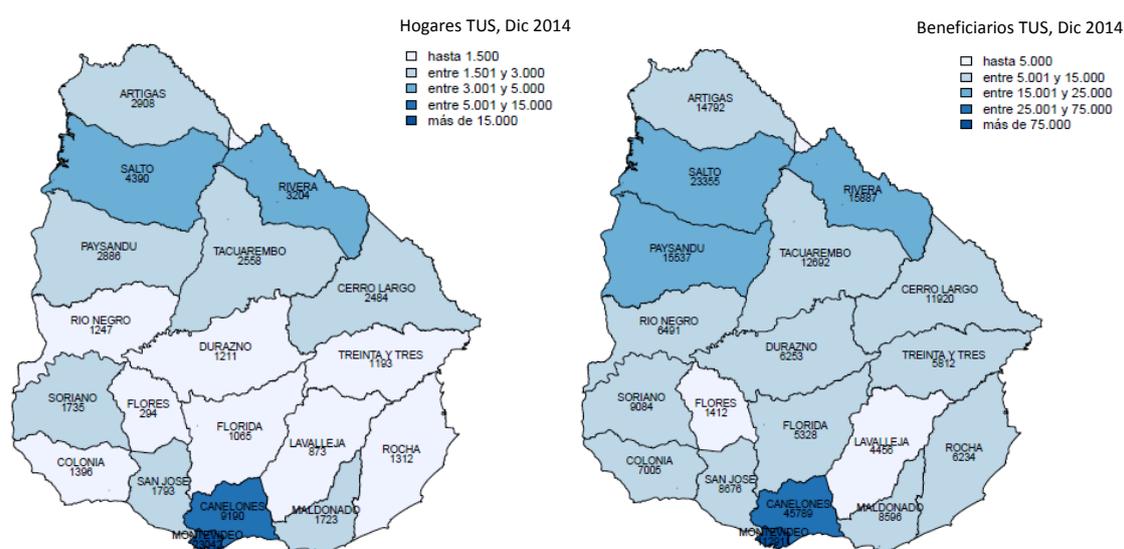
Gráfico 1. Evolución de la cantidad de TUS, julio 2009-diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

En el siguiente mapa se presenta la distribución de tarjetas entregadas y beneficiarios por departamento para el año 2014. El ordenamiento se mantiene casi sin cambios en los años analizados, siendo Montevideo el departamento con mayor cantidad de beneficiarios seguido de Canelones y de los departamentos del norte del país. Se registra una leve disminución de beneficiarios en el departamento de Artigas si se compara con registros del año 2013, al tiempo que Río Negro y Cerro Largo aumentan la cantidad de hogares beneficiarios.

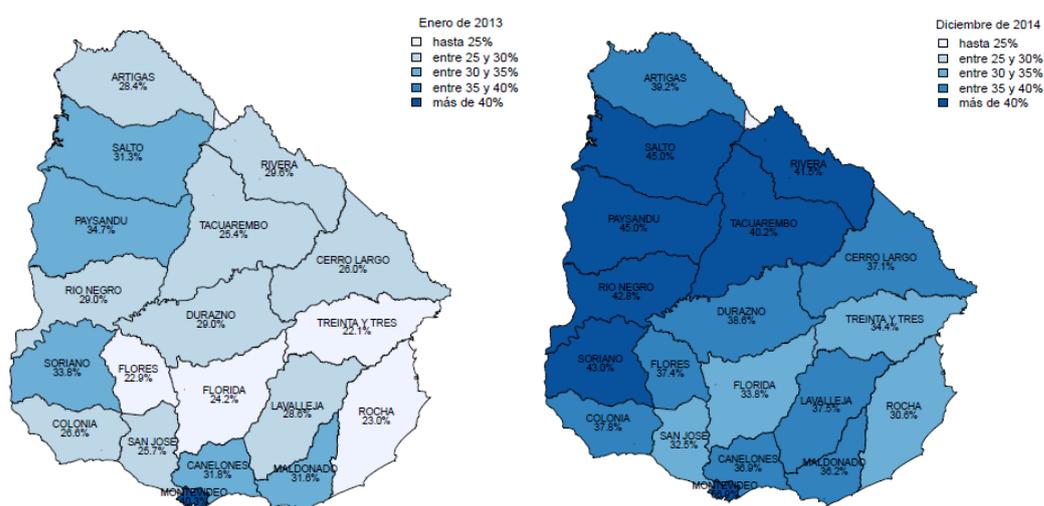
Mapa3. Cantidad de titulares de TUS y beneficiarios por departamento, diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

En el mapa número 4 se presenta la distribución geográfica por departamento de las TUS doble las cuales, tal como ya se mencionó, están dirigidas a los hogares de vulnerabilidad socioeconómica más extrema. Se observa que este tipo de TUS ha ido en aumento, pasando de representar el 32% del total de TUS en enero de 2013 a 45% en diciembre de 2014. En los mapas se aprecia que, si bien el aumento se produjo en todos los departamentos, los más pronunciados se dieron al norte del Río Negro.

Mapa 4. Proporción de tarjetas duplicadas en el total de TUS por departamento, años 2013 y 2014³⁸



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

Las TUS otorgadas que siguen el criterio de ICC totalizaban 48.632 en diciembre del año 2013 y 54.744 en diciembre del año 2014. Por su parte, las otorgadas por criterios distintos al ICC totalizaban 4.710 en diciembre del año 2013 y 9.760 en diciembre del año 2014.

³⁸Se presentan los meses de enero del año 2013 y diciembre del año 2014 respectivamente.

La cantidad de TUS con criterios alternativos al ICC ha ido en aumento hasta el último dato analizado. En particular, los que presentan mayor incremento relativo son las TUS para para beneficiarios de programas de proximidad.

Cuadro 5. Distribución de las TUS según origen, diciembre 2013 y 2014

Origen	2013	2014
Hogares vulnerables con menores de edad	47.790	53.082
Beneficiarios de programas de proximidad	3.861	8.375
Hogares vulnerables sin menores de edad	105	672
Personas trans	566	849
Beneficiarios de programas de vivienda	737	990
Beneficiarios de programa PASC	107	250
Cupos especiales de territorio	176	286
Total	53.342	64.504

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa

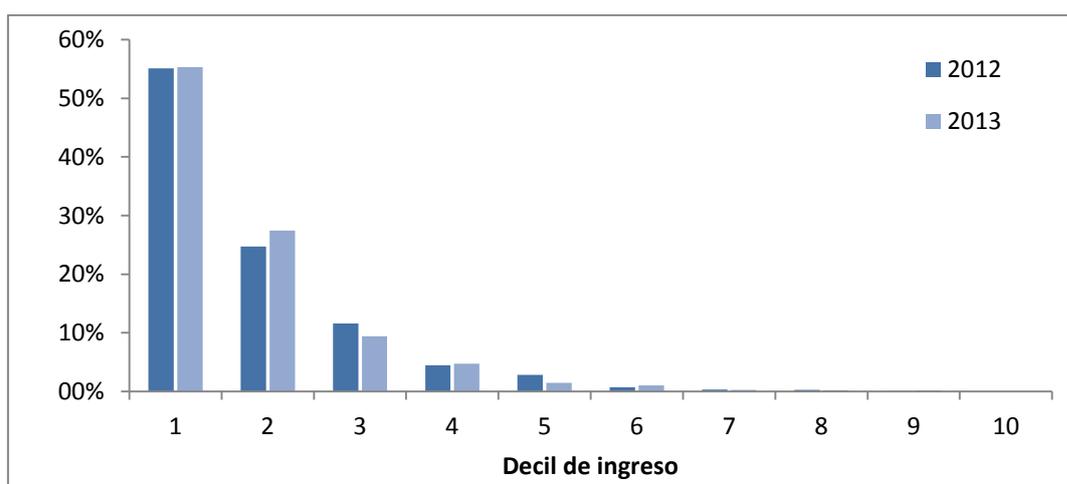
Leche fortificada

Desde el mes de enero del año 2012 se adicionó a la TUS el beneficio de “leche MÁS fortificada con hierro”, en cumplimiento con la Ley N° 18.071. Esto implica la acreditación mensual de un kilo de leche en polvo fortificada con hierro por cada niño y niña de 0 a 3 años y/o mujeres embarazadas en el hogar. Al respecto, se debe atender a dos cuestiones: por una parte, la cantidad de leche acreditada por el Programa, y por otro lado, la proporción de leche efectivamente retirada por las familias en los comercios solidarios. Considerando el total de titulares de TUS en el año 2014, aproximadamente a un 38% de estos le correspondía el complemento de leche fortificada. Esto significó la acreditación de un total de 329.288 kilos de leche, con un promedio mensual de 29.935 kilos. En tal sentido, aproximadamente el 90% de la leche acreditada fue efectivamente retirada por miembros de los hogares beneficiarios.

Focalización

Finalmente, siguiendo lo planteado en el apartado anterior, se evalúa la focalización del programa analizando la distribución del gasto en TUS según decil de ingreso per cápita (Coady et al., 2004). Como se puede observar en el Gráfico 7, la TUS se caracteriza por ser una transferencia sumamente progresiva, concentrando aproximadamente el 96% del gasto en los primeros cuatro deciles de ingresos y 82% en los dos primeros deciles, siendo prácticamente nula del decil 6 en adelante y mostrando una tendencia a la mejora de la focalización entre 2012 y 2013.

Gráfico 7. Distribución del gasto en TUS por decil de ingreso*, (2012-2013)



Fuente: DINEM-MIDES, con base en ECH del INE.

*Los deciles fueron contruidos utilizando el ingreso total del hogar sin valor locativo per cápita.

Consideraciones finales

El programa TUS, en conjunto con las AFAM-PE, ha contribuido a la disminución de la pobreza e indigencia, cumpliendo con el objetivo de aliviar las situaciones de los hogares con mayor privación.

Durante el periodo de referencia del presente informe, el Programa ha procesado mejoras en su diseño y en el desarrollo de sistemas de información y gestión, siendo una de las principales prestaciones que otorga el MIDES para los hogares en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

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 de proximidad (UCC, Jóvenes en Red, Cercanías e intervenciones de vivienda).

A su vez, se mejoró respecto a la accesibilidad para quienes viven en zonas rurales, otorgando un monto de dinero extra para transporte considerando la distancia de estos hogares a los comercios solidarios más próximos. Se sigue considerando la necesidad de ampliación de la red de comercios solidarios a los efectos de mejorar la accesibilidad.

Los resultados del estudio realizado por Aguirre et al (2015) (MIDES-BCU) sobre los precios que enfrentan los beneficiarios de TUS en los Comercios Solidarios respaldan estas medidas y aportan información sobre la conveniencia de la ampliación de dicha red.

Los autores encuentran que en general los precios son más elevados en los Comercios Solidarios que los comercios más cercanos pero no adheridos al programa (pero sin que exista discriminación contra los usuarios TUS entre los clientes de los Comercios). Asimismo, señalan que los costos de transporte son relevantes y podrían negar las ventajas en términos de

precios de los productos de incorporar grandes superficies al programa. Con medidas que permitan solventar dichos costos, el ingreso de dichos comercios podría ser beneficioso para los participantes.

Pese a los avances consignados, continúa pendiente la revisión explícita de los criterios de permanencia y egreso del programa.

Por otra parte, con el fin de conocer las valoraciones de comerciantes y beneficiarios de los criterios, funcionamiento, uso y resultados de la asignación de la TUS, explorar el vínculo recíproco entre ambos y obtener la opinión de los usuarios sobre las posibilidades de compra de productos de la tarjeta, se realiza en 2014 una evaluación cualitativa entrevistando a beneficiarios y comerciantes residentes en las zonas definidas del plan 7 Zonas.

De dicho estudio surge que los beneficiarios de la tarjeta tienen una idea general pero difusa de los criterios de asignación de la misma, y consideran que los mismos deben ser guiados por un criterio de “necesidad”, considerando incluso que quien recibe una tarjeta sin necesitarla debería “devolverla”. La mayor parte de los comerciantes conocen de forma general los criterios de otorgamiento de la TUS.

Los comercios señalan dos motivaciones principales para formar parte de la red de Comercios Solidarios. Por un lado, al tratarse de comercios pequeños que trabajan principalmente con clientes de la zona en la que están instalados, gran parte de su demanda se trata de población objetivo TUS. Por otro, se aduce un cierto “interés social”. La valoración que hacen de la focalización de la tarjeta va desde extremos muy negativos – *“Generás gente que está todo el día rascándose y le das plata.”* (DINEM, 2014, p. 38) – a posiciones más neutras o positivas.

Sobre el monto de la transferencia, si bien se declara insuficiente para cubrir las necesidades alimentarias del hogar, se reconoce muy útil. La visión de los beneficiarios sobre la TUS no es la de un derecho sino que *“No es suficiente, pero bueno tá, es una ayuda. Yo tampoco puedo exigir, ¿me entendés?...”* (DINEM, 2014, p. 39).

Más allá de esta concepción de la transferencia como una “ayuda” o “dádiva”, los beneficiarios perciben como un problema la metodología de carga de los montos con base en dígitos de la cédula. Para quienes reciben el dinero más cercano a fin de mes, esto representa una complicación para la organización del presupuesto mensual, que se suma al hecho que para cuando reciben su transferencia, los comercios de la zona ya no cuentan con el mismo stock de productos que a principio de mes.

En general, los beneficiarios tienen claro cuáles productos están habilitados para la compra con TUS y en términos globales se manifiestan de acuerdo con los productos excluidos. Sin embargo, en los relatos de los usuarios se denota una cierta heterogeneidad en el respeto de la normativa por parte de los comercios. Los beneficiarios plantean posibles incorporaciones a la TUS, productos como remedios o útiles escolares. Los comerciantes se manifiestan de acuerdo con el listado de productos permitidos, aunque señalan que dado el elevado consumo de algunos ítems de carácter poco saludable, debería trabajarse con los usuarios sobre prácticas alimenticias.

Se desprende de los relatos de los usuarios entrevistados por DINEM (2014) que los mismos realizan un esfuerzo por maximizar el rendimiento del monto de cada carga, para lo que, a la hora de elegir dónde hacer las compras, consideran la distancia a la que se ubica el comercio, la variedad de artículos y los precios de los mismos, sin tampoco realizar necesariamente todas sus compras en el mismo local.

Los beneficiarios declaran en algunos casos la existencia de prácticas discriminatorias por parte de los comercios, que van desde peores tratos a la fijación de horarios para las compras con TUS. Otras prácticas irregulares denunciadas son la restricción de marcas, subas de precios en el momento de habilitación de la TUS y ventas de productos prohibidos (marcándolos como “artículos varios” o directamente como otros productos).

Una medida relevante adoptada en el período es el descuento total del IVA en las compras con tarjetas. Mientras que los beneficiarios lo valoran muy positivamente (aunque a veces sea absorbido por aumentos de precios en los comercios), los comerciantes tienen una visión diametralmente opuesta. Para algunos comercios que venden bienes no gravados por IVA (carnicerías, por ejemplo) la opción ha sido el traslado al precio del descuento, otros se quejan de que deben poner de su bolsillo el dinero que se retiene en bienes no gravados.

La inclusión de una transferencia en especie de leche en polvo fortificada (leche Más) es también vista como algo positivo, aunque en algunos casos se señala que es insuficiente para las necesidades del hogar. Tanto beneficiarios como comerciantes mencionan que existen irregularidades en la distribución y asignación de la leche. Los primeros, declaran que el stock disponible en los comercios es insuficiente (vinculado con la carga ordenada por dígito de cédula), así como denuncian que la adjudicación de las existencias es discrecional. Los comerciantes, mientras tanto, adjudican los problemas a fallas del sistema (que indica que tiene la cuota de leche disponible aún cuando ya le fue entregada) o al desconocimiento por parte de los usuarios del beneficio.

Presentación del Programa

El Programa Asistencia a la Vejez (AV) integra la protección social no contributiva para personas adultas mayores en situación de extrema vulnerabilidad junto con la pensión a la vejez gestionada por BPS, la cual se otorga a personas de 70 años o más. Es gestionado en conjunto entre el MIDES y el BPS, y se ampara en la Ley N° 18.241 del año 2008 que crea una transferencia monetaria para personas entre 65 y 69 años de edad que integren hogares en situación de carencias críticas.³⁹

La prestación consiste en una transferencia de dinero equivalente al monto de la pensión por vejez e invalidez, que ascendía a \$ 6.852,17 en enero de 2014. El ajuste dicho monto se realiza anualmente, siguiendo el criterio de ajuste de la Pensión a la Vejez otorgada por el BPS (Ley N° 16.713 y siguientes). Las personas beneficiarias quedan impedidas de 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 con base en 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, IS). El IS, conjuntamente con un tope de ingreso personal y del hogar⁴⁰, resultan determinantes para el acceso al beneficio.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Población objetivo

La población objetivo del programa está definida como las personas entre 65 y 69 que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para realizar una aproximación a la población objetivo se consideran a las personas entre 65 y 69 años de edad que pertenecen al primer ventíl de ingresos per cápita del hogar, es decir al 5% de hogares de menores ingresos. Según las ECH 2012 y 2013 se encuentra un total de aproximadamente 2.100 personas elegibles según el mencionado criterio operativo.

³⁹ Por información acerca de la pensión a la vejez otorgada por BPS, consultar el Anuario Estadístico de esta institución (<https://www.bps.gub.uy/1920/boletin-estadistico.html>).

⁴⁰ Además del tope de \$6.100 para los ingresos de la persona postulante, existe un tope de ingresos per cápita del hogar de \$3.000.

Recursos

En relación a los recursos humanos, el programa se gestiona con un equipo conformado por dos personas (una encargada y una asistente), al tiempo que cuenta con el apoyo de otras direcciones del MIDES para las tareas vinculadas a la recolección de datos (DINEM), informar y orientar el trámite (INMAYORES, DNGT).

La selección de la población objetivo, la realización de las visitas a domicilio, inscripciones y reclamos son realizados por el MIDES, mientras que el BPS se encarga de realizar los pagos de la prestación.

Presupuesto

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto de Asistencia a la Vejez en el período 2009-2014, el mismo muestra un aumento en términos corrientes (38%) y un leve descenso en términos constantes (6%). Sin embargo en el período 2013-2014 es posible apreciar un crecimiento tanto en términos corrientes como constantes: 25% y 5% respectivamente.

Cuadro 1. Evolución del gasto anual en Asistencia a la Vejez (miles de pesos), 2009-2014

	Gasto anual en AV (\$ corrientes)	Gasto anual en AV (\$ constantes diciembre 2010)
2009	154.000	164.317
2010	155.488	155.488
2011	164.396	152.086
2012	170.984	146.332
2013	182.685	143.997
2014	213.000	154.204

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de DIGESE.

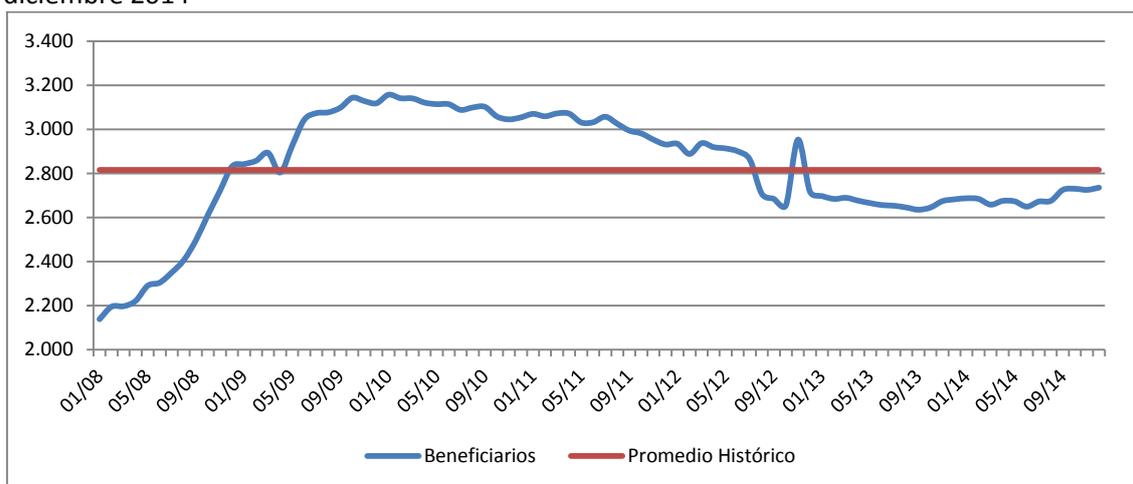
Tanto el peso del gasto en Asistencia a la Vejez en relación al PIB, como en relación al Gasto Público Social, se mantienen constante en el período en 0,02% y 0,1% respectivamente.

Productos

Beneficiarios y focalización

Al presentar la evolución de la cantidad de beneficiarios, se observan a 3 períodos: i) expansión desde la creación de la prestación hasta finales del 2009; ii) decrecimiento con un brusco descenso sobre finales del 2012, donde la cantidad de beneficiarios cae por debajo de su promedio histórico; y iii) desde enero de 2013 hasta el último dato analizado, donde la cantidad de beneficiarios se mantuvo relativamente estable, entre 2.600 y 2.800 personas, con un promedio anual levemente mayor para 2014.

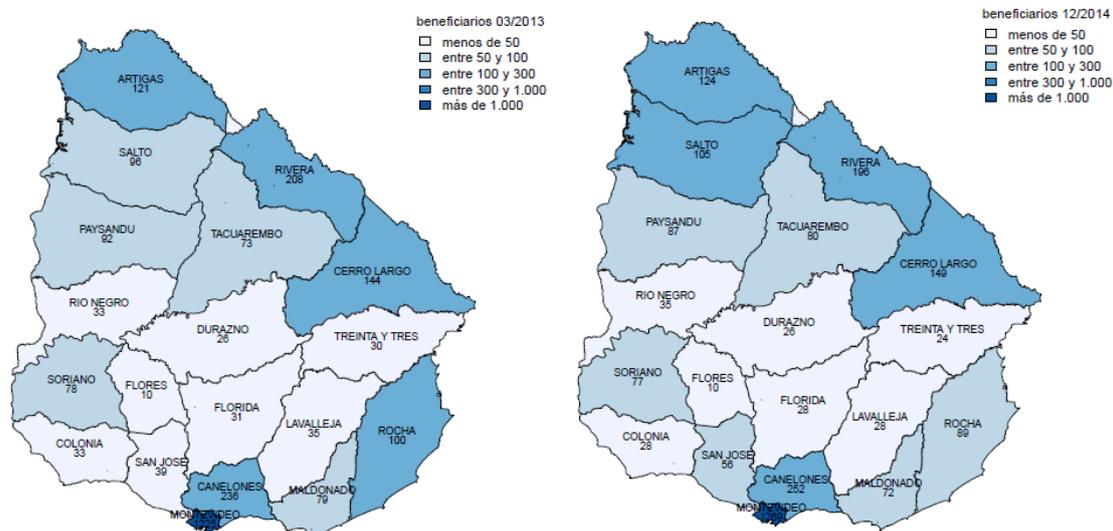
Gráfico 1. Evolución de la cantidad de beneficiarios de asistencia a la vejez, enero de 2008 a diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Si se analiza la distribución de personas beneficiarias es posible apreciar que a lo largo de los años 2013 y 2014 la cantidad de beneficiarios se ha mantenido estable, así como su distribución en el territorio. Por su parte, tal como se ha registrado para AFAM-PE y TUS, la mayor cantidad de beneficiarios se concentran en Montevideo, seguido de Canelones y los departamentos del norte del país.

Mapa1. Distribución geográfica de beneficiarios de Asistencia a la Vejez, años 2013 y 2014⁴¹



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa

Como indicador de cobertura se compara la cantidad de beneficiarios en relación con la cantidad de personas de entre 65 y 69 años en el primer ventíl de ingresos, encontrando que la cantidad de beneficiarios supera las estimaciones de población objetivo entre un 20% y un 40% en los años 2012 y 2013 respectivamente.

⁴¹ Se presentan los datos de marzo de 2013 y diciembre de 2014 respectivamente.

Finalmente, se presenta el perfil socioeconómico de la población beneficiaria en relación a variables de educación, salud y vivienda, comparándola con otras poblaciones en ese tramo etario (Cuadro 2). Esto constituye una aproximación al estudio de la focalización del programa, en tanto no es posible estudiarlo en la ECH.

En lo que refiere a educación, tanto los años de educación de la persona como el clima educativo del hogar⁴² son menores en la población beneficiaria de AV en comparación al resto de las poblaciones consideradas. Con relación a la salud se destaca la proporción de personas beneficiarias de AV que se atienden en salud pública, dicha proporción triplica el registrado para el total poblacional entre 65 y 69 años. Por último, respecto a la dimensión vivienda, a excepción de hacinamiento, las condiciones de los beneficiarios de AV son peores para los indicadores analizados en relación a las otras poblaciones consideradas. Se destaca particularmente el porcentaje de personas beneficiarias que no tienen baño en el hogar el cual asciende a 21% siendo 1,2% entre la población del ventíl de menores ingresos. Por su parte, casi el 90% de la población beneficiaria del programa presenta problemas de conservación de la vivienda, la cantidad promedio de problemas es casi 6 mientras que tanto para la población que se encuentra bajo la línea de pobreza como para la población que se encuentra en el primer ventíl de ingresos el promedio de problemas es 2.

Cuadro 2. Principales características socioeconómicas de la población beneficiaria de AV en relación a otros subgrupos de interés, año 2013

Variable	Población beneficiaria	Total población entre 65 y 69	Población bajo Línea de Pobreza	Población primer ventíl de ingreso
EDUCACIÓN				
Años de la persona	4,5	7,8	5,1	5,0
Clima educativo del hogar	4,7	8,1	5,6	5,6
SALUD				
Cobertura pública*	94,6%	28,0%	71,7%	80,0%
Cobertura privada	1,2%	70,7%	23,6%	13,3%
VIVIENDA				
Hacinamiento	12,3%	3,7%	25,0%	23,3%
Sin baño	21,0%	0,3%	1,9%	1,2%
Saneamiento precario	3,0%	0,7%	2,8%	2,9%
Algún problema de vivienda**	89,1%	40,0%	71,1%	65,3%
Promedio problemas de vivienda	5,8	0,9	2,2	2,0

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos del programa de diciembre 2013 y ECH 2013. Nota *: Incluye MSP/ASSE, BPS y policlínicas municipales; **: Se consideran los problemas de humedades en techo, goteras, grieta en muro, puertaventana, grieta en piso, caída de revoque, cielorraso desprendido, poca luz solar, escasa ventilación, se inunda cuando llueve, peligro de derrumbe y humedad de cimiento.

⁴²El clima educativo es el promedio de años de estudio entre los miembros del hogar que tienen entre 21 y 65 años de edad.

Consideraciones finales

Es de destacar que Asistencia a la Vejez constituye una prestación no contributiva diseñada para ofrecer una transferencia monetaria a las personas adultas mayores (entre 65 y 69 años), que no han podido, por diferentes motivos, cotizar a la Seguridad Social y que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Esta prestación ha ampliado la red de protección social y ha incluido a muchas personas que no tenían posibilidad de acceder a un ingreso mínimo durante este período vital.

Retomando las sugerencias del Informe MIDES 2011-2012, donde se planteaba la revisión del mecanismo de selección de los beneficiarios al programa así como la informatización de los procesos de gestión y la digitalización de la información relevada, el programa en coordinación con la DINEM se encuentra desarrollando actividades para el fortalecimiento de dichas debilidades.

PROGRAMAS DE ATENCIÓN A SITUACIÓN DE CALLE

Presentación de los Programas

En el año 2005 se le encomendó al MIDES la puesta en práctica del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). Éste incluyó la creación de un programa social destinado a personas que pernoctan en calle, otorgándoles tanto un servicio de alojamiento transitorio (alimentación, cama, ropa y ducha) como acompañamiento técnico en la gestión de prestaciones y servicios sociales. Dicho programa se denominó, primero, Programa de Atención a los Sin Techo (PAST). Posteriormente, el nombre del programa fue modificado y pasando a llamarse Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC).

En el año 2012 el Programa comenzó a experimentar un incremento sostenido en la demanda de usuarios. Para dar respuesta a dicha situación, en un primer momento se sumó una nueva modalidad de atención en los centros y se aumentó la cantidad locales y de cupos disponibles. Luego, en el año 2014, se consideró necesario reconfigurar parte de la metodología de trabajo distribuyendo los centros en función de los perfiles de usuarios y creándose tres programas dependientes del *Departamento de Coordinación del Sistema de Atención*:

- **Programa Calle:** brinda alojamiento y alimentación a personas mayores de 17 años que se encuentran en situación de calle en zonas urbanas.
- **Programa de atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes:** brinda alojamiento y alimentación a mujeres mayores de 17 años con niños/as y adolescentes a cargo, que no cuentan con un espacio de desarrollo familiar autónomo.
- **Programa Cuidados:** brinda alojamiento, alimentación, cuidados de salud y acompañamiento a personas con dependencia y a personas que se encuentren en procesos de recuperación que no cuentan con recursos económicos para acceder a servicios de cuidado.

Para llevar adelante sus acciones, el Departamento cuenta con varias modalidades de acceso, un call center, un equipo móvil de técnicos y centros de atención distribuidos en Montevideo, Canelones, Cerro Largo, Maldonado, Lavalleja, Paysandú, Rocha, San José y Treinta y Tres. Dichos centros se clasifican según su modalidad de atención, la cual refiere a una etapa de la intervención y/o un horario de funcionamiento. Así, encontramos centros *nocturnos, diurnos, 24 horas, casas asistidas, de recuperación, de estadía transitoria, medio camino*, cuyas especificidades se describen sintéticamente a continuación.

- **Centros Nocturnos:** brindan alojamiento y abordaje psicosocial, durante la noche, en la ciudad de Montevideo. Son dispositivos de atención del Programa Calle. Inicialmente se han diferenciado por niveles (1, 2, 3). El primer nivel está dirigido a crónicos de calle o personas con dificultades de integración, el segundo a aquellos que han avanzado o pueden avanzar en el proceso de salida positiva del programa y el tercero constituye la instancia de

pre egreso del programa. Sin embargo, es menester aclarar que no todos los usuarios que ingresan van a un centro de nivel 1 o egresan luego de atravesar los centros de cada nivel.

- **Centros Diurnos:** se focalizan en la atención durante el día de personas con trastornos psiquiátricos que pernoctan en centros nocturnos. Esta modalidad está gestionada por el Programa Cuidados.
- **Centros 24 horas:** como su nombre lo indica, estos centros permanecen abiertos durante el día y la noche. Atienden a varones o mujeres de más de 55 años (Programa Cuidados) o a núcleos conformados por Mujeres con NNA (Programa Mujeres con NNA).⁴³
- **Casas asistidas:** funcionan durante las 24 horas del día y trabajan con personas con trastornos psiquiátricos, severos y persistentes que carecen de redes que faciliten su integración social. Por dicha característica es una modalidad exclusiva del Programa Cuidados.
- **Centros de Recuperación:** bajo esta modalidad las personas que no cuentan con condiciones socio-familiares y habitacionales adecuadas para recibir atención en salud y cursar procesos de recuperación no requieran hospitalización, son atendidas durante las 24 horas del día por equipos especiales.
- **Centros de estadía transitoria (CET):** es una nueva modalidad, que se utiliza en el Programa Mujeres con NNA, en la que cada núcleo accede durante las 24 horas del día a una habitación independiente. Se privilegia el ingreso de familias que cuentan con recursos suficientes para sostener un egreso en el corto plazo, pero que aún necesitan acompañamiento para efectivizar dicho egreso. Cuentan con menos presencia técnica. Los participantes deben aportar un ingreso fijo destinado al mantenimiento del centro y resolver autónomamente los temas de cuidados de NNA.
- **Centros Medio Camino:** estos centros permanecen operativos las 24 horas del día. Están dirigido a usuarios de Montevideo, que presentan mejores niveles de integración social y cuya inserción laboral les permite acceder a un ingreso estable suficiente como para hacer frente a su alimentación así como gastos de funcionamiento del centro. A diferencia del centro de estadía transitoria, en el medio camino se comparte la habitación con otros usuarios.

Nota metodológica

Desde el año 2006, la DINEM y el equipo coordinador de los programas, han realizado estudios que se enmarcan en los siguientes ejes:

- Mejorar la gestión interna del programa y su coordinación externa mediante el uso de herramientas informáticas propias y/o comunes a otros programas del MIDES.
- Analizar la evolución de las características de la población objetivo y de los beneficiarios de los centros y del Equipo Móvil.
- Monitorear la oferta de centros y las capacidades de atender a las demandas de las personas en situación de calle.

⁴³ En el interior existen centros que podrían clasificarse como Nocturnos/24 horas. Esto se funcionan como nocturnos para ciertos perfiles y como 24 horas para otros, o extienden su horario durante el fin de semana.

Dentro de la primera y segunda línea de trabajo, se presentan datos de la cantidad de beneficiarios de los centros a través de análisis longitudinal de las intervenciones. Esto es posible porque, en el año 2011, el PASC se integró al SMART, lo cual ha permitido el ingreso y la administración de los registros de intervenciones de los centros y del Equipo Móvil⁴⁴.

Mediante un diagrama de flujo de los posibles estados se indica el lugar en el que se encuentra cada persona con relación al proceso de trabajo acordado. En el caso del PASC⁴⁵, puede asumir los valores de “Aceptado”, “No aceptado”, “Beneficiario”, “Cancelado”, “Baja” o “Desistido”. Sin embargo, sus significados han ido cambiando y acompañando las re-estructuras que ha tenido la estrategia de atención a situaciones de calle.

Dentro del tercer eje de trabajo, esto es, del monitoreo de la oferta de centros y las capacidades de atención a demandas, se comparten indicadores de los diagnósticos anuales que realiza la DINEM desde el año 2011 en las puertas de entrada y centros destinados a la atención de personas en situación de calle, en donde se emplean dos formularios de encuesta.

El primer formulario está dirigido al coordinador y a la persona que él estime conveniente. Dicho formulario releva información relacionada a:

- **Población:** perfiles de edad y sexo de los usuarios, principales problemáticas y demandas.
- **Infraestructura, equipamiento e insumos:** estado edilicio, insumos y equipamiento de dormitorios, baños, cocinas y habitaciones comunes.
- **Recursos Humanos:** cantidad y suficiencia de personal, fortalezas y dificultades para el desempeño de sus tareas así como el grado de acuerdo a la interna de los equipos.
- **Gestión y coordinaciones:** organización del trabajo, regulación de la convivencia de usuarios y coordinaciones externas por temas tales como salud, educación, alimentación y acceso a prestaciones sociales de los usuarios.
- **Sistema informático de registro:** acceso a computadoras e Internet, registro de usuarios y modificación de intervenciones informáticas en el SMART.

El segundo formulario es completado por un encuestador, quien realiza una observación de la cantidad de habitaciones, insumos, equipamiento; diagnostica problemas de mantenimiento; califica el estado de las habitaciones y del edificio. A partir de sus indicaciones se elaboran índices de infraestructura y se los contrasta con la evaluación subjetiva llevada a cabo por el encargado del centro para las mismas variables.

⁴⁴Los datos de beneficiarios atendidos en años anteriores se agregaron mediante cargas masivas y automáticas.

⁴⁵En el año 2014 el programa PASC se desagregó en tres programas: Calle, Programa de atención a Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes, programa de Cuidados. Sin embargo, los sistemas de información no acompañaron los cambios de diseño implementados por el programa: en el SMART continúan registrándose las intervenciones bajo la categoría PASC.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El último conteo de personas en situación de calle fue realizado en el año 2011, en el marco del Censo de Población, Hogares y Viviendas del INE. El mismo buscaba actualizar la información del relevamiento realizado por el MIDES en el año 2006 y extender el universo tanto a las capitales departamentales como a todas las ciudades que contaran con más de 20.000 habitantes.

En el marco de dicho relevamiento se consideraron a las personas que pernoctaran en “*lugares públicos o privados, sin contar con una infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, y aquellas personas que, por carecer de alojamiento fijo para pasar la noche, encuentran residencia nocturna en alojamientos dirigidos por entidades públicas o particulares que brinden albergue transitorio*” (DINEM, 2012: 5). Para detectar a la mencionada población se utilizaron dos estrategias de forma combinada. Por un lado, se realizó un censo de quienes estaban haciendo uso de los centros de los diferentes programas de atención a personas en situación de calle. Por otro lado, se aplicó una pauta de observación sobre las personas que se encontraban pernoctando en calle durante la noche del 24 y la madrugada del 25 de octubre. Los resultados del censo, los cuales se presentan en el siguiente cuadro, permitieron constatar la predominancia del fenómeno en la capital del país ya que se encontraron 1.023 personas en Montevideo (80,3%) y 251 en el Interior (19,7%).

Cuadro 1. Cantidad de personas en situación de calle por región.

Cantidad de personas	Montevideo	Interior	Total
Personas pernoctando en calle (conteo)	353	84	437
Personas en refugio (censo)	670	167	837
Total	1.023	251	1.274

Fuente: DINEM-MIDES con base en Censo y conteo 2011 de personas en situación de calle.

Por otra parte, se comprobó la fuerte masculinización de la problemática, ya que ocho de cada diez casos en los que pudo determinar el sexo de la persona, correspondía a varones. Asimismo, se encontró que una amplia mayoría de las mujeres en calle se encontraban en centros (196 que equivalen al 90,7% de mujeres) y que el porcentaje de hombres en esa situación era menor (641 varones de 950, es decir el 67,5% del total de varones).

Cuadro 2. Distribución de las personas en situación de calle por sexo.

Sexo	Centros	Calle	Total
Varón	641	309	950
Mujer	196	20	216
No determinado	No corresponde	108	108
Total	837	437	1.274

Fuente: DINEM-MIDES con base en Censo y conteo 2011 de personas en situación de calle.

Por último, se concluyó que existe una fuerte presencia de adolescentes y adultos jóvenes tanto en centros como en calle.

Cuadro 3. Distribución de las personas en situación de calle por tramo de edad, 2011

Tramo de edad	Centros	Calle	Total
0 a 14	97	8	105
15 a 29	175	99	274
30 a 54	326	140	466
55 a 64	151	22	173
65 o más	88	11	99
No determinado		157	157
Total	837	437	1274

Fuente: DINEM-MIDES con base en Censo y conteo 2011 de personas en situación de calle.

Recursos

El presente apartado presenta la cantidad de recursos con las que contó la División Calle para la implementación de sus programas durante los años comprendidos entre 2013-2014. En primer lugar, se presenta la información brindada por el programa, acerca del equipo central. Luego se brinda la información sobre recursos humanos que trabajan en los centros, información que surge del diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC. Asimismo, se presenta información relacionada al presupuesto monetario ejecutado por la División.

Cuadro 3. Cantidad de recursos humanos, 2013-2014

Indicadores	2013	2014
	Cantidad	Cantidad
Dirección de Programa	2	2
Responsable del Área de Insumos	1	1
Responsable del Área de Derivaciones	2	2
Responsable del Área de Salud	1	1
Responsable del Área de Sistemas de Información	2	2
Responsable de Supervisión	3	3
Supervisores	14	14
Equipo de apoyo y administrativo	4	4
Equipo Móvil de calle	22	22
Call Center	20	20
Puerta de Entrada	17	16
Puerta de Entrada Ley de Faltas	15	15
Total	103	102
Número OSC convenientes	28	28
RRHH de OSC convenientes	364	351

Fuente: Programa de Atención a las Situaciones de Calle.

En el siguiente cuadro se presenta el presupuesto del Departamento de Coordinación del Sistema de Atención para el período comprendido entre los años 2013-2014. La información permite constatar la existencia de un aumento en términos corrientes el presupuesto destinado a los programas de atención a personas en situación de calle así como un aumento en relación al presupuesto del MIDES.

Cuadro 4. Presupuesto anual ejecutado por el Departamento, 2013-2014⁴⁶.

Presupuesto Ejecutado	2013	2014
En pesos corrientes	226.231.311	357.836.197
En dólares Corrientes	10.449.483	14.516.681
En relación al presupuesto del MIDES	7,07%	9,08%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de DIGESE.

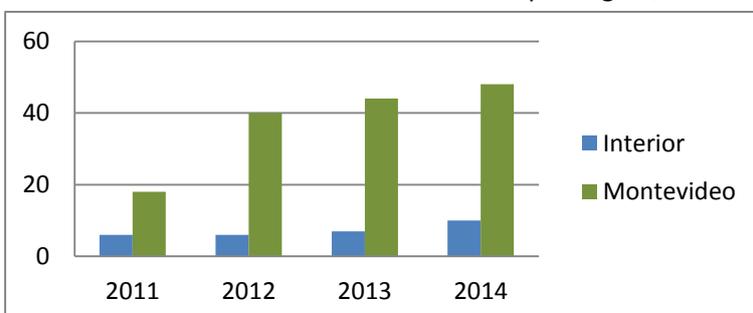
Productos

A continuación se comparten algunos indicadores de producto de los centros de atención a situaciones de Calle: la oferta que brinda el programa, el perfil de los usuarios, la infraestructura de los centros, las demandas realizadas por los usuarios a los equipos técnicos de los centros así como las articulaciones e intermediaciones realizadas por los técnicos para facilitar el acceso de los usuarios a prestaciones y servicios públicos. Dicha información surge de los diagnósticos anuales que la DINEM viene realizando desde el año 2011 sobre los diferentes centros que brindan atención a los usuarios del programa. Con base en dicha información de cupos, recursos humanos, demanda de los usuarios.

Oferta del programa

En el siguiente gráfico se presenta la cantidad de centros de atención a las situaciones de calle por año según región. Dicha información permite evidenciar que el mayor aumento interanual se produjo en Montevideo durante el año 2012⁴⁷.

Gráfico 1. Cantidad de centros de atención por región, 2011-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en Diagnósticos de situación y capacidades de centros PASC

⁴⁶ Para los años 2013 y 2014 se incluyen los centros de cuidados

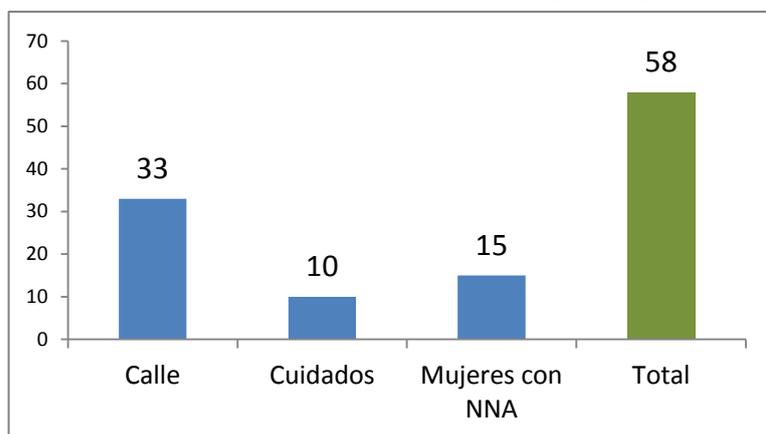
⁴⁷ A estas cifras hay que sumarle una Puerta de Entrada en 2011, 2012 y 2013 y dos en 2014.

En el año 2013 funcionaron 52 centros de atención. Dentro de éstos, 51 habían sido adjudicados a PASC (44 eran de Montevideo y 7 del interior del país). Asimismo un centro comenzó a funcionar en el mes de agosto de dicho año en el marco de la reforma de la Ley de Faltas y aún no se contemplaba en la órbita del programa.

En el año 2014, en la capital del país, se sumó un centro de estadía transitoria. Se tomó en consideración los dos que operaron para la aplicación de la Ley de Faltas y se consideraron separados Tarará Inca y Unión. En el resto del país, abrieron centros en Pando, Treinta y Tres y Melo. Estos últimos se suman a los que ya operaban en Paysandú, Maldonado, Lavalleja, Rocha y San José.

Debido a la re-estructura del PASC en un Departamento y luego en una División que coordina tres programas, en el siguiente gráfico se comparte la cantidad de establecimientos que se asignaron a cada uno para el año 2014.

Gráfico 2. Cantidad de centros de atención según Programa al que pertenece, 2014



Fuente: DINEM-MIDES según Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

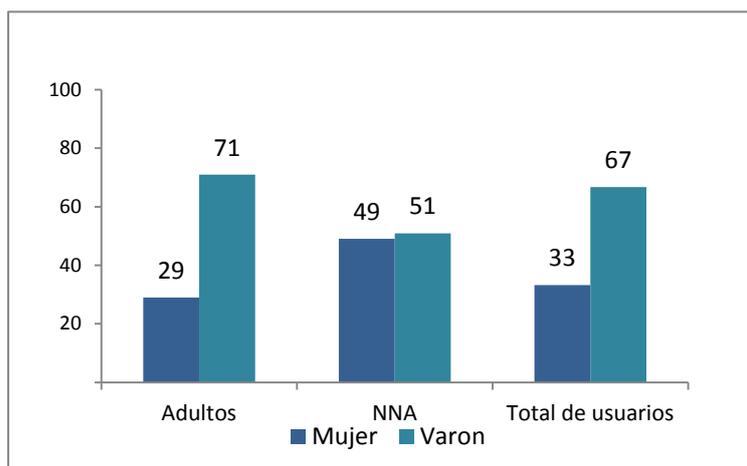
Por último, se relevó la cantidad de personas que concurren regularmente y el promedio de recursos humanos por centro. A partir de ello, se calculó el promedio de beneficiarios por recurso humano. Dicha información se presenta en el siguiente cuadro.

Características de los beneficiarios

Con base en el diagnóstico realizado durante el año 2014 es posible afirmar que el 86% de los participantes son usuarios de centros de Montevideo (1.327 personas) mientras que el restante 14% son usuarios de centros ubicados en el interior del país (216 personas).

Con relación al sexo de los usuarios, es posible afirmar que un 29% son mujeres y un 71% de varones, situación que refleja una proporción femenina mayor a la encontrada en relevamientos de personas en situación de calle (la cual ascendía al 17%).

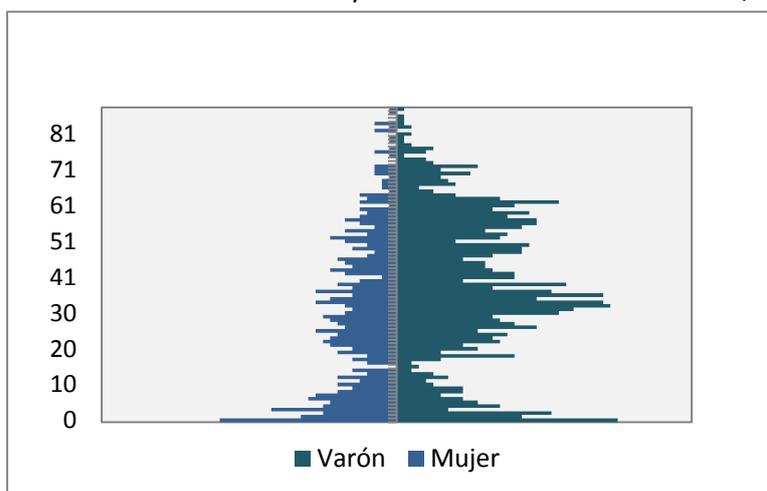
Gráfico 4. Distribución de adultos y NNA según sexo, 2014



Fuente: DINEM-MIDES según Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

Por otra parte, los usuarios están distribuidos en un rango etario amplio, el cual abarca de 0 a 89 años. El promedio de edad general es 35 años. Si se excluye a los NNA del análisis, pues éstos solo concurren acompañados de un adulto, el promedio de edad se eleva a 43 años. La información etaria de los usuarios se refleja más claramente en la siguiente pirámide de poblacional. Hasta los 18 años existe un comportamiento uniforme y simétrico entre los sexos. Asimismo es posible detectar la presencia de dos importantes concentraciones: una de ellas conformada por varones de entre 26 y 39 años y otra por varones de entre 55 y 63 años.

Gráfico 5. Pirámide de edad y sexo de los usuarios de centros, 2014.



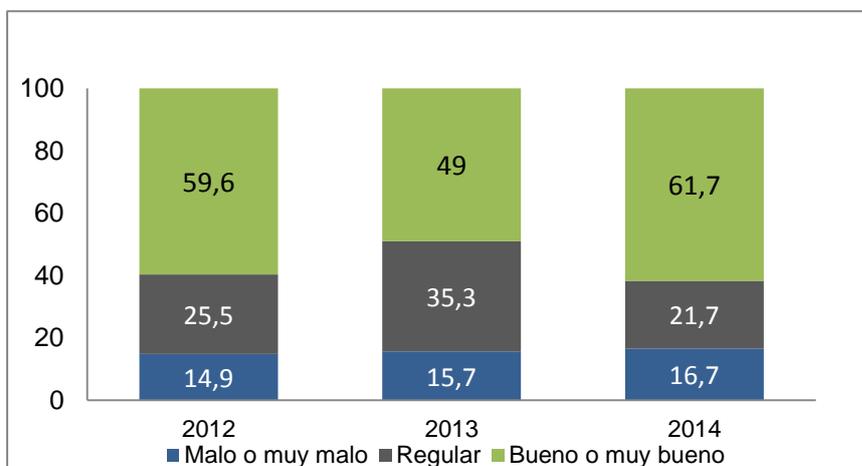
Fuente: DINEM-MIDES según Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

Indicadores de infraestructura

Desde el año 2011 se elabora un índice, que es el resultado de una sumatoria simple, el cual permite visualizar las dificultades de los edificios destinados al alojamiento. Los centros que no presentan problemas son calificados como “Buenos”, los centros que presentan valores ubicados entre 1 y 10 son catalogados como “Regulares”, los centros que presentan de 11 a 20

problemas son designados como “Malos”. Finalmente, los centros que superan los 20 problemas son categorizados como “Muy malos”.

Gráfico 6. Distribución de centros según evaluación del estado del edificio, 2012-2014.

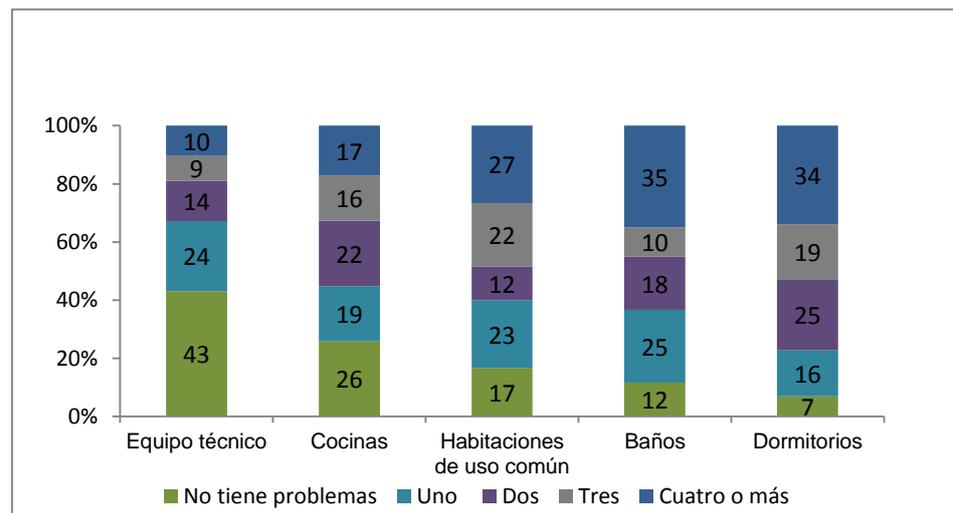


Fuente: DINEM-MIDES según Diagnósticos de situación y capacidades de centros PASC

En las últimas dos ediciones no hubo centros clasificados como “Buenos”, aunque la mayoría de los centros quedaron comprendidos dentro de la categoría “Bueno o muy bueno”, el 35,5% fue calificado como “Regular” en el año 2013, y el 21,7% en la misma categoría en el año 2014.

A continuación se presenta la distribución de centros según la cantidad de problemas que presenta cada habitación para el año 2014.

Gráfico 7. Distribución de centros según número de problemas en cada tipo de habitación, 2014



Fuente: DINEM-MIDES según Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

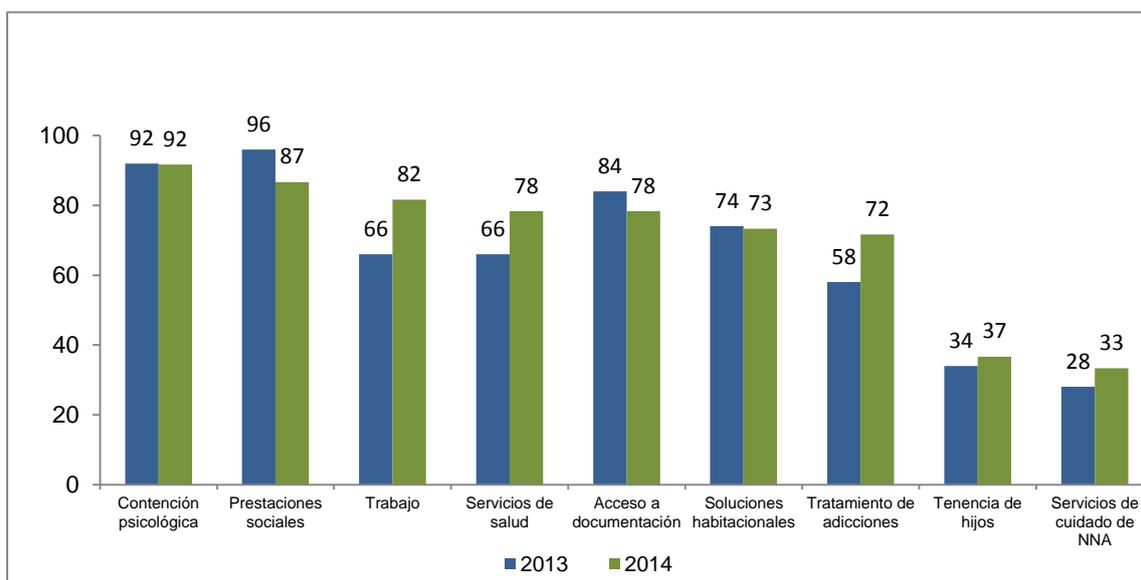
En los baños y en los dormitorios se observaron un mayor número de problemáticas para una mayor cantidad de centros y en la posición opuesta se encuentran los espacios destinados a equipos técnicos.

El 53% de los centros presenta más de tres problemas en dormitorios, 45% más presenta más de tres problemas en los baños y en el 31% de los centros se detectaron más de tres problemas en cocinas. Por el contrario, es posible constatar que el 7% de los centros no posee problemas en dormitorios, el 12% no presenta problemas en los baños, el 17% de los centros no presenta problemas en habitaciones de uso común. Finalmente, un 26% de los centro no presenta problemas en las cocinas y un 43% de ellos no presenta inconvenientes en los espacios comunes.

Demandas de los usuarios

Tanto en el año 2013 como en el año 2014 se consultó sobre las principales demandas de los usuarios a los Equipos Técnicos y sobre la frecuencia con la que éstos pueden dar respuestas a dichas demandas. En el siguiente gráfico se presenta la distribución de centros según las demandas que los usuarios plantean a los equipos técnicos.

Gráfico 8. Distribución de centros según demandas realizadas por los usuarios a los equipos técnicos, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES según Diagnósticos de situación y capacidades de centros PASC

Las demandas con mayor número de menciones en ambos períodos son la “contención psicológica” (92%) y el “acompañamiento en la gestión de prestaciones sociales” (96% en el año 2013 y 87% en el año 2014). Sin embargo, mientras en el año 2013 se ubicaba en tercer y cuarto lugar de demanda “acceso documentación” y “soluciones habitacionales”, en el año 2014 es la categoría “trabajo” la que ocupa la tercer posición de demanda (82%) y “servicios de atención en salud” la cuarta. (78%).

Asimismo, tanto en el año 2013 como en el año 2014, las demandas que se resuelven con mayor frecuencia son: “acceso a documentación” (98% en 2013 y 94% en 2014), “servicio de salud” (79% en 2013 y 89% en 2014), “prestaciones sociales” (83% en 2013 y 85% en 2014), “contención psicológica” (91% en 2013 y 86% en 2014) y “tratamiento de adicciones” (82% en 2013 y 86% en 2014).

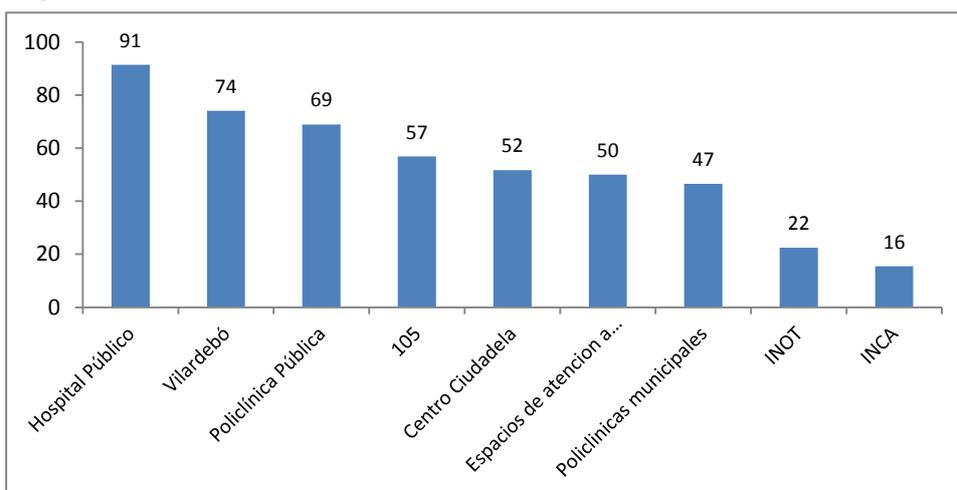
En este sentido, cabe destacar que aquellas demandas que se solucionan con menos frecuencia en ambas mediciones son justamente las que condicionan el egreso positivo de los usuarios. En efecto, según los coordinadores, se logran en menor medida las soluciones habitacionales: 30,5% de los centros dice que no puede resolver “nunca” o “casi nunca” esta situación en el año 2013 y 30% en el año 2014.

En una situación similar se encuentra la demanda de cuidado de menores, pues el 38,5% de los centros en el año 2013 y el 24% en el año 2014 no pudieron dar respuesta efectiva a la misma. Por su parte el 31% de los centros en los que se presentan demandas de “trabajo” en el año 2013 y en el 18% en el año 2014 no pueden dar respuesta “nunca” o “casi nunca” a la misma. De todos modos, en estos últimos casos, las cifras muestran una mejora considerable.

Intermediación y asesoramiento para el acceso a prestaciones y servicios públicos

Según datos proporcionados por el SIIAS, el 94% de los usuarios que tenía el programa a fines del año 2014, contaba con cobertura de salud. Para complementar este dato, se les preguntó a los coordinadores sobre los programas, organismos o instituciones de salud con los que los técnicos articularon en los tres meses previos al diagnóstico.

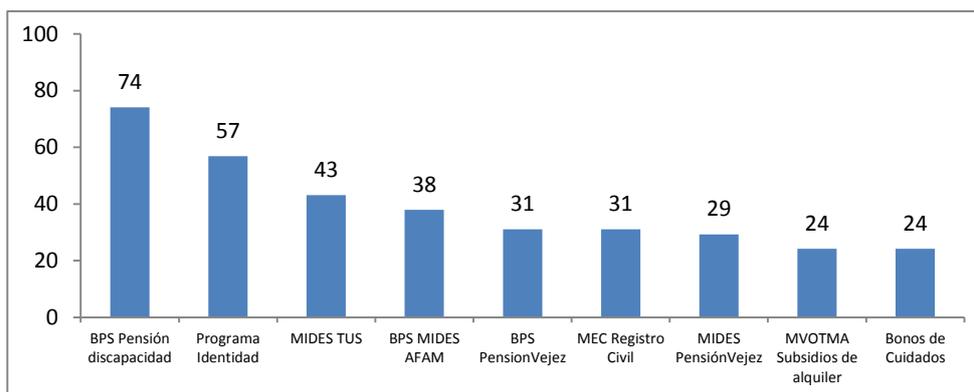
Gráfico 9. Distribución de centros que articularon con servicios de salud según programa, organismo o institución, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

Principalmente se articula con hospitales públicos, el centro Vilardebó y policlínicas públicas. No obstante, en cuanto a la respuesta brindada, sólo estas últimas reciben un alto porcentaje de valoración positiva (73%). De hecho, en el 44% de los centros, los equipos entrevistados valoran como “Adecuada” o “Muy adecuada” la respuesta del Vilardebó y en el 57% de los centros se valoran de igual forma los hospitales públicos. Asimismo, interesa exponer el porcentaje de centros en los que los equipos señalan que se gestionan otro tipo de prestaciones o servicios en los tres meses previos al diagnóstico. Dicha información se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 10. Distribución de centros según prestaciones que los equipos técnicos gestionan, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

En un mayor número de centros se tramita la pensión por discapacidad gestionada por el BPS (74%) o documentación mediante el programa identidad (57%). Dentro de las prestaciones menos frecuentes se encuentran los bonos de cuidados (24%), la baja incidencia en la tramitación de la mencionada prestación está influenciada por la cantidad de centros que atienden a mujeres con NNA.

En ninguna de las prestaciones se mencionaron dificultades de articulación. Sin embargo, en 14 de los 43 centros que articulan la pensión de BPS por discapacidad se dijo que el trámite era “burocrático”.

Por último, se indagó sobre el trabajo de los técnicos en la (re)vinculación de usuarios con centros educativos. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la misma se concentra en buena medida en el Programa de Mujeres con NNA pues refiere a la asistencia de niños y niñas a Centros de Atención a la Infancia (CAIF) y a centros de educación primaria.

Cuadro 8. Distribución de equipos técnicos según programa que articulan con centros educativos, en los tres meses previos al diagnóstico.

	Programa Calle	Programa Cuidados	Programa Mujeres con NNA	Total
CAIF	3	1	15	19
Escuela especial	3	1	7	11
Primaria	7	0	15	22
Secundaria	9	3	9	21

Fuente: DINEM-MIDES con base en Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

En general se evalúa la respuesta de los centros educativos como “adecuada” o “muy adecuada” y no se mencionan dificultades de articulación. Sin embargo, tanto en Primaria como en CAIF, los equipos técnicos de cada centro calificaron la respuesta como “inadecuada” o “poco adecuada”.

Cuadro 9. Evaluación de la adecuación de la respuesta, según tipo de centro educativo

	Inadecuada o poco adecuada	Regulares	Adecuada o muy adecuada	Total
CAIF	3	5	11	19
Escuela Especial	1	0	10	11
Centros Primaria	3	2	17	22
Centros Secundaria	1	5	15	21

Fuente: DINEM-MIDES con base en Diagnóstico de situación y capacidades de centros PASC 2014

Consideraciones finales

En diagnóstico del año 2011 se planteó la necesidad de revisar la distribución de centros según perfil de atención. Aunque en el año 2012 se observó una mejora en la definición de los mismos, el diagnóstico del año 2014 muestra que los centros carecen de un enfoque específico y que en ellos conviven diversos perfiles de usuarios.

La mejora en los estándares mínimos de calidad para la atención a usuarios a la que se hizo referencia en el año 2012 se mantiene para el año 2014, pero se observa un desajuste entre el número de cupos previsto en las licitaciones, el número de asistentes regulares a los centros y el número de camas contabilizadas en cada local. En el año 2014 se abrieron locales que permitieron bajar el número de cupos por centro, de personas por habitación asimismo se amplió la cobertura horaria para algunos perfiles.

Cabe señalar que mejoró la valoración de los coordinadores sobre el espacio de los dormitorios en relación a la cantidad de usuarios. Sin embargo, persisten los problemas de infraestructura (tales como humedades, electricidad y sanitaria).

Por último, es posible afirmar que existe interacción así como articulaciones entre los equipos técnicos de los programas de atención a personas en situación de calle con los programas de transferencias monetarias, tal es el caso de AFAM-PE y TUS. Sin embargo, sería de gran importancia continuar fortaleciendo las coordinaciones y articulaciones con dichos programas así como con otros programas implementados por el Ministerio, tal es el caso de Cercanías y Jóvenes en Red.

IDENTIDAD

Presentación del Programa

El programa Identidad se constituye como una acción permanente y de alcance nacional, que apunta a la inclusión, integración, e igualdad social vinculada al ejercicio de los derechos ciudadanos. Se entiende el derecho a la identidad un componente fundamental en tanto integra y habilita el ejercicio de la ciudadanía por comprender otros derechos correlacionados.

Dicho programa se implementa desde el Departamento de Atención Integral a Familias, de la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) del MIDES. Las acciones se llevan a cabo a través de un equipo interdisciplinario, el cual realiza articulaciones con otras áreas y programas del Ministerio así como con otras instituciones, tanto públicas como privadas.

El objetivo general del programa está orientado a garantizar el acceso al derecho a la identidad en todas sus dimensiones (personal, social, jurídica y cívica). Asimismo, el programa posee una serie de objetivos específicos, los cuales se detallan a continuación:

1. Garantizar la accesibilidad de la población en situación de vulneración a ciertos trámites:
 - Servicio de gestión y asesoramiento en Montevideo y servicio descentralizado a la población que consulta.
 - Coordinación y acuerdos intra e interinstitucionales.
 - Exoneración de costos de trámites ante la solicitud a otras instituciones.

2. Fomentar la concepción integral de la identidad por parte de las instituciones:
 - Capacitación en derecho a la identidad de manera integral para actores públicos.

3. Sensibilizar a la población acerca de sus derechos:
 - Material de difusión sobre derecho a la identidad.
 - Talleres de ciudadanía para personas migrantes y sus familias.

El programa busca alcanzar sus objetivos mediante la implementación de algunas líneas de acción que se dividen en tres grandes ejes: “Gestión y asesoramiento”, “Sensibilización y capacitación” y “Promoción y relacionamiento inter e intra-institucional”.

a) Gestión y asesoramiento

El programa 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 realiza atención directa al público y coordinaciones interinstitucionales.

b) Sensibilización y capacitación

Por otra parte, el programa desarrolla actividades con el fin de sensibilizar y capacitar a la población sobre la importancia del ejercicio del derecho a la identidad. En este sentido, se organizan dos tipos de talleres enfocados a dos poblaciones diferentes. Por un lado, talleres dirigidos a niños y a adolescentes de 4º, 5º y 6º año de Escuela y 1º y 2º año de Liceo y de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), en los que se aborda el concepto de identidad en sus múltiples dimensiones (personal, social, jurídico, cívica) a través de distintas dinámicas educativas, lúdico-recreativas y de la entrega de material educativo. Por otro lado, se realizan talleres de carácter teórico-práctico destinados a actores sociales que trabajan en contacto directo con la población objetivo.

c) Promoción y relacionamiento inter e intra-institucional

Este eje de acción implica la participación del equipo técnico del programa en diversos espacios de discusión y planificación, tanto intra como interinstitucionales. Los principales Espacios del MIDES con los que el programa realiza reuniones periódicas son el Espacio Intra-MIDES Migrantes y la División de Protección Integral a Situaciones de Vulneración. Por otro lado, de las reuniones interinstitucionales se destacan las que se desarrollan periódicamente con la Junta Nacional de Migración y las que se llevan a cabo con el Poder Judicial.

En relación a la población objetivo del programa es importante aclarar que el mismo brinda asesoramiento sobre gestión de trámites tendientes a la regularización de la documentación a toda la población. Luego focaliza su atención en las personas socioeconómicamente vulnerables, tanto uruguayos como migrantes, realizando un seguimiento del estado de su documentación y en algunos casos estableciendo exoneraciones en el pago de trámites. La DINADES define a la población objetivo como: "*Población en situación de vulnerabilidad que afecte la regularización de la documentación, con una línea específica de intervención en el caso de los migrantes; y operadores sociales en contacto con esta población.*" (DINADES, 2013, pág. 41)

Nota metodológica

El programa identidad lleva un registro diario en planilla Excel de todos los trámites realizados desde el año 2008 a nivel nacional. A partir del año 2013 se comienza, en conjunto con la DINEM, un trabajo de sistematización de la información disponible así como una mejora en la forma de registro, con el objetivo de procesar de manera más ágil la información así como para potenciar la gestión y seguimiento del programa. Asimismo, se piensa la implementación de un nuevo instrumento que releve la cantidad de talleres y la participación en cada uno de ellos. Actualmente esta información es también registrada por el programa en una planilla Excel.

Para el año 2015 se prevé comenzar a ingresar los registros en el SMART, haciendo un registro paralelo (Excel-Sistema) para los casos ingresados a través de la atención al público en la sede central MIDES en Montevideo. Los datos que serán registrados hacen referencia a: sexo, de dónde surge la demanda (departamento, localidad, institución, programa, entre otros), tipo de trámite realizado, estado del trámite, nacionalidad del solicitante, etc. Este registro paralelo se

implementará como una experiencia piloto para poder pasar, en diferentes etapas, todos los registros que se realizan actualmente en planillas Excel al SMART.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Tal como ya se mencionó, el presente programa está enfocado a trabajar con toda la población, es decir que, brinda asesoramiento sobre gestión de trámites tendientes a la regularización de la documentación a toda la población que lo solicite.

Recursos

En relación a los Recursos Humanos, el programa implementó sus acciones a través de un equipo interdisciplinario integrado por seis técnico/as del área social (Ciencias Sociales y Derecho) y una administrativa. Por otra parte, en el siguiente cuadro se presenta el presupuesto asignado al programa identidad para el período comprendido entre los años 2013-2014. La información permite constatar la existencia de un aumento en términos corrientes del presupuesto y una disminución en relación al presupuesto total ejecutado por el MIDES.

Cuadro 1. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2013-2014

	2013	2014
En pesos corrientes	3.356.265	3.920.825
En dólares corrientes	155.023	159.059
En relación a la ejecución de gastos de funcionamiento en Rentas Generales	0,105%	0,099%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de DIGESE.

Productos

A continuación, a partir de la sistematización de datos administrativos del programa, se presentan algunos indicadores de procesos que dan cuenta de la implementación del programa durante los años 2013 y 2014. La información se presenta estructurada en función de las tres principales líneas de acción del programa: “Gestión y Asesoramiento”, “Talleres de Sensibilización y Capacitación” y “Promoción y Relacionamiento Intra e Interinstitucional”.

Caracterización de las personas para las que se realizan demandas al Programa

En el año 2013, el programa atendió la demanda de 4.534 personas, cifra que asciende en el año 2014 a 5.108 personas. En el cuadro 2, el cual presenta la distribución de las demandas

por departamento, permite visualizar que, para ambos años, la mayoría de dichas demandas se concentran en Canelones y Montevideo.

Cuadro 2. Distribución de personas atendidas según Departamento, 2013-2014

Departamento	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Artigas	91	2,0%	143	2,8
Canelones	1.533	33,8%	1.294	25,3%
Cerro Largo	97	2,1%	72	1,4%
Colonia	80	1,8%	117	2,3%
Durazno	53	1,2%	48	0,9%
Flores	23	0,5%	42	0,8%
Florida	80	1,8%	114	2,2%
Lavalleja	75	1,7%	88	1,7%
Maldonado	383	8,4%	486	9,5%
Montevideo	924	20,4%	1.350	26,4%
Paysandú	188	4,1%	192	3,8%
Río Negro	73	1,6%	118	2,3%
Rivera	355	7,8%	225	4,4%
Rocha	134	3,0%	216	4,2%
Salto	94	2,1%	127	2,5%
San José	34	0,7%	22	0,4%
Soriano	90	2,0%	158	3,1%
Tacuarembó	133	2,9%	193	3,8%
Treinta y Tres	94	2,1%	103	2,0%
Total	4.534	100%	5.108	100

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

En relación a la distribución de las personas atendidas según su identidad de género, se observa una paridad entre mujeres y varones en ambos años, aunque las primeras están levemente por encima de los segundos. Por otro lado, las personas trans representan un 1% de las personas atendidas.

Cuadro 3. Distribución de personas atendidas según Identidad de Género, 2013-2014

Identidad de Género	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Mujer	2.322	51,2%	2.575	50,4%
Varón	2.161	47,7%	2.479	48,5%
Trans	51	1,1%	54	1,1%
Total	4.534	100%	5.108	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

A continuación se presenta la distribución de las personas atendidas por tramos de edad para el año 2014.⁴⁸ Es posible constatar que casi el 60% de las personas poseen entre 0 y 17 años,

⁴⁸No fue posible obtener la información respecto a 2013 ya que los datos comenzaron a registrarse por el programa a mediados de dicho año.

aspecto que se relaciona con el hecho de que la mayoría de los trámites que se gestionan son partidas de nacimiento, como se verá más adelante.

Cuadro 4. Distribución de personas atendidas según Tramos de Edad, 2014

Tramos de edad	Personas	Porcentaje
0 a 17 años	2.839	59,7%
18 a 29 años	840	17,7%
30 a 39 años	468	9,8%
40 a 49 años	281	5,9%
50 a 59 años	154	3,2%
60 a 69 años	94	2,0%
70 y más años	80	1,7%
Total	4.756⁴⁹	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

En el cuadro 5 se presenta la distribución de las personas atendidas por el Programa según los Servicios que las derivaron. Las Oficinas Territoriales del MIDES son las principales receptoras de demandas hacia el Programa, seguidas por la atención al público en MIDES Central.

Cuadro 5. Distribución de personas atendidas según Servicio que los derivó al Programa, 2013-2014

Servicios	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Oficina Territorial del MIDES	3.023	72,2%	3.536	69,3%
Atención al público (en MIDES Central)	626	15,0%	960	18,8%
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)	298	7,1%	403	7,9%
Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)	69	1,6%	44	0,9%
Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF)	65	1,6%	14	0,3%
Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC)	s/d	S/d	2	0,0%
Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)	s/d	S/d	3	0,1%
Otros programas MIDES	28	0,7%	61	1,2%
Casa asistida Tarará - Prado (Montevideo)	23	0,5%	14	0,3%
Programas de Atención a Personas en Situación de Calle (PASC)	9	0,2%	9	0,2%
Uruguay Crece Contigo (UCC)	5	0,1%	12	0,2%
Otros no MIDES	39	0,9%	46	0,9%
Total	4.185⁵⁰	100%	5.104⁵¹	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Respecto de la nacionalidad de las personas atendidas, en el año 2013 se registraron 3.307 uruguayos y 1.196 extranjeros, de los cuales la mayoría son provenientes de Argentina y Brasil. Por su parte en el año 2014 se registraron 3.486 uruguayos y 1.590 extranjeros. Si se analiza en

⁴⁹ Se registraron 352 casos sin dato sobre edad.

⁵⁰ No se registraron datos sobre servicio de derivación para 349 personas.

⁵¹ Se registraron cuatro casos sin dato sobre Servicio que lo derivó al Programa.

términos porcentuales, se observa que en el año 2014 el 69% de las personas atendidas son uruguayas y el 31% extranjeras.

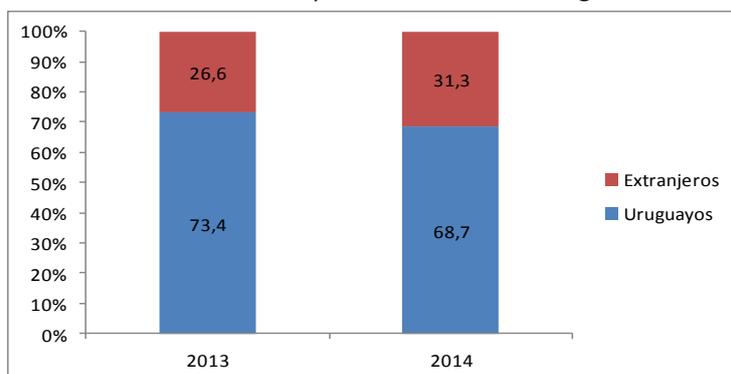
Cuadro 6. Distribución de personas atendidas según Nacionalidad, 2013-2014

Nacionalidad	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Uruguayos	3.307	73,4%	3.486	68,7%
Extranjeros	1.196	26,6%	1.590	31,3%
Total	4.503⁵²	100%	5076⁵³	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Al comparar con la distribución porcentual entre los años 2013 y 2014 se visualiza una variación de 4 puntos porcentuales aproximadamente a favor de los extranjeros, como se presenta en el gráfico 1.

Gráfico 1. Distribución de personas atendidas según Nacionalidad, 2013-2014⁵⁴



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Trámites realizados por el Programa

Durante el año 2013 el programa realizó un total de 7.698 trámites. Cabe aclarar que cada persona puede realizar más de un trámite, incluso en distintas oportunidades. En el año 2014 se realizaron un total de 8.559 gestiones, por lo que, se realizan 861 trámites más que en el año 2013.

La partida de nacimiento fue el trámite más recurrente, representando más de 6 de cada 10 trámites efectuados, tanto en 2013 como en 2014 (Cuadro 7). Es de destacar que en el año 2014 se agregaron nuevas categorías de tipo de trámites, por lo cual, en algunas de ellas no hay datos para el año 2013.

⁵² No se registraron datos sobre nacionalidad para 31 personas.

⁵³ Se registraron 32 casos sin dato sobre nacionalidad.

⁵⁴ Se registraron 31 casos sin dato sobre nacionalidad en 2013 y 32 casos sin dato sobre nacionalidad en 2014.

Cuadro 7.Distribución de trámites según Tipo, 2013-2014

Tipo de trámites	2013		2014	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Partida de Nacimiento	4.931	64,1%	5.213	60,9%
Inscripción en el Libro de Extranjeros	829	10,8%	473	5,5%
Partida de Matrimonio	313	4,1%	317	3,7%
Documento de Identidad	287	3,7%	403	4,7%
Antecedentes Penales	131	1,7%	145	1,7%
Partida de Defunción	94	1,2%	106	1,2%
Residencia	S/d	s/d	256	3,0%
Certificados de Estudio	27	0,4%	S/d	S/d
Negativo de Inscripción	S/d	S/d	92	1,1%
Asesoramiento	S/d	S/d	396 ⁵⁵	4,6%
Certificado Consular	S/d	S/d	111	1,3%
Informes sociales	S/d	S/d	392	4,6%
Otros	1086 ⁵⁶	14,1%	655 ⁵⁷	7,7%
Total	7.698	100%	8.559	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Con respecto a la distribución de trámites por nacionalidad se observa que para el año 2013 existe una paridad entre uruguayos y extranjeros. Si se toma en cuenta que los uruguayos atendidos son casi tres veces más que los extranjeros, se puede decir que los extranjeros solicitan más trámites por persona que los uruguayos. En el año 2014 se observa un fenómeno similar donde el volumen de trámites de los uruguayos está 4,4 puntos porcentuales por encima del de los extranjeros.

Cuadro 8.Distribución de trámites según nacionalidad, 2013-2014

Nacionalidad	2013		2014	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje

⁵⁵ El tipo de trámite “asesoramiento” concretamente no es un trámite sino que hace referencia a la información que brinda el programa sobre los trámites que gestiona. Hasta junio del año 2014 estos se registraban junto con otros trámites en la categoría “otros”, pero a partir de esa fecha los asesoramientos se empezaron a registrar como una categoría aparte. Es por esto que todavía en este informe no se pueden contabilizar con exactitud ya que solo se cuenta con datos del segundo semestre. Se prevé para el próximo informe anual sacar los asesoramientos del total de trámites y presentarlos aparte.

⁵⁶ Incluye: Negativo de Inscripción (Registro Civil), Decreto Administrativo (Registro Civil), Partida Supletoria (Registro Civil), Carne de Salud y-o afiliación a ASSE (MSP), Coordinación para la realización de Informe Social, Entrega de carta para exoneración de trámites de residencia en Migración o asesoramiento, Solicitud de Certificado Consular ante el Consulado y Otros. Se prevé para futuros informes recodificar esta categoría debido la cantidad de trámites que están registrando en la misma.

⁵⁷ Incluye: Decreto Administrativo (Registro Civil), Partida Supletoria (Registro Civil), Legalización de Certificado de Estudio (MRREE), Traducción de Certificados de Estudio, Carné de Salud y-o afiliación a ASSE (MSP), y Otros.

Uruguayos	3.945	51,4%	4.440	52,2%
Extranjeros	3.728	48,6%	4.067	47,8%
Total	7.673⁵⁸	100%	8.507⁵⁹	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Con respecto a la distribución de los trámites según los organismos donde se gestionan, es posible afirmar que para el año 2013 la mayoría de los mismos se realizaron en el Registro Civil dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el de la Intendencia Municipal de Montevideo. Esto se debe, en gran parte, a que la principal gestión demandada fue la tramitación de la partida de nacimiento. Esta constatación se mantiene para el año 2014.

Cuadro 9. Distribución de trámites según organismo donde se gestiona, 2013-2014

Organismos	2013		2014	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Registro Civil del Ministerio de Educación y Cultura	3.197	42,9%	3.527	41,2%
Registro Civil de la Intendencia Municipal de Montevideo	2.158	28,9%	2.190	25,6%
Ministerio de Relaciones Exteriores(MREE)	733	9,8%	301	3,5%
Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC)	223	3,0%	324	3,8%
Dirección Nacional de Migración (DNM)	269	3,6%	256	3,0%
Consulados	437	5,9%	525	6,1%
Ministerio de Salud Pública (MSP)	162	2,2%	52	0,6%
Traducciones	s/d	s/d	34	0,4%
MIDES - (Informe Social)	s/d	s/d	392	4,6%
Programa Identidad - (Asesoramientos)	s/d	s/d	396	4,6%
Otros	280	3,8%	562	6,6%
Total	7.459⁶⁰	100%	8.559	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Talleres de sensibilización y capacitación

Respecto de la segunda línea de acción del Programa, cabe consignar que en el año 2013 se realizaron 22 talleres de sensibilización y capacitación, de los cuales 10 fueron dirigidos a niños/as y adolescentes y 12 a operadores sociales de distintos servicios y programas. Los primeros contaron con 384 participantes y los segundos con 231. Por su parte, en el año 2014 se realizaron 12 talleres de sensibilización y capacitación, de los cuales uno fue dirigido a niños/as de la Escuela N° 3 de Montevideo y 11 a operadores sociales. El primero contó con 45 participantes y los restantes con 207.

Cuadro 10. Cantidad de talleres para niños/as y adolescentes y participantes según Región, 2013-2014.

⁵⁸ No se registraron datos sobre nacionalidad para 25 trámites

⁵⁹ Se registraron 52 casos sin dato sobre nacionalidad.

⁶⁰ La tabla no incluye 66 traducciones, 131 informes sociales y 42 asesoramientos sobre la ley 18.620

Región	2013		2014	
	Cantidad Talleres	Cantidad participantes	Cantidad Talleres	Cantidad participantes
Montevideo	8	234	1	45
Interior	2	150	0	0
Total	10	384	1	45

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Cuadro 11. Cantidad de talleres para Operadores Sociales y participantes según Región, 2013-2014

Región	2013		2014	
	Cantidad Talleres	Cantidad participantes	Cantidad Talleres	Cantidad participantes
Montevideo	6	127	3	29
Interior	6	104	8	178
Total	12	231	11	207

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Si se compara el número de talleres realizados durante el año 2014 con los realizados durante el año 2013, se verifica que los talleres para niños/as y adolescentes descendieron drásticamente, pasando de 10 en el año 2013 a solo uno en el año 2014, mientras que los talleres para operadores se mantuvieron prácticamente iguales en número, pasando de 12 en el año 2013 a 11 en el año 2014.

Promoción y relacionamiento intra e interinstitucional

Con respecto a la tercera línea de acción desarrollada por el programa, se constata que durante el año 2013 el equipo técnico del programa concurrió a 145 reuniones, de las cuales 103 fueron con otras áreas del MIDES y 42 con otros diferentes organismos. En el año 2014 el equipo técnico del programa concurrió a 136 reuniones, 104 fueron con sectores intra-MIDES y 32 con diferentes organismos.

Cuadro 12. Cantidad de reuniones intra-MIDES por Sector, 2013-2014

Sectores Intra-MIDES		2013		2014	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Periódicas	División Protección Integral a Situaciones de Vulneración	21	20,4%	0	0%
	Departamento de Atención Integral a Familias	12	11,7%	14	13,5%
	Espacio "Migrantes"	23	22,3%	38	36,5%
	Unidad Coordinadora de Programas Interdireccionales (UCPI) de Género	3	2,9%	0	0%
	Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT)	0	0%	10	9,6%
	Comisión de Acoso sexual, laboral e inequidades de género	13	12,6%	4	3,8%
No Periódicas	Dirección Nacional de Desarrollo Social	1	1,0%	0	0%
	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)	6	5,8%	9	8,7%
	Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT)	5	4,9%	2	1,9%
	Unidad Asesora en Comunicación (INFOCOM)	5	4,9%	1	1,0%
	Unidad Temática de Frontera	2	1,9%	0	0%
	Unidad de Asuntos nInternacionales y Cooperación	2	1,9%	0	0%
	División Informática	1	1,0%	1	1,0%
	Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC)	3	2,9%	0	0%
	Programa Uruguay Integra	1	1,0%	0	0%
	Programa de Atención a Personas en Situación de Calles (PASC)	1	1,0%	1	1,0%
	Oficina Territorial de Costa de Oro	1	1,0%	1	1%
	Referente Territorial de Programas de Colonia	1	1,0%	0	0%
	Tesorería	2	1,9	0	0%
	DINEM e Informática	0	0%	2	1,9%
	Servicio de Trata (MIDES-INAU)	0	0%	4	3,8%
	Servicio de Trata y PASC	0	0%	1	1,0%
	Subsecretaría, INMUJERES, Servicio de Trata, Oficina de Derivaciones, representante ante JNM, Secretaría Técnica DINADES, Departamento de Atención Integral a Familias	0	0%	1	1,0%
	Frontera y representante ante JNM	0	0%	1	1,0%
	Coordinación Interdireccional	0	0%	1	1,0%
	Subsecretaría	0	0%	1	1,0%
	Personas Privadas de Libertad	0	0%	2	1,9%
	Departamento Socio-Laboral	0	0%	1	1,0%
	OT Centro Hospitalario Pereira Rossell (CHPR)	0	0%	1	1,0%
	Ventanilla Única Social (V.U.S)	0	0%	4	3,8%
	Dirección de Políticas Sociales	0	0%	1	1,0%
	Dirección General	0	0%	1	1,0%
DINADES, DINEM y Departamento de Familia	0	0%	2	1,9%	
Total	103	100%	104	100%	

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Cuadro 13. Cantidad de reuniones interinstitucionales según Organismo, 2013-2014

Organismos		2013		2014	
		Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Periódicas	Junta Nacional de Migración	7	16,7%	4	12,5%
	Poder Judicial	14	33,3%	10	31,2%
No Periódicas	Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación – MRREE	1	2,4%	2	6,2%
	Dirección General del Ministerio de Educación y Cultura	1	2,4%	0	0%
	Dirección General del Registro de Estado Civil - Ministerio de Educación y Cultura	2	4,8%	2	6,2%
	Dirección Nacional de Migración - Ministerio del Interior	1	2,4%	0	0%
	Dirección Nacional de Identificación Civil - Ministerio del Interior	1	2,4%	0	0%
	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	2	4,8%	0	0%
	Administración de los Servicios de Salud del Estado	1	2,4%	0	0%
	Servicio de Registro Civil - Intendencia de Montevideo	1	2,4%	0	0%
	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	1	2,4%	0	0%
	Uruguay Crece Contigo	1	2,4%	0	0%
	Carrera Traductorado - Universidad de la República	3	7,1%	0	0%
	AGESIC	2	4,8%	2	6,2%
	Reunión de Alto Nivel (RAN) Uruguay-Brasil	1	2,4%	0	0%
	ONG "Uruguay entre todos"	2	4,8%	0	0%
	ONG "Idas y Vuelgas"	1	2,4%	0	0%
	Consulado Argentino	0	0%	2	6,2%
	Jornadas Consulado Argentino	0	0%	2	6,2%
	Junta Nacional de Migración, MRREE, MI y MIDES	0	0%	1	3,1%
	Participación en "5º Encuentro de Migración y Ciudadanía"	0	0%	1	3,1%
	Ministerio del Interior	0	0%	1	3,1%
	Junta Nacional de Migración	0	0%	2	6,2%
	DNIC	0	0%	1	3,1%
	Jornada con el Poder Judicial	0	0%	1	3,1%
Consulado Brasileiro	0	0%	1	3,1%	
Total		42	100%	32	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Resultados

Para dar cuenta de los resultados del Programa en cuanto a su línea de "Gestión y Asesoramiento", se toma como indicador el estado de los trámites iniciados en cada año

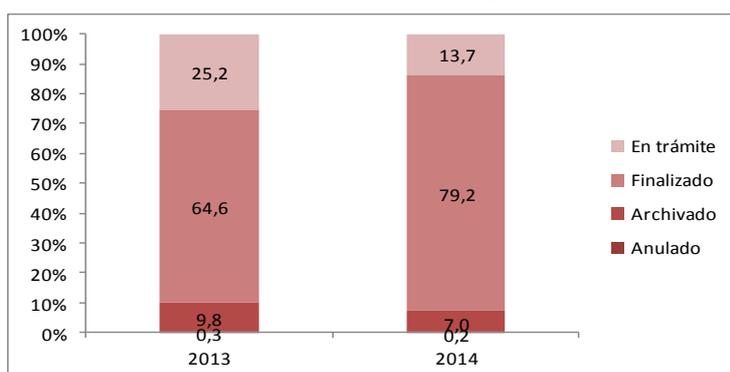
considerado, a Diciembre de dicho año. A finales del año 2013 un 65% de los trámites iniciados en ese año se encontraban finalizados, aunque uno de cada cuatro aún seguía en trámite. En el año 2014, casi el 80% de los trámites iniciados en ese año se encontraban finalizados y un 14% en trámite. Un 7% fueron archivados y un 0,2% se anularon (Cuadro 14). Cabe aclarar que en muchos casos los trámites están encadenados y su finalización depende de la terminación de otros, que muchas veces son requisitos previos.

Cuadro 14. Estado de los trámites iniciados, 2013-2014

Estado	2013		2014	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
En trámite	1.919	25,2%	1169	13,7%
Finalizado	4.914	64,6%	6.780 ⁶¹	79,2%
Archivado	749	9,8%	597	7,0%
Anulado	25	0,3%	13	0,2%
Total	7.607⁶²	100%	8.559	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Gráfico 2. Distribución de los trámites según estado, comparación 2013-2014⁶³



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Al comparar los resultados a nivel de gestión y asesoramiento entre los años 2013 y 2014, se constata un crecimiento, tanto neto como porcentual de los trámites iniciados en el año 2014 y finalizados al término de dicho año, con respecto a los iniciados en el año 2013 y finalizados al término de ese año. El crecimiento es de 14,6 puntos porcentuales. A su vez se observa una disminución de 11,5 puntos porcentuales de las gestiones sin finalizar o en trámite.

Si se compara por nacionalidad, es posible notar que el porcentaje de trámites finalizados es mayor para los uruguayos que para los extranjeros tanto en el año 2013 como en el año 2014. Por su parte, en el año 2013 la proporción de gestiones que los extranjeros tienen en trámite asciende al 38,5% mientras que en el año 2014 dicha cifra desciende al 21,6%. De todas formas, el porcentaje de trámites para extranjeros sin finalizar en el año 2014 disminuyó en

⁶¹ Hay que tener en cuenta que este dato incluye los 396 asesoramientos, que casi en su totalidad se finalizan en el día. Se prevé para el próximo informe anual contar con los datos de los asesoramientos en el total de trámites y presentarlos aparte.

⁶² Se demandaron 91 trámites de los cuales no se tiene registro de su estado

⁶³ Se registraron 91 trámites sin dato sobre su estado

16,9 puntos porcentuales con respecto a los del 2013, y los finalizados tuvieron un crecimiento de 22 puntos porcentuales.

Consideraciones finales

Cabe resaltar el trabajo del equipo técnico del programa en cuanto a la mejora en la sistematización de la información. En este sentido, y en pos de seguir contribuyendo a la mejora de los registros, dicho equipo comenzó a incluir nuevas variables a la base de datos que permitan contar con mayor información acerca del trabajo realizado, así como de las personas atendidas. A su vez, esta nueva información va a permitir realizar un monitoreo más riguroso sobre la duración de los trámites y los resultados de cada año, así como otros aspectos referidos a la gestión.

Desde la División Monitoreo se realizó el seguimiento de estos nuevos registros así como un asesoramiento en la mejora de los previamente realizados, a efecto de poder trasladar dicha información al SMART. En esta línea, a partir del año 2014 se comenzó a trabajar en conjunto entre el Programa, la División de Monitoreo y la División Informática en pos de lograr dicho pasaje. En el mes de septiembre el equipo técnico del programa comenzó a registrar las demandas recibidas en la atención al público en casa central del MIDES, y el objetivo para el año 2015 es sumar a las Oficinas Territoriales de todo el país a dicho ingreso de información.

PROGRAMA DE VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

Presentación del Programa

El Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (PNLCVD 2004-2010), diseñado por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica⁶⁴, fue creado con el objetivo de: “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.” (MIDES, 2011).⁶⁵ En el marco de dichos objetivos se propone ampliar la cobertura de los servicios de violencia basada en género en el territorio y mejorar la articulación entre los diferentes actores involucrados en su implementación.

En el año 2010 se inició un proceso de incorporación a los servicios, de dispositivos móviles⁶⁶ conformados por tres operadoras/es en violencia basada en género. Su objetivo es la detección y primera respuesta en situaciones de violencia doméstica y otras formas de violencia de género, la realización de tareas de promoción, sensibilización y difusión a nivel comunitario, en centros urbanos, localidades y zonas rurales. Se apunta a fortalecer la respuesta integral y el trabajo en red buscando la articulación entre distintos actores vinculados a la temática⁶⁷.

A partir del año 2012 el Sistema de Respuesta en Violencia Basada en Género (Departamento de Violencia Basada en Género, INMUJERES) se planteó el objetivo general de brindar una respuesta integral a personas adultas en situación de Violencia basada en Género (VBG) a nivel nacional. Como parte de esta política pública, los “Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia basada en Género” ofrecen atención psicosocial-legal, desde una perspectiva de género y derechos humanos, a mujeres adultas que viven situaciones de VBG, promoviendo el ejercicio de ciudadanía y favoreciendo el pleno goce de sus derechos.

A partir del 2013, los Servicios de Atención pasan a la órbita de la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración de la Dirección de Desarrollo Social (DINADES) como parte de la reestructura del MIDES. A su vez, el Departamento de Violencia Basada en Género

⁶⁴ El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) es un órgano intersectorial, creado a través de la Ley N° 17.514 del año 2002 (Art. 24), al cual le compete ser responsable de asesorar al Poder Ejecutivo así como coordinar, integrar y dar seguimiento a las diferentes políticas sectoriales en la materia.

⁶⁵ En el año 2007 se promulga la Ley N° 18.104 de Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, a partir de la cual se construye el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011) que pasa a integrar a su vez el PNLCVD.

⁶⁶ Dispositivos de Articulación Territorial (DAT).

⁶⁷ Como forma de enmarcar el trabajo de todos los servicios y de unificar los criterios teóricos y metodológicos, en el año 2009 se crea el *Protocolo para los Servicios especializados de atención a mujeres en situación de violencia doméstica del INMUJERES-MIDES*. Todos los técnicos que conforman los servicios deben conocer y realizar su trabajo dentro de los Servicios respondiendo a lo establecido en dicho protocolo.

de INMUJERES se reformula en la División de Violencia Basada en Género encargada de garantizar la rectoría en la materia por parte del INMUJERES.

Como objetivo principal el programa de Servicio Atención a situaciones de Violencia Basada en Género (SVBG) se plantea “Implementar una política pública de enfrentamiento a la violencia hacia las mujeres desde una perspectiva de género y derechos humanos.” (MIDES, 2011).

Como objetivos específicos se propone llevar adelante las actividades establecidas en el PNLCVD:

- Promoción de derechos y prevención de violencia doméstica
- Formación y capacitación permanente de recursos humanos
- Abordaje en crisis, atención, tratamiento y rehabilitación
- Articulación de acciones y trabajo en red
- Sistema de información, seguimiento y evaluación continúa

Bajo el entendido que se trata de una problemática compleja y multicausal, requiere de un importante trabajo de coordinación y articulación para su abordaje entre los distintos actores involucrados (Ministerio del Interior (MI), Poder Judicial, INAU, servicios de salud, etc.) A medida que se instalaron nuevos Servicios⁶⁸ se precisó coordinar con las diferentes instituciones involucradas del territorio, algunas que trabajaban previamente en la temática y otras que fue necesario incorporar.

Nota metodológica

A partir del año 2012-2013, en forma coordinada, el Departamento de Violencia Basado en Género, la División de Informática junto con la DINEM han trabajado en conjunto para integrar los Servicios Públicos de Atención a Mujeres en situación de Violencia basada en Género al SMART. Una de las líneas fundamentales de acción establecía ampliar la cobertura de atención en el territorio, incrementando el número de servicios y mejorando la articulación entre los diferentes actores encargados de los mismos.⁶⁹

Los servicios han recorrido un proceso de transformación en cuanto al abordaje de distintas formas de violencia de género. Si bien en sus comienzos atendían únicamente situaciones de violencia doméstica ejercida por las parejas o ex-parejas, paulatinamente se fue incorporando la respuesta a otras formas de violencia de género (acoso sexual laboral, trata con fines de explotación sexual, violencia en el marco de parejas lesbianas, entre otras). En este sentido, se hizo necesario unificar criterios sobre las definiciones de las distintas situaciones de violencia. En tal sentido, además de la participación en el desarrollo del sistema de ingreso a los

⁶⁸Cada servicio especializado de atención se encuentra conformado por un equipo técnico interdisciplinario (psicólogo/a, trabajador/a social, abogado/a, y un/a administrativo/a).

⁶⁹ En este sentido, en el año 2005, Inmujeres, mediante su programa “Servicios Especializados de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica”, comienza un proceso de descentralización y desconcentración, ampliando progresivamente la cobertura de los Servicios en el territorio.

servicios, el equipo técnico del SVBG aportó los conceptos que utilizan para la implantación de la atención sobre los diferentes tipos de violencia que padecen las personas que se acercan al servicio. A continuación se presentan las definiciones correspondientes a la temática:

- **Violencia doméstica:** “constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”⁷⁰.
- **Acoso sexual laboral:** se entiende por “acoso sexual” todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe”⁷¹.
- **Trata con fines de explotación sexual:** se considera como trata de personas “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”⁷².

Las fuentes de información utilizadas para el cálculo de los indicadores presentados en el presente apartado son cuatro: por una parte, se presentan indicadores de contexto publicados por el Observatorio de Violencia y Criminalidad el MI, también se presentan indicadores sobre presupuesto y recursos humanos del programa proveniente de la Dirección General de Secretaría del MIDES. Además, se presentan indicadores de productos, resultantes del procesamiento de los registros acumulados ingresados en el SMART durante el período 2012-2015. Por último, se incorporan los principales resultados de la evaluación del Servicio de Violencia de Género realizado entre los años 2012 y 2013.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de las denuncias por violencia doméstica para el período comprendido entre los años 2005-2014. Se puede observar un ascenso constante en todo el período incrementándose de forma considerable entre los años 2011-2012 pasando de 15.868 denuncias a 23.988. Este fenómeno puede explicarse, en parte, a que en dicho año se generaron algunas modificaciones, desde el Estado, en el tratamiento del tema de violencia en

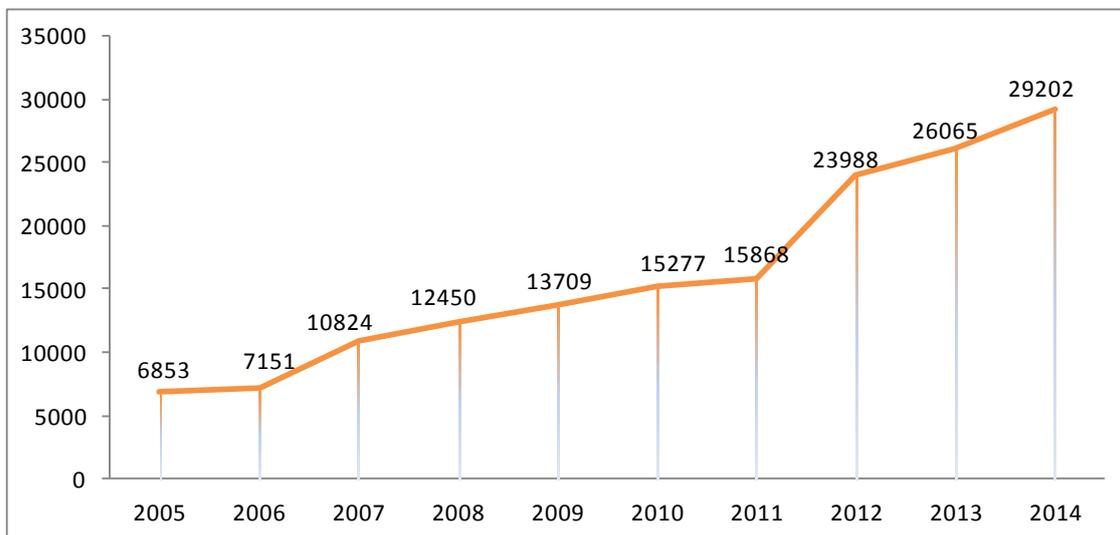
⁷⁰ Artículo 2 - Ley Nº 17.514.

⁷¹ Artículo 2 - Ley Nº 18.561.

⁷² Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes.

contra de las mujeres: la instalación de comisarías especializadas, juzgados destinados a Violencia Doméstica y dispositivos del MIDES en territorio. Durante los años 2013 y 2014 las denuncias continuaron la tendencia de crecimiento.

Gráfico 1. Evolución de las Denuncias por Violencia Doméstica. Total país 2005-2014



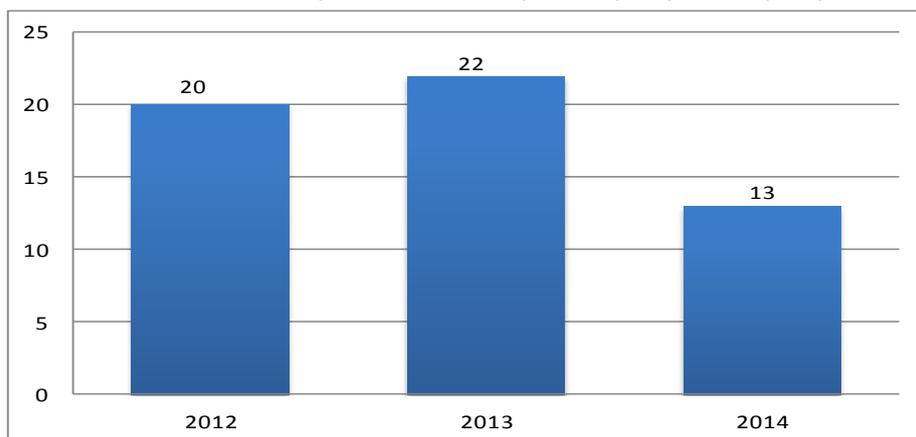
Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad.

Por otra parte, durante el año 2012 hubo 24 víctimas de homicidio, en el año 2013 fueron 25 las mujeres víctima mientras que para el año 2014 se registraron 22 víctimas de dicho fenómeno.

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de mujeres víctimas de homicidio consumado por sus parejas o ex parejas. El mismo permite constatar que durante el año 2013 fueron 22 las mujeres asesinadas mientras que en el año 2014 se constataron 13 casos.⁷³

⁷³Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. MINTERIOR, define Violencia Doméstica como: los actos y omisiones que menoscaban o limitan el libre ejercicio de los derechos humanos de una persona, cuando son realizados por otra con la cual la primera haya tenido o tenga una relación sentimental, o una relación afectiva basada en la cohabitación, ya sea ésta originada por parentesco, matrimonio o unión libre.

Gráfico 2. Cantidad de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas, 2012-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Observatorio sobre Violencia y Criminalidad.

Aclaración: dentro de los homicidios con autor (ex)pareja se contabilizan los homicidios perpetrados por (ex)esposos/as, (ex)cónyuges, (ex)novios/as, o cualquier otra persona con la que la víctima haya mantenido una relación sentimental o sexual.

Recursos

A continuación se presenta un cuadro con información referida a los recursos humanos con los que contó el programa para su implementación durante los años 2013 y 2014.

Cuadro 1. Recursos Humanos del Programa

Recursos Humanos del programa	2013	2014
Coordinadores/Directores	2	2
Supervisores	3	4
Administrativos (Equipo Central)	1	1
Equipos para los servicios VBG Montevideo e Interior	100	108
Administrativos (Equipos de los Servicios)	16	18

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Servicio de Violencia Basada en Género- INMUJERES

En ambos años el programa contó con dos puestos de coordinación/dirección. Respecto al año 2013 el programa aumentó la cantidad de supervisores, pasando de tres en el año 2013 a cuatro en el año 2014. En ambos años el programa contó con un cupo administrativo destinado a apoyar al equipo central de Montevideo. Asimismo, los Equipos para los servicios de VBG junto con los administrativos de los mismos aumentaron pasando de 100 a 108 los primeros y de 16 a 18 los segundos.

Productos

Ingresos registrados en el SMART para el período 2012-2015

El registro del SVBG comenzó a funcionar en el mes de mayo del año 2012 con un piloto implementado en algunos centros de atención. En los siguientes años se fueron incluyendo otros centros del país hasta que en el año 2014 la mayoría de los centros estaban usando el

sistema. En el mes de octubre del año 2015 se ingresó el último centro permitiendo que la cobertura del SVBG se extendiera a todo el territorio nacional.

En una primer etapa, el SMART permitía registrar información relacionada con datos personales de la persona consultante, vínculo con el agresor, si había realizado denuncia penal, si convive o no con el agresor, entre otros tipos de información. Esto permite cuantificar las personas que atiende el programa y clasificar los casos según tipo de violencia así como la localización geográfica en la que se producen los hechos. En próximos desarrollos se irán agregando nuevos módulos de información que permitan ingresar otros datos utilizados por los técnicos que atienden en los centros.

En el período comprendido entre los años 2012-2015 se ingresaron 3.396 consultas en el sistema. A la última fecha un 23,9% de dichas consultas se dieron de baja, corresponden a 811 personas que desistieron continuar con el proceso de trabajo.

Es relevante mencionar que las consultas involucran a aquellas mujeres que se acercan al SVBG para plantear una problemática de violencia de género, que puede tratarse de un problema personal o de otra persona allegada a la consultante. En esa instancia se ingresa en el SMART para registrar los datos personales de quien consulta, asimismo se brinda asesoramiento pudiendo incluirse una derivación a otro programa o institución. Asimismo, también puede elaborarse un plan de trabajo que modifique la consulta permitiendo el pasaje en el sistema a la categoría de “beneficiaria”.⁷⁴

Por otra parte, un 76,1% del total de consultas permanecen “activas” en el SMART, este porcentaje representa 2.585 personas, implica que tienen una intervención en estado “Iniciado” en el sistema. Al considerar sólo esos casos, vemos que un 34,5% son personas que están siendo atendidas por el SVBG y acordaron un plan de trabajo con los técnicos, dicha proporción representa a 892 mujeres en todo el país.

⁷⁴Los estados en SMART son los siguientes: **Iniciado:** Primera instancia de acercamiento de la beneficiaria al programa. La condición es que concurra a la primera consulta, sólo requiere el ingreso de la CI (el SMART levanta nombre). El tiempo máximo que puede permanecer en estado "Iniciado Incompleto" o "Iniciado" es un mes. Luego pasa a "Beneficiario", "No aceptado" o "Desistido".

No aceptado: No cumple requisitos porque; es Varón, es Mujer menor de 18 años, o tiene Otros motivos de consulta que no son atendibles por el servicio.

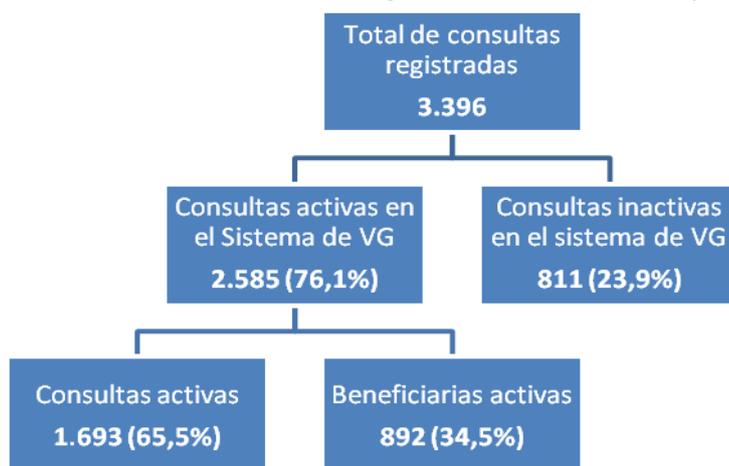
Desistido: Cumple con los requisitos pero no concurre a las siguientes consultas, no se acuerda plan de trabajo.

Beneficiario: Se acordó plan de trabajo y concurre habitualmente a las consultas. Luego pasa a Egreso o Baja.

Baja: Son beneficiarias que dejan de concurrir al Servicio. (se distingue del desistido porque éstas sí acordaron plan de trabajo y tuvieron acompañamiento, y luego dejan de concurrir). Se da de Baja luego de tres meses consecutivos de ausencia, o si la persona luego de acordar plan de trabajo manifiesta que no va concurrir a las siguientes entrevistas.

Egreso: Se cumplieron los objetivos del plan de trabajo.

Diagrama 1. Distribución de las consultas ingresadas en SMART en el período 2012-2015



Fuente: DINEM-MIDES con base en SMART-SVBG.

De las 3.295⁷⁵ consultas ingresadas, un 24% son beneficiarias del programa. Las consultas se concentran en los departamentos de Montevideo, Salto y Tacuarembó, siendo departamentos que también concentran una alta densidad poblacional. La distribución territorial de las consultantes se comporta de forma similar a la distribución de beneficiarias.

Cuadro 2. Cantidad de mujeres consultantes por departamento, 2012-2015

Departamento del Servicio	Consultantes		Beneficiarias activas	
	Mujeres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Montevideo	557	32,9%	125	15,8%
Artigas	84	5,0%	6	0,8%
Canelones	103	6,1%	43	5,4%
Cerro Largo	65	3,8%	25	3,2%
Colonia	129	7,6%	16	2,0%
Durazno	21	1,2%	15	1,9%
Flores	22	1,3%	67	8,5%
Florida	47	2,8%	38	4,8%
Lavalleja	161	9,5%	-	-
Maldonado	16	0,9%	18	2,3%
Paysandú	84	5,0%	57	7,2%
Río Negro	14	0,8%	42	5,3%
Rivera	81	4,8%	40	5,1%
Rocha	21	1,2%	2	0,3%
Salto	182	10,8%	108	13,7%
San José	14	0,8%	41	5,2%
Soriano	33	1,9%	15	1,9%
Tacuarembó	27	1,6%	120	15,2%
Treinta y tres	32	1,9%	13	1,6%
Total	1.693	100%	791 ⁷⁶	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en SMART-SVBG.

⁷⁵ Existen 101 datos sin información por departamento.

⁷⁶ Existen 101 datos sin información por departamento

El siguiente cuadro muestra el acumulado de los registros para el período comprendido entre los años 2012-2015, desagregado por tramos etarios según el estado en el que se encuentran en el SMART. El mismo permite constatar que la mayoría de las consultantes poseen entre 30 y 41 años de edad (41,7%). Asimismo, es posible apreciar que medida que aumentan los tramos de edad va disminuye la concentración de consultantes.

Cuadro 3. Distribución de consultantes y beneficiarias por tramos etarios, 2012-2015.

Tramos etarios	Personas con actividad en el Servicio				Personas inactivas en SMART (no concurren al SVBG)		Total	
	Consultantes		Beneficiarias		Mujeres	%		
	Mujeres	%	Mujeres	%			Mujeres	%
7 a 17 años	11	0,6%	2	0,2%	3	0,4%	16	0,5%
18 a 23 años	175	10,3%	99	11,1%	85	10,5%	359	10,6%
24 a 29 años	287	17,0%	139	15,6%	129	15,9%	555	16,3%
30 a 35 años	310	18,3%	187	21,0%	145	17,8%	642	18,9%
36 a 41 años	320	18,9%	185	20,7%	153	18,9%	658	19,4%
42 a 47 años	225	13,3%	115	12,9%	113	13,9%	453	13,3%
48 a 53 años	167	9,9%	78	8,7%	66	8,1%	311	9,2%
54 a 59 años	88	5,2%	44	4,9%	50	6,2%	182	5,4%
60 a 65 años	60	3,5%	24	2,7%	33	4,1%	117	3,4%
66 a 71 años	25	1,5%	7	0,8%	10	1,2%	42	1,2%
72 a 77 años	13	0,8%	5	0,6%	11	1,4%	29	0,9%
78 a 83 años	2	0,1%	2	0,2%	4	0,5%	8	0,2%
84 a 89 años	1	0,1%	0	0,0%	1	0,1%	2	0,1%
90 y más años	9	0,5%	5	0,6%	8	1,0%	22	0,6%
Total	1.693	100%	892	100%	811	100%	3.396	100%

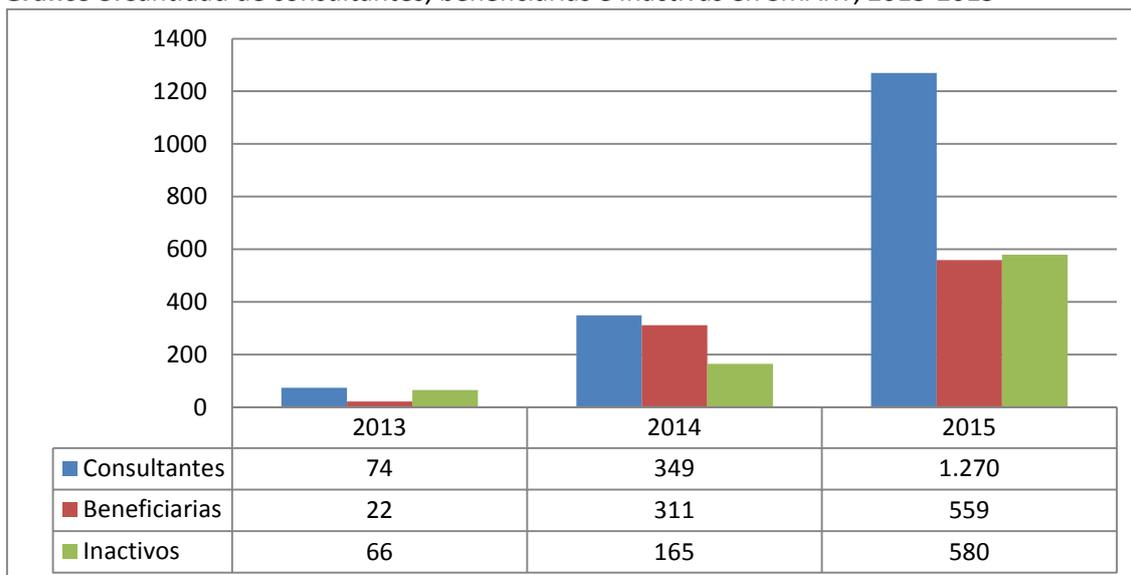
Fuente: DINEM-MIDES con base en SMART-SVBG.

Como se señaló anteriormente, el SMART permite ubicar las consultas realizadas en diferentes tipos de estados, de acuerdo al proceso de trabajo planteado. En el siguiente gráfico se muestra la distribución de personas según fueron consultantes, beneficiarias o inactivas.⁷⁷ Se destaca un incremento significativo en el año 2015 vinculado a todos los estados, esto se explica, en gran medida, por un proceso de análisis de los registros que fue acompañado por una actualización masiva de los equipos técnicos de los servicios, fundamentalmente en el segundo semestre de ese año. Además, se observa que continúa existiendo un gran número de consultantes que se acercan al servicio y son registradas pero no inician un proceso de salida de la situación declarada en la entrevista inicial.

En el siguiente gráfico se presenta la cantidad de consultantes, beneficiarias e inactivas para los años 2013-2015. Es posible constatar que durante el año 2013 fueron atendidas 21 mujeres por los SVBG, dicha cifra se incrementó a 311 durante el año 2014 y a 559 durante el año 2015.

⁷⁷ Se presenta el último "Estado" disponible a diciembre del año 2015, y se identifica el "Año" con el primer registro que se encuentra en el SMART. Si la persona tiene más de un registro (situación de violencia en el período) se cuenta el más actual para no duplicar personas.

Gráfico 3. Cantidad de consultantes, beneficiarias e inactivas en SMART, 2013-2015



Fuente: DINEM con base en SMART-SVBG.

Distribución según tipo de violencia declarada y tipos de maltratos

Durante el año 2014 se realizaron 987 consultas de las cuales 927 fueron sobre violencia doméstica, 20 consultas son sobre otras formas de violencia de género y 40 corresponden a otros motivos de consultas. Si se consideran únicamente los casos activos en el SMART (756), se observa que el 94% (712 casos) corresponden a violencia doméstica y sólo un 6% (44 casos) son declaraciones sobre otras formas de violencia u otros motivos de consulta.

Asimismo, durante el año 2015 se realizaron 2.409 consultas. En términos de tipos de maltrato la relación se mantiene respecto al año anterior, 2.313 consultas se realizaron por cuestiones vinculadas a la violencia doméstica, 20 consultas fueron realizadas por cuestiones vinculadas a otras formas de violencia de género, 2 consultas fueron realizadas por acoso sexual laboral y 74 consultas corresponden a otros motivos. Al igual que registros anteriores si se consideran los casos activos en el SMART para el año 2015 (1.829), se observa que el 97% (1.772 casos) corresponden a violencia doméstica, sólo un 3% (57 casos) son declaraciones sobre otras formas de violencia u otros motivos de consulta.

El siguiente cuadro complementa lo citado en el párrafo anterior, desagregando los datos según estado en el SMART⁷⁸. Además del registro sobre la clasificación de violencia declarada por la persona que es consultante o beneficiaria, también se indaga sobre los tipos de maltrato de los que ha sido víctima, pudiendo registrarse maltrato psicológico, físico, patrimonial, ambiental y sexual. Es importante considerar que una beneficiaria puede declarar sufrir varios tipos de maltrato, por tal razón, los datos presentados en el siguiente cuadro corresponden a número de declaraciones y no a personas.

⁷⁸Por definición las mujeres "Consultantes" no han acordado un plan de trabajo tendiente a la salida de la situación de violencia basada en género, por lo que es posible que no se haya consultado sobre las violencias acaecidas (maltratos). Del mismo modo algunas personas que ya no concurren al Servicio pueden tener datos faltantes en la ficha de registro.

Cuadro 4. Número de menciones de maltratos según estados activos o inactivos en SMART 2012-2015

Tipos de Maltrato	Personas con actividad en el Servicio						Total	
	Consultantes		Beneficiarias		Personas con inactividad			
	Menciones	%	Menciones	%	Menciones	%	Menciones	%
	Psicológico	916	36,2%	423	40,0%	515	40,3%	1.854
Físico	545	21,6%	195	18,4%	253	19,8%	993	20,4%
Patrimonial	432	17,1%	177	16,7%	203	15,9%	812	16,7%
Ambiental	398	15,7%	154	14,5%	197	15,4%	749	15,4%
Sexual	237	9,4%	110	10,4%	110	8,6%	457	9,4%
Total tipo de Maltrato	2.528	100%	1.059	100%	1.278	100%	4.865	100%

Fuente: DINEM con base en SMART-SVBG.

El total de registros involucra 4.865 menciones de maltratos, dichas menciones se dividen en 2.528 correspondientes a consultantes (estados iniciados), 1.059 menciones corresponden a beneficiarias del programa, y 1.278 menciones son registros de personas que fueron dadas de baja. En todos los casos declarados, ya sea de personas activas o inactivas, registradas en el sistema, el maltrato psicológico es el que se presenta con mayor frecuencia, representando un 38,1% del total, en tanto que el maltrato físico representa un 20,4% del total.

Sin embargo, si se consideran sólo los registros de las beneficiarias del programa, o sea quienes están siendo atendidas por el servicio, y se calcula el porcentaje de las menciones sobre el total de dichas mujeres⁷⁹, se constata que más de un 97% declara maltrato psicológico en el período mencionado. El maltrato físico fue declarado por un 58% en el año 2014 y un 43% en el año 2015. Además, la mitad de las beneficiarias en el año 2014 y un 39,5% en el año 2015 declaran haber padecido maltrato patrimonial. El maltrato ambiental es mencionado aproximadamente por un 35% de las mujeres en ambos años, mientras que el maltrato sexual descendió pasando de un 36% a un 24% en los dos años considerados.

El indicador que se presenta a continuación, muestra la cantidad de consultantes, beneficiarias e inactivas que pertenecen o pertenecieron a hogares que reciben el beneficio de TUS. Como muestra el siguiente cuadro, un 13,5% de las beneficiarias acceden a la TUS con monto simple, y un 10,4% acceden a dicha transferencia con monto duplicado. Si se consideran la totalidad de los registros es de destacar que un 76% no tienen o nunca han sido beneficiarias de la transferencia que otorga la TUS.⁸⁰

⁷⁹ La mayoría de las mujeres sufren más de un tipo de maltrato, por lo tanto la suma de las menciones no se corresponde al total de personas con maltratos registrados. Los porcentajes se realiza sobre el "Total mujeres con menciones"

⁸⁰ Aclaraciones TUS: La base de SVBG presenta el acumulado desde el año 2012 hasta diciembre de 2015. El registro de la carga de Tarjeta Uruguay Social (TUS) pertenece al mes de diciembre de 2015. Para quienes no presentan carga se analiza si alguna vez pertenecieron a un hogar TUS en el período enero de 2012 a noviembre de 2015. La información disponible en el SMART no permite verificar si el hogar cumple con los requisitos para obtener la TUS. Los hogares que tienen o tuvieron carga TUS y de los cuales se han presentado más de un miembro en el Servicio ascienden a 4 (dos mujeres por hogar).

Cuadro 5. Distribución de consultantes, beneficiarias e inactivas según hogares pertenecientes a TUS. 2012-2015

Integrantes de Hogares beneficiarios de TUS	Personas con actividad en el Servicio				Personas con inactividad, no acude al Servicio		Total	
	Consultantes		Beneficiarias		Mujeres	%		
	Mujeres	%	Mujeres	%				
TUS simple	215	12,7%	120	13,5%	107	13,2%	442	13,0%
TUS doble	196	11,6%	93	10,4%	84	10,4%	373	11,0%
No tiene TUS	1.282	75,7%	679	76,1%	620	76,4%	2.581	76,0%
Total	1.693	100%	892	100%	811	100%	3.396	100%

Fuente: DINEM con base en SMART-SVBG.

Por otra parte, los registros indican que al considerar el origen del acceso al beneficio TUS de todas las consultantes, un 69% pertenecen a hogares vulnerables con menores a cargo, un 24,5% accedieron a la TUS a través de los programas prioritarios del MIDES: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red. El resto de los orígenes están vinculados a situación de calle y cupos especiales (incluyendo situaciones de violencia, emergencias habitacionales, personas trans, entre otros).

También es relevante destacar que un 48,7% del total de consultantes, en el acumulado del período analizado, pertenecen a un hogar que cobra AFAM-PE. Al considerar sólo a las beneficiarias del programa, no se observan cambios en este sentido, el 50,4% de las beneficiarias pertenecen a un hogar que recibe dicha prestación.⁸¹ Los datos desagregados por año muestran que en 2014 un 47,7% de las beneficiarias pertenecían a hogares que reciben una transferencia derivada del programa AFAM-PE dicha proporción aumentó para el año 2015 (52,1%).

Resultados

Como se citó en informes anteriores, los únicos indicadores de resultados obtenidos hasta la fecha son producto de la evaluación de los SVBG realizados entre el año 2012 y 2013 por la DINEM junto con INMUJERES. Esta evaluación diagnóstica de los SVBG tuvo como principal objetivo indagar y 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, entre otros.

Dicha evaluación estuvo integrada por tres componentes: el primero, realizado mediante una encuesta online auto administrada a un referente de cada servicio, refiere a la caracterización de infraestructura y recursos humanos de los servicios fijos y móviles –denominados

⁸¹ **Aclaraciones AFAM-PE:** La base de VBG presenta el acumulado desde el año 2012 hasta diciembre de 2015. El registro de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE) pertenece al mes de diciembre de 2015. La información disponible en el Sistema de Registro del Servicio (SMART) no permite verificar si el hogar tiene menores, ni si cumple con los requisitos para obtener la Asignación Familiar del Plan de Equidad. Los hogares que cobran AFAM-PE y que han presentado más de un miembro en el Servicio son ocho (dos mujeres por hogar).

actualmente dispositivos de articulación territorial (DAT)- . Los ejes centrales que se relevaron mediante la encuesta fueron: condiciones de los locales de atención, recursos humanos, recursos materiales, disponibilidad de Tics, locomoción, materiales de comunicación. El segundo componente, de carácter cualitativo, relevó percepciones de los trabajadores/as de los servicios fijos y móviles, en relación con las actividades realizadas por los servicios, la conformación del equipo, la dinámica de funcionamiento, la frecuencia de consultas, las formas de registro, la percepción de las condiciones de trabajo, la coordinación con el resto del equipo y con los dispositivos fijos/móviles, la valoración de la función de la supervisión, entre otros. Dicho componente fue realizado mediante entrevistas grupales a todos los equipos técnicos de los servicios. El tercer componente, también de carácter cualitativo, relevó las percepciones de los/as técnicos/as locales de otros organismos-tanto intra como extra MIDES-acerca del SVBG, indagando principalmente en el vínculo con el SVBG, las dinámicas y las vías de coordinación, la valoración de su funcionamiento y de la dinámica de trabajo del servicio, el lugar del SVBG en la red local que trabaja la temática de violencia, entre otros.

Los principales hallazgos se vinculan a la importancia de tener en cuenta que los servicios del país tienen historias y trayectorias diferentes ya sea porque establecen vínculos contractuales con diferentes tipos de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) o también porque responden a realidades diversas asociadas a lo local. Estas especificidades de los servicios generan una dinámica de funcionamiento heterogénea, a pesar de que todos los equipos técnicos cumplen sus tareas respondiendo a un Protocolo elaborado por INMUJERES⁸² y se reconocen como parte un mismo programa de alcance nacional que funciona bajo la órbita del MIDES.

El informe destaca un conjunto de fortalezas, debilidades y sugerencias identificadas tanto desde la perspectiva de los operadores de los SVBG como de los actores locales externos al mismo. Entre las principales fortalezas se señala la formación y capacidad de los equipos técnicos de los dispositivos y la atención jurídica que brindan tanto a la población como a actores locales que lo solicitan. Sin embargo, se considera que el servicio no se posiciona como referente en la temática a nivel local, al menos en varias de las zonas donde funciona. Esto se observa como consecuencia de una dinámica de funcionamiento “hacia adentro” que establece el servicio con el territorio, que se ve expresada, desde la percepción de dichos actores, en dos comportamientos reiterados en la mayoría de las localidades analizadas. El primer comportamiento identificado refiere a la falta de participación del SVBG en los espacios interinstitucionales que trabajan la temática, mientras que el segundo se vincula con la falta de devoluciones a las instituciones que derivan casos al SVBG sobre seguimiento realizado de estos casos. Estos factores, entre otros, han provocado que varias de las instituciones que antes derivaban ya no lo hagan, sobre todo en las localidades donde existen instituciones alternativas, como la Comuna Mujer en Montevideo.

Desde los equipos técnicos de los servicios se destaca como principal fortaleza el trabajo de atención coordinada e interdisciplinaria que se alcanza y la coordinación de trabajo que se logra con algunas instituciones. Al respecto, la evaluación constató el buen cumplimiento del

⁸² Protocolo. Para los Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica del Instituto Nacional de las Mujeres - MIDES (Año 2010).

Protocolo de Atención por parte de los equipos de los SVBG. Es importante destacar el rol de dicho protocolo, identificado como elemento común entre los distintos servicios.

En este sentido, los actores externos al SVBG, sugirieron la extensión del alcance del servicio en el territorio, la ampliación de la población objetivo del servicio a menores de edad y una mayor integralidad en el abordaje junto al victimario, la familia y el contexto. Por su parte, además de los aspectos relacionados al protocolo, los equipos técnicos de los servicios sugieren: aumentar la frecuencia de la supervisión; mejorar las condiciones de locales de atención; aumentar la disponibilidad de medios de transporte para los equipos móviles; disponer de más horas por técnico/a para la atención o mayor cantidad de recursos humanos; recibir desde el MIDES capacitaciones, talleres y más instancias de intercambio entre los servicios del país.

Prácticamente la totalidad de los actores entrevistados sugiere extender el alcance del servicio en el territorio, ya que se estima que existe una porción importante de potencial población objetivo que no logra acceder al servicio por la distancia en que se encuentra de su residencia. Mencionan también la necesidad de ampliar la población objetivo del servicio, particularmente a menores de edad y realizar un abordaje integral donde se trabaje con el victimario, la familia y el contexto además de con la víctima.

En los últimos años, se ha considerado desde DINEM e INMUJERES, continuar profundizando esta línea de trabajo mediante la realización de una nueva evaluación de los SVBG. La nueva propuesta permitirá actualizar el conocimiento sobre el funcionamiento de los servicios desde la perspectiva de equipos técnicos de los servicios y de otras instituciones locales, incorporando la mirada de sus usuarias como parte de la nueva estrategia metodológica.

Consideraciones finales

Desde el año 2010 INMUJERES establece que cada consulta debe ser registrada en una ficha de ingreso. Esta ficha consta de diferentes datos que el Sistema de Información de Género utiliza para realizar un monitoreo del programa así como para realizar devoluciones estadísticas de su trabajo a los equipos técnicos. A partir del año 2012 la información se ingresa en el SMART, permitiendo mejorar la calidad de los datos así como desarrollar nuevas herramientas que faciliten el registro de la mayor parte de información que se releva durante el proceso de trabajo con las víctimas de violencia de género.

Tras haber estabilizado y actualizado las herramientas de ingreso y la información que contiene, se considera relevante, continuar el desarrollo de bitácoras de trabajo, que darían cuenta de la trayectoria de las personas y de la evolución hacia un egreso de la situación de violencia que originó la consulta.

Desde DINEM, en conjunto con la División de Informática y el equipo técnico del SVBG, se ha desarrollado un proyecto en conjunto que contempla las mejoras en el sistema de información

y el vínculo que puede necesitar con otros programas MIDES, tanto en derivaciones como en alertas a otros técnicos que mejoren el intercambio de información sobre las usuarias.⁸³

Para finalizar, cabe destacar el gran avance que tuvo en los últimos años el sistema de registro, lográndose incluir en el SMART a todas las mujeres que consultan por diferentes motivos de violencia y ofreciéndosele asesoramiento primario y acompañamiento en los casos en que se requiera efectuar la denuncia correspondiente y el proceso de alejamiento de la situación de violencia de género de la que es víctima.

⁸³Es importante destacar que en el sistema aún existe un porcentaje significativo de registros de personas con una intervención activa (abierta) que sería necesario revisar y actualizar.

GESTIÓN INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Presentación del Programa

El Ministerio del Interior (MI) ha suscrito un acuerdo legislativo multipartidario como estrategia de Estado para abordar integralmente la problemática de la violencia en el país, que incluye varias acciones actualmente en marcha: (i) la aprobación de un nuevo marco jurídico para el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); (ii) la mejora presupuestaria y tecnológica de la Policía, y su reorganización administrativa; (iii) el fortalecimiento de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana para promover la participación civil; (iv) un programa de reforma penitenciaria en infraestructura y recursos humanos en medidas de tratamiento de adultos; y (v) el despliegue de una estrategia de control a través de operativos de saturación de presencia policial en las zonas más conflictivas de Montevideo.

El objetivo general del programa consiste en contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios y poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y (ii) incrementar la reinserción social de menores de edad con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delitos en las áreas de influencia del programa (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012). El programa, por tanto, se estructura en dos componentes estratégicos: (I) desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas; y (II) desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia.

El MI y el MIDES -con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo- ejecutan el segundo Componente del programa de Gestión Integral de la Seguridad Ciudadana (GISC) denominado "Fortalecimiento de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil". Dicho componente comenzó a funcionar en el año 2013 orientado al trabajo con jóvenes de entre 13 y 17 años, el mismo procura implementar una acción interinstitucional del Estado uruguayo en los barrios que aglutinan la acción delictiva en Montevideo, los cuales poseen concentración población en situación de mayor vulnerabilidad, la cual está expuesta a riesgos (tanto de victimización como de involucramiento criminal), en los cuales se concentra la población infantil y adolescente demandante de una intervención con prevención integral. Entre sus objetivos se propone disminuir la participación de menores de edad en la comisión de delitos violentos en el área de influencia del programa a través de: (i) la puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento de 700 menores en conflicto con la ley penal, a través de un proceso socioeducativo personalizado que procure maximizar el desarrollo de sus potencialidades, y propiciar su reinserción social focalizando tempranamente acciones preventivas.(Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

Más precisamente, el objetivo general de GISC consiste en promover y gestionar la efectivización de un proyecto individual o grupal de los participantes, que se verifique en la

implementación de acciones inclusivas a nivel familiar, educativo, recreativo, cultural, de salud, laboral de los y las adolescentes participantes del proyecto. Asimismo, el programa cuenta con una serie de objetivos específicos:

- Generar las condiciones (materiales, vinculares, de capacitación) que den sustento al proyecto de atención personalizada de las y los participantes del proyecto.
- Promover la participación voluntaria de las y los adolescentes en espacios grupales, experiencias de formación y otros espacios que les permitan mejorar sus posibilidades educativas, adquisición (cuando corresponda) de competencias laborales y construir nuevos vínculos de inclusión.
- Promover experiencias de convivencia de adolescentes en sus núcleos familiares y/o sus soportes vinculares de referencia, que permitan que éste sea un espacio de desarrollo y cuidados.
- Promover que las familias o los soportes vinculares con que cuenten las y los adolescentes participantes, fortalezcan su organización, regulación, sostenibilidad, relacionamiento interno, atendiendo también a criterios de diversidad, a fin de permitir a mediano plazo el desarrollo de la vida familiar posterior a la finalización del proyecto.
- Articular acciones para que la red local reciba de manera pertinente a las y los adolescentes participantes.

La intervención en el programa se inicia a partir de que el/la joven de entre 13 y 17 años toma contacto con el sistema policial ya sea por vulneración de derechos o por conflicto con la ley. Se trabaja conjuntamente con una OSC (CEPID) en referencia directa con la Unidad de Gestión del MIDES cuyo rol es la coordinación del proyecto. Esta unidad cuenta con un referente que, mediante las visitas semanales en cada una de las comisarías, recaba información de los posibles participantes del programa, los cuales son recabados del Sistema de Gestión en Seguridad Policial (SGSP).

Luego de un diagnóstico o aproximación situacional de cada uno de estos, se realiza una selección y derivación al programa en los siguientes casos: a) presunto autor de rapiña (no judicializado); b) presunto autor de hurto; c) presunta vulneración de derechos. Además se evalúa si el/la joven cuenta o no con anotaciones policiales previas. De esta forma, se conforma una lista de derivados, los cuales se dan como “iniciados” en el SMART, para que los técnicos de la OSC inicien el contacto y el trabajo con cada uno de ellos. Una vez ingresados en el SMART, y de acuerdo a lo que acontezca en cada situación, los técnicos deben modificar/actualizar el estado de la intervención.

Nota metodológica

La DINEM en conjunto con el equipo técnico central de GISC y la División de Informática, han diseñado una serie de instrumentos de registro basados en dos sistemas: SMART y Q-Flow. A través de la utilización de ambos sistemas se puede dar cuenta de los participantes del

programa, sus características, las actividades realizadas, así como de los resultados obtenidos por ellos.

Concretamente, el monitoreo se realiza a través de tres formularios: el ***padrón inicial de derivados, el formulario de inicio y el formulario de seguimiento.***

Padrón inicial de derivados: con base en los datos recabados en cada una de las comisarías y a la información complementaria brindada por el SGSP, en el sistema SMART se conforma un padrón con todas las personas que han sido derivadas como potenciales beneficiarios del programa (*Iniciados*). Se releva además, información sobre *sexo, edad, tipo de delito por el que obtuvo la anotación* así como también, en caso de existir, las *anotaciones policiales previas*.

Formulario de inicio: se aplica durante el primer mes de intervención, para lo cual se utiliza el sistema de registro Q-flow. El objetivo es construir una línea de base con información sobre cada uno de los participantes. Se trata de un formulario estructurado en 8 módulos: educación, ocupación, salud, conocimientos y competencias útiles, participación, consumo cultural, redes vinculares y apoyo y expectativas.

Formulario de seguimiento: orientado al monitoreo de las actividades realizadas por los jóvenes durante su participación. Dicho formulario se encuentra en SMART y es completado por los técnicos del programa.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

A los efectos del presente informe, se toma como referencia información relativa al año 2014, año en que comenzó a realizarse el seguimiento del programa desde la División de Monitoreo.

Contexto

Tal como ya se mencionó, la población objetivo del son los adolescentes de 13 a 17 años de edad que posean anotaciones policiales y residan en las áreas de influencia de las seccionales (comisarías) seleccionadas por el Programa. Al mes de diciembre del año 2014 no fue posible estimar la población objetivo puesto que no se pudo acceder a información que permitiera conocer cuántos son los jóvenes de entre 13 y 17 años que toman contacto con el sistema policial en todas las comisarías del país. Este dato permitiría tener certeza respecto a dónde se registra la mayor cantidad de ingreso de jóvenes por seccional, lo cual permitiría realizar una selección más precisa de los territorios donde debería instalarse el Programa.

Recursos

El siguiente cuadro presenta los recursos humanos con que contó el programa para su implementación durante el año 2014. El mismo permite observar que el equipo central del programa está conformado por cuatro personas, dos coordinadores, una supervisora y 9 técnicos.

Cuadro 1. Recursos humanos del Programa, 2014

Recursos Humanos	2014
Equipo central	4
Coordinadores	2
Supervisora	1
Técnicos	9
Total	16

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos administrativos del GISC

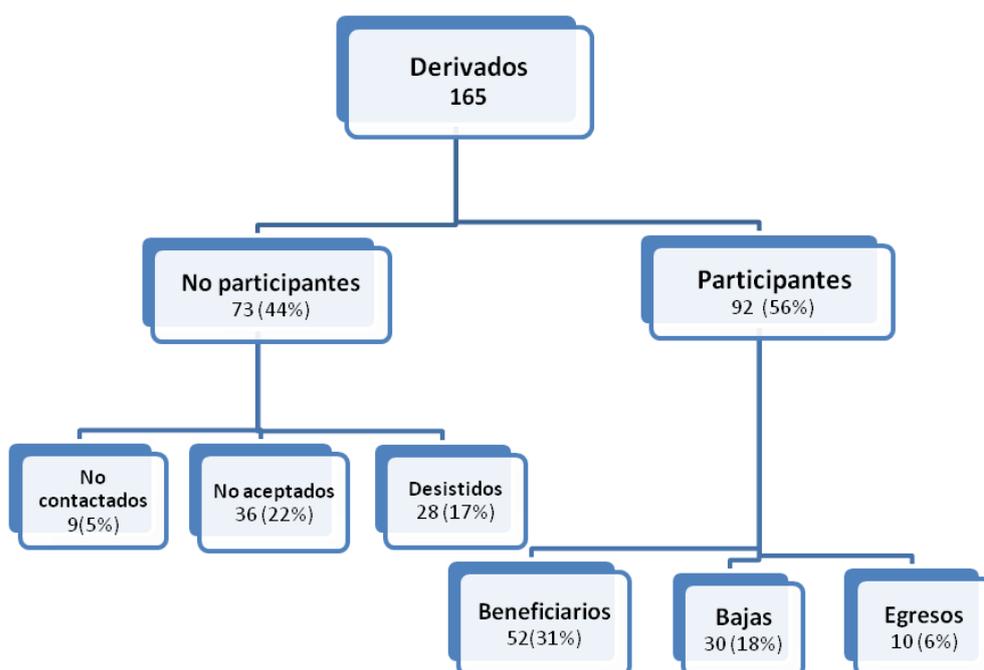
Productos

Perfil de adolescentes derivados

En este apartado se realiza una breve descripción del perfil de los adolescentes que fueron derivados al programa. Tal como ya se mencionó, una vez analizado su perfil, los derivados que cumplen con los requisitos básicos del programa, pasan a conformar el padrón general de jóvenes y por tanto, son seleccionados como potenciales beneficiarios del mismo. La información aquí examinada proviene de aquellas situaciones en que la derivación ya se realizó desde las comisarías. En este punto debe señalarse que todas las etapas del proceso de selección de los jóvenes no quedan registradas, puesto que la información que se ingresa al sistema refiere únicamente a quienes ya son seleccionados como potenciales beneficiarios. De esta manera, queda por fuera del sistema de registro de información: 1) el total de jóvenes que ingresan a las comisarías de Montevideo, y 2) el listado y motivos o causales por los cuales el resto de los jóvenes no se derivan.

Teniendo presente lo anterior, y tal como se puede observar en el siguiente diagrama, puede señalarse que desde que comenzó a funcionar el programa GISC fueron derivados como potenciales beneficiarios un total de 165 jóvenes, de los cuales un 56% (92 jóvenes) llegaron a formar parte del programa, mientras que un porcentaje menor (44%) fue derivada pero por diversos motivos no llegó a ser participante. Del total de los jóvenes derivados, un 22% no fueron aceptados por no cumplir con los requisitos básicos (como la judicialización posterior a la derivación o por encontrarse fuera de zona, entre otros), un 17% desistió de la propuesta, es decir, no manifestó interés en formar parte del programa mientras que un 5% no fueron contactados por el programa.

Diagrama 1. Cantidad de potenciales beneficiarios y participantes del programa.



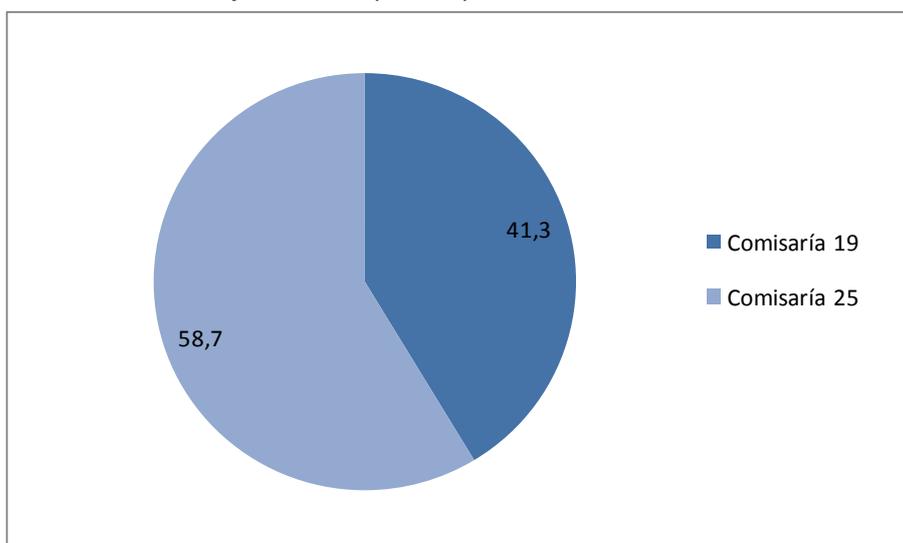
Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART y del Programa.

La mitad de los derivados (51,5%) tienen como referencia la Comisaría 19 (85 jóvenes) mientras que 48,5% tienen como referencia la comisaría 25 (80 jóvenes). La edad de los derivados oscila entre los 13 y los 18 años, aunque estos extremos son marginales y predominan los jóvenes varones de 17 y 16 años. La mayoría pertenece al género masculino, las mujeres son levemente más jóvenes que los varones, aunque entre ellas también predominan las de 17 años. Por otra parte, si se analizan las anotaciones policiales de los derivados es posible afirmar que los mismos son de diversa índole, ya que se pudieron constatar cerca de veinte tipos de motivos diferentes de motivos. Dentro de los mismos, se destaca en primer lugar los hurtos (16,8%), en segundo lugar las rapiñas (14,1%) y en tercer lugar, las amenazas con el 10,7%. Lo siguen las lesiones personales, los daños y el desorden.

Tal como ya se mencionó, de las 165 personas derivadas participaron del programa desde el inicio hasta diciembre del año 2014, un total de 92 personas. De dicho total, continúan siendo participantes 52 jóvenes, mientras que 30 jóvenes fueron de baja, abandonando el mismo una vez comenzada la intervención. Las restantes 10 personas (cerca del 11%) egresaron de GISC tras haber cumplido con los objetivos del programa.

La Comisaría 25 del barrio Bella Italia es la que registra la mayor cantidad de participantes del programa con un 58,7% de los mismos (54 jóvenes), mientras que la Comisaría 19 ubicada en La Teja-Belvedere presenta un 41,3% (38 personas); al contrario de lo que sucedía con el total de los casos derivados, donde se observaba una mayor presencia de esta última Comisaría.

Gráfico 1: Porcentaje de Participantes por comisaría



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

Si se observa el estado de la intervención a diciembre del año 2014 y la Comisaría de referencia, se puede apreciar que algo más de la mitad de los participantes de la Comisaría 19 son beneficiarios (55,3%), mientras que en la Comisaría 25 esa cifra asciende al 57,4%. Por otro lado, 39,5% fueron dados de baja en la Comisaría 19, cifra que desciende en casi 12 puntos porcentuales en la Comisaría 25 (27,8%), en tanto se da un comportamiento inverso en lo que tienen que ver con los egresos, dado que alcanzan al 14,8% en la seccional 25 y solamente al 5,3% en la comisaría 19.

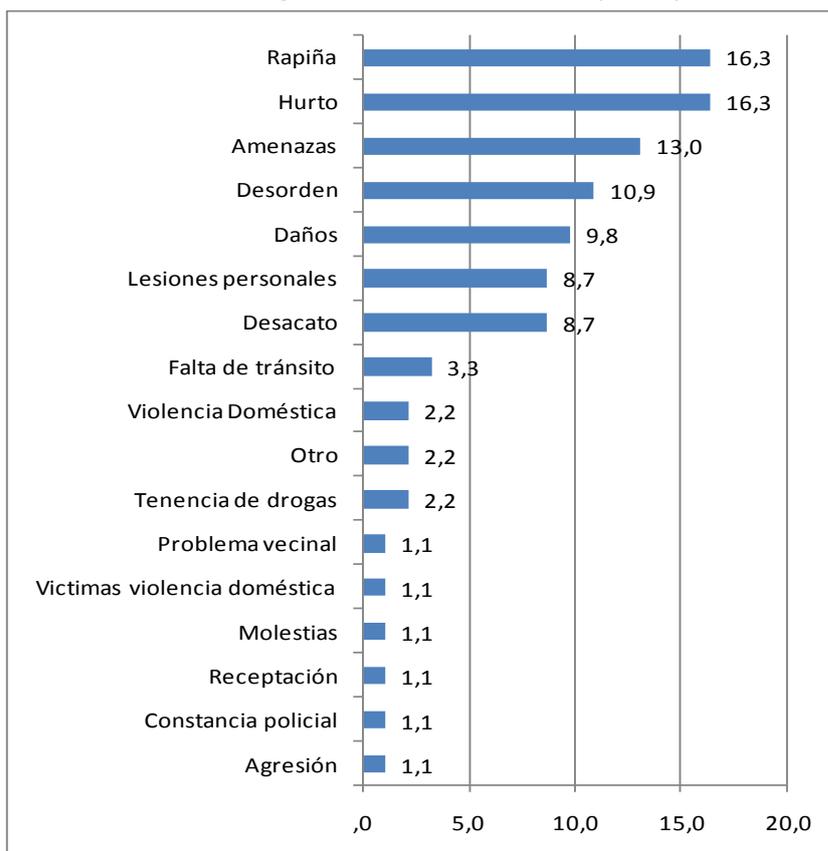
Cuadro 2: Cantidad de participantes según comisaría y estado en SMART. Diciembre, 2014

		Comisaría 19		Comisaría 25		Total	
Estado a Diciembre 2014	Beneficiario	21	55,3%	31	57,4%	52	56,5%
	Baja	15	39,5%	15	27,8%	30	32,6%
	Egreso	2	5,3%	8	14,8%	10	10,9%
	TOTAL	38	100%	54	100%	92	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

Dentro de los motivos de ingreso a la comisaría, se destaca en primer y segundo lugar la rapiña junto con el hurto (16,3% en ambos casos), en tercer lugar, las amenazas con un 13%, y representando el 10,9% de los motivos, el desorden. Lo siguen daños (9,8%), lesiones personales (8,7%) y desacato (8,7%).

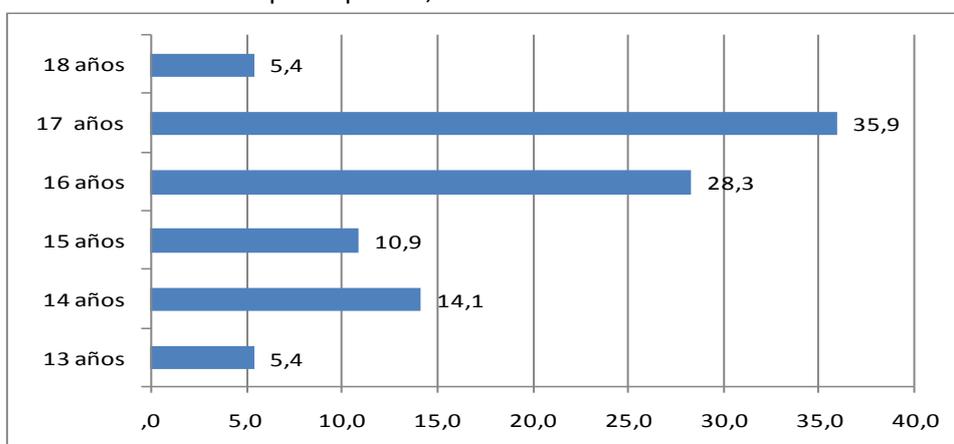
Gráfico 2: Motivo de ingreso a la comisaría de los participantes, 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SGSP y del programa.

Dentro de los participantes, al igual que sucedía con el total de los potenciales beneficiarios, los varones se encuentran sobre-representados en relación a las mujeres; en tanto el 82% de los jóvenes son varones y tan solo el 18% mujeres. Asimismo, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, es posible apreciar una concentración de participantes en los 16 años (28,3%) así como en los 17 años (35,9%).

Gráfico 3: Edad de los participantes, 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-Flow.

Por otra parte, el porcentaje de jóvenes que declaran no saber leer y escribir es de 3,3%⁸⁴. Estos datos llaman la atención, puesto que las tasas de analfabetismo a nivel nacional han tendido a decrecer encontrándose en el entorno del 0,9 %, siendo un fenómeno más asociado a personas adultas mayores así como a zonas rurales (MEC, 2013).

El siguiente cuadro permite apreciar que el 43,5% de los participantes declara tener primaria completa mientras que un 41,3% de los mismos declara tener ciclo básico incompleto. No obstante, un 9,8% de los mismos no ha finalizado la primaria. Por otro lado, resulta interesante destacar que un 4,4% de los jóvenes presenta nivel educativo superior (educación técnica y bachillerato incompleto).

Cuadro 5: Máximo nivel educativo formal alcanzado por los participantes, 2014

	Frecuencia	Porcentaje
Primaria incompleta	9	9,9%
Primaria completa	40	44,0%
Ciclo Básico incompleto	38	41,8%
Educación técnica incompleta	3	3,3%
Bachillerato incompleto	1	1,1%
Total	91	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-Flow.

Nota: Hay un caso perdido en la variable educación

En relación a las posibilidades de acceso a un empleo formal y la formación para el empleo de los participantes del programa, es posible señalar que la mayoría de los mismos se encuentran desocupados o se declara como otro inactivo (86,8%), siendo desocupados un 34,1%. Por otro lado, los empleados privados representan un 6,6% de los casos, los trabajadores por cuenta propia un 5,5% y los trabajadores no remunerados un 1,1%.

Cuadro 6: Situación laboral actual de los participantes, 2014

	Frecuencia	Porcentaje
Empleado privado	6	6,6%
Trabajador por cuenta propia	5	5,5%
Trabajador no remunerado	1	1,1%
Desocupado	31	34,1%
Otro inactivo	48	52,7%
Total	91	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-Flow.

Nota: Hay un caso perdido en la variable situación laboral

Respecto a los jóvenes que cuentan con un empleo, dado que el número es muy marginal, solo se pudo saber que la mayoría se desempeña en el sector informal. También se pudo saber que

⁸⁴ Este dato amerita una revisión exhaustiva, ya que puede estar mal registrado en tanto muchos de los que declaran no saber ni leer ni escribir cuentan con Primaria completa. Asimismo, si bien podría tratarse de analfabetos por desuso, el dato de último año de desvinculación reafirma la necesidad de validar la cifra de analfabetismo constatada.

un 26% del total de participantes (24 jóvenes) tuvo alguna vez un trabajo remunerado, aunque casi en su totalidad lo hizo de manera informal.

En los párrafos siguientes se realiza una aproximación a las actividades llevadas adelante por los equipos técnicos con los jóvenes participantes, según los objetivos propuestos por el programa. En tal sentido, en la siguiente tabla se presenta el número de jóvenes con los que se trabajó dentro de cada objetivo general del programa durante el período comprendido entre el mes de abril y diciembre del año 2014. Para el período analizado se cuenta con información para 75 participantes, de los cuales 48, el 64% son beneficiarios del programa, mientras que 18 personas, es decir el 24%, se corresponde con bajas y 9 son egresados del programa (12%). De los participantes para los que no se cuenta información en este sentido es posible saber que tres casos son ingresos recientes, un caso es un egreso y el resto de los casos son bajas que contaron con escasa permanencia en el programa, por lo que, no se llegaron a incluir actividades de seguimiento.

El Programa aborda básicamente seis dimensiones, saber: 1) Redes para la asistencia básica; 2) Redes para el fortalecimiento personal; 3) Redes para la integración y participación social; 4) Trayectoria Educativa; 5) Trayectoria Laboral; 6) Beneficios económicos. Para el período previamente mencionado se registraron actividades en todas las dimensiones que el programa aborda; siendo en el objetivo 2) redes para el fortalecimiento personal, y en el objetivo 3) redes para la integración y participación social, aquellas en los que se observa una mayor cantidad de actividades.

En el primer objetivo mencionado (objetivo 2) el porcentaje de jóvenes con seguimientos cargados alcanza a la totalidad de los beneficiarios (100%), mientras que en el objetivo 3 asciende al 77,3% del total de beneficiarios. Dichos objetivos, como se verá en los párrafos siguientes, abarcan las acciones individuales, que incluye prácticamente las entrevistas personales, y las actividades socioculturales. Por otro lado, los beneficios económicos y la trayectoria laboral fueron los objetivos en los que menos se trabajó, puesto que solo un 38,7% obtuvo beneficios económicos (tal como puede ser bonos de transporte colectivo o algún otro tipo de becas) mientras que se obtuvo un 42,7% de participación en el componente laboral. Por otra parte, mencionar que en el objetivo de redes para la asistencia básica el 64% de los jóvenes realizó algún tipo de actividad, y que también con el 61,3% de los jóvenes se trabajó en el objetivo de inserción educativa.

Cuadro 7. Cantidad de jóvenes según objetivos generales.

	Jóvenes	Porcentaje (*)
1) Redes para la asistencia básica	48	64,0%
2) Redes para el fortalecimiento personal	75	100%
3) Redes para la integración y participación social	58	77,3%
4) Trayectoria Educativa	46	61,3%
5) Trayectoria Laboral	32	42,7%
6) Beneficios económicos	29	38,7%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

(*) Calculado en función de las 75 cédulas que ingresaron seguimientos en el período.

Los objetivos generales previamente mencionados cuentan con una serie de objetivos específicos, los cuales se presentan en la siguiente tabla. En la misma se puede apreciar que -tal como se mencionaba anteriormente- se desarrollaron acciones individuales con el 100% del total de beneficiarios. Las acciones individuales refieren, básicamente, a entrevistas con los jóvenes y sus familias, así como a la articulación con diversos actores. También se realizaron actividades socioculturales con 58 participantes (77,3%), las cuales comprenden: participación en paseos recreativos, salidas culturales, actividades artísticas, deportivas y temáticas.

Por otra parte, las acciones relacionadas a prevención y asistencia en salud fueron trabajadas con el 40% de los beneficiarios, y el acceso a documentación básica con el 38,7%. Las prestaciones sociales (AFAM-PE y TUS) fueron trabajadas en un bajo porcentaje, el cual alcanza apenas al 5,3% de los jóvenes. Por otro lado, en lo que respecta a las actividades pro-inserción educativa y pro-inserción laboral, en ambas actividades participaron el 37,3% y 32% de los jóvenes respectivamente, mientras que en inserciones laborales lo hicieron el 16% de los jóvenes y en capacitaciones el 15%. Finalmente, mencionar que en materia de beneficios económicos se trabajó con el 38,7% de los jóvenes.

Cuadro 8. Cantidad de jóvenes según objetivos específicos trabajados.

Objetivo	Objetivo Específico	Jóvenes	Porcentaje (*)
1) Asistencia Básica	Prestaciones (AFAM, TUS)	4	5,3%
	Acceso a Documentación	29	38,7%
	Prevención y Asistencia en Salud	30	40,0%
2) Fortalecimiento Personal	Acciones Individuales	75	100%
3) Integración y Participación Social	Actividades Socioculturales	58	77,3%
4) Trayectoria Educativa	Actividades Pro-Inserción Educativa	28	37,3%
	Inserción Educativa	35	46,7%
5) Trayectoria Laboral	Actividades Pro-Inserción Laboral	24	32,0%
	Inserción Laboral	12	16,0%
	Capacitación Laboral	11	14,7%
6) Beneficios Económicos	Beneficios Económicos	29	38,7%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

(*) Calculado en función de las 75 cédulas que ingresaron seguimientos en el periodo.

Por último, en la tabla que se presenta a continuación se puede apreciar el número de jóvenes que participaron en cada uno de los objetivos específicos según la comisaría de referencia (comisaría 19 o 25). En este sentido se puede observar que, el trabajo ha sido bastante parejo según el equipo de referencia, salvo en algunos objetivos particulares. Por ejemplo, las diferencias más pronunciada se observan en la prevención y asistencia en salud, donde claramente se registra un mayor trabajo por parte de la comisaría 25. Sucede lo mismo con las actividades pro-inserción educativa y los beneficios económicos. Por su parte, fue mayor la labor realizada por la comisaría 19 en las actividades de capacitación laboral.

Cuadro 9. Cantidad de jóvenes según objetivos específicos y comisaría de referencia.

	Comisaría 19	Comisaría 25	Total
Prestaciones	1	3	4
Documentación	14	15	29
Salud	10	20	30
Acciones Individuales	34	41	75
Actividades Socioculturales	30	28	58
Pro Inserción Educativa	4	24	28
Inserción Educativa	17	18	35
Pro Inserción Laboral	11	13	24
Inserción Laboral	5	7	12
Capacitación Laboral	10	1	11
Beneficios Económicos	8	21	29

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

Resultados

No se cuenta con indicadores de resultados dado que no se ha podido acceder a la información relativa a la reincidencia, la cual se pretende disminuir a través de las actividades desarrolladas por el programa en pos de la reinserción social.

Valoraciones de los actores de gestión y nivel central

Entre los años 2014 y 2015 se realizó un informe con base en 8 entrevistas exploratorias a actores de nivel central del programa⁸⁵. El informe concluyó que si bien los entrevistados suelen destacar la pertinencia del abordaje del programa en términos de diseño, se dieron diversas dificultades en su efectiva implementación. En este sentido se destacó lo novedoso del programa, dado que busca articular la restitución de derechos con la prevención del delito, al mismo tiempo que, pretende atender de manera integral las problemáticas vinculadas a la conflictividad con la ley de los adolescentes. No obstante ello, de los relatos de los entrevistados se desprenden algunos aspectos de mejora, los cuales se sintetizan a continuación.

- Inter-institucionalidad: deben mejorar los mecanismos de diálogo, trabajo e implementación entre las dos instituciones implicadas. Considerando en este sentido la trascendencia de la temática tratada para la actual agenda pública.

⁸⁵El trabajo de campo de nivel central se realizó entre el 13 y el 27 de Octubre del año 2014, en tanto las entrevistas a técnicos se realizaron en Abril de 2015. En total fueron realizadas ocho entrevistas en profundidad a los siguientes actores: Actor nivel central MI (1), actor nivel central MIDES (1), Supervisores (2); referentes OSC (2); Equipos técnicos (2). No pudieron realizarse las entrevistas a los jóvenes. De acuerdo a reporte del equipo de campo se señalaron dificultades en la comunicación con los ET de las seccionales y con los jóvenes, principalmente por falta de cooperación de los ET, datos desactualizados para localizar a los jóvenes y desinterés de los jóvenes por ser entrevistados.

- Roles: Importancia del trabajo colaborativo entre policía y técnicos MIDES. El trabajo en conjunto no debería quedar librado a la voluntad de los funcionarios de turno, sino que debería encontrarse formalizada en una figura propia del programa.
- Selección de los participantes: Debe funcionar sistemáticamente. Es necesario maximizar esfuerzos para lograr el funcionamiento del tamizaje de riesgo, contemplando tanto los aspectos considerados de riesgo desde el ámbito judicial/policial como el social.
- Intervención /metodología: se observa la necesidad de contar con definiciones y orientaciones metodológicas más precisas acerca del tipo de actividades a realizar, el tipo de logros esperados, y los tiempos e intensidades del acompañamiento. A su vez, el poder dotar de mayor cantidad de herramientas a los ET.
- Sistemas de información: necesidad de desarrollar un sistema general para las intervenciones que realiza el departamento de articulación con el sistema penal.
- Por último, se constata que la implementación habilita la realización de una evaluación de impacto, dado que se construye un listado de participantes potenciales que luego se atienden o no según el número de cupos, se cuenta con un grupo de control que asemeja al existente cuando se realiza un diseño experimental.

Consideraciones finales

En este último apartado se presenta una serie de consideraciones y sugerencias de las distintas etapas del programa.

En lo que confiere a los objetivos del mismo es de destacar que no ha sido fácil llegar a una versión única respecto a los mismos. Lo cual ha conducido a que no sea posible contar con una operacionalización de los objetivos planteados. Esto es, contar con indicadores verificables que reflejen el avance en cada uno de los mismos. Asimismo, no se han definido metas para cada uno de dichos objetivos al final de la intervención.

Por otra parte, se cree pertinente una redefinición de la población objetivo del programa, siguiendo sus objetivos; en tanto la misma no debería hacer referencia a las comisarías seleccionadas sino a todas las del país. Llegando al consenso de esta definición, un primer inconveniente a efectos del monitoreo y la evaluación del programa, radica en que no se ha podido acceder a datos que permitan cuantificarla en su totalidad. Esto es, conocer cuántos son los jóvenes de entre 13 y 17 años que toman contacto con el sistema policial en todas las comisarías del país. Este dato permitiría tener una idea cabal de dónde se registran los mayores casos de ingresos de jóvenes por seccional, haciendo una debida selección de los territorios donde debería instalarse el programa, para cumplir con los objetivos propuestos.

A partir de la selección de las comisarías donde se define implementar el programa, surge como dificultad la falta de claridad en los criterios de selección que son tenidos en cuenta a la hora de realizar las derivaciones de los potenciales beneficiarios. Si bien existen ciertos criterios definidos ad hoc, se desconoce con exactitud por qué se deja fuera a determinado joven y a su vez, por qué se lo incluye. Por tanto, en lo que tiene que ver con la población

derivada, se debería contar con un mayor nivel de definición y estructuración a la hora de la selección de los potenciales beneficiarios. En un principio se estableció un sistema de selección de potenciales beneficiarios mediante un tamizaje de riesgo para categorizar y seleccionar a los mismos, el cual implicaba ponderar una serie de ocho indicadores. Sin embargo, en la práctica dicho tamizaje no funcionó por no poseer criterios claros, además de contar con gran cantidad de datos perdidos. Una vez que quedó en desuso, comenzó a utilizarse como criterio de selección el tipo de anotación registrada y la existencia de anotaciones previas, pero esta selección carece de registro y control.

Ahora bien, uno de los grandes problemas constatado en los sistemas de relevamiento ha radicado en el acceso a la información relativa a la reincidencia. La manera correcta de contar con los datos sobre la reincidencia es mediante las bases elaboradas por el organismo que la genera, el Ministerio del Interior a través del SGSP. Por lo tanto, se debería contar con los datos de todas las comisarías del país, ya que un joven puede reincidir en alguna otra comisaría más allá de las seleccionadas para el programa. Sin embargo, a diciembre del año 2014 no ha podido lograrse la obtención de la información.

DIVISIÓN DE PROMOCIÓN SOCIOCULTURAL

Los programas socioeducativos que se presentan en el siguiente capítulo quedan comprendidos bajo la órbita de la Dirección de Promoción Sociocultural del MIDES. Dicha dirección está estructurada en dos divisiones: la División Socioeducativa y la División de Derechos Humanos.⁸⁶ Cabe destacar que, ya sea en el diseño, la gestión o en la implementación de los programas socioeducativos la articulación interinstitucional es una característica común a todos ellos, siendo el MIDES un actor articulador de la sectorial educativa, la cual asume un rol protagónico en el marco de los presentes programas.

Dichos programas se caracterizan por procurar la inclusión y permanencia en el sistema educativo de determinados sectores poblacionales. La mencionada inclusión es implementada a través de diversas estrategias, ya sea a través del apoyo a la continuidad así como a la re-vinculación de quienes hayan dejado de asistir al sistema educativo.

La información presentada en las siguientes páginas hace referencia a cinco de los once programas de los cual participa la Dirección, a saber: Programa Aulas Comunitarias (PAC), Inter-In, Programa Maestros Comunitarios (PMC), Fortalecimiento Educativo y Proyectos Socioculturales. Para los restantes programas la DINEM no cuenta con información de monitoreo y/o evaluación para las ediciones 2013-2014: Tránsito, Formación Profesional Básica Comunitaria (FPBC), Compromiso Educativo, Consejerías, Hogares Estudiantiles Rurales, Capacitaciones con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

⁸⁶ La División Socioeducativa se divide en dos departamentos: el de Inclusión educativa y el de Programas Socioculturales. Por su parte, la División de Derechos Humanos, se divide en dos departamentos: el de Promoción y Participación, y el Departamento de Análisis Integrado.

PROGRAMA AULAS COMUNITARIAS

Presentación del Programa

El Programa Aulas Comunitarias (PAC) es implementado interinstitucionalmente a través del Consejo de Educación Secundaria (CES), el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el MIDES. El mismo promueve la inclusión educativa mediante una propuesta pedagógica alternativa con el objetivo de reducir la desvinculación educativa en Educación Media Básica (EMB), especialmente en primer año de Liceo.

El objetivo general del programa consiste en promover la inclusión educativa de adolescentes de 12 a 17 años que se encuentran desvinculados de la EMB. Asimismo PAC cuenta con algunos objetivos específicos:

- Ofrecer una propuesta educativa formal y de calidad para cursar primer año de EMB en el marco del sistema de educación pública.
- 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.
- 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).

En tal sentido, PAC posibilita la revinculación de los estudiantes con la educación media y es una de las vías que incluye a quienes se encuentran desafiliados 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.

Cada aula comunitaria es gestionada directamente por una OSC especializada en el trabajo con adolescentes, seleccionada por concurso abierto. En dichas aulas trabajan 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 responsable del aula -y en las redes locales existentes- y siempre está condicionada a la voluntad del adolescente. En cada aula, 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 por una evaluación final (prueba especial). Esta modalidad supone que al completar el primer año el adolescente egresa hacia 2º año de EMB, con el apoyo desde el PAC bajo la modalidad C.

2. Modalidad B: introducción a la vida liceal.

Dicha modalidad está dirigida a adolescentes que, habiendo culminado el ciclo de educación primaria, nunca ingresaron al liceo o bien se inscribieron y nunca concurren. Se trabaja con ellos expresión oral y escrita, pensamiento lógico- matemático y estrategias de aprendizaje.

3. Modalidad C: acompañamiento al egreso del PAC.

Esta modalidad de trabajo consiste en el acompañamiento a los adolescentes al egreso del programa (de las modalidades A y B), favoreciendo su re vinculación 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, el cual depende del CES.

Nota metodológica

Originalmente, el área de Seguimiento y Evaluación de INFAMILIA, en conjunto con el equipo de la coordinación técnica del PAC, acordó el diseño para el seguimiento y la evaluación de dicho programa. Los instrumentos propuestos fueron los que se detallan a continuación:

Formulario de ingreso y familia: las OSC completan un formulario para cada adolescente en el momento al momento de su ingreso al programa, registran información que permite reconstruir la trayectoria educativa de los mismos e información básica sobre la familia de cada participante del PAC; registran datos de edad, nivel educativo de los padres o referentes adultos, nivel socioeconómico, situación ocupacional, acceso a servicios sociales. La mencionada información se ingresa directamente a un software desarrollado específicamente para el presente programa.

Planilla de seguimiento del alumno de modalidad A y B: el seguimiento de las actividades desarrolladas en el marco del PAC requiere del registro de cada participante, datos sobre asistencia a las actividades desarrolladas en el marco del programa, evolución en el desarrollo de competencias, 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. La mencionada información también es ingresada directamente al software desarrollado específicamente para el presente programa.

Formulario de seguimiento de actividades del equipo de cada aula comunitaria: se espera que el presente formulario aporte información acerca del funcionamiento de la OSC y el PAC y su efecto sobre los adolescentes involucrados. La mencionada información también es ingresada directamente al software desarrollado específicamente para el presente programa.

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 refieren al proceso educativo del adolescente. Dicho relevamiento se lleva a cabo en tres momentos del año: mayo, agosto y diciembre y se ingresa directamente al software del

programa. Además, los profesores referentes deben entregar una fotocopia de los carné de los estudiantes dos veces en el año, en mayo y en diciembre.

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 que conforman dicha modalidad. Debe registrar la nota de las pruebas y la nota del proceso de aprendizaje junto con un concepto del 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 Consejo de Educación Técnico Profesional-CETP-) utilizan para el segundo grado de EMB. La modalidad B, por último, cuenta con un juicio global al finalizar el año.

Para ampliar el conocimiento de los resultados del programa se utilizan, además, los registros que este genera junto con las bases de datos administrativas del sistema informático utilizado por las bedelías liceales (SECLI), para los años 2010, 2011, 2012 y 2013, 2014, lo que aporta información acerca de la inscripción y de los resultados (2012, 2013 y 2014 solo matriculación). Se utilizan también los registros de AFAM-PE para dichos años, lo que permite reconstruir la información socioeconómica de los estudiantes -estrictamente de aquellos solicitantes de AFAM-PE- esto asegura la posibilidad de construir un grupo de comparación adecuado para realizar una evaluación de impacto.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El PAC surgió en el año 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.⁸⁷

El contexto en el que se surgió PAC estuvo caracterizado por altos porcentajes de repetición en EMB: en el año 2013 y en el año 2014 fueron de 27,9% y 25,8% respectivamente. Por su parte, existían altas tasas de repetición en el primer año de dicho ciclo: siendo de 30% en el año 2013 y 28,2% durante el año 2014.⁸⁸

Recursos

⁸⁷El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias, 2008, MIDES, CODICEN, CES.

⁸⁸ Fuente: Departamento de Estadística del CES. (a) Los datos son de los liceos diurnos. No incluye liceos con Plan 2003 (TEMS) ni 7º, 8º y 9º rural.

En la presente sección se presenta información vinculada a los recursos-humanos y financieros- del programa.

Cuadro 1. Recursos humanos del programa, 2013-2014

Indicadores	2013	2014
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	2	2
Número de OSC conveniantes	15	16
RRHH de los co-ejecutores (CES)	327	347
Profesores de asignatura y profesores referentes	321	340
Responsables técnicos	4	5
RRHH de las OSC conveniantes	128	136

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Programa Aulas Comunitarias.

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual del PAC en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo aumentó entre los años 2013 y 2014. A pesar de dicho aumento, la proporción del gasto en relación al presupuesto del MIDES se mantuvo estable de un año al otro: 0,31%.

Cuadro 2. Presupuesto anual ejecutado, 2013-2014

	2013	2014
Presupuesto anual en \$ corrientes	9.975.433	12.366.292
En relación con el presupuesto del MIDES	0,31%	0,31%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos aportados DIGESE-MIDES.

Productos

En las ediciones correspondientes a los años 2013 y 2014, el PAC trabajó con 2.087 y 2.149 estudiantes respectivamente. Durante el año 2014, estos casos se distribuyeron en las tres modalidades que ofrece el programa de la siguiente forma: 51,3% se inscribió en la modalidad A, 17,1% en la modalidad B y un 31,6% en la C.

Cuadro 3. Distribución de los estudiantes PAC por Modalidad, 2013-2014

Modalidad	2013		2014	
	Cantidad	%	Cantidad	%
A (Inserción efectiva en 1er año CB)	1.042	49,9%	1.103	51,3%
B (Introducción a la vida liceal)	387	18,5%	367	17,1%
C (Acompañamiento al egreso)	658	31,5%	679	31,6%
Total	2.087	100%	2.149	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

Montevideo concentra aproximadamente el 60% de tanto de estudiantes como de Aulas, disminuyendo muy levemente su peso en 2014 respecto al año 2013. En segundo lugar, en ambos años es Canelones el departamento con más Aulas y estudiantes, aumentando su peso absoluto y porcentual en el año 2014 por la apertura de una nueva Aula. El Programa también se desarrolló en Durazno, Maldonado, Paysandú, Rocha, San José y Treinta y Tres, contando con un Aula en cada uno de dichos departamentos.

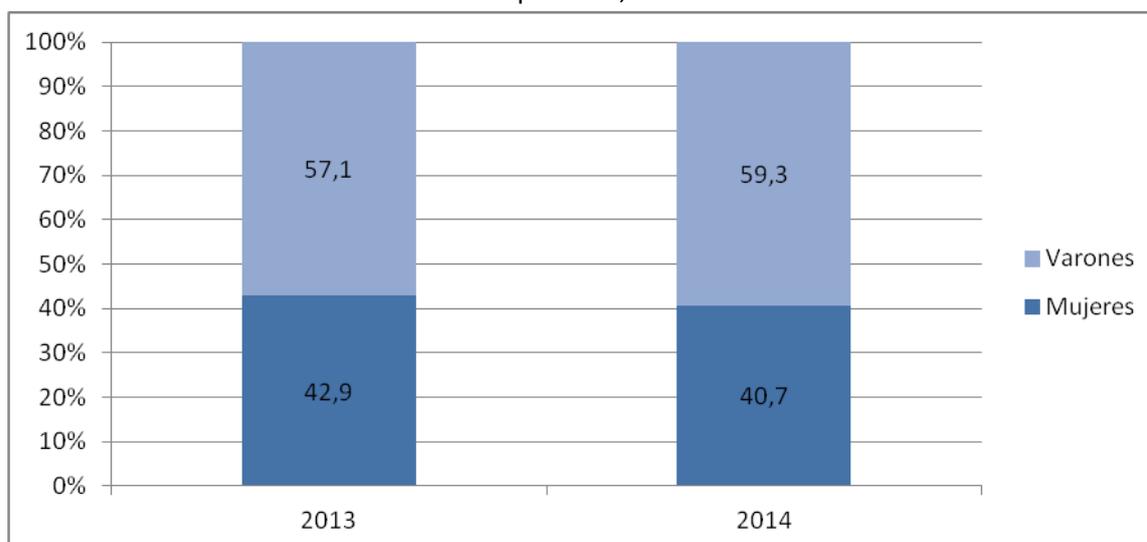
Cuadro 4. Distribución de Aulas y estudiantes PAC por departamento, 2013-2014

Departamento	2013				2014			
	Aulas		Estudiantes		Aulas		Estudiantes	
Montevideo	15	60,0 %	1.260	60,4%	15	57,7%	1.281	59,6%
Canelones	4	16,0%	355	17%	5	19,2%	398	18,5%
Durazno	1	4,0%	39	1,9%	1	3,8%	57	2,7%
Maldonado	1	4,0%	93	4,5%	1	3,8%	87	4%
Paysandú	1	4,0%	81	3,9%	1	3,8%	88	4,1%
Rocha	1	4,0%	91	4,4%	1	3,8%	76	3,5%
San José	1	4,0%	95	4,6%	1	3,8%	92	4,3%
Treinta y Tres	1	4,0%	73	3,5%	1	3,8%	70	3,3%
Total	25	100%	2.087	100%	26	100%	2.149	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

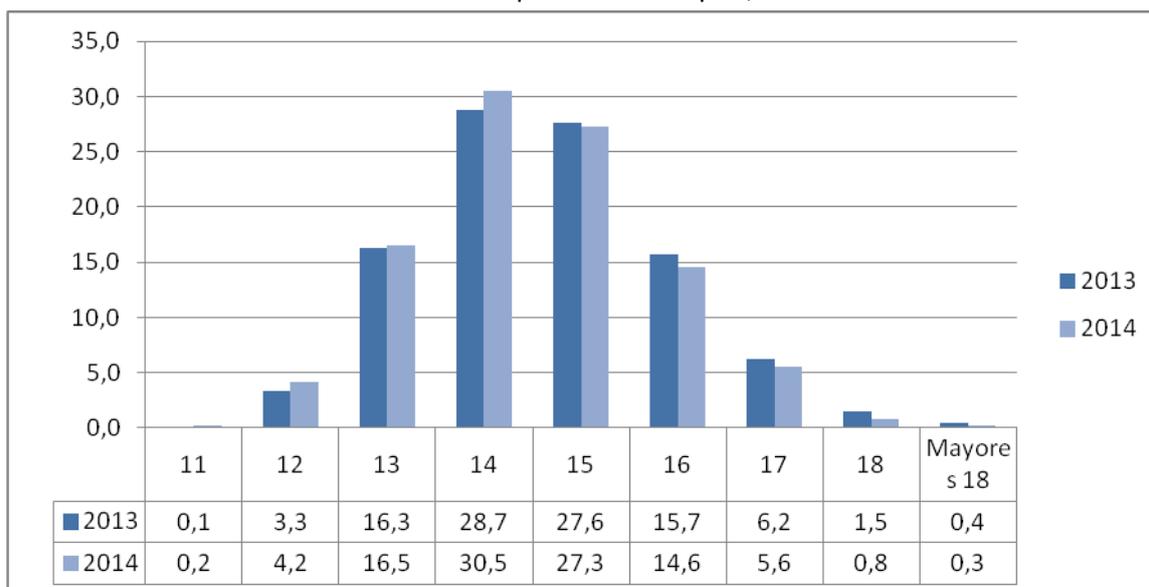
En ambas ediciones del programa, la mayoría de los participantes fueron varones, siendo el 57,1% en el año 2013 y el 59,3% en el año 2014. Por su parte, la media de edad fue de 14,6 años en el año 2013 y 14,5 años en el año 2014. (Ver gráficos1 y 2)

Gráfico 1. Distribución de estudiantes PAC por sexo, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

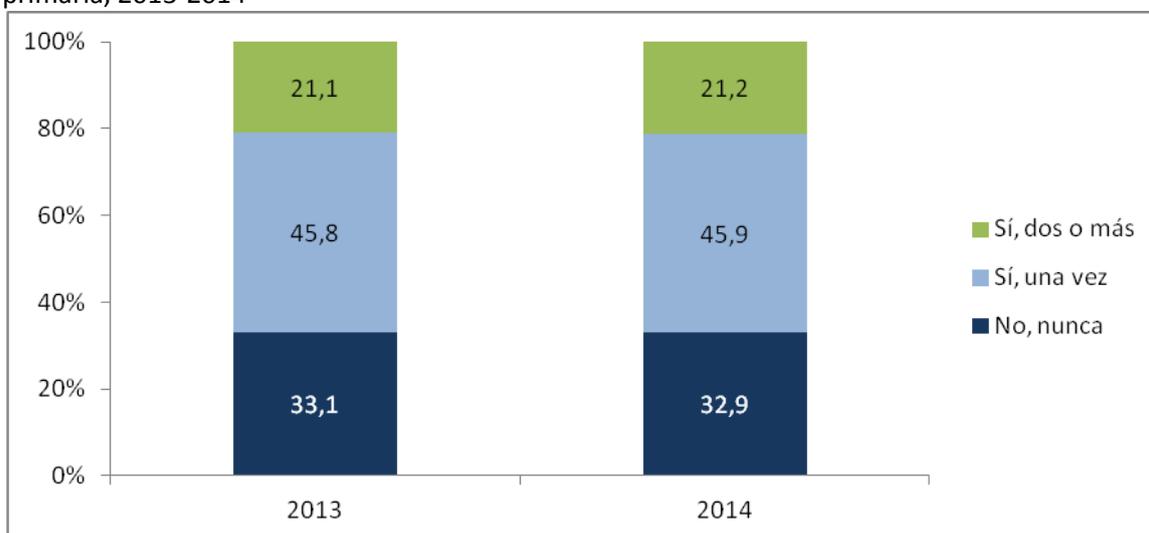
Gráfico 2. Distribución de estudiantes PAC por edades simples, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

En cuanto a los antecedentes educativos de los estudiantes del PAC, el siguiente gráfico permite constatar que, para ambas ediciones aproximadamente el 67% había repetido primaria al menos una vez, en tanto que más de una quinta parte había registrado dos o más repeticiones.

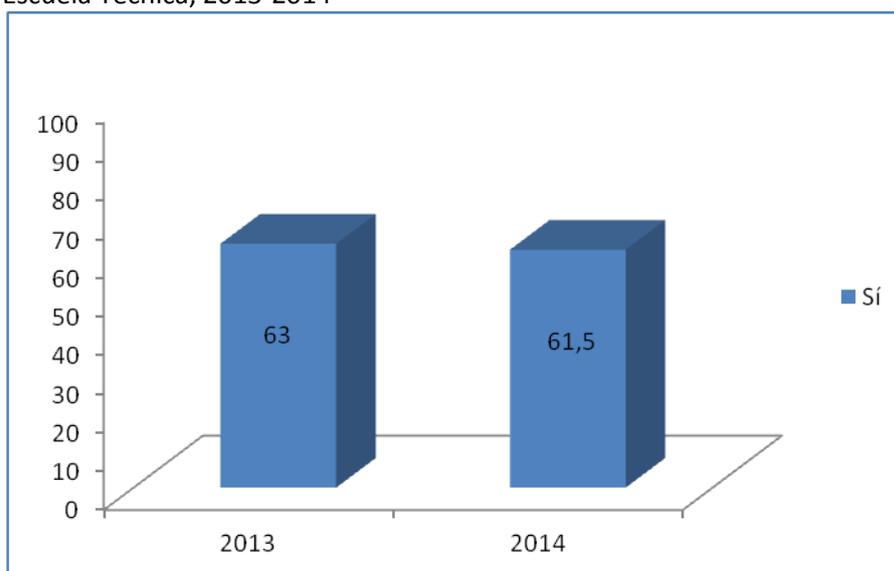
Gráfico 3. Distribución de estudiantes PAC según antecedentes de repetición en educación primaria, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

Por su parte, en el año 2013 un 63% de los participantes ya se había inscripto en el Liceo o Escuela Técnica antes de ingresar al programa, dicho valor descendió a 61,5% en el año 2014.

Gráfico 4. Distribución de estudiantes PAC según antecedentes de Inscripción en Liceo o Escuela Técnica, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

Entre aquellos participantes que se habían inscrito en el Liceo o Escuela Técnica antes de ingresar al programa es posible constatar que, en ambos años, aproximadamente el 91% repitió al menos una vez mientras que aproximadamente un 9% se desvinculó.

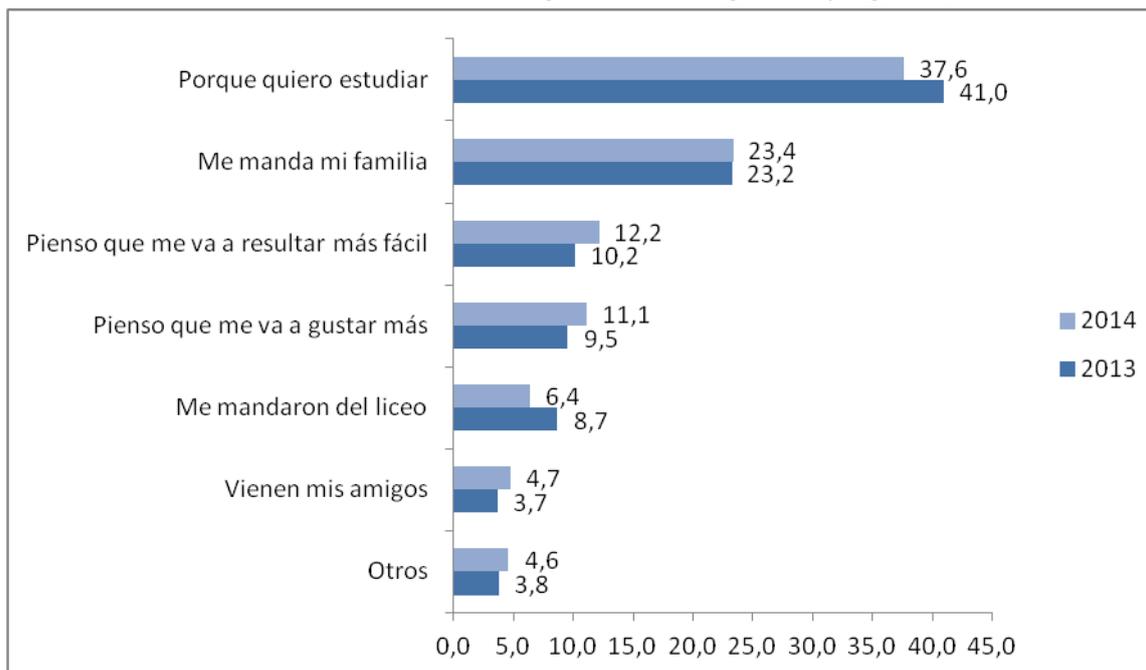
Gráfico 5. Distribución de estudiantes PAC según antecedentes de Repetición en Liceo o Escuela Técnica, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

Al analizar las razones que dieron los adolescentes para ingresar al programa se observa que el principal motivo, tanto en el año 2013 como en el año 2014, fue el deseo propio de estudiar, seguido por el mandato familiar y por considerarlo una opción más fácil que el Liceo o UTU.

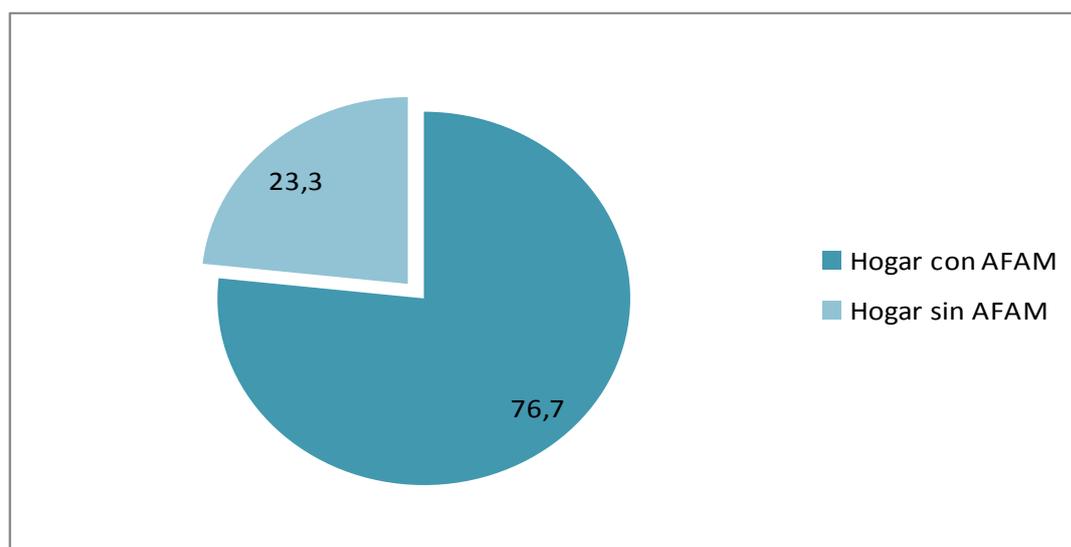
Gráfico 6. Distribución de estudiantes PAC según razón de ingreso al programa, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

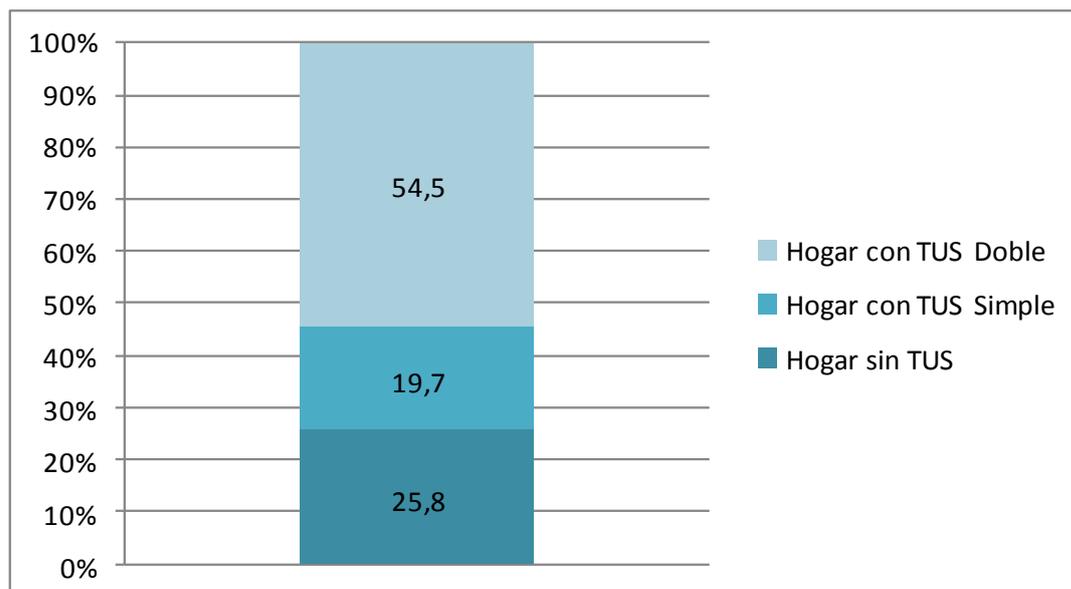
Por otro lado, para el año 2014, se analizó la vulnerabilidad de los hogares de los estudiantes PAC, a través de su condición de beneficiarios de los programas de transferencias del MIDES (AFAM-PE Y TUS). En este sentido, se verificó que en el 76,7% de los hogares vive al menos un beneficiario de AFAM-PE. Por otra parte, se observa que el 74,2% de los hogares recibe el beneficio de la TUS, un 19,7% recibe la TUS simple y un 54,5% la TUS doble. Resulta claro por tanto, que los adolescentes que participan del programa provienen en su mayoría de contextos sociales vulnerables.

Gráfico 7. Porcentaje de Hogares Beneficiarios de AFAM-PE, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de los programas de transferencias

Gráfico 8. Porcentaje de Hogares Beneficiarios de TUS Simple y TUS Doble, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en registros administrativos de los programas de transferencias

Resultados

Resultados académicos estudiantes Modalidad A

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, la aprobación de los estudiantes de la Modalidad A fue de 66,2% en el año 2013 –la mayor tasa desde que inició el programa- y 63% en el año 2014. Es decir que, en 2014 disminuyó la tasa de aprobación en casi 3 puntos porcentuales, aumentando el porcentaje de desaprobación en 2 puntos y la desvinculación en 1 punto porcentual.

Cuadro 5. Resultados académicos de los estudiantes modalidad A, 2013-2014

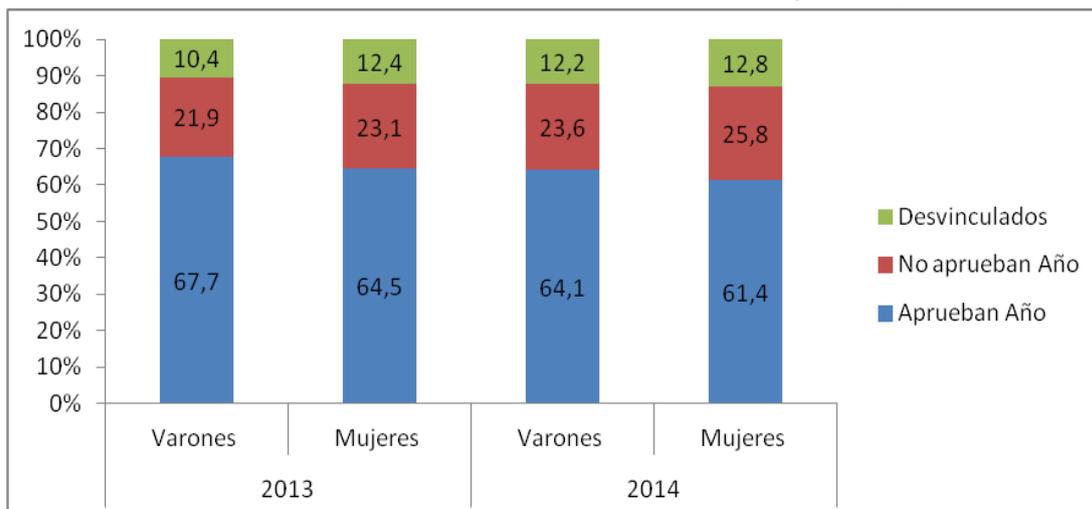
Resultados	2013		2014	
	Count	Percentage	Count	Percentage
Aprueban Año	690	66,2%	703	63,0%
No aprueban Año	234	22,5%	274	24,5%
Se desvinculan	118	11,3%	139	12,5%
Total	1.042	100%	1.116⁸⁹	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES.

El gráfico que se presenta a continuación permite constatar que, en ambas ediciones, se observaron mejores resultados en el caso de los varones que en el caso de las mujeres, siendo ellos los que presentan mayor proporción de aprobación.

⁸⁹ En el apartado anterior se reportaron 1.103 inscripciones en la Modalidad A, pero al momento de realizar el procesamiento de las calificaciones se registraron 13 inscripciones nuevas.

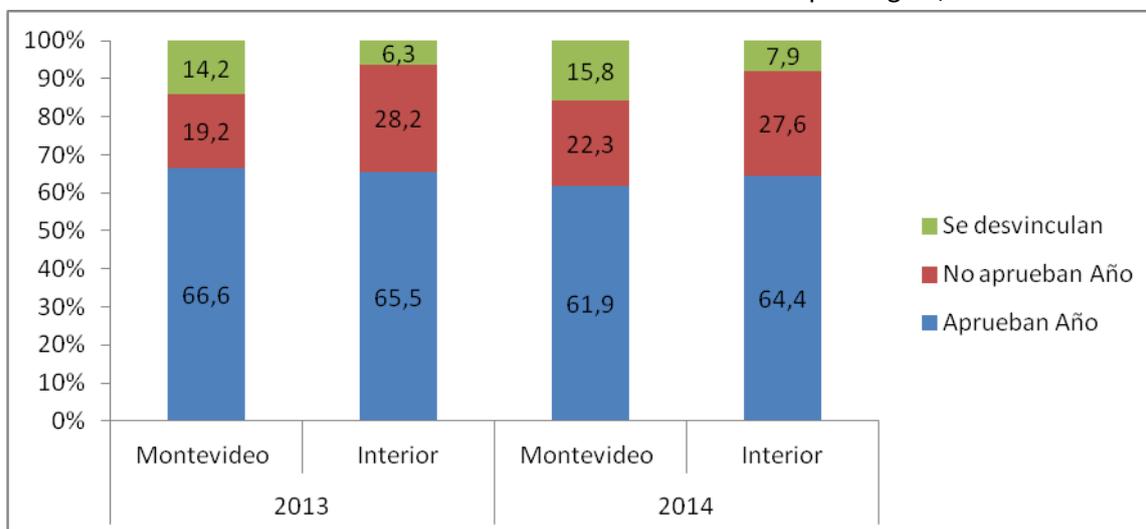
Gráfico 9. Resultados académicos de los estudiantes modalidad A por sexo, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con datos de monitoreo DINEM-CES

Por otro lado, al analizar los porcentajes de aprobación de Montevideo y el Interior, se verifican algunas diferencias. Mientras que en el año 2013 el porcentaje de aprobación en Montevideo es un punto mayor al del Interior, en el año 2014 el porcentaje de aprobación en Montevideo cae 5 puntos y queda casi 3 puntos por debajo de la del Interior, la cual también baja 1 punto. De todas formas, una diferencia que se mantiene en ambas ediciones del programa, es que el porcentaje de desvinculación es más alto en los estudiantes de Montevideo con respecto a los del Interior.

Gráfico 10. Resultados académicos de los estudiantes modalidad A por Región, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES

Con respecto a los datos relacionados a los motivos de desvinculación de los estudiantes de la modalidad A, en el año 2014 se realizó una modificación en la forma de procesar dichos datos, ya que se venía observando que según la categorización utilizada hasta el año 2013 aproximadamente el 50% de los estudiantes abandonaban por “dificultades personales”. Para poder analizar más a fondo estas dificultades, en el año 2014 se procesaron las descripciones

de abandono desarrolladas por los referentes de cada Aula y se elaboró una nueva categorización.

De acuerdo a la nueva categorización, en el año 2014 el principal factor de abandono fue la *desmotivación y el desinterés por el curso* (18%). En segundo lugar, las *situaciones familiares* de los adolescentes fueron determinantes en el 15,8% de los casos. Estos dos factores muchas veces se dieron de forma conjunta, es decir, varios adolescentes que se encontraban desmotivados no contaban a su vez con un apoyo familiar para continuar estudiando.⁹⁰ El tercer motivo de desvinculación que se plantea es la *mudanza* del estudiante (14,4%), seguido por los *problemas de comportamiento y/o relacionamiento* del adolescente con sus pares y/o docentes (11,5%). Otras causas que se registraron fueron: la *participación del adolescente en el mercado laboral*, la *decisión del adolescente de pasar a otra propuesta educativa ya sea formal o informal*, *problemas de salud*, *embarazo o cuidado de hijos* y *situación de calle* del estudiante.

Cuadro 6. Participantes modalidad A desvinculados según razones de abandono, 2014

Razones de desvinculación	Participantes Desvinculados	
Desinterés/Desmotivación	25	18,0%
Situación Familiar	22	15,8%
Mudanza	20	14,4%
Problemas de comportamiento y/o de relacionamiento	16	11,5%
Mercado laboral	13	9,4%
Pasa a otra propuesta educativa formal o informal	11	7,9%
Problemas de salud	7	5,0%
Embarazo o cuidado de hijo	7	5,0%
Situación de calle	3	2,2%
Otros	15	10,8%
Total	139	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de monitoreo DINEM-CES

Resultados Estudiantes Modalidad C

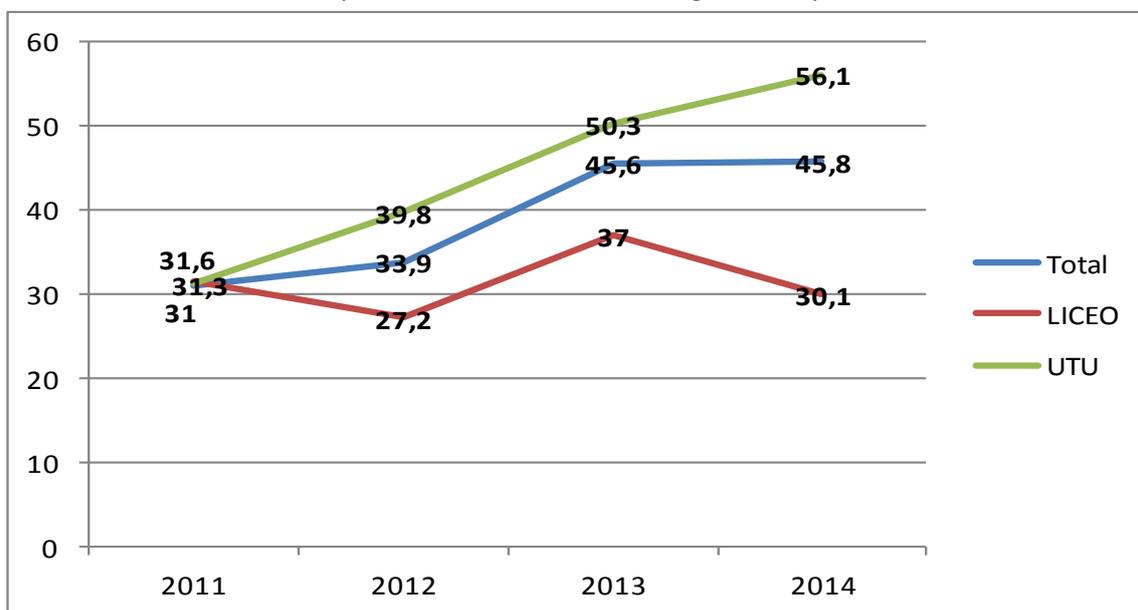
Respecto a la evolución de la aprobación en el total de estudiantes de la Modalidad C, la cual se presenta en el siguiente gráfico, se observa que en el año 2014 (45,8%) existe cierta estabilidad con respecto al año 2013 (45,6%), momento en el cual se había registrado un importante aumento en el nivel de aprobación con respecto a ediciones anteriores.

Al analizar la evolución de los porcentajes de aprobación diferenciando a los estudiantes que concurrieron al Liceo de los que cursaron en la UTU, se observa que mientras que los que asistieron a la UTU muestran un crecimiento continuo en su tasa de aprobación (comenzando en un 31,6% en el año 2011 y llegando a un 56,1% en el año 2014), la proporción de aprobación en el Liceo ha sido más irregular, a partir del año 2012 ha estado siempre por

⁹⁰En varias ocasiones las razones de abandono son múltiples, a los efectos de la elaboración del gráfico, se consideró únicamente el factor que el referente plantea como principal.

debajo de la de los estudiantes de la UTU. En el año 2014, se registra la mayor diferencia porcentual (26 puntos porcentuales) entre la aprobación en Liceo y en UTU.

Gráfico 11. Evolución de la aprobación en Modalidad C según Liceo y UTU, 2011-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en relevamiento realizado por los Profesores Referentes del Programa Aulas Comunitarias.

En el año 2013 se realizó una evaluación del programa PAC, la cual se focalizó en los procesos e implementación del programa. Dicha evaluación se basó en entrevistas semi-estructuradas a los principales actores vinculados al programa, mientras que la segunda consistió en explorar los resultados de aprobación, retención y matriculación utilizando registros administrativos del CES, CERP y MIDES. En este sentido, los objetivos planteados fueron: analizar el efecto del programa como dispositivo de revinculación en la trayectoria educativa formal en el nivel Medio Básico de los adolescentes. Conocer la percepción de estudiantes, profesores y coordinadores sobre su experiencia en el Programa en las ediciones de los años 2012 y 2013. A continuación se presenta una breve reseña de los principales hallazgos.

En primer lugar, los actores entrevistados destacan varios puntos diferenciales que hacen que la propuesta educativa del PAC, en sus distintas modalidades, se adapte mejor a las necesidades de los estudiantes que las opciones 'tradicionales' de la EMB. En particular se valora el acompañamiento a los procesos individuales, el rol de los docentes en el Aula, el trabajo interinstitucional, la potencia de contar con el equipo socioeducativo y la posibilidad de acceder a materiales e infraestructura.

La modalidad A es valorada como una innovación que permite avanzar en la inclusión educativa, logrando una mayor retención que el Liceo/UTU para este perfil de población. El PAC aparece como una alternativa educativa para un importante número de jóvenes que el sistema educativo tradicional no logra retener. Al respecto, es de destacar que el PAC es un programa que tiene la finalidad de abrir nuevamente el espacio educativo a esos jóvenes desvinculados del sistema de educación formal, en algunos casos desde hace varios años.

Una de las nociones que está presente en las percepciones de los estudiantes acerca del programa, es que cursar en Aulas, es “más fácil” que el Liceo o la UTU. En efecto, es una de las razones que mencionan para haber decidido inscribirse y/o participar. Si bien puede haber una acepción de que estudiar a través del PAC es menos difícil que el aula tradicional porque se exige menos, la idea de mayor facilidad, tienen relación con otros factores que son mencionados como positivos por los estudiantes, como ser: la semestralidad de las materias; la metodología del acompañamiento junto con la cantidad de estudiantes adecuada por aula.

Esquema. Opinión de los estudiantes sobre la propuesta de Modalidad A del PAC.



Fuente: DINEM-MIDES,.

En este sentido, la propuesta PAC aparece como fundamental en cuanto al proceso de reinserción y revinculación no sólo educativa, sino también social, ya que el espacio educativo es central para la socialización con otros jóvenes.

Algunas de estas diferencias entre las propuestas educativas surgen claramente en el discurso de los entrevistados. Según éstos, el PAC se plantea como objetivo primordial incidir en aspectos sociales y comportamentales de los estudiantes para lograr su inserción educativa. Se entiende que estos factores son básicos para pensar en la inclusión del estudiante en el sistema.

Sin embargo del análisis es posible interpretar la existencia de dos propuestas que en la mayoría de los casos no son equiparables. Muchas veces, los mismos aspectos del PAC que lo hacen más exitoso en la retención y aprobación operan en contra de su éxito en la inclusión sostenida en la Educación Media.

Finalmente se presentan, a modo de resumen de los hallazgos de la evaluación, una matriz de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas que afronta el PAC al momento de realizada la evaluación.

Figura. Matriz FODA de evaluación

	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	Propuesta educativa se adecua mejor a las necesidades de los jóvenes que son población objetivo.	Resultados a corto plazo Inconmensurabilidad de propuestas educativas
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	Estrategia sugerente para el Sistema Educativo tradicional	Delineamiento de dos propuestas pedagógicas paralelas si no se garantiza la equiparación de competencias obtenidas.

Fuente: DINEM-MIDES, con base en evaluación

Consideraciones finales

En informes anteriores se señalaba la necesidad de definición de una forma de registro más adecuada para los adolescentes que se encuentran en la modalidad C, necesidad que continua vigente. Asimismo, 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.

Por otra parte, el PAC logra un muy buen nivel de cumplimiento de su objetivo de revinculación y aprobación de 1º año y posterior matriculación en Liceo/UTU en 2º al año siguiente de cursar la Modalidad A. Sin embargo, en un mediano plazo no se puede afirmar la existencia de efectos diferenciales del PAC en la continuidad educativa una vez finalizada la intervención del programa. Esto no supone en sí una falla del mismo, en la medida que los objetivos que se plantea no superan a su implementación, pero sí señala una dificultad muy importante de la población atendida para incorporarse a la modalidad “clásica” (en términos de estructura organizativa, propuesta pedagógica, débil acompañamiento personalizado, etc.) de los centros educativos de enseñanza media.

En este sentido, el PAC parece ser un dispositivo eficaz mientras se implementa en su mayor intensidad (modalidad A), a la vez que pone de manifiesto –cuando comienza a reducir progresivamente su intensidad– que no tiene una capacidad de retención suficiente para el perfil de población con la que trabaja el sistema educativo tradicional.

Aspectos como la menor carga horaria y la semestralidad, tan útiles para lograr el sostenimiento de los estudiantes en el PAC, pueden tener el efecto contraproducente en su inclusión posterior al Liceo o UTU. Asimismo, se sostiene que la mayor flexibilidad (criterios de sanción, aprobación de los cursos, etc.) es otro factor que dificulta la inserción efectiva luego de modalidad A. Esto sugiere que la intervención del PAC –en sus modalidades A y C– no es suficiente para que adolescentes con tales características logren el objetivo de culminación del Ciclo Básico y que el sistema educativo tal como está concebido no se adecua a este perfil de población.

La pregunta a resolver radica en cómo lograr articular y complementar dos propuestas aparentemente inconmensurables. Aspecto que resulta relevante más allá del caso del PAC, ya que todo dispositivo de inclusión termina colidiendo, en mayor o menor medida, con la lógica de funcionamiento de la EM.

INTER-IN

Presentación del Programa

Inter-In es un programa intersectorial e interinstitucional que surge en el año 2009 como un piloto enfocado a la integración y el aprendizaje de los niños en la escuela, en el que participan en forma articulada la ANEP, la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), el INAU y el 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).

Para facilitar y fortalecer el desarrollo de este programa se conformó un Comité Intersectorial Político Estratégico (CIPE), integrado por representantes de las cuatro instituciones que participan de la implementación del mismo. El CIPE 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 Colonia Nicolich). Estos atienden un total de 28 escuelas y jardines de infantes con una capacidad anual de abordaje, de promoción, prevención y fortalecimiento de la acción educativa escolar para aproximadamente 5.000 y de atención individualizada de al menos 500.

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” (Inter-In, 2012). Como objetivos específicos, el proyecto se plantea:

- 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.
- 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).

En relación a la metodología de intervención del programa, es posible afirmar que el mismo cuenta con dos áreas principales de trabajo. 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 parte, 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 cuarto y cinco de educación inicial y de primero y segundo año escolar. Dichos niños deben contar con derechos de atención de salud en ASSE y presentar problemas de socialización, de adaptación escolar y de dificultades en los procesos de aprendizaje, que no puedan ser mejorados mediante estrategias escolares específicas. Dichos niños son seleccionados a partir del puntaje de adaptación escolar que asigna el maestro de aula a través de una escala completada al inicio del año lectivo.

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. A partir de los datos recabados se realiza un diagnóstico operativo, que indica los apoyos terapéuticos pertinentes, así como la coordinación de las acciones educativas, en conjunto con las maestras de aula. A partir 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, orientada a desobstruir dificultades iniciales y a acompañar la integración a la escuela, generando inclusión educativa.

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 donde se implementa el programa. Las actividades desarrolladas en torno al primer objetivo comienzan a tener un registro sistemático a partir del año 2013, momento en el cual se fortalece esa línea con la realización de talleres de prevención y tratamiento en las escuelas.

Dicha estrategia consiste en el registro a partir de una serie de 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, la modalidad de intervención y las 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, de los síntomas comportamentales y de los resultados educativos. Los equipos técnicos tienen un cronograma para el registro e ingreso de los formularios a la plataforma web del programa. A continuación se detalla cada uno de los instrumentos empleados.

Formulario N° 1. Ingreso a atención individualizada: releva información sobre repetición, asistencias, rendimiento educativo y nivel de adaptación a la institución escolar del niño al momento que es seleccionado para ingresar al programa.

Entrevista de ingreso: recaba información sobre síntomas que presenta el niño y antecedentes de la situación actual, a partir de la entrevista clínica médico-psicológica que el técnico del centro realiza a un familiar referente del niño. Ésta es usada para completar un protocolo cerrado de Historia Clínica. Su aplicación define el ingreso a la fase diagnóstica, que luego se completará con la evaluación interdisciplinaria.

Ficha social: se registra la información de dirección e identificación de cada uno de los integrantes del hogar del niño, las condiciones socioeconómicas del hogar (trabajo, nivel educativo de los padres, redes sociales, situación habitacional, etc.), los acuerdos realizados con las familias y las líneas de acción previstas para el seguimiento del operador social.

Formulario N° 2. Diagnóstico y tratamiento recomendado: se completa una vez culminada la etapa diagnóstica del niño, registrando el diagnóstico operativo, el tratamiento terapéutico recomendado y las propuestas de intervención.

Seguimiento semestral de las intervenciones: los centros realizan dos reportes en el año -que se corresponden con los períodos marzo-julio y agosto-diciembre-, donde se registra la cantidad de niños atendidos en el período de referencia, indicando la etapa y modalidad de intervención que reciben y el número de asistencias.

Formulario N° 3. Evaluación al egreso del tratamiento realizada por el equipo inter-in: registra la reevaluación de los síntomas actuales del niño (tomando como insumo una entrevista al adulto referente del hogar) y la evaluación del equipo sobre la situación del niño al finalizar el año lectivo.

Formulario N° 4. Evaluación. Impresiones del maestro de aula acerca de la adaptación del niño/a a la institución escolar: releva los datos de promoción, asistencia, rendimiento escolar y nivel de adaptación a la institución al finalizar el ciclo lectivo.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Tal como ya se mencionó, Inter-in comenzó a implementarse en el año 2009 con la realización de un tamizaje en las 28 escuelas vinculadas al programa, 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 grupo⁹¹. En dicho tamizaje se aplicó una escala de “Adaptación a la Institución Escolar”⁹², la cual 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 sólo 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. En dicha instancia se obtuvo el puntaje de adaptación escolar de 4.642 niños, con la distribución que muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Puntaje de adaptación escolar, 2009

Puntaje	Niños	Porcentaje
0	1.764	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	4.642	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de tamizaje realizado en 29 escuelas vinculadas a los centros Inter-in.

El 38% de los casos se concentran en el valor 0, dicha concentración va disminuyendo hasta el valor 9 en el cual se concentra el 2,4% de los casos, en el valor 10 se produce un aumento de 0,4 puntos porcentuales respecto al puntaje 9.

El informe Inter-in del año 2012, el cual presenta los resultados del tamizaje realizado incluye algunas conclusiones en las que se destaca que los resultados analizados según nota de aplicación y conducta indican que los niños que obtienen un puntaje total mayor o igual a cuatro en la escala tienen, por lo general, calificaciones insuficientes en aplicación y conducta. Por lo tanto, presentan dificultades que ponen en riesgo su integración exitosa a la escuela.

⁹¹ Los resultados del diagnóstico pueden encontrarse en Inter-In 2012

⁹² “Encuesta para Maestros sobre la Adaptación del niño a la institución escolar” de la Dra. Nora Rodríguez

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.

Por último, se constató un desfasaje entre los resultados obtenidos en las pruebas por los niños de nivel inicial y las evaluaciones realizados por los maestros, lo cual muestra que la necesidad de trabajar con el maestro de aula como forma de potenciar la captación temprana de debilidades cognitivas para generar un abordaje precoz de los prerrequisitos del aprendizaje curricular.

Recursos

En la presente sección se presenta información vinculada a los recursos-humanos y financieros- utilizados por el programa para su implementación.

El siguiente cuadro permite apreciar que el programa contó con un total de 50 recursos humanos en el año 2014, seis recursos menos que en el año 2013. En el año 2014 MIDES aportó 6 recursos humanos para la ejecución del programa, un asistente técnico y cinco ayudantes administrativos. El resto de los recursos humanos con los que contó el programa en dicho año fueron aportados por las tres instituciones que comparten con MIDES la coejecución-ANEP, ASSE e INAU-. En el año 2014 dichas instituciones aportaron cinco recursos humanos que integran la Unidad de Gestión y 39 técnicos provenientes de diferentes disciplinas.

Cuadro 2. Recursos humanos, 2013-2014

Recursos Humanos	2013	2014
Asistente Técnico	1	1
Ayudantes administrativos	5	5
RRHH aportados por los coejecutores (ANEP-CEIP/ASSE/INAU)		
Integrantes de la Unidad de Gestión	5	5
Técnicos (Psiquiatras Pediátricos, Psicólogos, Fonoaudiólogos, Psicomotricistas, Trabajador/Operador Social; Maestros especializados)	45	39
RRHH del programa	56	50

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Programa Inter-in

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual de Inter-in en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo aumentó entre los años 2013 y 2014. A pesar de dicho aumento, la proporción del gasto en relación al presupuesto del MIDES disminuyó de un año al otro: pasando de 0,07% a 0,06%.

Cuadro 3. Presupuesto ejecutado, 2013-2014

	2013	2014
Presupuesto anual ejecutado Programa	2.167.639	2.297.575
Como % del presupuesto MIDES	0,07%	0,06%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de DIGESE-MIDES

Productos

El número total de niños que participaron de Inter-In no registra variantes sustantivas entre los años 2013 y 2014. En el año 2013 participaron 511 niños mientras que en el año 2014 lo hicieron 524. En siguiente cuadro se presenta la cobertura para cada uno de los años considerados por centro Inter-In. En el año 2013 fue el centro de Colonia Nicolich el que contó con mayor cantidad de niños mientras que en el año 2014, el centro que contó con mayor cantidad de niños, fue Salvador Allende.

Cuadro 4. Distribución de niños participantes por año según centro Inter-In, 2013-2014

Centro Inter-In	2013		2014	
	Niños	Porcentaje	Niños	Porcentaje
Sur	106	20,7%	90	17,2%
Casavalle	23	4,5%	83	15,8%
Cerro	112	21,9%	116	22,1%
Salvador Allende	132	25,8%	126	24,0%
Colonia Nicolich	138	27,0%	109	20,8%
Total	511	100%	524	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

Por su parte, más de la mitad de los niños atendidos tienen 6 y 7 años de edad, y se distribuyen en proporciones similares según sexo tanto en el año 2013 como en el año 2014.

Cuadro 5. Distribución de niños participantes por año según sexo, 2013-2014

Sexo	2013	2014
	Porcentaje	Porcentaje
Varón	59,9%	59,4%
Mujer	40,1%	40,6%
Total	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

La población atendida se concentra en los primeros años de escuela ya que, tanto en el año 2013 como en el año 2014, aproximadamente 7 de cada 10 participantes se encuentran cursando primero y segundo grado.

Cuadro 6. Distribución de los niños participantes por año según grado, 2013-2014

Grado	2013	2014
	Porcentaje	Porcentaje
Nivel 4	3,5%	4,0%
Nivel 5	9,0%	17,4%
1	45,6%	42,2%
2	28,2%	26,3%
3	11,9%	7,4%
4	1,4%	2,1%
5	0,4%	0,6%
Total	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

Por otra parte se observa que, un 61,4% de los niños atendidos en el año 2014 fueron seleccionados ese mismo año, un 20% continúa la intervención que comenzó el año anterior, un 12,2% continúa la intervención que inició en el año 2012. El restante 6,4% de los niños atendidos en el año 2014 iniciaron su participación en el programa entre los años 2009 y 2011.

Cuadro 7. Distribución de los niños por año de participación según año de ingreso a Inter-In⁹³

Año de ingreso	2013		2014	
	Niños	Porcentaje	Niños	Porcentaje
2009	7	1,4%	1	0,2%
2010	20	4,0%	10	1,9%
2011	92	18,5%	22	4,3%
2012	167	33,5%	63	12,2%
2013	219	44,0%	103	20,0%
2014		0,0%	316	61,4%
Total	498	100,0%	515	100,0%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

Antecedentes y diagnóstico del niño al momento de ingreso a Inter-In

En esta sección se presentan las principales características de la población atendida en los centros Inter-In. La información es aportada principalmente por el maestro de aula y los referentes adultos en entrevistas con el operador social y psicólogo al momento de ingreso al centro. Estos datos forman parte de los insumos utilizados para la elaboración del diagnóstico del niño, el plan de intervención social y la recomendación de tratamientos en el centro.

⁹³Hay 13 “casos perdidos” en 2013 y nueve en 2014.

Antecedentes escolares

Para el año 2014 un 30,7% de los niños nivel escolar posee antecedentes de repetición, dicho valor en el año 2013 ascendía a 39,1%. Este comportamiento se encuentra en consonancia con el comportamiento de los niveles de repetición a nivel nacional, los cuales han disminuido gradualmente desde el año 2009, ubicándose en 5,4% para el total de primaria en el año 2013⁹⁴.

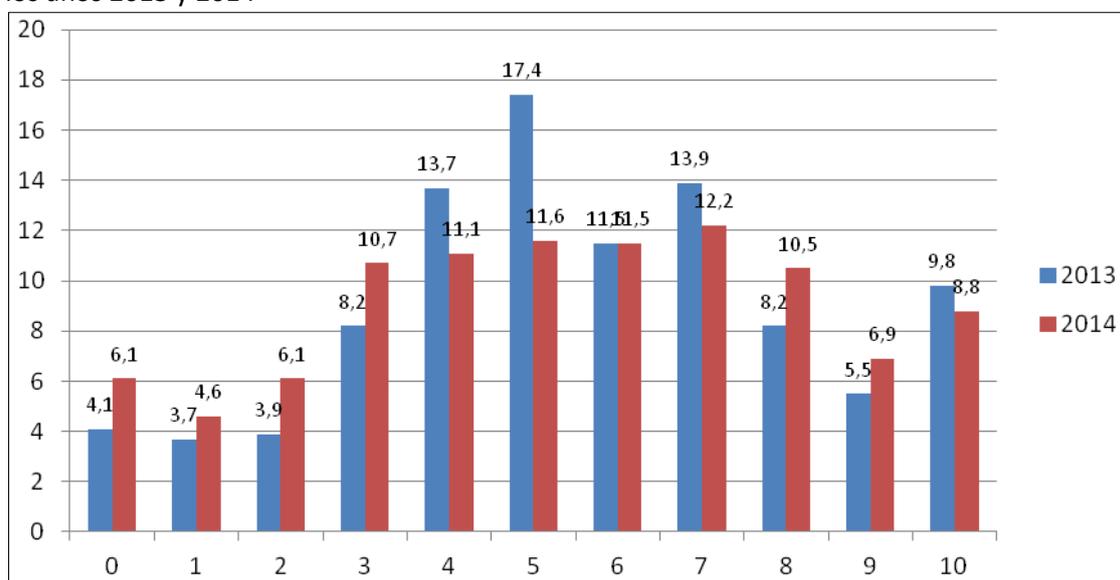
Cuadro 8. Distribución de los antecedentes de repetición de los niños participantes según año de ingreso a Inter-In, 2013-2014

Total	2013			2014		
	Repitió alguna vez			Repitió alguna vez		
	Sí	No	No corresponde	Sí	No	No corresponde
	39,1%	51,1%	9,8%	30,7%	54,4%	14,9%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

Por otro lado, con referencia a la escala de adaptación escolar⁹⁵ es posible observar que en el año 2013 un 66,3% de los niños presentan al menos 4 ítems evaluados negativamente, mientras que en el año 2014 dicho descendió a 61,5%. Debe recordarse que esta escala permite una mirada de múltiples dimensiones que inciden en la escolarización, abarcando aspectos instrumentales y comportamentales, lo cual se transforma en un dato relevante a la hora de caracterizar a los participantes así como insumo para el desarrollo de la intervención.

Gráfico 1. Distribución del puntaje de adaptación escolar al ingreso de los niños atendidos en los años 2013 y 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

⁹⁴ Monitor Educativo de Enseñanza Primaria, DIEE, ANEP. Fuente: <http://www3.anep.edu.uy/observatorio/>

⁹⁵ Instrumento completado por el maestro de aula para todos los niños de ASSE de las escuelas vinculadas, para la selección de los niños que participan de Inter-In. Véase descripción en Inter-In (2012)

En el siguiente cuadro se presentan las habilidades evaluadas en la escala de adaptación. Puede verse que el porcentaje de niños evaluados negativamente en cada ítem, disminuye en el año 2014, en la mayor parte de los casos, con respecto a la población atendida en el año 2013. Al igual que años anteriores se vuelve a constatar que las habilidades peor evaluadas son la capacidad para organizarse en clase, la adquisición de la lecto-escritura y habilidades lógico-matemáticas y la comunicación.

Cuadro 9. Distribución de niños evaluados negativamente en los ítems de la escala de Adaptación escolar. Población atendida en 2013 y 2014.

	2013	2014
Hábitos de autonomía	53,8%	55,7%
Hábitos de higiene	27,0%	28,1%
Regulación del movimiento	57,5%	53,4%
Regulación del humor	48,9%	50,0%
Vínculo con los pares	43,8%	42,2%
Comunicación	63,0%	59,5%
Dibujo	38,4%	37,2%
Capacidad para organizarse en clase	75,7%	73,3%
Adquisición de la lecto-escritura	75,3%	69,7%
Adquisición de habilidades lógico/matemáticas	74,0%	70,0%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario de ingreso

Seguimiento de las intervenciones

A través del primer seguimiento de los niños correspondiente al período marzo-julio (2013-2014), que cuenta con el registro para 349 niños en el año 2014 y 419 para el año 2013, se pueden extraer los siguientes comentarios:

- Un porcentaje no menor se encuentra en etapa de evaluación diagnóstica al momento del relevamiento de la información, lo que implica que dichos participantes aún no han comenzado el tratamiento. Para el año 2014 esta proporción es del 34,2%, mientras que en el año 2013 es del 24%.
- En ambos años, más de la mitad de los participantes se encuentra en tratamiento
- En el año 2014, un 6,6% no ha iniciado el tratamiento a pesar de contar con diagnóstico⁹⁶
- En el año 2014 un 5,3% de los niños concurre a los talleres terapéuticos en la escuela, proporción que en el año 2013 era casi el doble.

⁹⁶ Entre las principales causas de la falta de tratamiento se encuentran: ateneo médico pendiente, derivaciones a otras instituciones, entre otros.

Cuadro 10. Etapa de intervención final en el centro Inter-In, marzo 2013-julio 2014

	2013	2014
	Porcentaje	Porcentaje
En evaluación diagnóstica	24%	34,2%
Tiene diagnóstico finalizado y aún no ha iniciado tratamiento	0%	6,6%
Fue derivado a otro centro de atención	7,9%	2,9%
En tratamiento	58,3%	50,6%
Talleres terapéuticos en la escuela	9,9%	5,3%
Total	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en primer seguimiento semestral

Tratamientos

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, del total de niños registrados en la etapa de tratamiento es posible constatar que, para ambos años, más de un 60% recibe tratamiento psiquiátrico, seguidos del psicológico y psicomotriz .

Cuadro 11. Tratamientos en el centro, primer semestre 2013-2014⁹⁷

	2013	2014
	Porcentaje	Porcentaje
Fonoaudiológico	27,6%	32,0%
Psicológico	64,9%	64,5%
Psicomotriz	61,1%	59,2%
Psicopedagógico	66,5%	45,6%
Psiquiátrico	69,7%	68,6%
Instancias terapéuticas de padres	2,2%	3,0%

Fuente: DINEM-MIDES con base en primer seguimiento semestral

Asimismo, es posible constatar, a través de la información presentada en el siguiente cuadro, que no se encuentran diferencias importantes si se analiza la distribución de los tratamientos según el sexo de los niños.

⁹⁷ Cada niño/a puede recibir más de un tratamiento.

Cuadro 12. Tratamientos según sexo del niño, primer semestre 2013-2014⁹⁸

	2013		2014	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer
Fonoaudiológico	62,7%	37,3%	63,0%	37,0%
Psicológico	60,8%	39,2%	56,0%	44,0%
Psicomotriz	66,4%	33,6%	65,0%	35,0%
Psicopedagógico	65,0%	35,0%	58,4%	41,6%
Psiquiátrico	73,6%	26,4%	63,8%	36,2%
Instancias terapéuticas de padres	50,0%	50,0%	60,0%	40,0%

Fuente: DINEM-MIDES con base en primer seguimiento semestral

Resultados

Evaluación del maestro de aula

Al finalizar el año lectivo los maestros de aula evalúan a los niños participantes en Inter-In a través del llenado del formulario de evaluación final. A partir de esto se desprende que para el año 2014 un 52,6% de los niños participantes de Inter-In (sin considerar a los de nivel inicial) logra la promoción del grado y que poco más de un cuarto de los mismos (28,5%) repite el año. Ambas proporciones mantienen una continuidad con respecto al año anterior.

Cuadro 13. Distribución de niños participantes por año según nivel de promoción, 2013-2014

	2013	2014
Promueve	59,1%	52,6%
Promueve en forma especial	14,1%	18,9%
Repite	26,8%	28,5%
Total	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del maestro de aula

Por su parte, si se hace foco en la promoción por grado información que se presenta en el siguiente cuadro, se observan niveles similares para primero, segundo y tercero. Sin embargo se visualiza que el primer año registra una proporción mayor de repetidores en comparación con segundo y tercero, en los que la promoción en forma especial posee un mayor peso. Este hecho se encuentra en consonancia con lo que sucede a nivel de educación primaria en cuanto a la concentración de los mayores niveles de repetición en los primeros años escolares.

Cuadro 14. Distribución del nivel de promoción por grado, 2013-2014

	2013	2014	2013	2014	2013	2014
	Primero	Primero	Segundo	Segundo	Tercero	Tercero
Promueve	53,9%	53,4%	65,3%	50,0%	60,6%	57,1%
Promueve en forma especial	9,6%	14,4%	17,8%	22,2%	24,2%	28,6%
Repite	36,5%	32,2%	16,8%	27,8%	15,2%	14,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del maestro de aula

⁹⁸ Cada niño/a puede recibir más de un tratamiento.

Al considerar las modificaciones existentes entre las dos aplicaciones de la escala de funcionamiento escolar, se observa un descenso, en términos generales, de la cantidad de niños evaluados negativamente en todos los ítems que componen la escala. Se constata además, que las transformaciones más acentuadas se observan en los ítems vinculados con la adquisición de la lecto-escritura, de habilidades lógicas matemáticas y de hábitos de autonomía.

Cuadro 15. Distribución de niños/as mal evaluados por el maestro por año de participación en la escuela de adaptación al inicio y al final del año⁹⁹

	2013		2014	
	Al inicio	Al final	Al inicio	Al final
Hábitos de autonomía	53,8%	41,3%	53,0%	42,9%
Hábitos de higiene	23,7%	20,8%	23,5%	20,2%
Regulación del movimiento	56,6%	42,5%	52,5%	45,4%
Regulación del humor	46,5%	37,6%	48,9%	44,3%
Vínculo con los pares	41,3%	34,7%	41,8%	36,3%
Comunicación	63,6%	49,7%	56,0%	47,0%
Dibujo	37,3%	21,7%	36,3%	27,9%
Capacidad para organizarse en clase	75,7%	59,8%	71,9%	62,0%
Adquisición de la lecto-escritura	76,0%	50,9%	67,5%	53,3%
Adquisición de habilidades lógico/matemáticas	76,6%	53,5%	66,9%	57,1%

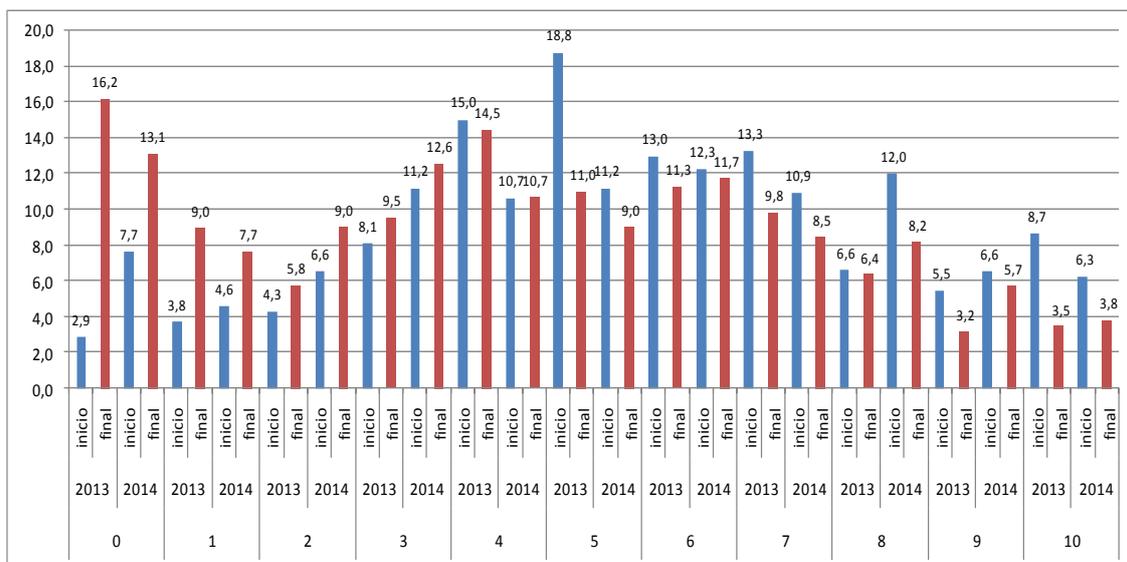
Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de ingreso y evaluación final del maestro de aula

Si se observan los estadísticos descriptivos que surgen de la distribución del puntaje de adaptación total, es decir que aquel que considera la totalidad de los ítems que la componen la escala al inicio y al final, es posible mencionar que la mediana¹⁰⁰ se modifica pasando de 4 a 5 entre ambos momentos. De este modo, en el Gráfico 2 es posible destacar que existe un descenso más acentuado en los niños con 6 o más ítems mal evaluados.

⁹⁹ Se consideran los niños/as que cuentan con ambas escalas de adaptación completas (n=346 en 2013 y n=366 en 2014)

¹⁰⁰ La mediana estadística refiere al valor de la variable de posición central en un conjunto de datos ordenados.

Gráfico 2. Distribución del puntaje de adaptación escolar al ingreso Inter-In y al finalizar el año lectivo, 2013-2014¹⁰¹



Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de ingreso y evaluación final del maestro de aula

El promedio general de la escala de adaptación al inicio se ubica en 5,1 en el año 2014 (5,5 en el año 2013) y 4,3 hacia el final en el año 2014 (4,1 en el año 2013), mientras que si se desagrega por grado, en el año 2014 en los casos de cuarto y quinto año existe un aumento en la escala y se ubica por encima que los restantes cursos.

Cuadro 16. Media del puntaje de adaptación escolar al ingreso y al finalizar el año por grado, 2013-2014

	2013		2014	
	Inicial	Final	Inicial	Final
	Media	Media	Media	Media
Nivel 4	5,6	4,4	6,2	5,9
Nivel 5	6,6	5,4	4,2	3,9
Primero	5,8	4,4	5,3	4,2
Segundo	5,1	3,7	5,7	4,7
Tercero	4,4	3,0	4,2	3,9
Cuarto	4,8	3,6	5,8	6,0
Quinto	5,0	5,0	4,3	5,3
Total	5,5	4,1	5,1	4,3

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de ingreso y evaluación final del maestro de aula

Si se comparan las evaluaciones de cada niño en los dos períodos, se obtiene para el año 2014 que 51,4% de los niños logran mejorar el puntaje de adaptación respecto al inicio mientras en 2013 era del 62,7%. Asimismo, en el año 2014 un 23,5% de los niños mantuvo su evaluación, dicho valor en el año 2013 era del 15%. Por último, en el año 2014 un 25,1% de los niños

¹⁰¹ Se consideran los niños/as que cuentan con ambas escalas de adaptación completas (n=346 en 2013 y n=366 en 2014)

empeoró su nivel en la escala de funcionamiento escolar, dicho valor aumentó respecto al año 2013 dado los niños que habían empeorado su nivel representaban un 22,3%.

Cuadro 17. Diferencias en la escala de funcionamiento escolar, 2013-2014¹⁰²

	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Empeoró	77	22,3%	92	25,1%
Se mantuvo	52	15,0%	86	23,5%
Mejóro	217	62,7%	188	51,4%
Total	346	100%	366	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del maestro de aula

Si se analizan los datos surgidos en el Cuadro 18 acerca del vínculo entre la promoción y la mejora de la adaptación escolar medida por la escala que aplica el maestro, se visualiza que en el año 2014 el 62,9% de los niños que promueve el grado obtiene una mejora en escala. Así también, se observa lo mismo para el 38,6% de los niños con promoción especial. Por último, cabe destacar que para dicho año un 41,9% de los niños que repitió logró mejorar el nivel de adaptación escolar.

Cuadro 18. Distribución respecto a la evolución de la adaptación escolar según promoción, 2013-2014

	2013				2014			
	Empeoró	Se mantuvo	Mejóro	Total	Empeoró	Se mantuvo	Mejóro	Total
Promueve	16,2%	10,8%	73,0%	100%	18,9%	18,2%	62,9%	100%
Promueve en forma especial	27,3%	9,1%	63,6%	100%	35,1%	26,3%	38,6%	100%
Repite	32,1%	26,2%	41,7%	100%	26,7%	31,4%	41,9%	100%
Total	22,0%	14,7%	63,3%	100%	24,2%	23,5%	52,3%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de ingreso y evaluación final del maestro de aula

Por último, los maestros son consultados respecto a si aprecia cambios en el desempeño de los niños a partir de la intervención de Inter-In. La repuesta predominante ante dicha consulta es que existe una mejora, considerando los diferentes grados de mejoría, en 6 de cada 10 casos. En relación a este punto se detecta una reducción respecto al año 2013 donde habían experimentado mejoría 7 de cada 10 niños. Así también, la percepción que no ha experimentado cambios asciende a un 35,5% en el año 2014 dicho valor aumenta respecto al año 2013 (24,8%).

¹⁰² Se consideran los niños/as que cuentan con ambas escalas de adaptación completas.

Cuadro 19. Distribución respecto a la percepción del maestro sobre cambios en el año a partir de la intervención, 2013-2014

	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	%
Empeoró	3	0,9%	2	0,6%
No tuvo cambios	83	24,8%	119	35,5%
Mejóroó levemente	128	38,2%	134	40,0%
Mejóroó	86	25,7%	47	14,0%
Mejóroó mucho	35	10,4%	33	9,9%
Total	335	100%	335	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del maestro de aula

Evaluación del equipo técnico

Para dar cuenta de la evaluación del equipo técnico se sistematizan las evaluaciones que realiza dicho equipo respecto a los niños que tuvieron un tratamiento en el centro, siguiendo el mismo criterio que se utiliza en la evaluación que realiza el maestro de aula. Como resultado de dicha sistematización se constata que la percepción global de equipo técnico sobre cambios en el niño a partir de la intervención es aún más positiva con respecto a la vertida por los maestros, ya que para el año 2014 un 72,2% de los mismos visualiza una mejora en los participantes (Cuadro 20).

Cuadro 20. Distribución respecto a la percepción del equipo técnico sobre cambios en el año a partir de la intervención, 2013-2014¹⁰³

	2013	2014
Empeoró	0,4%	1,4%
No tuvo cambios	20,0%	26,6%
Mejóroó levemente	33,6%	37,2%
Mejóroó	32,4%	23,9%
Mejóroó mucho	13,6%	11,1%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del equipo Inter-In

Por otra parte, en el año 2014 el 46,3% de los niños evaluados recibió el tratamiento recomendado a partir del diagnóstico interdisciplinario, mientras que en el año 2013 dicha proporción era de 64,3%. Por su parte, en el año 2014 un 33,8% de los niños lo recibió parcialmente y un 19,9% no recibió dicho tratamiento.

¹⁰³ Se consideran únicamente los niños/as que cuentan evaluación de equipo técnico (n=250 en 2013 y n=218 en 2014)

Cuadro 21. Distribución respecto a si el niño recibió el tratamiento recomendado, 2013-2014

	2013	2014
Sí	64,3%	46,3%
Sí, parcialmente	25,2%	33,8%
No	10,5%	19,9%
Total	100%	100%

Fuente: DINEM, con base en el formulario de evaluación final del equipo Inter-In

En lo que refiere a los motivos por los que el niño no recibió parcialmente el tratamiento recomendado, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla, la “inasistencia a las sesiones de tratamiento” aparece como el principal motivo, el cual prácticamente alcanza a la mitad de los casos. Por otra parte, la “adherencia parcial a los tratamientos” aparece como motivo para más de una quinta parte de los casos, y “las dificultades en la adherencia a los tratamientos y las derivaciones hechas” en un 17%.

Cuadro 22. Distribución de motivos por los que recibió parcialmente el tratamiento recomendado, 2014

	2014
Inasistencias a las sesiones de tratamiento	49,1%
Adherencia parcial a los tratamientos	20,8%
Derivación a otro tratamiento	17,0%
Inconvenientes de la familia para llevarlo	5,7%
Ateneo pendiente, falta de técnicos, trámites para el abordaje que necesita	1,9%
Inicio tardío	1,9%

Fuente: DINEM-MIDES con base en el formulario de evaluación final del equipo Inter-In

Abandono

En el año 2013 se registraron 113 abandonos al tiempo que en el año 2014 fueron 57. Tal como se puede apreciar en el cuadro 24, el 67,3% de estos niños abandonaron luego de iniciado el tratamiento, mientras que un 32,7% lo hicieron durante la etapa de evaluación.

Cuadro 23. Nivel de abandono, 2013-2014

	2013		2014	
Si	113	31,3%	57	28,1%
No	250	68,9%	146	71,9%
Total	363	100%	203	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en los seguimientos semestrales

Cuadro 24. Cantidad y distribución del momento de abandono, 2013-2014

	2013		2014	
Durante la etapa de evaluación diagnóstica	26	23,4%	18	32,7%
Luego de iniciado el tratamiento	85	76,6%	37	67,3%
Total	111	100%	55	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en los seguimientos semestrales

Evaluación cualitativa

Durante el año 2013 se decidió realizar una nueva evaluación cualitativa que aporte elementos para pensar el programa en su dimensión institucional, atendiendo el proceso de implementación y principales resultados, con especial énfasis en el trabajo realizado en las escuelas. El objetivo general de la evaluación fue conocer procesos y resultados de la implementación de Inter-In, atendiendo fundamentalmente al primer objetivo del programa, anteriormente señalado.

Como objetivos específicos se plantearon:

- Conocer la visión de los actores de la institución educativa respecto al Programa y su implementación.
- Identificar las principales debilidades y fortalezas del Programa en su dimensión de articulación intersectorial/interinstitucional.
- Identificar los principales logros/resultados tanto esperados como no esperados que se dan en los niños en tres niveles: terapéutico, educativo, inclusión social.
- Conocer el rol de las familias y otros actores comunitarios en la implementación del Programa a nivel de escuelas así como la valoración que realizan del mismo.

La estrategia de recolección de información consistió fundamentalmente en la realización de entrevistas semi-estructuradas tanto individuales como colectivas. El campo se realizó entre los meses de septiembre y diciembre del año 2013 y contempló a los siguientes actores:

- Integrantes del Comité Intersectorial Político Estratégico
- Integrantes de la Unidad de Gestión Intersectorial
- Equipos Inter-In
- Directoras de las escuelas
- Maestras de las escuelas
- Familias de los niños

La evaluación también tuvo un componente cuantitativo el cual estuvo centrado en el componente de atención terapéutica. Dicha evaluación se focalizó en el análisis de información de los niños atendidos en los centros Inter-In la cual fue recabada por los técnicos a través del sistema de monitoreo y evaluación del programa.

Principales hallazgos de la evaluación

La mayoría de los actores entrevistados (equipos, maestros, directores, familia) plantearon la pertinencia de la ampliación de la cobertura hacia otros grados escolares así como el seguimiento de los niños tratados. En relación con los tiempos existe, tanto desde la visión de la escuela como de los equipos Inter-In, la valoración de que los procesos de resolución de las dificultades de aprendizaje son lentos y requieren una continuidad.

La selección de las escuelas que participan del programa se realizó en función de la consideración de la situación de los niños allí atendidos en relación a algunos puntos críticos: trayectoria educativa, nivel socioeconómico y contexto familiar. En este sentido, el informe de la evaluación refleja que el trabajo del equipo técnico implica intervenir en múltiples dimensiones para poder concretar los diagnósticos y tratamientos requeridos por los niños. Es de destacar que la buena comprensión y compromiso con los objetivos del programa, que se ha ido consolidando en los años de implementación, redundan en un mejor desarrollo de la etapa diagnóstica, así como de las derivaciones y de los tratamientos que se indican para cada niño, optimizando la selección de niños a ser tratados.

El vínculo equipo-escuela ha tenido una evolución favorable a lo largo del tiempo. Desde las escuelas se valora favorablemente contar con un equipo multidisciplinario para la atención de dificultades específicas de la población escolar y la contención afectiva brindada al niño necesaria para un mejor vínculo con el aprendizaje. Además, se reconocen avances en el compromiso de las familias respecto al tratamiento, lo que se relaciona con un mayor reconocimiento de los equipos como aliados de la institución escolar así como del proceso de aprendizaje. Los equipos Inter-In atribuyen estas mejoras a la presencia estable en la institución y al aumento de actividades al interior de la misma, considerando que ello ha redundado en que se ha ido ganando progresivamente la confianza de los actores escolares.

Por su parte, las familias visualizan cambios en ciertas actitudes cotidianas de los niños, por ejemplo, contar con una mayor autonomía para realizar tareas cotidianas. Asimismo, aprecian mejoras en el relacionamiento interpersonal de los niños.

Con relación al vínculo de las familias con el equipo Inter-In, se percibe una amplia conformidad por parte de los técnicos, los cuales destacan el buen trato y la fluida comunicación. Las familias encuentran en los equipos un apoyo y espacio de consulta para despejar sus dudas respecto a las dificultades de aprendizaje de los niños, así como también asesoramiento personal sobre aspectos que trascienden a los niños (por ejemplo, asesoramiento legal y contención psicológica).

En lo que refiere a los cambios logrados por los niños a nivel escolar, se destacan mejoras en el relacionamiento con otros niños así como el control de la ansiedad. Asimismo, se destacan las mejoras logradas en pronunciación, escritura, lectura, entre otros.

Desde las escuelas y equipos se identifican buenos resultados en los niños que tienen buena adherencia al tratamiento. En este sentido, el aprovechamiento de los tratamientos y sus resultados están condicionadas a la existencia de sostén familiar que posibilite que los niños asistan al centro a las sesiones de tratamiento. Los equipos realizan acciones para asegurar la

asistencia de los niños, como por ejemplo, financiar los boletos para trasladarse. Igualmente persiste un grupo de población que no llega al centro. Al respecto, los motivos señalados son la escasa valoración de la educación por parte de las familias y dificultades para acompañar al niño al centro. Los equipos realizan estrategias de abordaje para los niños que no logran asistencia, como los talleres terapéuticos en las escuelas.

También se mencionan coordinaciones puntuales con programas de proximidad y centros de atención. En esta línea, considerando las problemáticas de la población seleccionada, resulta relevante reforzar el trabajo articulado con programas dentro y fuera de las escuelas.

Consideraciones finales

Un aspecto a destacar se asocia a los objetivos perseguidos por el programa así como a las actividades desarrolladas por el mismo. Es decir, con las respuestas que ofrece el programa para cubrir las necesidades con las que se enfrentan muchos docentes cotidianamente en su tarea. En particular, en los aspectos de atención psicosocial para los alumnos.

De la lectura de la información presentada se evidencia que la concreción del tratamiento es un punto crítico en el programa, particularmente lo fue durante el año 2014 momento en que la mayoría de los niños no recibieron de forma completa el tratamiento recomendado. A esto debe agregarse que los sucesivos cambios en definiciones políticas respecto al programa dificultaron las posibilidades de ampliación y continuidad en las condiciones establecidas inicialmente.

Por su parte, el programa tiene una dificultad vinculada al sistema de registro. Vale recordar que el sistema de registro del programa tuvo sus inicios en INFAMILIA, transitando por distintas dependencias a partir de la disolución de dicha área del Ministerio. Desde esta dependencia, el soporte informático de Inter-In se desarrolló en Genexus, herramienta que posee una estructura y diseño diferente al desarrollado en el SMART. Al ser tecnologías diferentes implican un desarrollo específico para compatibilizar ambos lenguajes. Esta dificultad ha conducido a enlentecer los cambios necesarios para realizar el seguimiento acorde al programa.

La no actualización del sistema informático de registro utilizado por el programa se suma e incide en el sub-registro observado en la mayor parte de los formularios que forman parte del sistema de monitoreo. Esto, pese a que se ha realizado una priorización de algunos de ellos en acuerdo con la coordinación del programa. La cantidad de formularios completos siempre es menor que el total de niños inscriptos en el año de referencia. Este hecho dificulta la realización de una caracterización y de un seguimiento de la evolución de los participantes. En tal sentido, se sugiere rever el sistema de monitoreo, tanto en lo que refiere al diseño como al soporte del mismo, el cual debe estar necesariamente en consonancia con los actuales objetivos y alcances del programa.

A partir de la evaluación realizada al programa surgen valoraciones positivas por parte de los distintos actores involucrados respecto a los procesos de los niños, el relacionamiento de la familia con la institución escolar y el vínculo de los equipos de atención y la escuela. Sin

embargo, se identifican dificultades en la inscripción institucional y en el funcionamiento intersectorial que caracteriza este proyecto. Por ejemplo, se cuenta con diferentes contratos de trabajo para iguales perfiles técnicos, no se prevén suplencias ante las licencias y no se han generado hasta el momento cargos exclusivos para el programa.

PROGRAMA MAESTROS COMUNITARIOS

Presentación del Programa

El Programa de Maestros Comunitarios (PMC)¹⁰⁴ se implementa desde el año 2005 de forma interinstitucional, del mismo participan el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) de la ANEP y el programa INFAMILIA del MIDES.

El PMC se guía por dos objetivos básicos. Por un lado, mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir el abandono escolar. El maestro comunitario desarrolla con las familias una serie de estrategias de forma de aumentar el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños. Por otro lado, restituir el deseo de aprender en los niños, quienes por diferentes experiencias anteriores -tanto familiares como escolares- se enfrentaron con situaciones que los marcaron negativamente y que se ponen en juego dificultando su posibilidad de hacer frente a nuevos aprendizajes.

En función de los objetivos planteados, el PMC busca atender a niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia, repetición, deserción y niños en edad escolar que no han ingresado al sistema formal.

Es así que el programa se orienta a construir un nuevo modelo de escuela en los contextos de alta vulnerabilidad social, sobre la base de los numerosos indicadores que revelan la necesidad de diversificar la propuesta educativa en los sectores sociales más desfavorecidos, incorporando en estas escuelas mayor tiempo pedagógico para los alumnos así como trabajo con las familias y con la comunidad. El PMC incluye a casi la totalidad de las escuelas de nivel de requerimiento 1 y 2 y parte de las escuelas de nivel de requerimiento 3¹⁰⁵ (se excluyen las escuelas de Tiempo Completo y las que tienen una matrícula menor a 100 alumnos).

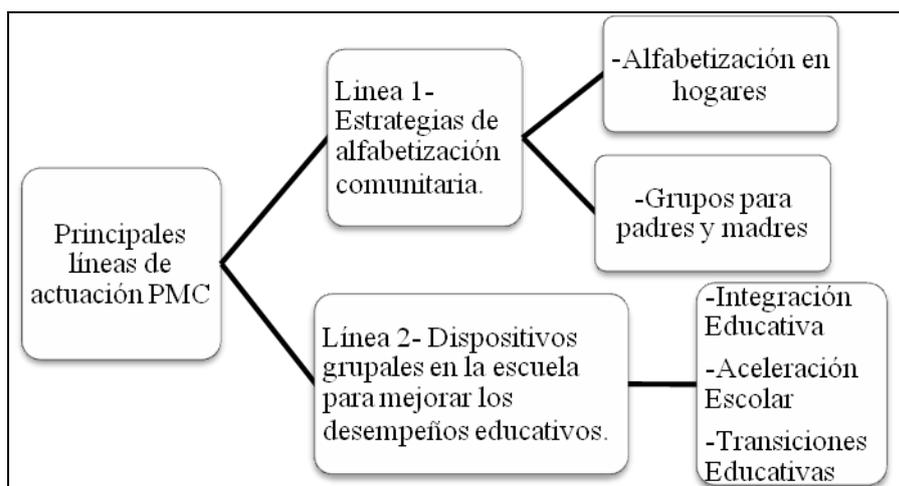
Durante el año 2014 el Programa funcionó en 326 escuelas distribuidas en los 19 departamentos del país. En dichas escuelas trabajan, en función de la matrícula, de uno a cuatro maestros comunitario. De esta forma, anualmente se brinda atención a aproximadamente 16.000 niños.

El PMC desarrolla dos líneas principales de actuación las cuales se presentan en el siguiente cuadro.

¹⁰⁴ Tomado de *Programa Maestros Comunitarios (PMC): Informe de avance de resultados de Evaluación 2014*. División Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

¹⁰⁵ Las escuelas se clasifican según su contexto en cinco niveles de requerimiento (donde nivel 1 es el más vulnerable y nivel 5 el menos vulnerable) a partir de un Índice de Características Socioculturales (ICSC). Dicho índice involucra aspectos como el nivel educativo, socioeconómico e integración social de las familias. Se actualiza cada cinco años con un relevamiento de datos en las escuelas.

Figura 1: Principales líneas de actuación del Programa Maestros Comunitarios



Fuente: DINEM-MIDES

Línea 1: Estrategias de alfabetización comunitaria

En esta modalidad se trabaja con las familias que padecen situaciones de exclusión educativa pautada por: la repetición reiterada de sus hijos (especialmente en 1º y 2º año), la deserción escolar, el analfabetismo y/o analfabetismo funcional del adulto significativo, o la escasa o nula coordinación entre la familia y la escuela. Esta línea comprende dos dispositivos:

A) Alfabetización en hogares: el maestro comunitario instala un proceso de alfabetización dentro de los hogares, involucrando la participación conjunta del adulto referente y del niño. En este dispositivo se desarrollan proyectos educativos familiares cuyo eje transversal es la lecto-escritura. Las familias son seleccionadas por el equipo docente de cada escuela; a través de una estrategia de acercamiento a los hogares, el maestro comunitario alfabetiza al niño y a su referente adulto. Con el adulto se implementa un proceso tendiente a problematizar el vínculo educativo con el niño, facilitando la adquisición de habilidades y actitudes que favorezcan la inclusión en la escuela.

B) Grupos para padres y madres: el grupo se torna un espacio clave de encuentro entre la comunidad y la escuela. Este ámbito grupal pretende estimular la participación ciudadana a través de la integración a diversos espacios comunitarios (escuela, organizaciones barriales, clubes, plazas, etc.). Los protagonistas son los adultos referentes que participan en la línea de alfabetización en los hogares, los adultos cuyos hijos están vinculados a otras líneas del PMC, así como también padres y madres de la comunidad educativa que acceden convocados por los propios participantes. En este espacio se trabajan los asuntos escolares y se busca desarrollar habilidades específicas que doten a las madres y padres de herramientas que favorezcan el acompañamiento activo del proceso de escolarización y el mejoramiento del desempeño escolar de sus hijos.

Línea 2: Dispositivos grupales en la escuela para mejorar desempeños educativos

Esta modalidad busca integrar a niños con antecedentes de fracaso escolar a través de módulos que incorporen tareas de contexto expresivo, actividades lúdicas y de lecto-escritura.

Comprende tres actividades: el espacio de aprendizaje para la integración, la aceleración escolar y las transiciones educativas.

A) Espacio de aprendizaje para la integración: consiste en un dispositivo de trabajo grupal con aquellos niños que presentan dificultades de integración y/o aprendizaje en ámbitos grupales que afectan significativamente su desempeño escolar. De modo paulatino, los adultos referentes de los niños se incorporan a las actividades, de modo de lograr mayor grado de involucramiento de las familias en dicho proceso.

B) Aceleración escolar: este componente se orienta a niños con extra-edad, con altos niveles de repetición, bajo rendimiento escolar y/o ingreso tardío. El maestro comunitario trabaja con estos niños en la propia escuela en un grupo donde participan otros alumnos que se encuentran en una situación similar. Generalmente en este espacio se logra la posibilidad de que el niño promueva a un grado superior, en el transcurso del año, acercándose así a sus pares de edad. Esa “promoción especial” se instrumenta a nivel institucional, con la participación de la Dirección de la escuela, el maestro comunitario y el maestro de aula; y con el respaldo del compromiso establecido anteriormente con la familia y el propio niño.

C) Transiciones educativas¹⁰⁶: Esta línea comenzó a implementarse en el año 2013, tomando como antecedente el Proyecto de Tránsito Educativo de la Educación Inicial y Primaria y la Educación Media (EM) con el objetivo de revertir los altos porcentajes de deserción en los primeros años de EM. Teniendo en cuenta que el maestro comunitario es el actor indicado para hacer esta articulación entre primaria y EM, desde el programa se consideró relevante promover esta línea de transiciones educativas a modo de fortalecer la continuidad educativa de los niños de sexto año. Bajo esta línea, se busca generar espacios entre los maestros de aula sexto año y los maestros comunitarios para la coordinación, articulación, realización de actividades pedagógicas directas, así como el seguimiento de alumnos que presentan mayores posibilidades de desafiliación.

Nota metodológica

La estrategia de monitoreo y evaluación es llevada adelante por la DINEM conjuntamente con la coordinación técnica del PMC. El sistema de monitoreo y evaluación diseñado para el presente programa recoge información sobre los niños participantes y las líneas de trabajo de los maestros comunitarios. Los instrumentos que conforman dicho sistema son:

1) El **formulario de ingreso**: releva datos de identificación y domicilio del niño, antecedentes escolares y una evaluación del maestro de aula y la familia sobre aprendizajes y relacionamiento del niño al momento de ingresar al programa.

¹⁰⁶ Tomado de Circular Nº 96 del Programa Maestros Comunitarios “*Hacia otras líneas de trabajo: Transiciones Educativas*”, ANEP-CEIP, Septiembre 2013.

2) Los **formularios semestrales de seguimiento**: se releva información referida a la dedicación del maestro comunitario en las diferentes líneas de trabajo del programa, a los niños que participan en cada línea de trabajo, así como una valoración de la asistencia.

3) El **formulario de egreso**: se registran los resultados educativos del niño, las calificaciones, asistencias a clase y una evaluación del maestro de aula y del maestro comunitario acerca de la situación del niño al finalizar el año lectivo.

Actualmente, el mencionado sistema de monitoreo constituye un módulo en el sistema informático del CEIP denominado Gestión Unificada de Registros e Información (GURI), el cual comenzó a funcionar parcialmente durante el año 2012 y de manera más extendida durante el año 2013¹⁰⁷. A partir de estos datos, se generan reportes periódicos de seguimiento y resultados del programa. Se destacan dos publicaciones que reúnen datos del PMC: *“Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela”* (ANEP-MIDES, 2010) e *“Informe MIDES: Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012”* (DINEM, 2013a).

Con el paso de los años y a medida que el programa se fue expandiendo fue tendiendo hacia a una institucionalización paulatina en primaria y quedando únicamente en órbita MIDES el monitoreo y la evaluación del mismo.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El PMC comenzó a funcionar en el año 2005 en 255 escuelas, 201 de las cuales se ubicaban en las 100 zonas de intervención de INFAMILIA¹⁰⁸. Originariamente, en estas 201 escuelas se registraba un alto nivel de repetición en 1º y 2º grado¹⁰⁹, lo que superaba el promedio de

¹⁰⁷ La información de seguimiento que se presenta en este informe se basa en los registros del sistema GURI, el cual presentó algunos problemas en cuanto a faltantes de datos en ciertas preguntas. Por tal motivo, no se reportarán variables como: expectativas con el PMC de los referentes familiares, líneas de acción trabajadas por los maestros comunitarios, variaciones de las notas de aplicación de los alumnos PMC y resultados.

¹⁰⁸ Seleccionadas en función del Índice de Vulnerabilidad: total de hogares que en el Censo del año 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 traban ni estudian ni buscan trabajo; y 7) Madres adolescentes (15 a 19 años).

¹⁰⁹ En el año 2005 la tasa de repetición en 1º grado era de 24% y en 2º grado de 16%.

repetición en esos grados correspondiente al total de escuelas urbanas. A su vez, el nivel de inasistencias también tendía a ser más alto¹¹⁰.

Si bien los valores de repetición y asistencia han registrado cambios en estos años, aún siguen siendo preocupantes. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen los principales indicadores vinculados a la repetición y a la asistencia para los años 2013 y 2014.

Cuadro 1. Tasa de repetición, asistencia insuficiente y abandono intermitente en escuelas comunes de educación primaria pública y en escuelas APRENDER. 2013-2014.

	Total nacional		Escuelas APRENDER	
	2013	2014	2013	2014
Tasa de Repetición en Primaria Pública (1º)	13,4	13,4	20,09	19,7
Tasa de Repetición en Primaria pública (1º a 6º)	5,4	5,2	8,53	8,09
Asistencia insuficiente de los alumnos de 1º año de Primaria	12,4	12,8	19,31	18,23
Abandono intermitente ¹¹¹ de los alumnos de 1er año de Primaria	0,9	0,7	1,24	1,06

Fuente: Monitor Educativo de Enseñanza Primaria

Recursos

A continuación, se presenta información relacionada a los recursos- humanos y financieros- utilizados por el programa para su implementación durante los años 2013-2014.

El siguiente cuadro permite apreciar que el programa contó con un total 545 recursos humanos en el año 2014, dos recursos menos que en el año 2013. Tanto para el año 2013 como para el año 2014 el programa contó con 539 maestros comunitarios.

Cuadro 2. Recursos humanos 2013-2014

	2013	2014
RRHH del programa	4	3
Responsables técnicos	4	3
Maestros	539	539
Total	547	545

Fuente: DINEM-MIDES,, con base en datos del Programa PMC

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual del PMC en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo disminuyó sustancialmente entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos

¹¹⁰ En estos centros la “asistencia insuficiente” (porcentaje de alumnos que asistieron más de 70 días, pero menos de 140 en el año, calculado sobre la matrícula final) era de 16,4% y el “abandono intermitente” (porcentaje de alumnos que asistieron hasta 70 días en el año, calculado sobre la matrícula final) alcanzaba el 1,8% (datos para las 201 escuelas beneficiarias de INFAMILIA en el año 2003).

¹¹¹ Es el porcentaje de alumnos que asistieron hasta 70 días en el año, calculado sobre la matrícula final.

años disminuyó la proporción del gasto del Programa en relación al presupuesto del MIDES: pasando de ser 0,13% a 0,06%.

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual del PMC en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo disminuyó sustancialmente entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos años disminuyó la proporción del gasto del programa en relación al presupuesto del MIDES: pasando de ser 0,13% a 0,03%.

Cuadro 3. Presupuesto ejecutado, 2013-2014

	2013	2014
Presupuesto anual ejecutado por el Programa \$ corrientes	4.152.989	1.082.455
Como % del Presupuesto del MIDES	0,13%	0,03%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESE-MIDES

Productos

Cobertura

Durante el año 2013 el Programa se implementó en 327 escuelas públicas, con 539 maestros comunitarios y atendiendo a un total de 14.946 niños.¹¹² Por otra parte, durante el año 2014 el número de escuelas desciende a 318, la cantidad de maestros se mantiene en 539 y se registra un total de 17.091 niños atendidos.

Cuadro 3: Cantidad de escuelas, maestros y niños participantes en el PMC, 2013-2014

	2013	2014
Escuelas	327	318
Maestros	539	539
Niños	14.946	17.091
Promedio de niños atendidos por escuela¹¹³	45,7	53,7
Promedio de niños atendidos por MC¹¹⁴	27,7	31,7

Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Cabe preguntarse qué peso tiene esta cobertura del PMC en la matrícula de las escuelas que albergan el programa, y a su vez observar el porcentaje que representa la matrícula de las escuelas PMC en el total de la matrícula de Primaria. Como se presenta en el siguiente cuadro, durante el año 2013 los beneficiarios directos representaron un 15,3% de la matrícula total de

¹¹² Se debe tener en cuenta que los datos de cobertura se basan en los registros del sistema informático GURI, y que durante el año 2013 se puede haber producido un sub-registro de los formularios que anteriormente se completaban en formato papel.

¹¹³ Este promedio surge del cociente entre el total de niños registrados en el sistema y el total de escuelas reportado por el Programa.

¹¹⁴ Este promedio surge del cociente entre el total de niños registrados en el sistema y el total de maestros reportado por el Programa.

las escuelas PMC, mientras que en el año 2014 agruparon al 19,1%. Desde otro ángulo, cabe consignar que la matrícula total de las escuelas PMC representó un 37,5% aproximadamente de la matrícula total de Primaria en el año 2013, y agrupó al 35,1% en el año 2014.

Cuadro 4. Evolución de la matrícula total de las escuelas que forman parte de PMC, 2013-2014

	2013	2014
Matrícula de PMC	14.946	17.091
Matrícula total de las escuelas que forman parte del PMC	97.896	89.584
Matrícula total de Primaria	261.188	255.451
% Matrícula de PMC en matrícula total de escuelas del Programa	15,3	19,1
% Matrícula de escuelas PMC en la matrícula total de Primaria	37,5	35,1

Fuente: Departamento de Estadística Educativa del Consejo de Educación Inicial y Primaria.

Para los dos años relevados, la distribución de niños participantes según departamento no registra variaciones importantes. Montevideo es el departamento con mayor cantidad de niños, seguido por Canelones (estos departamentos son también los que poseen mayor cantidad de escuelas y maestros).

Cuadro 5. Cobertura de alumnos PMC por departamento, 2013-2014

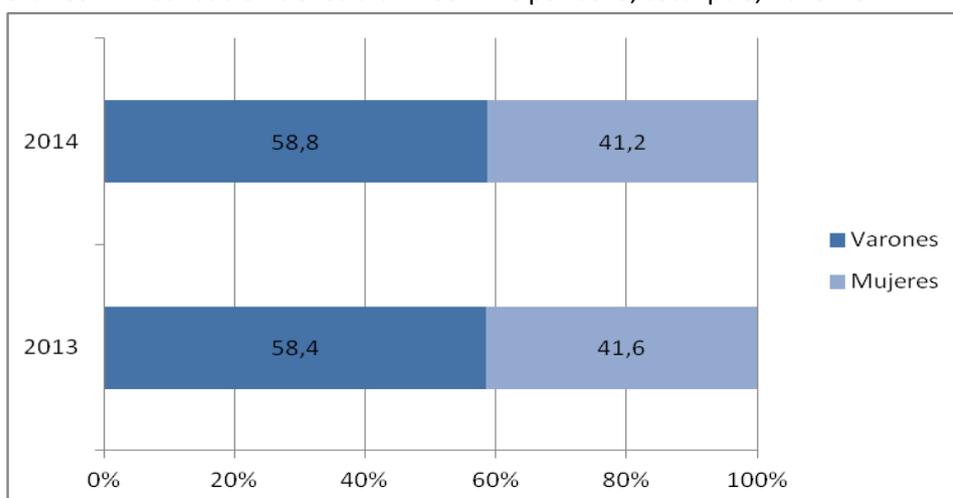
Departamento	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Montevideo	5.618	37,6%	5867	34,3%
Artigas	542	3,6%	681	4,0%
Canelones	2.570	17,2%	2923	17,1%
Cerro Largo	535	3,6%	541	3,2%
Colonia	138	0,9%	113	0,7%
Durazno	471	3,2%	537	3,1%
Flores	21	0,1%	52	0,3%
Florida	106	0,7%	131	0,8%
Lavalleja	116	0,8%	113	0,7%
Maldonado	506	3,4%	661	3,9%
Paysandú	569	3,8%	765	4,5%
Río Negro	251	1,7%	287	1,7%
Rivera	969	6,5%	1345	7,9%
Rocha	228	1,5%	321	1,9%
Salto	735	4,9%	977	5,7%
San José	332	2,2%	373	2,2%
Soriano	382	2,6%	489	2,9%
Tacuarembó	732	4,9%	771	4,5%
Treinta y Tres	125	0,8%	144	0,8%
Total	14.946	100%	17.091	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Perfil de los Participantes

La distribución del alumnado por sexo revela que en las dos ediciones del Programa la proporción de varones participantes supera a la de niñas, en una relación de seis varones cada diez participantes aproximadamente. Esta situación es más acentuada que lo que ocurre a nivel nacional con la matrícula en Educación Primaria Pública, donde la relación es más paritaria: el 52% son varones y el 48% niñas. Esto puede estar asociado al perfil de ingreso de los participantes del PMC, en el sentido de que aquellos que más dificultades poseen en términos de resultados educativos son varones¹¹⁵; por tanto, son también mayoría al ingresar al Programa.

Gráfico 1. Distribución de los alumnos PMC por sexo, total país, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Como se observa en el siguiente cuadro, el grado que concentra el mayor número de alumnos en el programa es primero, agrupando al 20,7% de los mismos en las dos ediciones. Esto se relaciona con los datos presentados en los Indicadores de Contexto, sobre la tasa de repetición en primer año (13,4% en 2013 y 2014), que representa más del doble que la del total de Primaria (5,4% en 2013 y 5,2% en 2014).

¹¹⁵ Según información del monitor educativo, el porcentaje de alumnos repetidores de 1º a 6º en Escuelas de educación común para 2014 es del 6,26%, mientras que para las niñas es de 4,19%. Fuente: <http://www.anep.edu.uy/>

Cuadro 6. Distribución de los alumnos PMC por grado, total país, 2013-2014

Grado	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Primero	3.094	20,7%	3.536	20,7%
Segundo	2.533	16,9%	2.883	16,9%
Tercero	2.399	16,1%	2.519	14,7%
Cuarto	2.272	15,2%	2.479	14,5%
Quinto	2.101	14,1%	2.409	14,1%
Sexto	2.089	14,0%	2.404	14,1%
Sin dato	458	3,1%	861	5,0%
Total	14.946	100%	17.091	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

La edad promedio de los alumnos, en las dos ediciones del programa, es de 9 años aproximadamente. Con respecto a los participantes con extraedad, se observa que en el año 2013 representan al 12,5%, mientras que en el año 2014 representan al 11,3%.

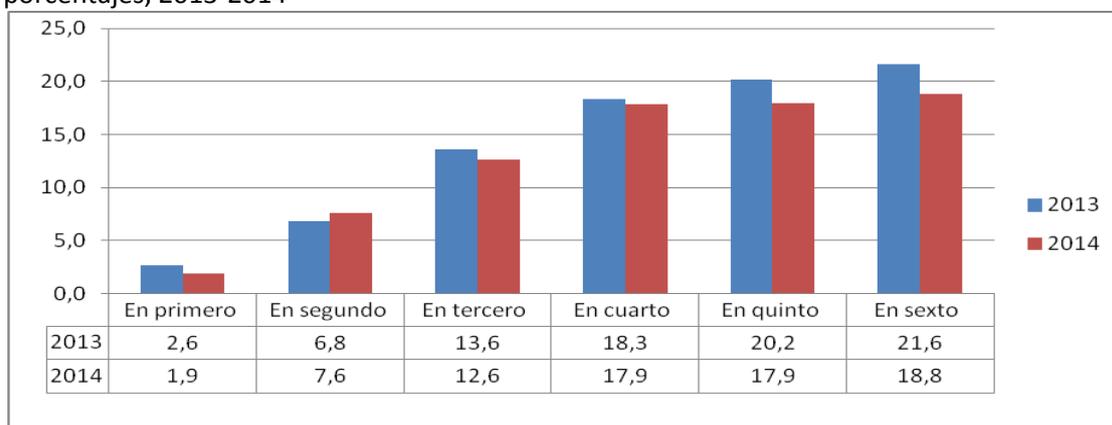
Cuadro 7. Distribución de los alumnos PMC por extraedad, total país, en absolutos y porcentajes, 2013-2014

	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Sin extraedad	12.615	84,4%	14.301	83,7%
Con extraedad	1872	12,5%	1.929	11,3%
Sin dato	459	3,1%	861	5,0%
Total	14.946	100%	17.091	100%

Fuente: Elaborado por DINEM, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Si se analiza la proporción de alumnos con extraedad según el grado que cursan, se visualiza que a mayor grado, mayor es dicho porcentaje. Como se observa en el siguiente gráfico, los mayores niveles en durante los años 2013 y 2014 se registran en sexto año, 21,6% y 18,8% respectivamente.

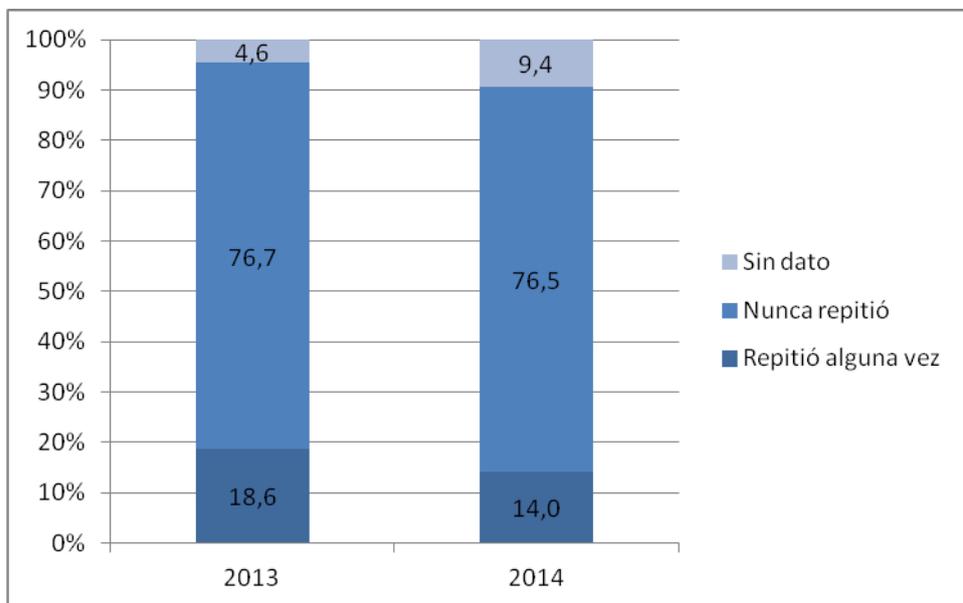
Gráfico 2. Distribución de los alumnos PMC con extraedad por grado, total país, en porcentajes, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Pasando a los antecedentes educativos de los alumnos del programa, se observa que, en el año 2013 el 18,6% de los mismos había repetido al menos un año de Primaria, mientras que esta proporción es del 14% para el año 2014.

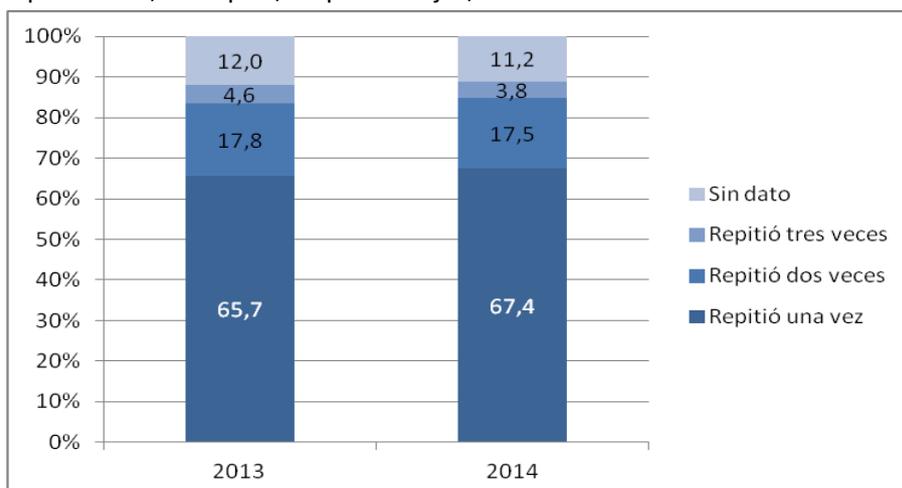
Gráfico 3. Distribución de los alumnos PMC por antecedentes de repetición, total país, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Del total de alumnos con antecedentes de repetición, tanto en el año 2013 como en el año 2014 la mayoría había repetido una sola vez (66 y 67% respectivamente). Por otra parte, en ambas ediciones el 18% de los estudiantes había repetido dos veces y aproximadamente el 4% tres veces.

Gráfico 4. Distribución de los alumnos PMC con antecedentes de repetición por cantidad de repeticiones, total país, en porcentajes, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Tal como se puede observar en el siguiente gráfico, si se consideran el total de las repeticiones es posible constatar que, tanto para el año 2013 así como para el año 2014, aproximadamente 6 de cada 10 se dan en primer año y 2 de cada 10 en segundo.

Gráfico 5. Distribución de las repeticiones de los alumnos PMC según grado de repetición, total país, 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en sistema GURÍ (CEIP-ANEP)

Resultados

Resulta muy difícil evaluar los resultados del programa ya que, en el formulario final del programa, el cual se encuentra inscripto en el sistema GURI, no se registraron datos sobre promoción para aproximadamente el 40% de los alumnos, tanto en el año 2013 como en el año 2014.

De todas maneras, durante el año 2014 se diseñó y realizó una evaluación del programa a solicitud del Consejo de Educación Inicial y Primaria. Dicha evaluación estuvo a cargo de la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) en conjunto con la DINEM. La misma tuvo como objetivo identificar impactos atribuibles al programa en sus distintos niveles de intervención: centros educativos y niños participantes. También, relevar y analizar el discurso de diversos actores, sumando una perspectiva cualitativa desde la óptica de los propios actores involucrados.

Las fuentes de información utilizadas en la evaluación estuvieron conformadas por registros aportados por la DIEE acerca de las características y resultados académicos de las escuelas, datos aportados por el sistema de monitoreo y evaluación del PMC, información referente a los auxiliares de matrícula de las escuelas en las que funciona el programa¹¹⁶ así como registros

¹¹⁶Para los años 2010 y 2011 los auxiliares de matrícula se obtuvieron a través de un relevamiento en una muestra aleatoria de escuela PMC y para el año 2012 a través del sistema de registro GURI.

administrativos del programa AFAM-PE. Además se realizaron entrevistas semi-estructuradas a los principales actores vinculados al programa.

A continuación se realiza un breve análisis descriptivo de los distintos componentes de la evaluación y de los principales resultados.

Impactos en los resultados de las escuelas

Para evaluar el impacto del programa en la tasa de repetición de las escuelas la estrategia metodológica asumida se enfocó en la aplicación de la técnica de diferencia en diferencias. Esta técnica se caracteriza por medir la diferencia en la variable de interés entre escuelas con y sin PMC antes y después de la implementación del programa, tomando la información de las escuelas en el período comprendido entre los años 2000-2013. A partir de este análisis se observa, a lo largo del período y hasta el año 2011, una disminución en la diferencia de los niveles de repetición entre las escuelas con y sin PMC.

Las brechas entre ambos grupos aumentaron en los primeros años de la serie (2000 a 2003) para luego comenzar a disminuir. Sin embargo, dichas brechas comenzaron a disminuir previo a la implementación del programa, a partir de los años comprendidos entre 2003 y 2004, es decir, antes del año 2006 momento en el cual comenzó a funcionar el PMC. De todos modos, en el período 2006-2011, correspondiente a los primeros seis años de implementación se registra una leve aceleración en la reducción de la brecha, lo que sí podría estar asociado a la implementación del programa.

Impactos y resultados educativos en los niños

La estrategia adoptada en la evaluación se basó en la construcción de grupos de comparación con niños de las mismas escuelas: un grupo de niños que participan del programa PMC y un grupo de niños que no participan del programa. Se asume para esto que el programa no cubre a la totalidad de niños en condiciones de beneficiarse del mismo y por lo tanto en las escuelas PMC se hallan candidatos con características similares a los niños PMC que no son tratados.¹¹⁷

Se utilizan modelos mixtos o multinivel, comúnmente utilizados en evaluación educativa ya que consideran la dependencia generada por la pertenencia al grupo. Los datos agrupados por escuela tienen de forma inherente una estructura multinivel. Se estudian los resultados acerca de la cantidad de inasistencias a la escuela en el año, repetición y evolución en las calificaciones en aplicación y conducta. Se incluyen en los modelos variables de control de características individuales de los niños¹¹⁸, del hogar al que pertenecen¹¹⁹ y de la escuela¹²⁰.

¹¹⁷ Dado que la forma de asignación de los beneficiarios al programa dentro de cada escuela tampoco es aleatoria ni posee una regla de selección continua y observable, los métodos de identificación aplicables en este contexto se restringen a los basados en el control de observables, los cuales tienen la desventaja de no poder eliminar el sesgo que proviene de variables no controladas en el estudio.

¹¹⁸ Año del curso, departamento de residencia, sexo, edad, grado que cursa, extraedad, calificación obtenida el año anterior y calificaciones al comenzar el año.

¹¹⁹ Índice de riqueza (variable construida por medio de un análisis factorial que aproxima al stock de riqueza del hogar), clima educativo (promedio de años educación de los mayores de 18 años en el hogar) e índice de riesgo social (suma de indicadores de riesgos en el hogar).

Los resultados muestran un impacto del PMC en la disminución de la cantidad de inasistencias a la escuela en los niños beneficiarios del programa. El efecto estimado es de baja magnitud en promedio y es mayor en los primeros grados escolares.

No se encuentra evidencia de efectos en la repetición y calificaciones que obtienen los niños. A su vez, discriminando el análisis en las distintas líneas de acción del programa, no se hallan resultados diferenciales en los niños. No obstante, el análisis del perfil y los desempeños educativos demuestra que existen diferencias no observadas entre los niños tratados y el grupo de comparación construido que hace más vulnerable a los niños PMC aun considerando una amplia cantidad de características del niño, su hogar y de la escuela. Dichas diferencias se vinculan a la contención y apoyo familiar según el estudio cualitativo y seguramente subestiman las estimaciones de efecto del programa.

Esto demuestra, por un lado, una buena focalización del programa, que trabaja con aquellos niños que más apoyo necesitan, aspecto muy valorado por los actores. Por otro lado, esto supone problemas para implementar evaluaciones de impacto debido a que dificulta las posibilidades de construir un grupo de comparación y obtener estimaciones de impacto insesgadas.

Otros problemas identificados que también pueden estar afectando y subestimando los impactos del programa son: la coexistencia de otros programas dentro de las escuelas, la heterogeneidad del tratamiento no considerada (tiempo de tratamiento, intensidad, modalidades) y problemas de contagio o derrame al formar los grupos de comparación dentro de escuelas con PMC. Con respecto al último punto, en el análisis cualitativo los actores entrevistados perciben que los niños no participantes de PMC también se benefician de la intervención.

Percepciones de los actores

Para llevar a cabo la evaluación cualitativa, se realizaron entrevistas semi-estructuradas (individuales y colectivas) a distintos actores vinculados a la implementación del programa: maestros comunitarios, directoras de escuelas, maestras de aula, profesores de educación física e inspectoras referentes. A continuación se listan los principales hallazgos de dicha evaluación cualitativa:

Los actores entrevistados valoran positivamente el trabajo realizado por el programa, destacando el buen vínculo y la buena predisposición de la red local de actores, que responde a las demandas o consultas de las maestras comunitarias. Debido a las múltiples problemáticas que presentan los niños que participan del PMC (dificultad de aprendizaje e integración, problemáticas sociales), resulta sumamente importante que el trabajo en redes con

¹²⁰ Matrícula, categoría de escuela, quintil de requerimiento sociocultural, cantidad de maestros comunitarios en la escuela. Índices de infraestructura y entorno, construidos mediante análisis factorial, a partir de ítems que evalúan aspectos en infraestructura (capacidad locativa de aulas, bancos, baños, seguridad, patio/áreas de recreo, espacio para comedor) y entorno (drogadicción y alcoholismo, delincuencia, vandalismo, violencia, niños en calle) según cuán problemáticos son.

instituciones vinculadas a la salud (física y mental fundamentalmente) esté pautada por mecanismos aceptados para que en el momento en que la maestra comunitaria necesite algún tipo de asesoramiento, pueda efectivizarlo lo mejor y más rápido posible.

El principal logro de PMC es el acercamiento de la escuela a las familias, los actores señalan que el trabajo más individualizado permite un conocimiento de las dificultades y procesos que experimenta el niño y de su realidad social. Sin embargo, lograr el compromiso de las familias es una dificultad que se torna debilidad en el trabajo de los maestros. Cuando sí es posible acercarse y trabajar con las familias, se visualizan cambios relevantes no sólo en el vínculo de la familia con la institución escolar, sino en los propios niños.

Las líneas de acción pedagógica que refuerza cada maestro comunitario en su trabajo con los niños, depende de varios factores, tales como: la realidad del centro educativo (vínculo con equipo docente y dirección, articulaciones interinstitucionales, categoría de escuela), el perfil de la maestra y las necesidades de los niños.

En cuanto a la modalidad de aceleración escolar, a nivel general se destaca que genera buenos resultados en los niños. Asimismo, se destaca que resulta importante poder ayudar a los alumnos rezagados en sus trayectorias educativas.

El aprendizaje para la integración es la modalidad que tiene mayor valor pedagógico de acuerdo a lo relevado en las entrevistas. En algunos casos las maestras comunitarias señalan que puede confundirse con el trabajo que realiza una maestra de apoyo, pero se apunta a la realización de dinámicas grupales con énfasis en lo lúdico, para poder lograr que niños con dificultades de integración puedan sentirse cómodos en el relacionamiento en el aula.

La modalidad de alfabetización en hogares, es considerada por los actores como la más innovadora ya que permite generar un vínculo más cercano con las familias, lo que para la modalidad común de escuela es difícil de lograr debido al poco interés y acercamiento de las familias a los centros educativos. Además, el hecho de que las familias puedan visualizar los avances de primera mano resulta motivador.

La participación en el PMC genera cambios en los niños con el transcurso del tiempo, aunque algunas maestras consideran que no los suficientes. Se destacan transformaciones en los niños en cuanto a mejoras en la integración y relacionamiento de éstos con otros niños y adultos. Si bien los cambios en el rendimiento académico no son tan profundos, no por ello son menos importantes. En las entrevistas surge que algunos niños participantes controlan más su estado de ánimo y actitudes, por ejemplo no responden a un límite con un golpe o agresivamente como podía suceder anteriormente.

En líneas generales, la valoración que realizan los actores entrevistados del programa es ampliamente positiva. Se considera que el PMC es un recurso sumamente necesario en las escuelas, debido a que los centros donde se implementa son de contexto social vulnerable a los que asisten niños que viven en hogares con muchas carencias económicas, culturales y situaciones familiares complejas (violencia intrafamiliar, abandono, hogares disfuncionales, etc.) y que además presentan grandes dificultades de aprendizaje y en algunos casos problemas vinculados a su comportamiento en el centro.

Consideraciones finales

Un aspecto a indagar, que requiere mejoras y un registro sistemático, tiene que ver con la selección de estudiantes, es decir, la forma y la modalidad por la cual se escogen ciertos estudiantes y no otros. Este punto es central, pues tiene incidencia tanto en el proceso de intervención como en los resultados obtenidos. Delinear un perfil exhaustivo de ingreso, así como un registro de las actividades que realiza el maestro reviste suma importancia.

Otro 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 año 2013 se realizó una modificación en el sistema con el cometido de ingresar a los alumnos en el sistema informático utilizado por el CEIP (GURI). Esta modificación habilita la generación de 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. De todas formas, se deberá trabajar en la mejora del registro de la información en este sistema, ya que en algunos casos ha sido incompleto, dificultando así el monitoreo adecuado de la información vinculada al Programa.

Estas consideraciones también se vinculan con las posibilidades de diseñar evaluaciones cuantitativas confiables. La universalización (en escuelas de contexto socioeconómico vulnerable)/focalización (sin regla explícita) son condiciones dadas que hoy impiden hacer estimaciones confiables sobre el impacto del programa. La medición de los resultados del PMC en términos de indicadores también constituye una limitación de la evaluación ya que hasta ahora se restringió a la información disponible sobre los desempeños de los niños y no se consideran todas las dimensiones que el programa puede afectar.

Por último, cabe señalar también que, es necesario estar atentos a los cambios en la política que puedan habilitar condiciones para evaluar. Por ejemplo, una ventana de oportunidad sería una expansión del programa a escuelas de otros contextos socioeconómicos. Si estos cambios se diseñan teniendo en cuenta la evaluación, se generarían las condiciones para luego poder dar cuenta de sus resultados.

PROGRAMA FORTALECIMIENTO EDUCATIVO

Presentación del Programa¹²¹

El Programa Fortalecimiento Educativo (PFE), iniciado en febrero de 2013, es co-ejecutado por la Dirección Sectorial de Educación de Adultos (DSEA) de la ANEP y la División Socioeducativa, de la DINADES del MIDES.

Desde el año 2005, el MIDES y la ANEP han trabajado en coordinación a diferentes niveles y temáticas, y específicamente desde el año 2007 en la atención de personas que no accedieron a la lecto-escritura. La coordinación interinstitucional tuvo como finalidad: “...generar condiciones para que se cumpla cabalmente el derecho a la educación básica para todos y a lo largo de toda la vida, a través de la instrumentación de políticas socio-educativas que contribuyan a la superación de inequidades en la distribución social de los aprendizajes” (ANEP-CODICEN y MIDES 2013a).

En ese ámbito de coordinación se han implementado los siguientes programas:

- Programa de alfabetización *En el país de Varela, Yo sí Puedo* (desde 2007 a 2012).
- Programa *Puente de Acreditación Escolar* (desde el año 2009).
- Programa *Fortalecimiento Educativo* (desde el año 2013). (ANEP-CODICEN y MIDES 2013b)

El Programa pretende, mediante la creación de espacios socioeducativos, abordar los problemas de analfabetismo, desvinculación de la enseñanza primaria y las dificultades en la adquisición de competencias vinculadas a la lectoescritura de las personas de 14 y más años.

Los objetivos generales del programa son básicamente tres:

- Reducir el analfabetismo
- Promover la acreditación de enseñanza primaria
- Favorecer la adquisición de competencias básicas para la inclusión social, educativa y/o laboral de los participantes

Con base en estos objetivos, se trabaja en tres modalidades: Alfabetización, Acreditación y Nivelación. Cada nivel apunta a una población objetivo diferente:

- Modalidad alfabetización: está dirigida a personas de 14 años y más que no saben leer ni escribir

¹²¹ Presentación con base en los siguientes documentos disponibles: “Informe Final de la DSEA. Programa Fortalecimiento Educativo”. Edición 2013; “Ficha Técnica DINADES. Programa Fortalecimiento Educativo”; “Diseños de Monitoreo. Descripción de protocolos de programas a Monitorear” DINEM-MIDES.

- Modalidad acreditación: está dirigido a personas de 14 años y más que no terminaron Primaria
- Modalidad nivelación: está dirigido a personas de 14 años y más que si bien culminaron Primaria, necesitan una formación complementaria para incorporar habilidades y competencias necesarias para el mundo laboral y educativo.¹²²

A su vez, el programa incorpora a personas que se presume poseen distintas dificultades, ya sean visuales, auditivas, mentales, intelectuales y/o físico-motoras.

La **metodología de intervención** de estos espacios se centra en la búsqueda de expresión de los participantes y en desarrollar su capacidad de participación en la vida social, cultural y económica. El modelo de intervención se remite a la Educación Básica Ampliada, a través de estrategias multisectoriales y coordinaciones. Para ello, se desarrollan acciones para promover la culminación de educación primaria y la adquisición de las competencias básicas en lecto-escritura, razonamiento lógico matemático, comprensión y expresión.

Los espacios funcionan en tres jornadas semanales de 2 horas de duración. Se destina una hora y media semanal a la coordinación de actividades, la comunicación y la articulación con coordinadores de programas locales del MIDES (que redundan en el seguimiento de participantes, la gestión de atenciones socio sanitarias, la concreción de acciones culturales, recreativas o laborales, el sostenimiento individual, etc.).

Nota metodológica

La estrategia de monitoreo del programa es llevada adelante por la DINEM, conjuntamente con la División Socioeducativa del MIDES y la DSEA. Para ello se han elaborado dos instrumentos de registro: el formulario de inscripción y la planilla de seguimiento.

El **formulario de inscripción** tiene el cometido de registrar a los potenciales beneficiarios y sus características socio-demográficas básicas, su nivel educativo, su situación laboral y las formas de acceso al programa. Es aplicado por los operadores sociales que dependen de la división socioeducativa del MIDES.

La **planilla de seguimiento** es un formulario que aplica la DINEM, en dos momentos del año, a través de visitas a los espacios teniendo al maestro como referente. Se recogen allí datos sobre los participantes, algunos de los cuales provienen de lo registrado por el/la Maestro/a en la libreta docente. En términos generales, en esta planilla se consultan: los datos socio demográficos de los participantes, la asistencia, las evaluaciones en las competencias básicas (lectura, redacción, matemática, capacidad de escucha y habilidades de expresión), la presencia de dificultades, y las evaluaciones en actitudes y afianzamiento personal. Con el fin de analizar la evolución de los participantes del programa, las evaluaciones en competencias

¹²² En este sentido, cabe aclarar que cada participante puede cursar más de un nivel, por ejemplo, realizar el nivel de alfabetización y luego continuar acreditando.

básicas y en actitudes en los participantes se completan en las planillas de seguimiento en dos momentos del año, al inicio y al final del mismo.

Por último, otro insumo utilizado para el monitoreo del programa, son los resultados de la **prueba de acreditación de primaria**, la cual rinden los participantes del nivel “Acreditación” al final del año.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Antes de analizar los indicadores de contexto, es necesario aclarar que la población objetivo del programa difiere según el Nivel al que acceden los participantes. Como se señaló anteriormente, si bien todos los niveles están destinados a personas de 14 y más años, “Alfabetización” se dirige a personas que no saben leer ni escribir, “Acreditación” a personas que no terminaron Primaria y “Nivelación” a quienes, aunque culminaron Primaria, necesitan una formación complementaria para incorporar habilidades y competencias necesarias para el mundo laboral y educativo.

Si se analizan estos tres grupos según su máximo nivel educativo, se podría decir que la población objetivo de “Alfabetización” es una población que tiene Primaria Común o Especial Incompleta o que nunca asistió a educación formal, la de “Acreditación” tiene Primaria Común o Especial Incompleta y la de Nivelación tiene Primaria Común o Especial Completa o Ciclo Básico o Educación Técnica Incompleta.

Los datos disponibles para el cálculo de la población objetivo provienen del Censo 2011, realizado por el INE, que hacen referencia a la población que no sabe leer y escribir, población objetivo del nivel “Alfabetización”.

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, pero en este informe se presentan los datos para las personas de 14 y más años debido a la delimitación etaria de la población objetivo del Programa.¹²³

En primer lugar, se observa que de las personas de 14 y más años en 2011, el 1,5% no sabe leer y escribir, lo que en números absolutos refiere a 38.902 personas.

¹²³Tampoco se considera para los cálculos el grupo de casos que el INE presenta como “No relevados”, conformado por: personas residentes en viviendas colectivas relevados con planillas especiales, personas residentes en viviendas particulares relevadas con planillas especiales la última semana del operativo censal, la estimación de personas que residen en viviendas particulares con moradores ausentes y las personas en situación de calle

Cuadro 1. Distribución de personas de 14 y más años según sepan leer y escribir, 2011

Sabe leer y escribir	N	Porcentaje
Sí	2.490.818	98,5%
No	38.902	1,5%
Total	2.529.720¹²⁴	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Censo 2011 desarrollado por el INE.

El porcentaje de varones que no sabe leer y escribir es levemente mayor al de las mujeres, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Distribución de personas de 14 y más años según sepan leer y escribir por sexo, 2011

Sexo	Sabe leer y escribir					
	Sí		No		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Varones	1.168.538	98,1%	22.471	1,9	1.191.009	100%
Mujer	1.322.280	98,8%	16.431	1,2	1.338.711	100%
Total	2.490.818	98,5%	38.902	1,5	2.529.720 ¹²⁵	100%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Censo 2011 desarrollado por el INE.

Si se observa el porcentaje de analfabetismo según el departamento, se visualiza que el más alto es el de Rivera (3,7%), seguido por el de Cerro Largo (3,1%) y el de Tacuarembó (2,8%). En el otro extremo, el departamento con el porcentaje más bajo es Montevideo (0,9%).

¹²⁴ No incluye a 94.676 personas para quienes la información no fue relevada y a 53 personas que debieron ser anonimizadas para asegurar la no identificación de hogares y personas que establece la Ley N° 16.616.

¹²⁵ No incluye a 94.676 personas para quienes la información no fue relevada y a 53 personas que debieron ser anonimizadas para asegurar la no identificación de hogares y personas que establece la Ley N° 16.616.

Cuadro 3. Distribución de personas de 14 y más años según sepan leer y escribir por Departamento, 2011

Departamento	Sabe leer y escribir					
	Sí		No		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Montevideo	1.002.624	99,1%	9.237	0,9%	1.011.861	100%
Artigas	53.916	97,1%	1.610	2,9%	55.526	100%
Canelones	398.867	98,5%	5.950	1,5%	404.817	100%
Cerro Largo	62.855	96,9%	2.042	3,1%	64.897	100%
Colonia	95.443	98,6%	1.332	1,4%	96.775	100%
Durazno	43.029	97,8%	946	2,2%	43.975	100%
Flores	19.242	98,1%	374	1,9%	19.616	100%
Florida	51.751	98,1%	1.014	1,9%	52.765	100%
Lavalleja	45.875	98,1%	897	1,9%	46.772	100%
Maldonado	125.007	98,9%	1.363	1,1%	126.370	100%
Paysandú	84.977	98,2%	1.537	1,8%	86.514	100%
Río Negro	40.216	97,7%	936	2,3%	41.152	100%
Rivera	75.893	96,3%	2.882	3,7%	78.775	100%
Rocha	51.101	97,9%	1.114	2,1%	52.215	100%
Salto	92.205	97,8%	2.043	2,2%	94.248	100%
San José	81.660	98,3%	1.424	1,7%	83.084	100%
Soriano	62.103	97,8%	1.373	2,2%	63.476	100%
Tacuarembó	67.371	97,2%	1.973	2,8%	69.344	100%
Treinta y Tres	36.683	97,7%	855	2,3%	37.538	100%
Total	2.490.818	98,5%	38.902	1,5%	2.529.720¹²⁶	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Censo 2011 desarrollado por el INE.

Como se observa en el Cuadro 4, a mayor edad, mayor el porcentaje de personas que no saben leer y escribir. En este sentido, el porcentaje más bajo de analfabetismo es el del tramo de 14 a 29 años (0,9%) y el más alto el de 60 y más años (3,2%).

Cuadro 4. Distribución de personas de 14 y más años según sepan leer y escribir por tramos de edad, 2011

Tramos de Edad	Sabe leer y escribir					
	Sí		No		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
14 a 29	748.763	99,1%	6.754	0,9%	755.517	100%
30 a 44	630.428	99,0%	6.266	1,0%	636.694	100%
45 a 59	542.459	98,7%	7.289	1,3%	549.748	100%
60 y más	569.168	96,8%	18.593	3,2%	587.761	100%
Total	2.490.818	98,5%	38.902	1,5%	2.529.720¹²⁷	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Censo 2011 desarrollado por el INE.

¹²⁶No incluye a 94.676 personas para quienes la información no fue relevada y a 53 personas que debieron ser anonimizadas para asegurar la no identificación de hogares y personas que establece la Ley N° 16.616.

¹²⁷No incluye a 94.676 personas para quienes la información no fue relevada y a 53 personas que debieron ser anonimizadas para asegurar la no identificación de hogares y personas que establece la Ley N° 16.616.

Por último, se presenta a continuación la distribución de las personas de 14 y más años según el máximo nivel educativo alcanzado. Cabe aclarar que la información que brinda el Censo no distingue por nivel completo o incompleto. Es por esto que no es posible estimar la población objetivo para los otros dos niveles del Programa.

En el siguiente cuadro se observa que casi el 30% de la población uruguaya de 14 y más años en 2011 tiene Primaria como máximo nivel educativo, nivel que concentra el mayor número de personas. En segundo lugar se encuentra el Ciclo básico, con casi el 25% de personas de 14 y más años.

Cuadro 5. Distribución de personas de 14 y más años según máximo nivel educativo alcanzado, 2011

Máximo Nivel Educativo alcanzado	N	Porcentaje
Preescolar	441	0,0%
Primaria común	765.912	29,7%
Primaria especial	17.516	0,7%
Ciclo Básico	637.919	24,7%
Bachillerato	524.325	20,3%
Enseñanza Técnica/Formación Profesional UTU	152.896	5,9%
Magisterio o Profesorado	76.487	3,0%
Terciario no universitario	57.101	2,2%
Universidad o similar	297.948	11,6%
Posgrado (Diploma/Maestría/Doctorado)	18.276	0,7%
Terciario sin especificar	1.780	0,1%
Nunca asistió	27.105	1,1%
Total	2.577.706¹²⁸	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Censo 2011 desarrollado por el INE.

Recursos

Para la ejecución del Programa en el año 2014, la DSEA de la ANEP contó con: una inspectora, una coordinadora, 44 Maestros, seis talleristas y dos educadores sociales. Por otro lado, la División Socioeducativa del MIDES contó con una Coordinadora y seis Operadores Sociales.

¹²⁸No incluye a 45.422 no relevados, 1.268 ignorados y 53 que se debieron anonimizar para asegurar la no identificación de hogares y personas que establece la Ley N° 16.616

Cuadro 6. Distribución de los Recursos Humanos del Programa según cargo por Institución, 2014

RRHH	2013			2014		
	ANEP (DESEA)	MIDES (División Socioeducativa)	Total	ANEP (DESEA)	MIDES (División Socioeducativa)	Total
Inspector/a	1		1	1	-----	1
Coordinador/a	1	1	2	1	1	2
Maestros/as	29		29	44	-----	44
Talleristas	4		4	6	-----	6
Educadores Sociales	-----	-----	---	2	-----	2
Operadores Sociales	----	----	---	-----	6	6
Total	35	1	36	54	7	61

Fuente: DINEM-MIDES con base en el *Informe Final - Fortalecimiento Educativo 2013(DESEA)* y a información que envió el Programa.

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual del programa en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo aumentó entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos años la proporción del gasto del programa en relación al presupuesto del MIDES se mantuvo invariada: 0,06% en ambos años.

Cuadro 7. Presupuesto ejecutado por el programa 2013-2014

	2013	2014
En pesos corrientes	2.017.567	2.324.934
En % al presupuesto del MIDES	0,06%	0,06%

Fuente: DIGESE-MIDES

Productos

Entre los años 2013 y 2014 prácticamente se duplicó la cantidad de espacios en funcionamiento, pasando de 23 a 41. El mayor aumento se dio en Montevideo, pasando de 6 espacios en el año 2013 a 15 en el año 2014. A continuación, se presenta la distribución por Departamento.

Cuadro 8. Cantidad de Espacios por Departamento, 2013-2014

Departamento	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Montevideo	6	26,1%	15	36,6%
Artigas	2	8,7%	3	7,3%
Canelones	6	26,1%	5	12,2%
Cerro Largo	3	13,0%	4	9,8%
Colonia	1	4,3%	1	2,4%
Lavalleja	0	0,0%	1	2,4%
Maldonado	1	4,3%	1	2,4%
Paysandú	1	4,3%	1	2,4%
Rivera	1	4,3%	1	2,4%
Río Negro	0	0,0%	1	2,4%
Rocha	0	0,0%	2	4,9%
Salto	0	0,0%	2	4,9%
San José	1	4,3%	1	2,4%
Soriano	0	0,0%	1	2,4%
Tacuarembó	1	4,3%	2	4,9%
Total	23	100%	41	100%

Fuente: Elaborado por Monitoreo con base en información enviada por el programa (datos 2013) y al relevamiento realizado por DINEM-MIDES

Como se mencionó anteriormente, el monitoreo del programa por parte de la DINEM comenzó durante el año 2014. En dicho año se lograron relevar 38 de los 41 espacios en funcionamiento, registrando un total de 565 participantes en el primer relevamiento. De ellos, el 46% participó del programa en Montevideo, mientras que un 14% asistió en Canelones y un 9% en Cerro Largo.

Cuadro 9. Cantidad de Espacios y Participantes por Departamento, 2014¹²⁹

Departamento	Espacios Total		Espacios Relevados		Participantes de Espacios Relevados	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	%
Montevideo	15	36,6%	14 ¹³⁰	36,8%	260	46%
Artigas	3	7,3%	2 ¹³¹	5,3%	23	4,1%
Canelones	5	12,2%	4 ¹³²	10,5%	78	13,8%
Cerro Largo	4	9,8%	4	10,5%	49	8,7%
Colonia	1	2,4%	1	2,6%	5	0,9%
Lavalleja	1	2,4%	1	2,6%	9	1,6%
Maldonado	1	2,4%	1	2,6%	15	2,7%
Paysandú	1	2,4%	1	2,6%	18	3,2%
Río Negro	1	2,4%	1	2,6%	7	1,2%
Rivera	1	2,4%	1	2,6%	11	1,9%
Rocha	2	4,9%	2	5,3%	26	4,6%
Salto	2	4,9%	2	5,3%	23	4,1%
San José	1	2,4%	1	2,6%	15	2,7%
Soriano	1	2,4%	1	2,6%	11	1,9%
Tacuarembó	2	4,9%	2	5,3%	15	2,7%
Total	41	100%	38	100%	565	100%

Fuente: DINEM-MIDES

Si se analiza la distribución de los participantes por nivel, se observan diferencias tanto absolutas como porcentuales entre las ediciones 2013 y 2014 del programa. Mientras que en la edición del año 2013 el nivel con más participantes fue alfabetización, concentrando al 38% de los mismos, en el año 2014 fue acreditación, agrupando al 45%.

Cuadro 10. Cantidad de Participantes por Nivel que cursan, 2013-2014

Nivel	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Alfabetización	199	38,4%	169	31,6%
Acreditación	172	33,2%	239	44,7%
Nivelación	147	28,4%	127	23,7%
Total	518	100%	535¹³³	100%

Fuente: Elaborado por Monitoreo con base en el *Informe Final - Fortalecimiento Educativo 2013*(DESEA) y al relevamiento realizado por DINEM-MIDES¹²⁹ Para el año 2013 no se cuenta con información sobre participantes por Departamento.¹³⁰ El Espacio que no se relevó en Montevideo fue el de la Casa INJU ya que existieron problemas para realizar la entrevista a la maestra, debido a que se encontraba con licencia médica.¹³¹ El Espacio que faltó relevar en Artigas se visitó en el segundo relevamiento (Noviembre-Diciembre), pero no se cuenta con datos del inicio del programa.¹³² El Espacio que faltó relevar en Canelones se visitó en el segundo relevamiento (Noviembre-Diciembre), pero no se cuenta con datos del inicio del programa.¹³³ Se registraron 30 casos sin dato sobre Nivel que cursa.

Con respecto al sexo de los participantes, se registró que cerca de 6 de cada 10 son mujeres. Esta distribución no presentó grandes cambios de 2013 a 2014, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 11. Cantidad de Participantes según sexo, 2013-2014

Sexo	2013		2014	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Varones	232	44,8%	239	42,4%
Mujeres	286	55,2%	325	57,6%
Total	518	100%	564 ¹³⁴	100%

Fuente: Elaborado por Monitoreo con base en el *Informe Final - Fortalecimiento Educativo 2013(DSEA)* y al relevamiento realizado por DINEM-MIDES

Respecto a la edad de los participantes, en el año 2013 el tramo etario que tiene mayor concentración es el de 30 a 59 años, seguido del de menores de 18 años; información que surge del Informe Final - Fortalecimiento Educativo 2013 (DSEA).

Durante el año 2014, y a efectos de acompasar la población objetivo a quien está dirigido este programa, desde DINEM se trabajó con otros tramos etarios. Esto lleva a que no se puedan realizar comparaciones en los años considerados¹³⁵. Como se observa en el siguiente cuadro, para 2014 el tramo de edad más frecuente es el de 14 a 29 años, seguido por el de 30 a 44. El promedio de edad del total de participantes es de 29 años.

Cuadro 12. Cantidad de participantes según tramos de edad, 2014

Tramos de edad	N	%
Menores de 14 ¹³⁶	29	5,2%
De 14 a 29	309	55,8%
De 30 a 44	103	18,6%
De 45 a 59	73	13,2%
60 y más	40	7,2%
Total	554 ¹³⁷	100%

Fuente: DINEM-MIDES

A partir del relevamiento realizado durante el año 2014, se registraron datos acerca de los distintos tipos de dificultades con las que ingresan los participantes al programa: visuales, auditivas, mentales, intelectuales, físico-motoras y/o viscerales. Cabe aclarar que quienes evalúan la presencia de estas dificultades son los/as maestros/as.

¹³⁴ Se registró un caso sin dato sobre edad.

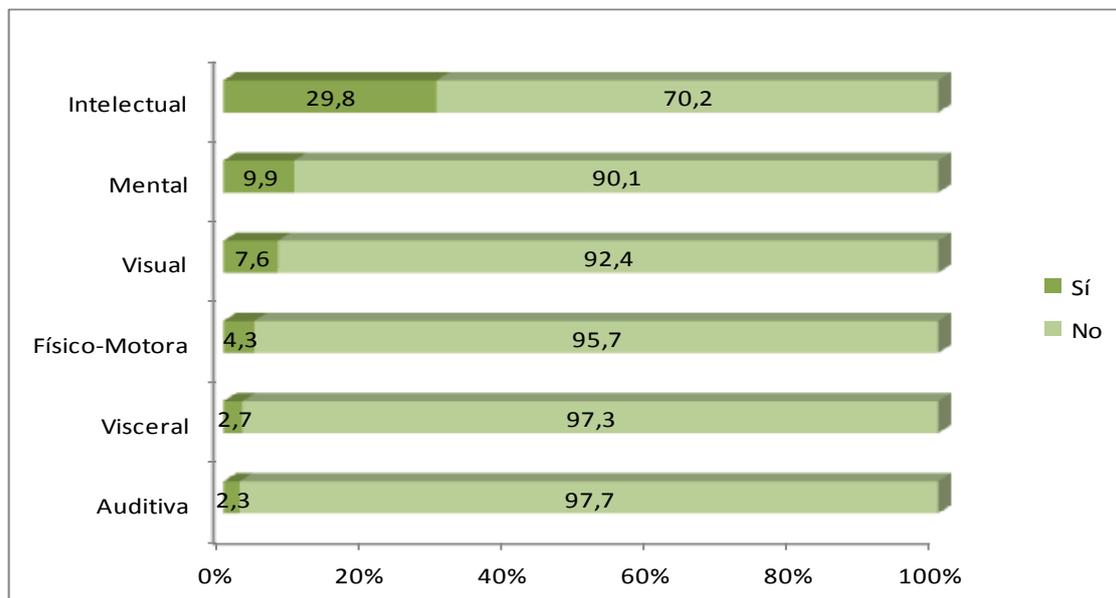
¹³⁵ Cabe aclarar que para 2013 no se cuenta con la base de datos sino que la fuente es el Informe final realizado por la DSEA.

¹³⁶ Si bien el programa es para personas de 14 y más años, cabe señalar que en 2014 participaron 29 personas que al momento de la inscripción tenían en su mayoría 13 años.

¹³⁷ Se registraron 11 casos sin dato sobre edad

En primer lugar, se destaca que del total de participantes en 2014, un 38% tiene al menos una de dichas dificultades. Con respecto a los tipos de dificultades, en el gráfico siguiente se verifica que la más frecuente es la dificultad intelectual, seguida por la mental y la visual.

Gráfico 1. Porcentaje de participantes con dificultad según tipo de dificultad, 2014¹³⁸



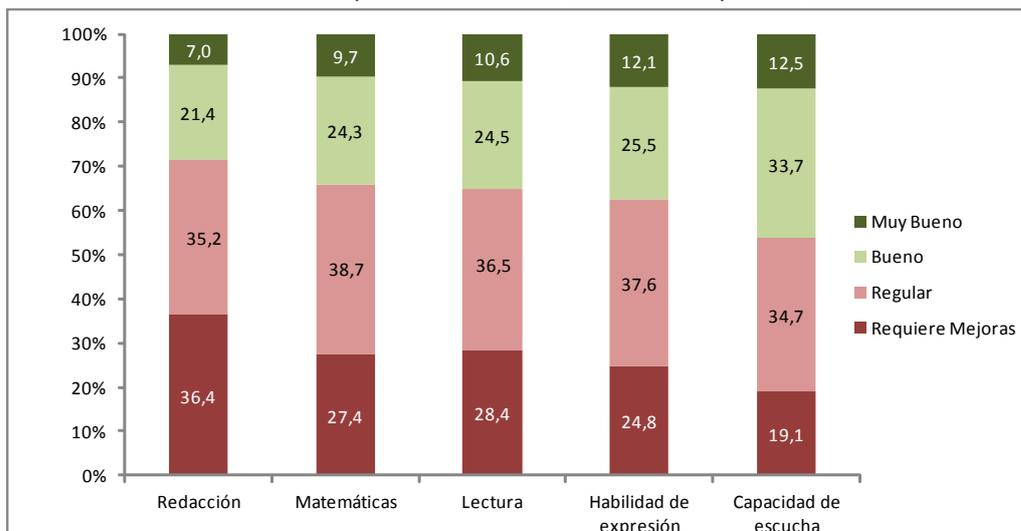
Fuente: Elaborado propia con base en el relevamiento realizado por DINEM-MIDES

Para dar cuenta de las competencias básicas con las que ingresan los participantes al programa, en el relevamiento realizado durante el año 2014 se pidió a los maestros que los evalúen en cinco aspectos principales: Matemáticas, Redacción, Lectura, Habilidad de expresión y Capacidad de escucha. Para ello se les solicitó que utilizaran una escala del 1 al 4, en la que 1 significa “Requiere mejoras”, 2 “Regular”, 3 “Bueno” y 4 “Muy bueno”.

En términos generales, las evaluaciones se concentraron en las valoraciones más bajas, ya que en todas las competencias básicas las puntuaciones en las categorías “Regular” y “Requiere mejoras” sumadas superaron el 50%, teniendo su punto máximo en Redacción, con el 71,6%.

¹³⁸ Cabe aclarar que el total de participantes evaluados fue de 521, de los cuales se registraron 35 casos sin dato sobre dificultad visual, 37 casos sin dato sobre dificultad auditiva, 37 casos sin dato sobre dificultad mental, 35 casos sin dato sobre dificultad intelectual, 35 casos sin dato sobre dificultad físico-motora y 36 casos sin dato sobre dificultad visceral.

Gráfico 2. Evaluación de competencias básicas, Total Participantes, Marzo-Abril 2014¹³⁹



Fuente: Elaborado propia con base en el relevamiento realizado por DINEM-MIDES

Otro tipo de evaluación que se les solicita a los maestros tiene que ver con las actitudes y el afianzamiento personal de los participantes. Deben valorar con qué frecuencia los participantes tienen las siguientes actitudes: “Toma la iniciativa en las decisiones grupales”, “Analiza las situaciones antes de actuar”, “Se muestra responsable ante sus acciones”, “Acepta que otros piensen y actúen diferente”, “Mantiene el entusiasmo en su trabajo” y “Disfruta aprendiendo independientemente de las consecuencias de su aprendizaje”.

En la evaluación realizada durante los meses de marzo-abril del año 2014 se destaca que la actitud más frecuente es la relacionada al disfrute independiente del resultado del aprendizaje, seguida por el entusiasmo y la aceptación de lo diferente. La actitud que menos adoptan los participantes es la de tomar la iniciativa en las decisiones grupales, y la segunda menos frecuente tiene que ver con el análisis de las situaciones antes de actuar. En otras palabras, los participantes muestran disfrute y entusiasmo pero les falta una mayor iniciativa y análisis ante diferentes situaciones.

¹³⁹ El total de participantes con evaluaciones en Redacción es de 415.

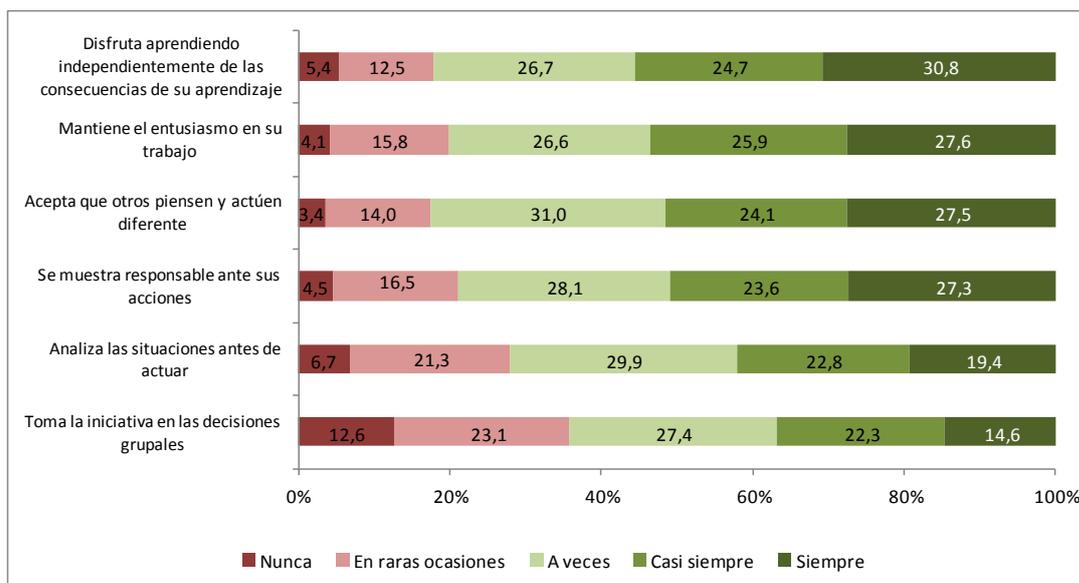
El total de participantes con evaluaciones en Matemáticas es de 424.

El total de participantes con evaluaciones en Lectura es de 416.

El total de participantes con evaluaciones en Capacidad de escucha es de 424.

El total de participantes con evaluaciones en Habilidad de expresión es de 423.

Gráfico 3. Evaluación de actitudes y afianzamiento personal, Total Participantes. Marzo-Abril 2014¹⁴⁰



Fuente: Elaborado propia con base en el relevamiento realizado por DINEM-MIDES

Resultados

En cuanto a los indicadores de resultados del programa, solo se cuenta con información sobre la edición del año 2014, obtenida principalmente a través del relevamiento DINEM-MIDES.

Antes de presentar dichos indicadores, es necesario precisar ciertos aspectos sobre la información con la que se cuenta. En primer lugar, según el primer relevamiento de DINEM, realizado mediante consultas a los maestros, el Programa contaba con 565 participantes, mientras que en la segunda visita se relevaron 471 participantes.

Cuadro 13. Primer resumen de los datos obtenidos a partir de los dos relevamientos realizados, 2014

	N
Participantes relevados al inicio	565
Participantes relevados al final	471

Fuente: DINEM-MIDES

¹⁴⁰ El total de participantes con evaluaciones en “Toma la iniciativa en las decisiones grupales” es de 467. El total de participantes con evaluaciones en “Se muestra responsable ante sus acciones” es de 466. El total de participantes con evaluaciones en “Acepta que otros piensen y actúen diferente” es de 465. El total de participantes con evaluaciones en “Mantiene el entusiasmo en su trabajo” es de 467 ya que se registraron. El total de participantes con evaluaciones en “Analiza las situaciones antes de actuar” es de 465. El total de participantes con evaluaciones en “Disfruta aprendiendo independientemente de las consecuencias de su aprendizaje” es de 465.

En segundo lugar, cabe señalar que se obtuvieron datos al inicio y al final solo para 288 participantes, ya que 277 solo cuentan con información al inicio y 183 se relevaron únicamente al final. En total pasaron por el programa 748 personas.

Cuadro 14. Segundo resumen de los datos obtenidos a partir de los dos relevamientos realizados, 2014

	N
Participantes relevados al inicio y al final	288
Participantes relevados solo al inicio	277
Participantes relevados solo al final	183
Total de personas que pasaron por el programa	748

Fuente: DINEM-MIDES

Para dar cuenta de los resultados se tomó en cuenta solo a los 288 participantes que cuentan con evaluaciones al inicio y al final del programa. Estos representan el 38,5% del total de personas que pasaron por el Programa, por lo que se deberán matizar las conclusiones.

En tercer lugar, antes de presentar los resultados, se presenta información referida al porcentaje de asistencia de los participantes a las clases dictadas. De los 288 participantes para quienes se evaluaron sus resultados, se cuenta con los datos de asistencia de 232. Entre estos, el 47% asistió al 75% o menos de las clases dictadas, y el 53% a más del 75%.

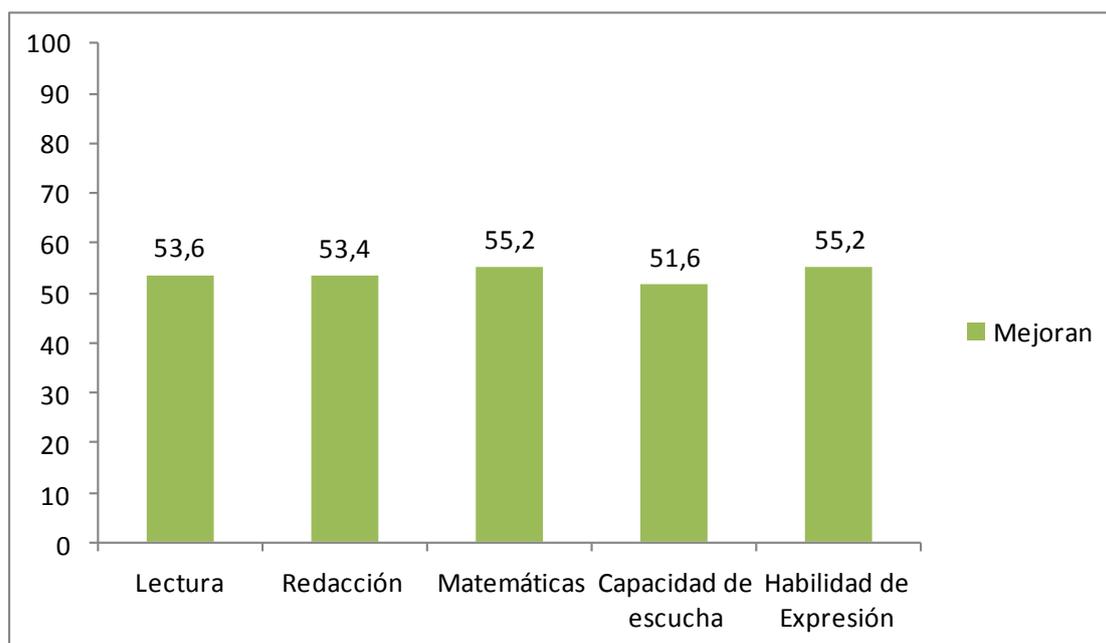
Cuadro 15. Distribución de los participantes según porcentaje de clases asistidas, 2014

Porcentaje de asistencia	N	%
1 a 25%	14	6,0%
26 a 50%	23	9,9%
51 a 75%	72	31,0%
76 a 100%	123	53,0%
Total	232	100%

Fuente: DINEM-MIDES

En lo que tiene que ver con las competencias básicas, en términos generales se observa que en todas ellas, entre un 51 y 55% de los participantes mejoran. El porcentaje de participantes que mejora no presenta mucha variación por competencia, pero en las que más mejoran es en *Matemáticas* y *Habilidad de expresión*.

Gráfico 4. Porcentaje de participantes que mejoran en Competencias Básicas, 2014¹⁴¹



Fuente: DINEM-MIDES

A continuación, se presentan los resultados en competencias básicas según el porcentaje de asistencia a las clases dictadas, agrupando a los participantes de acuerdo al porcentaje de asistencias que registran (los que tienen entre 1 y 75% de asistencia y los que tienen entre 76 y 100%). Mientras que los participantes del primer grupo mejoran desde un 45% en Lectura a un 56,1% en *Capacidad de escucha* y *Habilidad de expresión*, los del segundo grupo mejoran desde un 56,5% en *Capacidad de escucha* a un 63,5% en *Lectura*. Las mayores diferencias a favor del segundo grupo se observan entre los porcentajes de mejora en lectura y en matemáticas.

Al comparar los resultados obtenidos por región, se observa que los participantes de Montevideo mejoran en mayor medida que los del Interior, en todas las competencias.

Si se desagregan los datos por nivel, no se puede decir en términos generales que un nivel mejore más que otro, ya que depende de la competencia que se observe. Por ejemplo, en *Lectura* los participantes que mejoran en mayor proporción son los de “Alfabetización”. En *Redacción*, sin embargo, mejoran todos aproximadamente en la misma proporción. En “Matemáticas” los participantes que mejoran en mayor porcentaje son los de “Acreditación”; en tanto que en *Capacidad de Escucha* se destacan los participantes de “Nivelación”. Por su parte, en *Habilidad de Expresión* los participantes de “Alfabetización” son quienes más se superan.

¹⁴¹Para elaborar este gráfico se compararon las valoraciones de los maestros, al principio y al final del año, de los 288 participantes de los que se tienen estos datos. De estos 288:

Se registraron 38 casos sin dato sobre Lectura

Se registraron 39 casos sin dato sobre Redacción

Se registraron 37 casos sin dato sobre Matemáticas

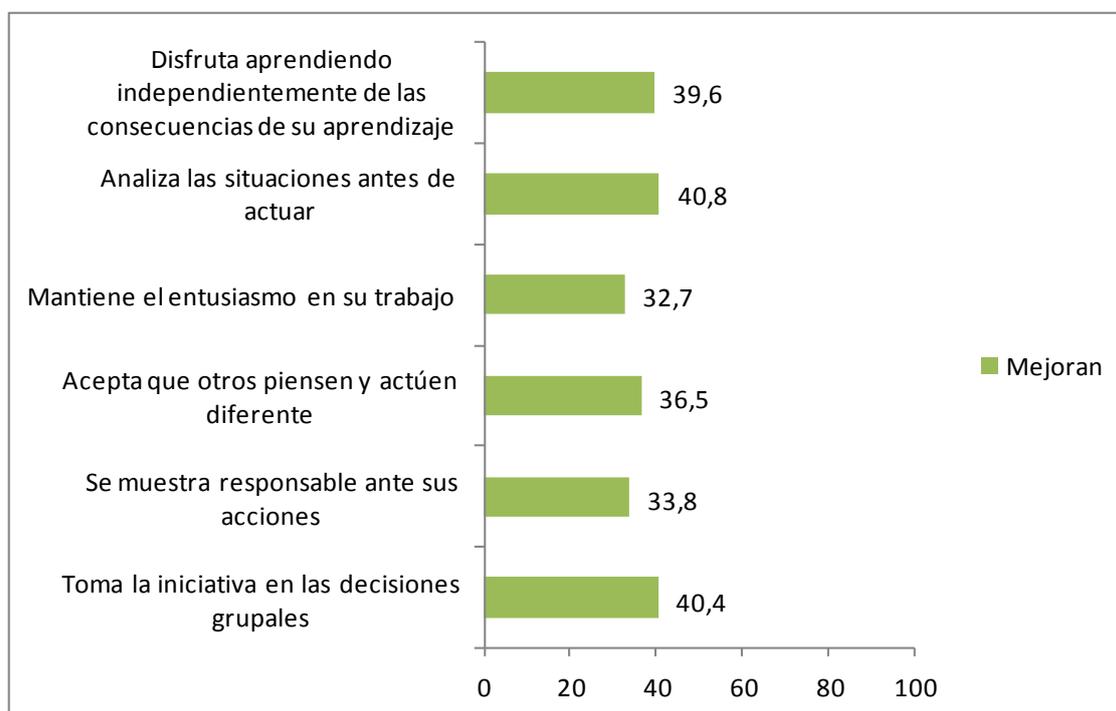
Se registraron 36 casos sin dato sobre Capacidad de escucha

Se registraron 36 casos sin dato sobre Habilidad de Expresión

En todas las competencias básicas, las mujeres y los participantes de 60 años y más son los que mejoran en mayor proporción. Respecto de las diferencias entre mujeres y varones se observan las mayores diferencias en *Matemáticas, Lectura y Redacción*.

Respecto a la evolución de los participantes con relación a las actitudes y el afianzamiento personal, en términos generales se observa que en todas las categorías mejoran entre un 32 y un 40% de los participantes¹⁴². En las actitudes que más se mejoró fue en “analiza las situaciones antes de actuar” y en “toma la iniciativa en las decisiones grupales”.

Gráfico 5. Porcentaje de participantes que mejoran en *actitudes y afianzamiento personal*, 2014¹⁴³



Fuente: DINEM-MIDES

Al estudiar los resultados en actitudes y afianzamiento personal distinguiendo a los participantes por su porcentaje de asistencia a las clases dictadas, en los dos grupos ya mencionados, no se observaron grandes diferencias. En la única categoría en la que el grupo que asistió a más del 75% de las clases dictadas mejora en mayor proporción que el grupo que asistió a menos del 75% de dichas clases es en “*analiza las situaciones antes de actuar*”. En esta categoría los participantes de mayor asistencia mejoran en un 51,8% mientras que los de menor asistencia lo hacen en un 37%.

¹⁴² Se debe tener en cuenta que, si bien las evaluaciones referidas a *actitudes y afianzamiento personal* mejoran menos que las evaluaciones en *competencias básicas*, estas últimas comienzan con peores valoraciones en general.

¹⁴³ Para elaborar este cuadro se compararon las valoraciones de los maestros, al principio y al final del año, de los 288 participantes de los que se tienen estos datos. De estos 288, se registraron 28 casos sin dato en todas las actitudes, por lo que el total es de 260 participantes.

Para todas las actitudes los participantes de Montevideo mejoran en mayor proporción que los del Interior¹⁴⁴.

En cuanto a la evolución de las actitudes por nivel, se registra que “Alfabetización” es el nivel que menos mejora en casi todas las categorías. Por su parte, los participantes de “Nivelación” son los que mejoran en mayor proporción en la mayoría de las categorías.

Las diferencias porcentuales entre varones y mujeres, en la mayoría de las categorías, no son relevantes, exceptuando la actitud de *analizar las situaciones antes de actuar*, donde se observa que los varones mejoran en mayor proporción que las mujeres.

Los participantes de 14 a 29 años de edad son quienes registran mayores porcentajes de mejora en todas las categorías, aunque se trata de proporciones que no alcanzan el 50% de sus evaluaciones por categoría.

Resultados en la Prueba de Acreditación de Primaria

Para ampliar la información sobre los resultados del programa durante el año 2014, se le solicitó a la División Socioeducativa del MIDES que recabara los resultados de la Prueba de Acreditación. Para ello se le envió el listado de las 748 personas que pasaron por el programa durante el año 2014, para que se registrara quiénes de ellos acreditaron Primaria. En este apartado se analizarán los resultados obtenidos.

Previamente, resulta pertinente presentar la distribución del total de personas que pasaron por el programa según el nivel que cursaron.

Cuadro 16. Distribución de las personas que pasaron por el programa según Nivel, 2014

Nivel	N	Porcentaje
Alfabetización	215	30,2%
Acreditación	344	48,2%
Nivelación	154	21,6%
Total	713 ¹⁴⁵	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en información sistematizada por el programa

De acuerdo a la información que envió el Programa, se registra que 181 participantes acreditaron Primaria. De ellos, 166 cursaron el nivel Acreditación y 15 Alfabetización. Cabe recordar que los participantes de Nivelación ya tienen Primaria Completa, y que si bien el objetivo del programa para los participantes de Alfabetización no es que acrediten Primaria, algunos logran completar dicho ciclo educativo. Los participantes que debieran llegar a

¹⁴⁴ Hay que tener en cuenta que los participantes de Montevideo comienzan con peores evaluaciones que los del Interior.

¹⁴⁵ Se registraron 35 casos sin dato sobre nivel.

acreditar Primaria al finalizar el año son quienes cursaron Acreditación, sin embargo, menos de la mitad de ellos (48,3%) alcanzaron dicho objetivo¹⁴⁶.

Cuadro 17. Distribución de los participantes según resultados en la prueba de acreditación de Primaria, por Nivel, 2014

Resultados	Nivel				
	Acreditación		Alfabetización		Total
	N	%	N	%	N
Acreditaron	166	48,3%	15	7,0%	181
No acreditaron	178	51,7%	200 ¹⁴⁷	93,0%	378
Total	344	100%	215	100%	559

Fuente: DINEM-MIDES con base en información sistematizada por el programa

Resultados de Evaluación: Procesos de implementación

Con base en entrevistas a los principales actores implicados tanto en el diseño como en la implementación del Programa (referentes ministeriales, operadores sociales, maestras, referentes territoriales y alumnos), se desprenden algunas de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) del PFE.

Como **fortalezas** pudo apreciarse en primer lugar el hecho de poder ofrecer una alternativa educativa para poblaciones que han sido expulsadas y/o desafiadas, logrando su vinculación. La oferta de este tipo de modalidad educativa permite dar respuesta a sectores de la población que el sistema educativo tradicional no logra cooptar.

Otra de las fortalezas vinculada al punto anterior refiere el perfil de las maestras. Según los participantes, dicho perfil generó confianza, motivación y cohesión en ellos mismos y el grupo. Al mismo tiempo, el trabajo desplegado por las maestras sobre aspectos de competencias en la vida cotidiana, generó interés y sentido al aprender, aspecto que motivó la participación de los alumnos.

El abordaje de la heterogeneidad de perfiles de participantes (edades y perfil socioeducativo principalmente), fue otro de los aspectos que si bien es señalado como una fortaleza (ya que desde el discurso de las maestras es observado como un elemento integrador) puede considerarse también como una debilidad, en el sentido que tal heterogeneidad no estuviese considerada desde el diseño del programa.

Otra de las fortalezas que se desprende con base en los relatos de los entrevistados, refiere a la existencia de una comunicación fluida entre MIDES y ANEP, trabajando desde la cooperación. El trabajo en conjunto entre la División Socioeducativa y la DSEA se ha caracterizado por la complementariedad entre el desarrollo de actividades educativas (tarea

¹⁴⁶ Es necesario aclarar que el total utilizado (344) incluye a participantes que se desvincularon del programa en el correr del año.

¹⁴⁷ Estos 200 casos refieren a participantes de Alfabetización que no rindieron la prueba de acreditación.

propia de la ANEP), con la atención a personas en condiciones de vulnerabilidad con base en el trabajo comunitario (objetivo de trabajo del MIDES). Así, los actores señalan la bondad de trabajar coordinadamente desde el diseño, ya que consideran que ello habilita la interacción y el trabajo a partir del diálogo de variados actores y disciplinas.

En cuanto a las **oportunidades** apreciadas como factores que posiblemente dinamicen el accionar del Programa, se aprecia básicamente el trabajo con otros programas socioeducativos y territoriales del MIDES. En este sentido cabe mencionar que sostener y potenciar estos vínculos puede resultar de gran interés para continuar la inserción educativa provocada por el programa, principalmente entre sus participantes más jóvenes.

Respecto de las **debilidades** se identifica como una de las principales, la no consideración a nivel de diseño, del abordaje de la heterogeneidad de la población. En tal sentido, resulta necesaria la reflexión en torno al grado de heterogeneidad con el que el Programa trabaja, tanto en lo que refiere a la diversidad de perfiles de sus participantes, como a la variedad de niveles que aborda (Alfabetización, Nivelación y Acreditación). Por otro lado, los actores consultados, también remarcan como debilidades del programa la carencia en recursos materiales y humanos (falta de técnicos, trabajo en “solitario” de las maestras).

Finalmente, se encuentra que una de las principales **amenazas** producto de las diferentes modalidades de intervención del programa es el hecho de que el mismo pueda diseminarse en “varios programas”, hecho que podría limitar sus alcances y que debería ser considerado al momento de pensar las acciones del plan de cara a futuras ediciones. Asimismo, cabría cuestionar el hecho de cuan preparado se encuentra a largo plazo el programa para dar respuesta a las diversidad tanto de modalidades (niveles) como de perfiles de los participantes, y si sería pertinente la ejecución de ciertos cambios en su implementación. Por ejemplo, el reforzamiento en cantidad y capacitación de ciertos roles (maestras, operadores, psicopedagogos), la creación de nuevas figuras del programa (ejemplo coordinadores zonales, técnicos específicos para el área de discapacidad, etc.), o el reforzamiento en términos materiales (como contar con salones accesibles y materiales acordes para la población con discapacidad).

Por último, la asignación de los cargos docentes representó una situación compleja y entendida de diferente forma por cada una de las instituciones implicadas, si bien se entiende dependía de ANEP y cumplió con los siguientes criterios de selección: grado docente y antigüedad en el cargo. En cuanto al rol desarrollado por las maestras se debe considerar si las diferencias en torno a los criterios empleados en su designación son posibles (y deseables) de acordar. Esto principalmente en el sentido de minimizar las desigualdades atribuibles al desempeño entre “buenas” y “no tan buenas” maestras, ya que como fue señalado desde el discurso de los alumnos, el rol desempeñado por ellas es decisivo en la motivación, valoración y desempeño, tanto a nivel individual como grupal.

Tabla resumen FODA

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Perfil de las maestras	Trabajo en conjunto con programas socioeducativos	Falta de profesionales técnicos	Diseminarse en varios programas
Trabajo en competencias de la “vida cotidiana”	Vinculación con otros programas MIDES en territorio	Recursos materiales	Zonas donde funcionan los grupos
Motivación de los participantes		Tarea “en solitario” de las maestras	Espacios físicos donde trabajar
Abordaje de población heterogénea		Abordaje de población heterogénea	Criterios para selección de docentes
Revinculación al sistema educativo			

Fuente: DINEM-MIDES, con base en análisis de entrevistas.

Consideraciones finales

Una de las primeras consideraciones refiere a fallas en la coordinación interinstitucional, lo que se tradujo en dificultades para llevar adelante un adecuado monitoreo de las distintas actividades del Programa. En este sentido, en cuanto a la aplicación de los distintos instrumentos para el seguimiento y la evaluación del programa, si bien algunos formularios de inscripción de los participantes fueron aplicados por los operadores, la DINEM no contó con la información completa de todos los espacios donde se ejecutó el programa. Se pretende para nuevas ediciones, un mejor desempeño en el registro para contar con información completa respecto a la demanda potencial del programa.

Otro aspecto para mejorar es la planificación y la aplicación de la Planilla de Seguimiento, ya que no se logró realizar en el segundo relevamiento un registro completo de la situación de todas las personas que pasaron por el programa. Es decir, no se contó con la información de las bajas, la fecha de abandono, ni la cantidad de asistencias de quienes abandonaron, aspectos que dificultaron el seguimiento del programa así como la evaluación de resultados.

De todas maneras, cabe resaltar desde la evaluación cualitativa, lo que es resaltado por maestras, quienes observan en términos generales resultados curriculares y de mejoramiento de los vínculos. Esto lo asocian básicamente al trabajo realizado sobre normas de conducta y comportamiento.

Por último, podría resultar oportuno considerar las trayectorias que los alumnos realizan una vez finalizado su pasaje por el programa. En este sentido sería oportuno hacer mayor hincapié en los alumnos jóvenes, a modo de acompañar su inserción en el sistema educativo. Así, generar vínculos de trabajo con otros programas socioeducativos o educativos (tanto MIDES como ANEP) podría generar buenas oportunidades de inclusión una vez finalizada la intervención del Programa.

PROGRAMA PROYECTOS SOCIOCULTURALES

Presentación del Programa

Desde el año 2006 el MIDES trabaja en el apoyo a proyectos socioculturales en todo el territorio nacional, vía transferencia de fondos monetarios. En el bienio 2013-2014 los proyectos Socioculturales del MIDES dependen institucionalmente de la División Socioeducativa de la DINADES.

Se considera relevante el rol de la cultura como generadora de acciones críticas y transversales, que aporten hacia el cuidado de la vida cotidiana y la convivencia social, al tiempo que permite sensibilizar en torno a los diversos aspectos constitutivos de los sujetos como integrantes de la comunidad, configurando el patrimonio cultural de la nación. En tal sentido, puesto que lo sociocultural encuentra su fundamento en la acción mediada, permite comprender la relación entre el aprendizaje, el desarrollo humano y el ejercicio de derechos.

El objetivo del programa radica en facilitar el acceso a saberes socioculturales cuyos costos son excluyentes para determinados grupos de la población. Se parte de la base que la democratización del acceso a conocimientos y bienes socioculturales incide directamente sobre el desarrollo de las capacidades creativas del sujeto, abriendo las posibilidades de potenciarlo en su entorno comunitario. De este modo, se promueve el trabajo colectivo como ejercicio de participación ciudadana, para la ejecución de fondos públicos con impacto positivo en la comunidad, democratizando el acceso a herramientas de formación sociocultural. Se busca potenciar el debate público y la integración social mediante la creación y el trabajo con experiencias de educación no formal en territorio.

La convocatoria es abierta a proyectos y emprendimientos socioculturales desarrolladas por Colectivos comunitarios: grupos de jóvenes o adultos, agrupaciones y comisiones barriales, personas participantes de programas MIDES, cooperativas, entre otros.

Nota metodológica

La propuesta se basa en brindar apoyo vía transferencia monetaria¹⁴⁸, acompañamiento técnico sociocultural y apoyo en la articulación interinstitucional, a colectivos (grupos de jóvenes, agrupaciones barriales, comisiones barriales, participantes de algún programa MIDES, cooperativas, etc.) que presenten proyectos y/o emprendimientos de desarrollo sociocultural participativo enfocados en el fortalecimiento de las redes comunitarias, la incorporación de elementos de formación sociocultural y que busquen promover cambios hacia la integración

¹⁴⁸ En el año 2013 el apoyo tiene como destino la compra de fungibles, no fungibles y otros a especificar, pudiéndose otorgar un monto menor al máximo de \$50.000. Del monto otorgado debe destinarse como mínimo un 60% del total para la compra de fungibles y no fungibles.

social. Asimismo, se pretende se establezcan los vínculos y articulaciones interinstitucionales que se consideren pertinentes hacia la mejora de la gestión del Proyecto presentado.

El sistema de monitoreo del programa cuenta con diversas herramientas de recolección de datos; a partir de los que se construye un conjunto de indicadores que permiten el seguimiento del programa y dar cuenta de los avances realizados:

Formulario de presentación: Se aplica luego de la apertura del llamado hasta el cierre del mismo. Los colectivos completan datos generales del grupo e integrantes, así como las actividades a desarrollar, a través de la plataforma en línea Lime Survey. A partir de la información y las dimensiones incluidas en el formulario es posible ordenar y valorar de mejor manera los proyectos presentados en función de los criterios definidos.

Formulario de seguimiento: El formulario de seguimiento intermedio busca dar cuenta tanto de la auto-evaluación que se realiza del proyecto hasta el momento, así como identificar dificultades en su desarrollo. Se completa a través de la plataforma en línea Lime Survey.

Formulario final: A partir de éste, se realiza una auto-evaluación final de las diferentes etapas y actividades llevadas a cabo en el marco de proyecto, por parte de los colectivos. Se completa también a través de la plataforma en línea Lime Survey

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Como se señaló en párrafos anteriores el programa está dirigido a grupos de jóvenes o adultos, agrupaciones/comisiones barriales, personas participantes de programas MIDES, cooperativas, entre otros. En este sentido, se cuenta con una definición de población objetivo amplia, lo que dificulta su estimación y caracterización. Por tal motivo no se cuenta con indicadores de contexto, ya que se hizo foco en las herramientas que dieran cuenta de la implementación del programa, lo que se traduce en indicadores de producto, los que se presentan más adelante.

Recursos

A continuación se presentan los recursos humanos con los que se contó para llevar adelante el programa.

Cuadro 1. Recursos humanos, 2013-2014

RRHH	2013	2014
	Cantidad	Cantidad
Técnicos responsables	1	2
Total	1	2

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del programa Proyectos Socioculturales

Productos

Si bien el presente informe da cuenta de los programas en su edición 2013-2014, para el caso de proyectos socioculturales se incluye únicamente la información referente al año 2014, dado que para los años anteriores no se realizaba seguimiento del Programa.

En 2014 (segunda edición), se presentaron 165 proyectos, para los cuales se completó la información necesaria para poder ser elegibles, abarcando diversas temáticas. Luego del proceso de selección, fueron escogidos 61 proyectos, es decir, poco más de un tercio de los proyectos presentados.

A continuación se presentan características básicas de los colectivos que se han presentado a las convocatorias 2014, así como de los proyectos que fueron seleccionados en ambas instancias.

Caracterización de los colectivos

Poco más de un cuarto de los colectivos (26,3%) son de creación reciente, seguramente vinculado a la presentación de los proyectos. La mayor parte de los proyectos tiene entre 1 y 3 años de creación, aunque los colectivos con más trayectoria (11 años o más) poseen un peso relativamente alto en el total (21,1%).

Cuadro 2. Antigüedad de los colectivos seleccionados, 2014

	2014	
	N	Porcentaje
Menos de 1 año	15	26,3%
De 1 a 3 años	22	38,6%
De 4 a 10 años	8	14,0%
11 o más	12	21,1%
Total	57	100%
Perdidos	8	

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

Una cuarta parte de los proyectos aprobados se desarrolla en el departamento de Montevideo, y una quinta parte en el departamento de Canelones. Por su parte, cabe destacar que a pesar de que en todos los departamentos se presentó al menos un proyecto, el único departamento en el cual no se aprobó para la presente edición es Maldonado.

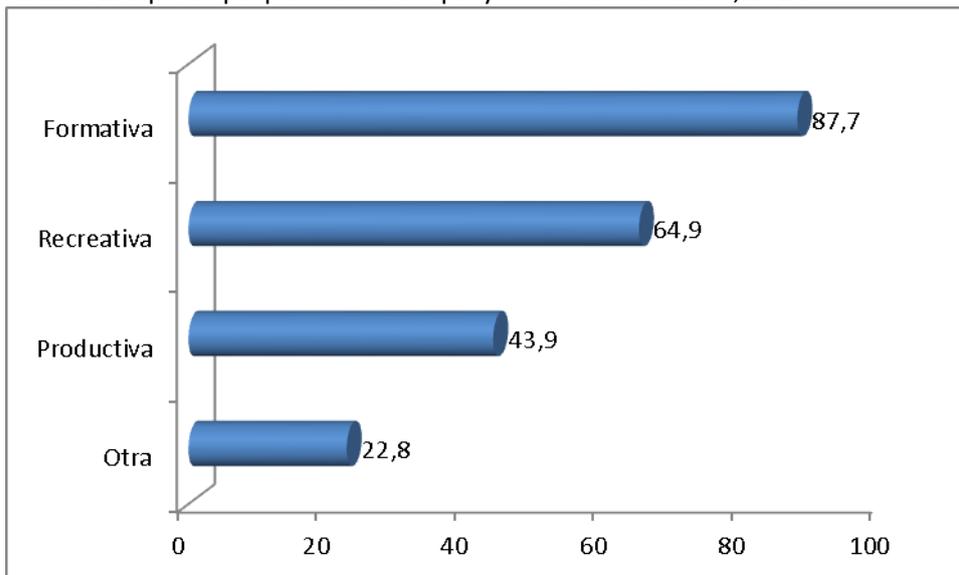
Cuadro 3. Proyectos aprobados por departamento, 2014

Departamento	2014		
	Aprobado	Total	% Aprobado sobre el total
Montevideo	17	41	41,50%
Artigas	4	11	36,40%
Canelones	13	29	44,80%
Cerro Largo	2	2	100%
Colonia	2	8	25,00%
Durazno	2	2	100%
Flores	1	2	50,00%
Florida	4	13	30,80%
Lavalleja	3	10	30,00%
Maldonado	0	3	0%
Paysandú	4	11	36,40%
Río Negro	1	1	100%
Rivera	2	6	33,30%
Rocha	1	3	33,30%
Salto	2	6	33,30%
San José	3	10	30,00%
Soriano	1	1	100%
Tacuarembó	2	3	66,70%
Treinta y Tres	1	3	33,30%
Total	65	165	39,39%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

Con relación a las temáticas de los proyectos seleccionados se observa que un alto porcentaje (87,7%) considera que la propuesta es de índole formativa. Así también más de la mitad de los proyectos se reconoce como incitativa de tipo recreativo. La propuesta productiva, es la que posee menos peso.

Gráfico 1. Tipo de propuestas de los proyectos seleccionados, 2014¹⁴⁹

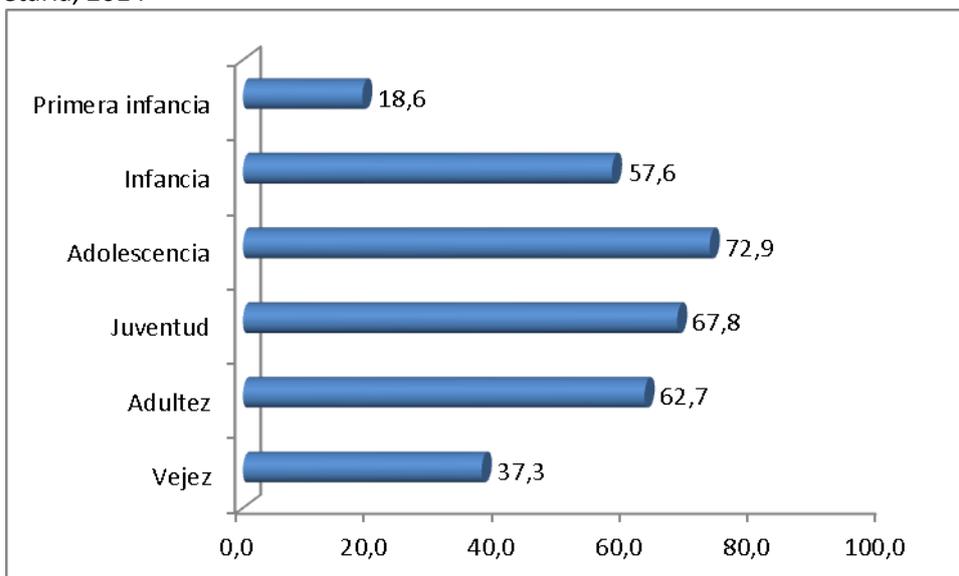


Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

En función del formulario de presentación de las propuestas, los colectivos deben realizar una estimación de la población objetivo que participará en las actividades previstas. De acuerdo a dicha estimación esta población asciende a 8383 personas.

Respecto de la composición etaria de la población objetivo, se observa que la adolescencia y juventud son los grupos que poseen mayor peso, mientras que la primera infancia y la vejez son las que registran proporcionalmente menor representación.

Gráfico 2. Población objetivo (estimada por los colectivos) seleccionados según composición etaria, 2014¹⁵⁰



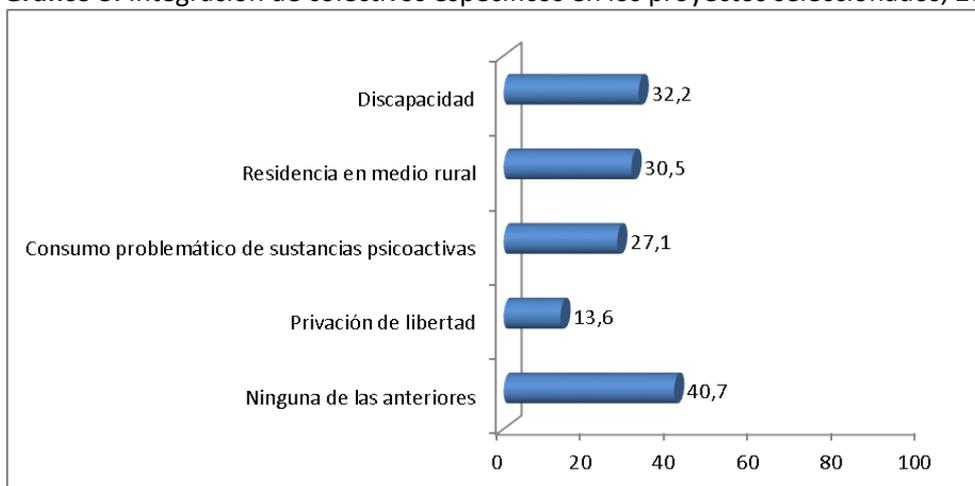
Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

¹⁴⁹ Se trata de una pregunta con respuesta múltiple, por lo que los porcentajes refieren al total de proyectos.

¹⁵⁰ Se trata de una pregunta con respuesta múltiple, por lo que los porcentajes refieren al total de proyectos.

Aproximadamente un tercio los proyectos declara incorporar personas con discapacidad, con residencia en el medio rural o con consumo problemático, mientras que en un 13,6% se ha incorporado a personas con privación de libertad.

Gráfico 3. Integración de colectivos específicos en los proyectos seleccionados, 2014¹⁵¹



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

Resultados

A continuación se presentan los resultados obtenidos por parte de los colectivos participantes de la edición 2014. La información proviene de las respuestas relevadas a través del formulario de autoevaluación final, el cual indaga, entre otros aspectos, en los objetivos y las actividades propuestas y aquellas que efectivamente se realizaron. Debe aclararse que estos indicadores surgen desde la perspectiva declarativa del propio proyecto, no de una constatación externa, ni de otros actores involucrados en la propuesta.

Cumplimiento de objetivos y resultados

En lo que respecta a la consecución de los objetivos planificados por cada uno de los proyectos financiados, puede señalarse que fue total para el 42% de los colectivos y casi total para el restante 55%.

De acuerdo lo registrado por parte de los colectivos, los resultados obtenidos pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

- Resultados subjetivos en los participantes: interés, motivación, apropiación, autoestima.
- Resultados colectivos: fortalecer el equipo, implicar e integrar a la comunidad, mejorar los vínculos.

¹⁵¹Se trata de una pregunta con respuesta múltiple, por lo que los porcentajes refieren al total de proyectos.

- Resultados materiales: mayor y mejor equipamiento para el trabajo de los colectivos, logro de ingresos para los participantes.

Para el cumplimiento de tales objetivos, los técnicos señalaron haber desarrollado una variedad de acciones, entre ellas destacaron: ejecución de actividades recreativas, deportivas y educativas, realización de exposiciones y ferias, realización de actividades de comunicación, difusión y convocatoria, adquisición de materiales, instancias de planificación y organización del trabajo e instancias de articulación con los actores e instituciones locales.

Por otra parte, el 66 % de los colectivos indicó haber encontrado dificultades a lo largo de la ejecución del proyecto. Las principales problemáticas señaladas refieren a la adquisición de productos y servicios con boleta oficial, al retraso en los tiempos de implementación, envío de los fondos, en la vinculación con las instituciones locales, y a las dificultades para sostener la implementación a lo largo del año -principalmente en el caso de colectivos que trabajaron con adolescentes en edad liceal y con madres con hijos-. Asimismo, señalan la falta de tiempo para la implementación del proyecto (en el caso de aquellos colectivos que no lograron concretar todas las acciones planificadas), las dificultades de transporte -sostenida por los colectivos que trabajaron en barrios periféricos o zonas alejadas del interior del país-, así como la escasez de docentes para dictar cursos en ciertas especialidades. Por último, algunos colectivos señalan dificultades presupuestales, por las que no se habría logrado satisfactoriamente la compra de materiales previstos.

De todas maneras, casi un 90 % de los colectivos indicó haber resuelto las problemáticas atravesadas.

Modificaciones realizadas en los proyectos

Se realizó la consulta acerca de las modificaciones realizadas en distintos aspectos del proyecto como ser los objetivos, la metodología, el cronograma, actividades o la ejecución del gasto. Al respecto, es posible mencionar (siempre de acuerdo a las declaraciones de los propios colectivos), que la mayor cantidad de modificaciones estuvieron vinculados a aspectos del cronograma y con la ejecución del gasto.

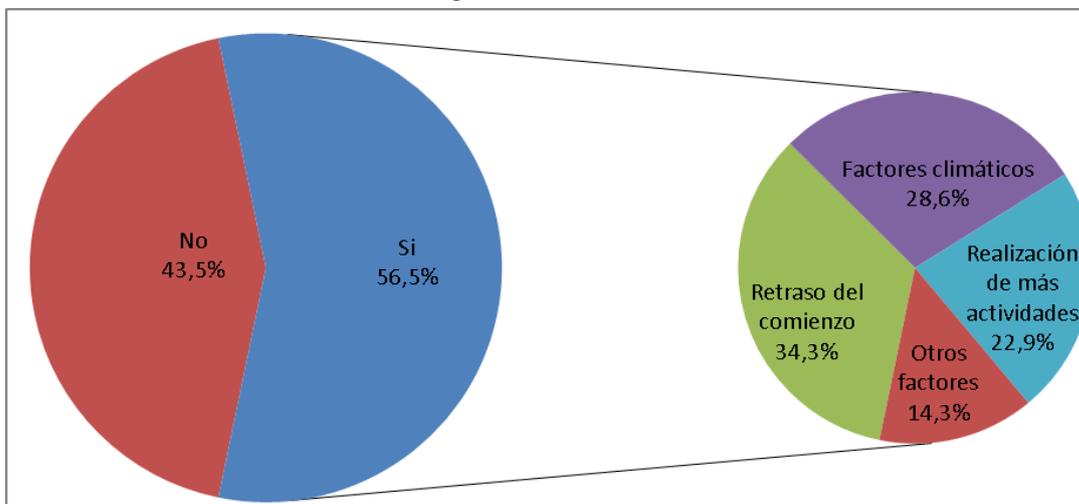
Si el análisis se centra en los cambios ocurridos en los objetivos planteados inicialmente, es posible observar que un gran porcentaje (95,2%) no identifica modificaciones en los mismos¹⁵². Del mismo modo, si se hace foco en la metodología de intervención planteada un porcentaje reducido de los proyectos identifica modificaciones en la misma, siendo la necesidad de mayor capacitación un aspecto que ha influido en los cambios en la planificación metodológica, así como el trabajo en equipo y el aspecto lúdico.

Los cambios en el cronograma han sido los más significativos, ya que en más de la mitad de los casos (56,5%) se menciona haber realizado alguna modificación. Las razones más relevantes se vinculan, en un gran porcentaje, con los retrasos en el comienzo del proyecto (34,3%), los

152 No se presenta aquí la desagregación de las razones ya que se asocian con aspectos muy específicos de cada proyecto.

factores climáticos que han impedido la realización de actividades (28,6%) y el aumento en la cantidad de actividades con respecto a las planificadas (22,9%).

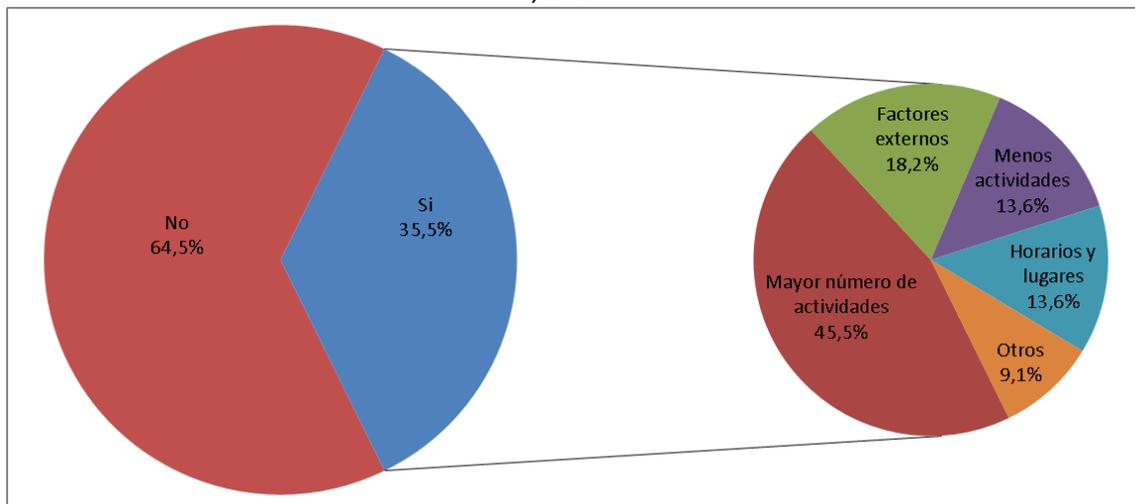
Gráfico 4. Modificaciones en el cronograma, 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de formularios del programa.

Si se hace foco en los cambios ocurridos en las actividades llevadas a cabo por parte de los colectivos, se menciona el incremento en las actividades como el principal factor en cerca de la mitad de los casos, seguido por diversos factores externos (tiempos, clima, costos, entre otros) que influyeron en la necesidad de realizar modificaciones.

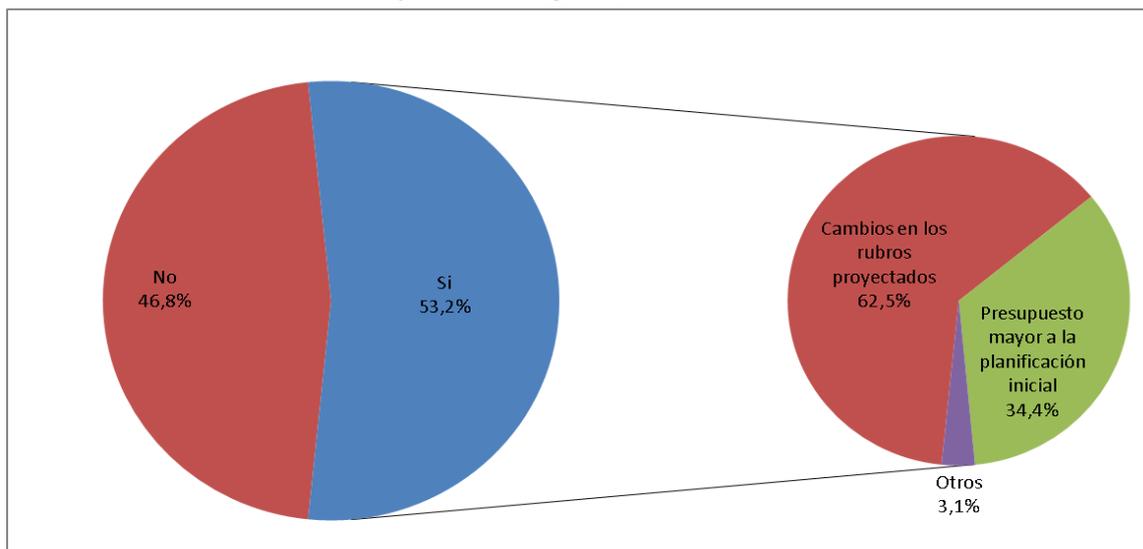
Gráfico 5. Modificaciones en las actividades, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

La ejecución del gasto, al igual que el cronograma de trabajo, aparece como un elemento que ha experimentado modificaciones a lo largo de la ejecución del proyecto, siendo la principal razón los cambios en los rubros proyectados, así como el hecho que el presupuesto inicial planificado ha sido menor que el efectivamente ejecutado, por lo que este desajuste ha provocado la necesidad de reducir las compras de materiales u otros rubros.

Gráfico 6. Modificaciones en la ejecución del gasto, 2014

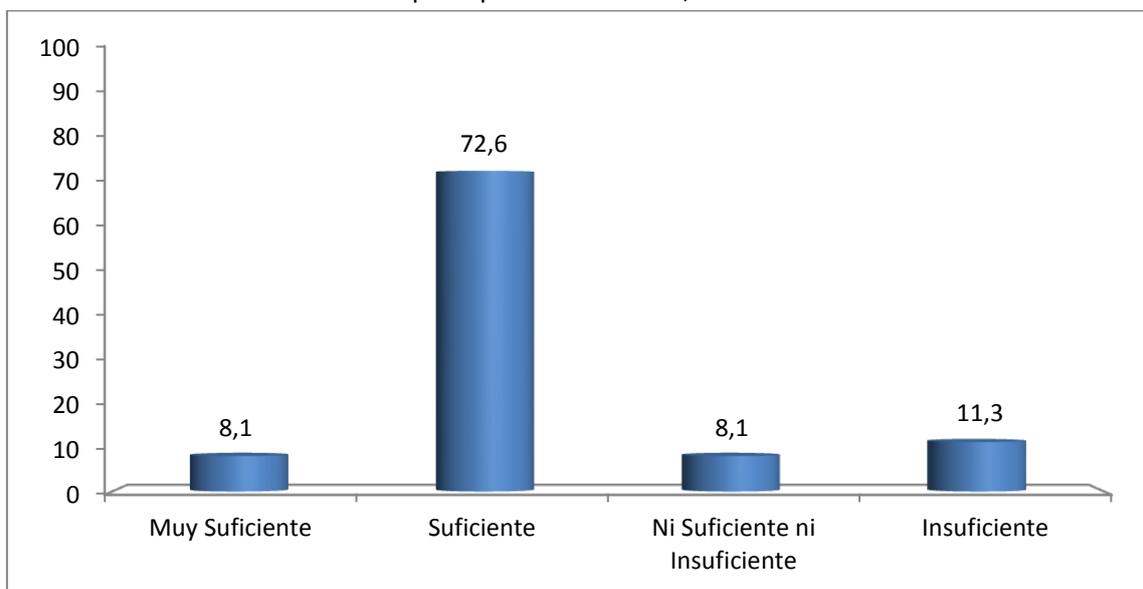


Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

Ejecución del gasto y presentación del proyecto

El presupuesto solicitado resultó para el 80% de los colectivos “Suficiente” o “Muy suficiente”.

Gráfico 7. Nivel de suficiencia del presupuesto solicitado, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de formularios del Programa (Lime Survey).

Entre los colectivos que calificaron el presupuesto como “Insuficiente” se mencionó su carencia para el pago de honorarios (2), para la compra de otros materiales no previstos (2) y para el pago de viáticos (1).

El impacto del proyecto en la comunidad es altamente valorado por parte de los colectivos. El 90% señala que existieron instancias de intercambio con la comunidad, al tiempo que el 94% destaca que ocurrieron cambios en la comunidad a partir del proyecto.

Por último, cabe destacar que prácticamente todos los colectivos (el 97%) señalan el interés por darle continuidad y por desarrollar el proyecto más allá del financiamiento otorgado. En este sentido, las actividades que se proyectan continuar son prácticamente las mismas que se han desarrollado mediante la financiación, es decir continuar con la realización de talleres, de actividades recreativas, deportivas y lúdicas, de trabajo con la comunidad y de elaboración de productos.

Respecto a cómo se continuarán financiando los proyectos, fueron mencionadas una variedad de situaciones. Entre las mismas destacan: el apoyo de las redes territoriales y de las instituciones locales, la recaudación de fondos (ejemplo: ventas, campeonatos, bonos, etc.), la financiación a través de otros programas o nuevamente desde Socioculturales, trabajo voluntario o mediante el cobro de una pequeña cuota a los participantes.

Articulación en territorio

Si se hace foco en el vínculo institucional en el territorio se destaca como relevante los apoyos recibidos por diferentes organismos públicos como ser Intendencias, alcaldías, SOCAT, Oficinas MIDES, entre otras, así como organizaciones no estatales presentes en el territorio. Estos vínculos han sido valorados por parte de los colectivos, como un aspecto fundamental para el buen desarrollo de los proyectos. En este sentido, el vínculo con la dirección y con los referentes del Programa ha sido otro de los aspectos correctamente evaluados, a pesar de que en algunos casos se resalta la necesidad de una mayor presencia en el territorio. Al respecto existe una visión dual referida a la autonomía existente en el desarrollo de los proyectos ya que por un lado es valorada como un punto fuerte asociado a la capacidad de innovar y de ser creativos, y por otro existe un reclamo de mayor apoyo y cercanía en las acciones ejecutadas.

Consideraciones finales

Pueden realizarse consideraciones en dos sentidos. En primer lugar, referentes al soporte en el que se encuentra el sistema de registro de las postulaciones de los proyectos. Los instrumentos empleados para el monitoreo del programa se aplican en un software (LimeSurvey) que posee limitaciones; entre las más importantes cabe mencionar la no complementariedad con el sistema utilizado en el MIDES. En este sentido se sugiere una incorporación a dicho sistema, a efectos de lograr una mayor integralidad y potencialidad de la información registrada.

Por otra parte, se hace necesaria la inclusión de una evaluación que contemple la visión de otros actores involucrados en el desarrollo del proyecto, de manera de lograr mayor consistencia en los resultados obtenidos por los colectivos. Ello posibilitaría, entre otras cosas, identificar la viabilidad de la continuidad de estos. Y permitiría dar respuesta a uno de los objetivos primordiales del Programa, que se basa en lograr la democratización del acceso a los bienes culturales, y, una vez logrado esto, su permanencia.

DIVISIÓN SOCIOLABORAL

Desde el año 2006, el MIDES desarrolla líneas de trabajo orientadas a la inclusión social a través del trabajo, en todo el territorio nacional. En el marco de la reestructura ministerial llevada a cabo en el 2013 los programas pasaron a depender de la DINADES-MIDES.

La mayoría de los programas que se describen a continuación busca favorecer la integración con el mundo del trabajo mediante políticas vinculadas a la economía social, promocionando proyectos de tipo asociativo, solidario y cooperativo. De esta manera, se prioriza la integración al mundo del trabajo a través de estrategias de tipo asociativas, colectivas y cooperativas, la promoción de la formalización y el uso de herramientas de crédito, capacitación para el trabajo, orientación laboral, asistencia técnica para la inclusión socio-económica y laboral, con la finalidad de consolidar al trabajo como eje vertebrador para la inclusión social y sustentable de las personas en la sociedad¹⁵³.

En los siguientes capítulos se analizan cinco programas: Uruguay Trabaja de la División de Trabajo Promovido; Cooperativas Sociales de la División Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos, Emprendimientos Productivos, Monotributo Social, Marca Social (ProVas), de la División de Emprendimientos Productivos y Redes.

¹⁵³ Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral del MIDES, 23/11/2015 Autor: MIDES. <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/58454/3/innova.front/direccion-nacional-de-economia-social-e-integracion-laboral-del-mides>

URUGUAY TRABAJA

Presentación del Programa

El programa Uruguay Trabaja (UT) comenzó a implementarse en el año 2008, está orientado a la inserción laboral de personas desocupadas de larga duración, pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Funciona a través de un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral, en el marco de los cuales sus participantes realizan trabajos transitorios de valor público por 30 horas semanales y por un período de hasta 8 meses, durante los cuales perciben un subsidio denominado “Apoyo a la Inserción Laboral”¹⁵⁴.

Para el logro de sus cometidos se utilizan dos dispositivos principales. Un dispositivo para ejecutar la tarea operativa, organizado en “cuadrillas” o grupos de trabajo que desarrollan actividades en instituciones públicas, y se efectúa bajo dos modalidades: Localidades y Ciudades¹⁵⁵. El otro dispositivo es el proceso socioeducativo acompañado de dos tipos de capacitaciones. Una capacitación específica que brinda asesoramiento en oficios vinculados al desarrollo de la tarea operativa, así como formación en informática (“Alfabetización Digital”), y una capacitación transversal compuesta de diferentes talleres temáticos orientados al conocimiento y el ejercicio de derechos, y a la promoción de una ciudadanía activa por parte de los participantes.

El objetivo general del Programa es *“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”*¹⁵⁶.

Como objetivos específicos el Programa se plantea:

- Brindar oportunidades de desempeño laboral transitorios en ámbitos de organismos públicos a 3.000 personas desocupadas por un período mayor a dos años y que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.
- Mejorar el ingreso económico de las 3.000 personas participantes, incorporadas mediante procesos de inscripción abiertos y sorteo público.

¹⁵⁴ Uruguay Trabaja se implementó en el marco del Plan de Equidad desde el componente Trabajo Promovido conjuntamente con el Programa "Objetivo Empleo" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En las ediciones referentes a este informe (2013-2014), el programa fue ejecutado por la DINADES del MIDES. El “Apoyo a la Inserción Laboral” está contemplado en la Ley 18.240.

¹⁵⁵ En la modalidad “Localidades”, los grupos se componen de 15 participantes y la duración es de 5 meses, mientras que en la modalidad “Ciudades” los grupos están integrados por un cupo máximo de 35 participantes y la duración es de 8 meses.

¹⁵⁶ Pliego Uruguay Trabaja, edición 2013 (pág. 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.
- Desarrollar - a través del trabajo y programas de formación- procesos socioeducativos que contribuyan al fortalecimiento de la empleabilidad de las y los participantes, integrando competencias transversales y específicas.
- Brindar instrumentos que favorezcan el conocimiento de los derechos y obligaciones en términos de ciudadanía (derechos laborales, de familia, sociales).
- Facilitar el acceso a servicios públicos locales de atención integral en las áreas de salud, violencia familiar y doméstica, conductas adictivas, entre otros.
- Promover vínculos solidarios y equitativos de género e inter-generacionales.

Uruguay Trabaja está dirigido a personas residentes en el país, mayores de 18 y menores de 65 años, que no hayan culminado ciclo básico, que se encuentren desocupados por un período de al menos dos años, y que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Para el ingreso al Programa se contemplan los siguientes requisitos:

- Mayoría de edad a la fecha de inscripción (18 años), hasta 65 años.
- Poseer nivel de escolaridad inferior al 3er. año del Ciclo Básico o su equivalente.
- 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 (se admite hasta 90 jornales de aportes laborales dentro ese periodo).
- Integrar hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

No podrán inscribirse ni participar en Uruguay Trabaja, las personas que estén en alguna de las siguientes situaciones¹⁵⁷:

- Quienes se encuentren en actividad o perciban subsidio por inactividad compensada, subsidio transitorio por incapacidad parcial, jubilaciones o pensiones servidas por instituciones de seguridad o equivalentes, nacionales o extranjeras, exceptuando pensiones por invalidez y de sobrevivencia.
- Los titulares o integrantes, aun sin actividad, de empresas activas registradas ante el BPS, en su caso, la Dirección General Impositiva.

En la edición 2014, y a partir de las modificaciones que se introducen a la Ley 18.240 en el año 2013, se prevén cupos específicos para población afrodescendiente, discapacidad, género, violencia, consumo de sustancias psicoactivas, entre otros.

¹⁵⁷Según se establece en la Ley 19.149, en su artículo 303 (se aplica desde la edición 2014). En la edición anterior (2013) se establecía una incompatibilidad para quienes hayan participado en el Programa "Trabajo por Uruguay" del PANES y en el Programa "Uruguay Trabaja"

En este sentido la Edición 2014 incluye en la convocatoria cuotas para personas con discapacidad, afrodescendientes y personas trans. Incluye también derivaciones de otros programas sociales que atienden temáticas diversas como ser consumo problemático de sustancias, violencia de género, reinserción de liberados del sistema penitenciario, jóvenes desvinculados del sistema educativo formal, integrantes de hogares atendidos por servicios especializados y asistentes a refugios.

A continuación se detallan las metas para el período analizado.

Resultados esperados para el 2013:

- 90% de los/as participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia carné de salud provisorio o definitivo.
- 75% de los/as participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.
- 90% de los/as participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.
- 70% de los/as participantes asisten por lo menos al 80% del total de jornadas.
- 75% de los/as participantes asisten al viaje de Turismo Social.
- 80% de los/as participantes sin primaria completa, culminan procesos de acreditación.
- 15% de los/as participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el programa.

Resultados esperados para el 2014:

- Hasta 15 personas en modalidad Localidades y hasta 35 en modalidad Ciudades por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, seleccionadas mediante procesos de inscripción y sorteo público, participan del Programa Uruguay Trabaja.
- Hasta 100 Acuerdos de Tarea en convenio con Organismos Públicos y/o de gestión pública para mejora y recuperación de espacios que contribuyen al desarrollo de destrezas y habilidades laborales.
- 70% de los/as participantes del Programa asisten por los menos al 80% del total de las jornadas operativas y de capacitación.
- 80% de los/as participantes sin primaria completa, culminan procesos de acreditación educativa durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 80 % de los/as participantes que hayan participado del componente acreditación de saberes en convenio con UTU logran el certificado correspondiente durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 80% de los/as participantes logran acreditación del componente Alfabetización Digital mediante acuerdo firmado con el Plan Nacional de Alfabetización Digital de Centros MEC, durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.
- 15% de los/as participantes acreditan inserción laboral formal, por un período no inferior a tres meses sin interrupción, hasta un año después de finalizado el Programa.
- 90% de los/as participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia y carné de salud provisorio o definitivo.
- 75% de los/as participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.
- 90% de los/as participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.

- 75% de los/as participantes asisten al viaje de Turismo Social.
- 90% de las personas que participan de Uruguay Trabaja y sufren violencia de género son asesoradas y vinculadas a redes de atención especializados.
- 90% de las personas que participan de Uruguay Trabaja y son usuarias de sustancias psicoactivas son asesoradas y derivadas a redes de atención especializados.
- Hasta 100 convenios conformados por participantes de entre 18 y 65 años, respetando los cupos establecidos por la Ley de Uruguay Trabaja.

En la sección correspondiente a los indicadores de resultados del programa se detallan los logros del programa en relación a estas metas.

Nota metodológica

El programa Uruguay Trabaja realiza un proceso de trabajo anual para cada una de sus ediciones. Desde la DINEM se realiza un seguimiento de dicho proceso delimitando algunas etapas, entre las cuales se encuentra el cálculo de la población objetivo¹⁵⁸, la implementación del formulario de diagnóstico y el formulario de medición de metas, y el procesamiento periódico de los principales indicadores de seguimiento que permitan reportar al equipo técnico de UT datos relevantes sobre la evolución del proceso de trabajo. Asimismo, para el período considerado el enfoque evaluativo se centró en la implementación de “cuotas” y “derivaciones” incorporadas en el año 2014 al programa.

En cada edición, desde UT se realiza un llamado a OSC y Cooperativas de Trabajo para que presenten una propuesta en pos de la implementación y ejecución del Programa. Asimismo, se realiza el llamado a los posibles participantes mediante difusión y convocatoria pública. Las personas inscriptas son evaluadas en relación a los requisitos planteados por el Programa, y mediante un sorteo se conforma una listado del que luego serán seleccionados los participantes del programa según el orden obtenido en el mismo.

En una segunda instancia, y una vez seleccionados los/as participantes del programa, los técnicos realizan una entrevista individual y completan el formulario de diagnóstico, lo que permite obtener información sobre el perfil de los participantes y de los grupos.

Además del diagnóstico inicial, el trabajo con los participantes implica el pasaje de lista de asistencia, lo que permite actualizar la información referente a participación, altas y bajas de cada grupo.

Al mismo tiempo, se implementan otros instrumentos que permiten la medición de metas así como la identificación sobre las prestaciones que se brindan a los participantes. Estos instrumentos son aplicados en dos oportunidades lo que permite ver avances y logros de los mismos.

¹⁵⁸ Para el cálculo de la población objetivo se utiliza la ECH, estimando los potenciales beneficiarios según la definición de población que realiza el Programa.

En los siguientes apartados se presenta la información referida al seguimiento del programa UT para sus ediciones 2013 y 2014. La misma se organiza en cuatro módulos: contexto, recursos, productos y resultados. Luego se dan a conocer los principales resultados de la evaluación orientada a la incorporación de cupos y derivaciones. Finalmente, se realizan algunas consideraciones generales referidas a las principales líneas de trabajo que se acordaron con los técnicos del Programa en términos de mejoras de sistemas de información y seguimiento del proceso de trabajo.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

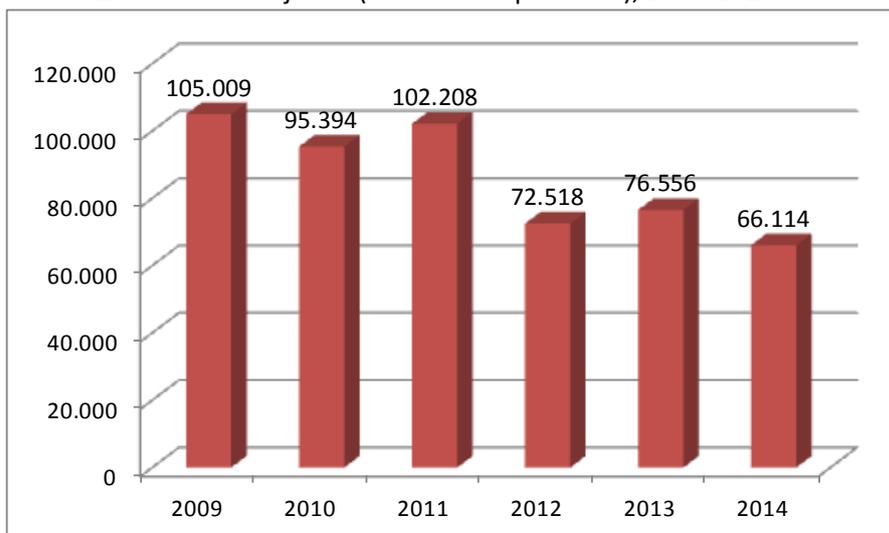
Contexto

Para cada edición del programa se realiza el cálculo de la población objetivo teniendo en cuenta lo siguiente: la condición de actividad, la falta de aporte a la seguridad social, el no cobro de pensión o jubilación, el tramo etario (población entre 18 y 65 años), el nivel educativo de Ciclo Básico del Secundario incompleto o menor (menos de 9 años de escolaridad) y por último, la vulnerabilidad del hogar a través del Índice de Carencias Críticas (ICC) inferior a los umbrales prefijados según región y cortes por ingresos per cápita diferenciado según cantidad de integrantes del hogar¹⁵⁹.

Los resultados muestran que la estimación de la población objetivo, para el 2013 de UT es de 76.556 personas y para 2014 de 66.114. En la siguiente gráfica se muestra la evolución de la población objetivo en el período 2009-2014.

¹⁵⁹ Estimación anual de la Población Objetivo de Uruguay Trabaja, con base en la ECH. Los umbrales del ICC y los cortes de ingresos es el mismo utilizado por AFAM PE.

Gráfico 1. Población Objetivo (cantidad de personas), 2009-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares (INE)

Como se puede apreciar la población objetivo del programa ha descendido considerablemente en el período 2009-2014 pasando de 105.009 personas a 66.114.

El perfil de la población no ha variado en las distintas ediciones del Programa. Principalmente se trata de mujeres entre los 30 y 49 años, con primaria completa, ocupadas, que no aportan al BPS, o de mujeres inactivas que realizan los quehaceres del hogar. En 2013 las mujeres representaron el 59,6% (45.612), y los varones el 40,4% (30.994). En el año 2014 se mantuvo esta relación con 58,7% (38.798) de mujeres, y 41,3% de varones (27.316). La franja etaria de 30 a 49 años involucra aproximadamente el 50% de la población objetivo.

A continuación se presentan los datos de la distribución de la población en el país. Al agrupar la misma en el territorio nacional en dos áreas, se observa que el área metropolitana¹⁶⁰ concentra el 51% (39.314) en 2013 y el 47% (31.074) en 2014; y el resto del país representa el 49% (37.242) en 2013 y el 53% (35.040) en 2014.

¹⁶⁰ Conformada por Montevideo, Canelones y San José.

Cuadro 1. Población objetivo según departamento, 2013-2014

Departamentos	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Montevideo	24.496	32,0%	19.247	29,1%
Canelones	12.825	16,8%	10.645	16,1%
Rivera	6.686	8,7%	5.766	8,7%
Salto	4.073	5,3%	3.029	4,6%
Cerro Largo	3.758	4,9%	4.572	6,9%
Tacuarembó	3.696	4,8%	3.690	5,6%
Artigas	3.621	4,7%	2.680	4,1%
Paysandú	2.527	3,3%	1.745	2,6%
Rocha	2.132	2,8%	1.848	2,8%
San José	1.993	2,6%	1.575	2,4%
Maldonado	1.829	2,4%	1.723	2,6%
Río Negro	1.630	2,1%	1.185	1,8%
Durazno	1.533	2,0%	1.445	2,2%
Florida	1.399	1,8%	1.295	2,0%
Soriano	1.395	1,8%	1.519	2,3%
Treinta y Tres	1.244	1,6%	1.469	2,2%
Lavalleja	698	0,9%	951	1,4%
Colonia	601	0,8%	1.468	2,2%
Flores	420	0,5%	262	0,4%
Total	76.556	100%	66.114	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares (INE)

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos-humanos y financieros- con los que cuenta el programa para su implementación¹⁶¹. El mismo permite observar que el programa cuenta con una serie de convenios- modalidad ciudades y modalidad localidades- . Los convenios en modalidad ciudades disminuyeron en dos casos entre los años 2013 y 2014 mientras que los convenios en modalidad localidades aumentaron en el período. El equipo central del Programa cuenta con una directora, 15 supervisores centrales, dos administrativos (dichos recursos se mantienen entre los años 2013 y 2014). Por otra parte, el Programa mantiene convenios con OSCs (26 en el año 2013 y 28 en el año 2014); de dichas organizaciones, en el año 2014, dependen: 103 coordinadores, 180 acompañantes sociales, 180 referentes operativos, 103 administrativos y 1.133 talleristas.

¹⁶¹ La información de recursos humanos que se presenta fue aportada por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado fueron proporcionados por la DIGESE del MIDES.

Cuadro 2. Recursos humanos del programa, 2013-2014

INDICADORES	2013	2014
Número de convenios		
Modalidad ciudades	79	77
Modalidad localidades	18	26
Total	97	103
Directora	1	1
Supervisores (centrales del programa)	15	15
Administrativos	2	2
Número de OSC convenientes	26	28
Coordinadores (convenios OSC)	97	103
Acompañantes sociales (convenios OSC)	176	180
Referentes Operativos (convenios OSC)	176	180
Administrativos (convenios OSC)	97	103
Talleristas (convenios OSC)	1.067	1.133

Fuente: DINEM-MIDES, con datos del programa Uruguay Trabaja

Respecto del presupuesto anual de Uruguay Trabaja es preciso señalar que, en pesos corrientes aumentó entre los años 2013 y 2014. En cambio, dicho presupuesto disminuyó en dólares corrientes. Asimismo, entre ambos años disminuyó la proporción del gasto del Programa con relación al presupuesto del MIDES, pasando de ser 8,81% a 7,93%.

Cuadro 3. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2013-2014

	2013	2014
En pesos corrientes	281.709.779	312.495.914
En dólares corrientes	13.011.999	12.677.319
Como % del presupuesto total MIDES	8,81%	7,93%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de DIGESE-MIDES

Productos

Inscriptos y Cupos

Para los años 2013 y 2014 el programa destinó un total de 3.035 y 3.085 cupos respectivamente para todo el país. En cuanto a los grupos de trabajo que se conformaron en ese período tampoco hubo variantes importantes, pasando de 97 a 103 grupos.

En la edición del año 2013 se inscribieron 14.541 personas en todo el país, de las cuales el 74,4% fueron mujeres. En el año 2014 las inscripciones fueron de 17.334 personas de las cuales un 72,7% eran mujeres.

Por otra parte, al analizar los datos considerando las modalidades del programa se observa que “Ciudades” incluye 13.045 personas para el 2013 y 14.972 para el 2014. En ambas ediciones se observa que la modalidad “Localidades” presenta mayor número de mujeres que en “Ciudades”, llegando a superar el 80% en los dos años analizados. En la modalidad “Ciudades” este dato no supera el 75% (73,5% y 71,5% para 2013 y 2014 respectivamente).

Cuadro 4. Cantidad de personas inscriptas según sexo y modalidad, 2013-2014

Sexo	2013		2014	
	Localidades	Ciudades	Localidades	Ciudades
Varón	274	3.456	471	4.262
Mujer	1.222	9.589	1.891	10.710
Total	1.496	13.045	2.362	14.972

Fuente: DINEM-MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares (INE)

Al observar la distribución territorial de los inscriptos, se observa que en ambas ediciones los departamentos de Montevideo y Canelones concentran la mayor proporción de personas, con un 33,3% para 2013 y un 32,5% para el año 2014.

Cuadro 5. Cantidad de personas inscriptas según departamento, 2013-2014

Departamento	2013		2014	
	Inscriptos	Porcentaje	Inscriptos	Porcentaje
Artigas	1.064	7,3%	1.395	8,0%
Canelones	2.002	13,8%	2.629	15,2%
Cerro Largo	663	4,6%	869	5,0%
Colonia	251	1,7%	301	1,7%
Durazno	586	4,0%	542	3,1%
Flores	163	1,1%	166	1,0%
Florida	274	1,9%	324	1,9%
Lavalleja	289	2,0%	404	2,3%
Maldonado	462	3,2%	649	3,7%
Montevideo	2.834	19,5%	2.996	17,3%
Paysandú	942	6,5%	1.179	6,8%
Río Negro	410	2,8%	508	2,9%
Rivera	985	6,8%	1.167	6,7%
Rocha	448	3,1%	468	2,7%
Salto	1.056	7,3%	1.395	8,0%
San José	527	3,6%	501	2,9%
Soriano	394	2,7%	416	2,4%
Tacuarembó	855	5,9%	1.057	6,1%
Treinta y Tres	336	2,3%	368	2,1%
Total	14.541	100%	17.334	100

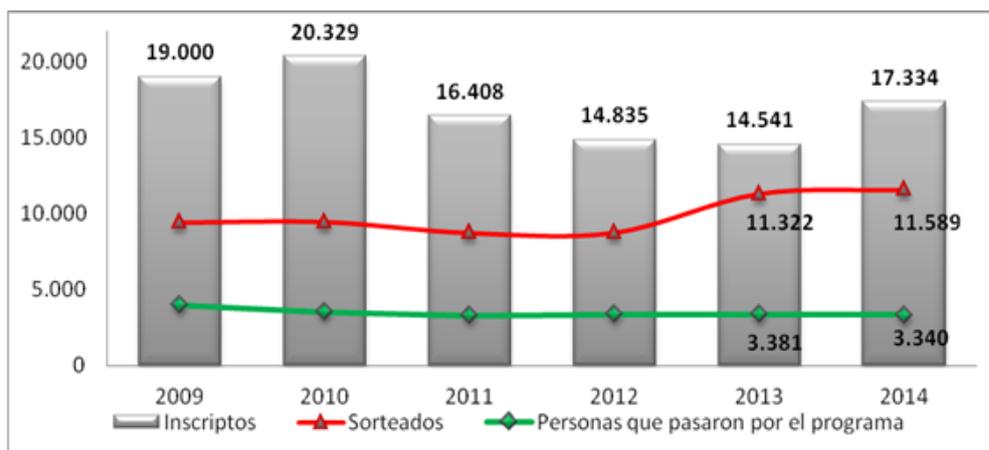
Fuente: DINEM-MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares (INE)

Participantes

Si se consideran los más de catorce mil inscriptos de 2013 para los 3.000 cupos disponibles por edición, puede decirse que UT cubrió una quinta parte de su “demanda” (21%). En tanto que

para 2014 la cobertura alcanzada fue de 17,8%. En ediciones anteriores el porcentaje era similar con un máximo de 21% en 2012 y un mínimo de 16% en 2010.

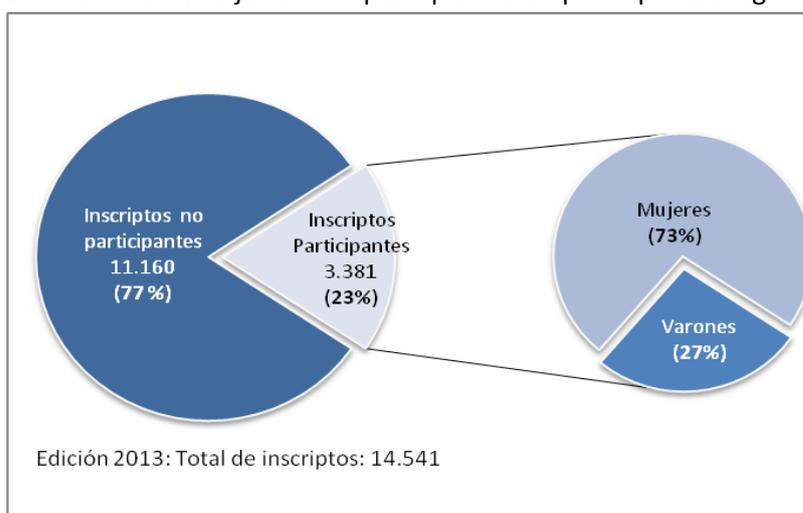
Gráfico 2. Relación entre los inscriptos, sorteados y personas que pasaron por el programa, 2009-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

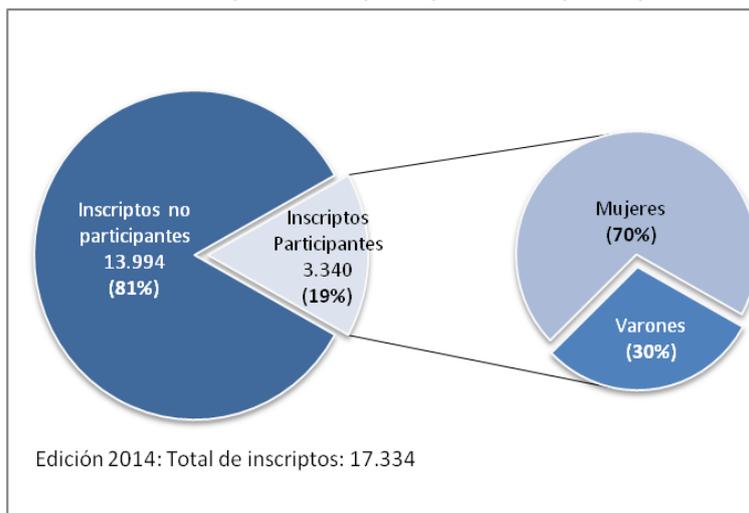
El siguiente gráfico muestra el porcentaje de participantes en relación a la cantidad de inscriptos para los años analizados. Luego se representa con gráficos la distribución por sexo, donde se observa la amplia presencia de mujeres.

Gráfico 3. Porcentaje de inscriptos que fueron participantes según sexo, 2013



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Gráfico 4. Porcentaje de inscriptos que fueron participantes según sexo, 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

En el siguiente cuadro se puede ver que el número de participantes por departamento es similar para el período analizado, encontrándose la mayor baja interanual en Montevideo con 239 casos. Otros departamentos que registran baja de participantes son Río Negro, Rivera, Rocha y Colonia, con una variación menor a los 15 participantes. En tanto los restantes departamentos registran un aumento, principalmente Canelones con 50 participantes más que en 2013.

Cuadro 6. Cantidad de participantes según departamento, 2013-2014

Departamento	Participantes	
	2013	2014
Artigas	202	209
Canelones	522	572
Cerro Largo	131	162
Colonia	85	84
Durazno	114	114
Flores	41	43
Florida	57	60
Lavalleja	67	82
Maldonado	73	73
Montevideo	968	729
Paysandú	146	183
Río Negro	84	73
Rivera	151	146
Rocha	119	109
Salto	194	205
San José	115	131
Soriano	75	94
Tacuarembó	154	175
Treinta y Tres	83	96
Total	3.381	3.340

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Al analizar la distribución por sexo, edad y nivel educativo se encuentra que no hay grandes cambios entre el perfil de los participantes en un año y otro. Son mayoritariamente mujeres (en torno al 70%); para el año 2013 el 48,9% de los participantes es menor de 30 años, en tanto para el año 2014 este guarismo se ubica en el 51%. En cuanto al nivel educativo, no se registran casi variaciones de un año a otro siendo el grupo más frecuente el de participantes con primaria completa.

Cuadro 7. Perfil de los participantes, por sexo edad y nivel educativo, 2013-2014

	Participantes			
	2013		2014	
Sexo	Casos ¹⁶²	Porcentaje	Casos ¹⁶³	Porcentaje
Varón	905	26,8%	990	29,6%
Mujer	2.476	73,2%	2.350	70,4%
Total	3.381	100%	3.340	100%
Tramos etarios				
18 - 29 años	1.654	48,9%	1.702	51,0%
30 - 49 años	1.380	40,8%	1.310	39,2%
50 - 65 años	347	10,3%	326	9,8%
Total	3.381	100%	3.338	100%
Nivel educativo				
Primaria incompleta	628	18,6%	625	18,8%
Primaria completa	1.569	46,4%	1.549	46,5%
Ciclo básico secundaria incompleta	1.184	35,0%	1.153	34,7%
Total	3.381	100	3.327	100

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Como se mencionó anteriormente, en el año 2014 UT integró en su selección cuotas para diferentes perfiles de población. En este sentido se procuró incluir la participación de un 8% de personas afrodescendientes, un 4% de personas con algún tipo de discapacidad y un 2% de personas trans.

Respecto a la distribución de cuotas del programa según los inscriptos, de un total de 17.334 personas, se inscribieron 3.715 personas afrodescendientes, 258 personas con algún tipo de discapacidad y 130 personas trans.

Al analizar la distribución de cuotas para los participantes, el programa destinó 247 cupos a personas afrodescendientes, 123 cupos para personas con discapacidad y 62 para personas trans, lo que totaliza un total de 432 cupos.

Al comparar los cupos previstos y los participantes que efectivamente estuvieron en UT, la cuota para personas afrodescendientes fue ampliamente superada. De los 247 cupos previstos

¹⁶²En la edición 2013 no se cuenta con información de participación de un grupo (Lascano Rocha).

¹⁶³No se cuenta con datos de participación 2014 para dos personas en la edad y 13 personas en la educación.

participaron 696 personas afrodescendientes, mostrando que 449 participantes de la misma condición étnica ingresaron al programa por fuera del sistema de cuotas. Respecto a la participación de personas con discapacidad y personas trans la cuota fue levemente superada. El siguiente cuadro resume el proceso acumulado de la distribución de las cuotas en relación a las distintas etapas del proceso de inscripción, selección y participación en el programa. Si se observa la cantidad de inscriptos que presenta características para ingresar por alguna de las cuotas, y de éstos las personas aceptadas, más del 60% de los inscriptos está en condiciones de participar. Finalmente las personas que efectivamente ingresan al Programa ya sea por cuota o por posición en el sorteo varían entre 18,7% y 49,2% con respecto a los inscriptos según la cuota considerada.

Cuadro 8. Distribución de cupos previstos según cuotas. Total de cupos: 3085, 2014¹⁶⁴

	Cuotas	Inscriptos	Aceptados		Participantes	
		Casos	Casos	Porcentaje en relación a Inscriptos	Casos	Porcentaje en relación a Inscriptos
Afro	247	3.715	2.397	64,5	696	18,7%
Discapacidad	123	258	164	63,6	131	50,8%
Trans	62	130	83	63,8	64	49,2%

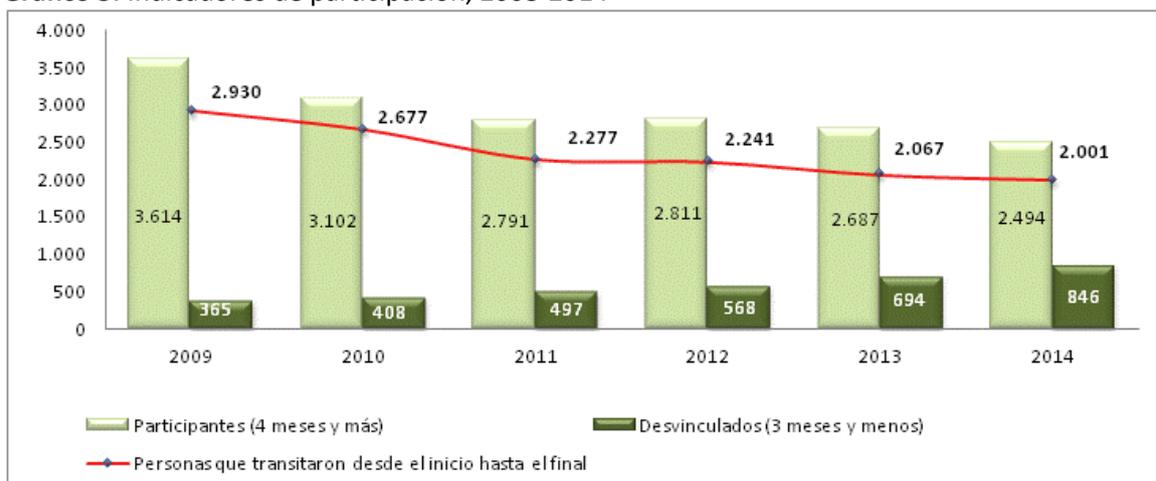
Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Las personas más jóvenes son aquellas que se desvinculan del Programa con más frecuencia, siendo las tasas de jóvenes (18 a 29 años) de un 23% de desvinculación en ambas ediciones, frente al 15% de las personas de mayor edad (50 a 65 años). Al observar por nivel educativo no se observan grandes diferencias en lo que refiere al abandono. En el 2013, se constata que entre quienes tienen primaria incompleta un 19% abandonó el programa, mientras quienes cuentan con secundaria un 21% lo hizo.

En el siguiente gráfico se muestran los niveles de permanencia de los participantes en el Programa. Las barras del siguiente gráfico muestran los participantes que permanecieron cuatro meses o más en el programa y quienes se desvincularon del mismo, o sea quienes estuvieron menos de tres meses. El gráfico de línea muestra que al considerar el período histórico desde el inicio del Programa existe un alto número de participantes que transitaron desde el inicio hasta el final del ciclo anual propuesto por UT.

¹⁶⁴ Las columnas de inscriptos, aceptados y participante no deben sumarse ya que una persona puede tener más de una de las características consideradas.

Gráfico 5. Indicadores de participación, 2008-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Para finalizar, en el siguiente cuadro se presenta una síntesis de la evolución de los principales indicadores utilizados para realizar el seguimiento y monitoreo de Uruguay Trabaja.

Cuadro 9. Evolución histórica de inscriptos, sorteados, cupos y participantes, 2009-2014

Indicadores	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inscriptos	19.000 ¹⁶⁵	20.329	16.408	14.835	14.541	17.334
Sorteados ¹⁶⁶	9.424	9.465	8.733	8.751	11.322	11.589
Cupos	3.859	3.195	2.995	3.125	2.995	3.085
Personas que pasaron por el programa	3.979	3.510	3.288	3.379	3.381	3.340
Participantes (4 meses y más)	3.614	3.102	2.791	2.811	2.687	2.494
Desvinculados (3 meses y menos)	365	408	497	568	694	846
Personas que transitaron desde el inicio hasta el final	2.930	2.677	2.277	2.241	2.067	2.001

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (UT-Informática-DINEM)

Resultados

A continuación se presentan indicadores de resultados del Programa, teniendo en cuenta la medición de las metas y los resultados de la evaluación orientada a conocer el funcionamiento de la implementación de cupos y derivaciones para el edición 2014.

Como se mencionó al inicio, en el diseño y planificación de UT se plantean una serie de metas anuales. La implementación de los mecanismos necesarios para medir el avance y logro de estas metas implica que cada técnico, al inicio del período de actividades, elabore un plan de trabajo con los participantes sobre las principales temáticas que se van a abordar durante los meses de trabajo conjunto.

¹⁶⁵Dato aproximado según estimación del programa.

¹⁶⁶En la edición 2012 se realizan ajustes en el sistema informático para agilizar la comunicación con BPS en la verificación de los requisitos de ingresos y en 2014 se reajusta para incorporar las cuotas y derivaciones.

Entendiendo al cumplimiento de metas como un logro del Programa en términos de implementación, se presentan a continuación algunos indicadores que dan cuenta de los resultados finales del proceso de trabajo.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados globales (en porcentajes) del cumplimiento de metas para las ediciones 2013-2014. Las metas logradas son las referentes a asistencia de las actividades superando la meta fijada para la edición 2013 (98%)¹⁶⁷, bajando al 54% en 2014¹⁶⁸. Asimismo, la meta de “tratamiento dental iniciado” llega al 84% en 2013 y 80% en 2014, siendo el umbral a alcanzar el 75%.

Entre las metas que presentaron mayores dificultades para su consecución, se encuentra la “acreditación en primaria”, con un umbral esperado del 80% de los participantes con primaria incompleta. El logro de esta meta alcanza sólo a un 8% en 2013 y 7% en 2014. Cabe señalar también que, un porcentaje algo mayor de dicha población permanece en proceso sin cumplir la acreditación dentro de los meses de participación del Programa: 27% y 38% respectivamente.

La meta relacionada a la obtención de documentación vigente también presenta ciertos niveles de dificultad. La obtención del carné de salud presenta una leve caída de una edición a otra (79% en 2013 y 76% en 2014), no llegando a cumplir con el 90% propuesto. Es de destacar que todos los participantes tienen el apoyo del equipo técnico para la consecución de al menos una documentación¹⁶⁹.

La meta de “diagnóstico oftalmológico realizado para todos los participantes”, llega al 49% y 57% para los años 2013 y 2014 respectivamente, lo que indica que no se logró un porcentaje significativo con relación al umbral esperado del 90%. Por otra parte un 86% en el 2013 y un 89% en el 2014 obtuvieron el subsidio del BPS para la obtención de lentes de receta.

En “turismo social” se ha evolucionado hacia la consecución de la meta (75%), con 51% en 2013 y 59% en 2014, aunque permanece aún por debajo del umbral esperado.

¹⁶⁷ Representa la más alta consecución desde 2011 (79%) y 2012 (80%).

¹⁶⁸ La meta a alcanzar es del 70% de los participantes que asistieron al programa en al menos 80% de las jornadas.

¹⁶⁹ En este informe se ha considerado como caso positivo la obtención efectiva de la documentación, sin considerar si esta se encuentra en proceso de tramitación.

Cuadro 10. Porcentaje de cumplimiento de metas, 2013-2014

METAS		2013	2014
Hasta 35/15 personas por convenio en situación de vulnerabilidad socioeconómica, seleccionadas mediante procesos de inscripción y sorteo público, participan del Programa Uruguay Trabaja.	Complejidad de cupos	100%	100%
	Asistencia en jornadas operativas	-	60%
70% de los/as participantes del Programa asisten por los menos al 80% del total de las jornadas operativas y de capacitación.	Asistencia en jornadas de capacitación	-	45%
	Asistencia Total	98%	54%
	Primaria		
80% de los/as participantes sin primaria completa, culminan procesos de acreditación educativa durante la implementación del Programa Uruguay Trabaja.	Acreditó	8%	7%
	Permanece en Proceso	27%	38%
	Secundaria		
	Acreditó	0%	1%
90% de los/as participantes con la siguiente documentación vigente: cédula, credencial cívica, carné de asistencia carné de salud provisorio o definitivo.	Permanece en Proceso	2%	3%
	Carne de Salud	79%	76%
	Credencial Cívica	33%	8%
75% de los/as participantes con tratamiento en salud odontológica iniciado.	Carne de Asistencia del MSP	63%	59%
	Diagnóstico Dental	46%	46%
	Tratamiento Dental Iniciado	84%	80%
90% de los/as participantes con diagnóstico oftalmológico realizado.	Diagnóstico Oftalmológico	49%	57%
	Lentes subsidiados por BPS	86%	89%
75% de los/as participantes asisten al viaje de Turismo Social.	Turismo Social	51%	59%

Fuente: DINEM-MIDES con base en Registros digitales de inscripción (UT-Informática-DINEM)

Resultados de Evaluación

La evaluación del Programa para la edición 2014 buscó dar cuenta de la modificación de la Ley N° 18.240, ya mencionada, con relación a la incorporación de cupos para participantes con características particulares vinculadas a factores que acentúan su situación de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo. En particular, se buscó dar cuenta de los nuevos aspectos de implementación que la Ley supuso, con el fuerte componente de articulación con otros Programas y Direcciones del MIDES. A su vez, se buscó indagar en los resultados en términos del objetivo general que orienta el Programa en relación con la mejora de las competencias (específicas y transversales) orientadas al trabajo de los participantes.

Se llevó adelante una evaluación de índole cualitativa y se basó en la realización y el análisis descriptivo de entrevistas en profundidad. Dichas entrevistas fueron realizadas a referentes de UT y de los programas y unidades de gestión que involucran a los cupos especiales: Violencia Basada en Género, Uruguay Crece Contigo, Departamento de Articulación con el Sistema Penal, Junta Nacional de Drogas, Cercanías, Jóvenes en Red, Programa Nacional de

Discapacidad (PRONADIS) y Perspectivas Transversales-. Asimismo, se entrevistó a integrantes de equipos técnicos de diferentes departamentos: Canelones, Cerro Largo, Montevideo, Paysandú y Tacuarembó.

En general, todos los entrevistados valoraron positivamente la posibilidad de que se integren cupos específicos en UT, porque se visualiza como una oportunidad para la inserción social de estas poblaciones específicas. Sin embargo, todos los entrevistados señalaron que el programa no se ajustó ni reglamentó lo suficiente para incorporar la modalidad de cupos. Las condiciones organizativas y reglamentarias no estuvieron dadas desde el inicio y se fueron generando durante la implementación de esta nueva modalidad. Esto significó que el programa en muchos casos no se ajustara a los requerimientos de cada población.

A pesar de la valoración positiva sobre el Programa y la posibilidad de incorporar cupos, los entrevistados señalaron diversas dificultades que se presentaron en la edición 2014 esencialmente atribuidas al hecho de que se trató de la primera experiencia que incorporó la modalidad "cupos". Las dificultades señaladas fueron: i) falta de información clara y precisa sobre el Programa UT y sobre la implementación de los cupos entre los programas y oficinas que derivan, ii) demoras en la implementación de los cupos, iii) dificultades con el proceso de implementación del Programa para personas con discapacidad, vi) tensión entre los objetivos particulares de los programas prioritarios y los requisitos formales de ingreso y tránsito por el programa UT, iv) dificultad para lograr una buena articulación y trabajo conjunto entre los programas y el equipo de UT. A su vez, se destaca la necesidad de capacitación y sensibilización a equipos técnicos de UT y de las OSC.

Por otra parte, se hallan resultados referidos a las posibles mejoras en las competencias de las personas que transitan por UT. Con relación a la adquisición de competencias específicas por parte de los participantes de UT, se identifican diversas percepciones. En general, los técnicos entrevistados señalan que los participantes logran apropiarse de la capacitación específica que se les brinda. Sin embargo, varios de los técnicos consultados manifiestan que son pocos los participantes que luego se dedican a trabajar en lo que aprendieron durante el programa.

En cuanto a la relación entre las capacitaciones brindadas por el Programa y la demanda del mercado de trabajo de la zona, algunos entrevistados señalaron que el ajuste entre ambas no fue el adecuado. De esta forma, las capacitaciones que brinda el programa parecen no contemplar la demanda de trabajo local.

Tal como se ha constatado en anteriores evaluaciones de UT, la gran mayoría de los técnicos entrevistados también señalan que los participantes adquieren competencias transversales en su tránsito por el programa. Se manifiesta que incorporan capacidades de relacionamiento y de convivencia, así como habilidades para mejorar el trato con compañeros y jerarquías. A pesar de esto, varios entrevistados señalan que las nuevas competencias que adquieren no son suficientes para que los participantes puedan acceder a un trabajo formal digno.

En relación con la valoración del trabajo formal por parte de los participantes, algunos entrevistados manifiestan que se logra concientizar sobre los beneficios del trabajo formal, pero que la informalidad continúa ofreciendo ciertas ventajas que la formalidad no ofrece

(flexibilidad de horarios, ingresos para el “día a día”). También se señala que en algunos casos existe el miedo a no poder sostener un trabajo formal, o que las condiciones de estos trabajos no sean las esperadas.

Consideraciones finales

Como ya se mencionó en informes anteriores, el programa Uruguay Trabaja se encuentra en una situación favorable en términos organizativos respecto a otros programas del MIDES, ya que ha logrado importantes avances para su planificación anual en lo que respecta al diseño del programa, la definición de la población objetivo, el planteamiento de objetivos generales y específicos y la formulación de metas.

En cuanto a la población objetivo del Programa vale realizar alguna puntualización. Con respecto a la “situación laboral” que deben tener los postulantes es de señalar que si bien la definición de la población objetivo hace referencia a los desocupados de larga duración (desempleados de dos años y más), al momento de los controles con BPS se toma en cuenta el no aporte a la seguridad social en los dos últimos años. En este es de considerar que la situación de desocupación de larga duración en la definición de la población objetivo parece estar dirigida a un espectro más amplio que abarca también a los ocupados informales (no tienen aportes al BPS), e incluso a los inactivos.

Referente a las metas, si bien en el 2014 se incluyeron nuevas, sería recomendable establecer con relación a qué denominador se mide el avance o logro de las mismas. Desde los documentos del Programa no surge si dicha relación es con base en el total de participantes o de quienes carecen del beneficio planteado en la meta. Estos temas y la forma de cálculo están pendientes de definición y validación con el equipo técnico del Programa.

Para finalizar, cabe comentar que el programa ya cuenta con experiencia de sistematización de la información que permite dar cuenta de los principales indicadores y valorar el cumplimiento de varios de sus objetivos. En este sentido, también en este punto se ubica en una buena situación para el desarrollo de otro tipo de registros más avanzados, y para posibilitar análisis que permitan establecer el impacto diferencial de este programa en sus participantes, así como el estudio específico de las trayectorias vitales de los mismos.

Además cuenta con un proceso de trabajo que está sistematizado, con diferentes etapas incluidas en el SMART.

En lo que sigue se detallan algunas de las actividades y proyecciones de líneas de trabajo acordadas con los técnicos del Programa referente a la mejora de sistemas de información e indicadores de seguimiento:

- Mejoras en términos de desarrollo y aplicación del formulario de inscripción de UT, vinculadas a georreferenciación.

- Revisión de la forma de registro e inscripción en las cuotas de postulantes de personas con discapacidad, afrodescendientes y trans.
- Implementación de derivaciones y validaciones automáticas; esto vinculado a chequeos con el BPS, y a derivaciones de personas con discapacidad a la Dirección del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS).
- Implementación y mejoras en la bandeja de supervisión en Formulario de Diagnóstico.
- Generación de un formulario de egreso que genere información para posteriores evaluaciones de trayectorias de los participantes.

COOPERATIVAS SOCIALES

Presentación del Programa

El programa Cooperativas Sociales (CS) promueve proyectos colectivos y asociativos de trabajo que permitan la inserción laboral de las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social. La creación de puestos de trabajo se desarrolla en forma colectiva, para posibilitar la oportunidad de desarrollo e inclusión social a sus integrantes y la generación de ingresos en forma digna¹⁷⁰.

La figura de “cooperativas sociales” existente en la órbita del MIDES, fue creada por Ley, por iniciativa del Ministerio, en Junio de 2006 (Ley N° 17.987). El programa comienza a funcionar en enero de 2007¹⁷¹.

El actual Departamento de Cooperativismo¹⁷² es responsable de la creación, seguimiento y control de las cooperativas sociales y de los grupos pre-cooperativos (es decir, de los grupos en proceso de conformarse como cooperativas sociales). Desde su creación el Programa no ha tenido modificaciones sustanciales en su diseño, sin embargo desde el año 2012 se ha planteado metas asociadas a la generación de mayor autonomía de los grupos cooperativos, y de mejora de su inserción en el sector privado.

El Programa tiene por cometido propiciar la inclusión socio-laboral de personas en situación de vulnerabilidad a través de la formación de cooperativas que generen ingresos formales. Asimismo, el programa posee una serie de objetivos específicos:

- Promover la generación de puestos de trabajo sustentados en los pilares de autogestión, democracia, solidaridad y ayuda mutua.
- Fomentar la interrelación y generación de redes dentro del movimiento cooperativo.
- Fortalecer a los grupos pre-cooperativos y a las cooperativas en su formación técnica y profesional.
- Mejorar las condiciones de acceso al crédito para las cooperativas sociales con las instituciones vinculadas al departamento de cooperativismo: Microfinanzas Banco república oriental del Uruguay (BROU), Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC), Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOOP).

Las actividades que desarrolla el programa son: 1) Difundir las características de las cooperativas sociales como oportunidad de inserción laboral entre 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)

¹⁷⁰ <http://www.mides.gub.uy/63114/planes-y-programas>.

¹⁷¹ Ministerio de Desarrollo Social. Memoria 2006.

¹⁷² Perteneciente a la División Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos.

Recibir, asesorar y/o derivar a personas o grupos de acuerdo a su demanda; 4) Capacitar a los grupos pre cooperativos; 5) Formalizar a los grupos pre cooperativos; 6) Acompañar, asesorar y realizar el control social y económico de las cooperativas sociales (tiene a su cargo el Registro Nacional de 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 revisiones en las condiciones de acceso al crédito de las cooperativas; 11) Adecuar los estatutos al decreto reglamentario a través de convenios con instituciones del ámbito cooperativo¹⁷³.

La población objetivo del programa está definida como grupos de personas de al menos 5 integrantes, de los cuales el 75% se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Deberán contar con un proyecto económicamente viable y sostenible en el tiempo. Según establece la Ley N° 18.407: "Podrán ser socios las personas físicas mayores de edad y las personas menores de edad o incapaces por medio de sus representantes legales, ya sean los padres, tutores o curadores, no requiriéndose en ningún caso autorización judicial".

Nota metodológica

Desde el inicio del Programa, la DINEM y el Departamento de Cooperativismo han llevado adelante una línea de trabajo en pro de proyectar el monitoreo y seguimiento de los principales indicadores que hacen al desempeño del departamento y de las CS.

El Programa propone una alternativa para la inclusión socio-laboral de la población vulnerable a través de la creación de Cooperativas Sociales. En este sentido, las diferentes etapas del proceso de trabajo se dividen en diferentes líneas, algunas vinculadas a la promoción del Programa, otras al proceso de desarrollo, y otras a aspectos jurídicos y legales de las cooperativas.

La primera etapa del proceso conlleva la presentación de un proyecto grupal de trabajo compuesto por cinco o más personas, donde se estudia su viabilidad económica y social, incluyéndose una entrevista y una evaluación de la vulnerabilidad social de cada uno de sus integrantes¹⁷⁴. Además se les informa a los grupos sobre derechos y obligaciones de las Cooperativas Sociales, y se indaga sobre la viabilidad y sustentabilidad del proyecto.

La siguiente etapa del proceso consiste en la conformación de los llamados "grupos pre-cooperativos", en los que los técnicos imparten varias instancias de capacitación referentes a la gestión de las CS, así como a aspectos legales y formales de los grupos. Cuando se ha cumplido el proceso y la cooperativa está apta para su formalización se transita a la etapa de conformación de los estatutos. En esta etapa se firma una declaración jurada de los ingresos

¹⁷³En Diseño y Planificación de Programas de la DINADES.

¹⁷⁴El acceso al programa y la solicitud de entrevista puede realizarse por diferentes medios (vía correo electrónico, teléfono o en oficinas del MIDES de todo el país) y en cualquier día del año.

del hogar de cada integrante del grupo y se formaliza jurídicamente la Cooperativa Social. Otra de las condicionantes refiere a que el grupo debe contar con al menos un futuro cliente, ya sea de contratación para compra de sus productos o de los servicios que ofrece.

Hasta el año 2014 el equipo técnico del programa contaba con registros administrativos de las cooperativas y de los integrantes en planillas electrónicas. El primer paso para iniciar el proceso de incorporación en el SMART fue la realización de una carga de datos con los registros históricos con los que contaba el Programa.

Los indicadores presentados en este informe fueron calculados con el procesamiento de la primera etapa de registros del SMART (período 2013 - 2014). En posteriores desarrollos se ingresarán nuevos módulos de información que permitan dar cuenta del proceso de trabajo que realizan los técnicos¹⁷⁵.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El programa Cooperativas Sociales prevé algunas exigencias mínimas que hacen a la selección de los candidatos de la población objetivo:

En cuanto a los integrantes:

- Mayores de 15 años.
- 75% del grupo en situación de vulnerabilidad económica.
- Personas vulnerables por razones de etnia, exclusión social, desocupación, trabajo informal, entre otras.

En cuanto al grupo pre-cooperativo:

- Al menos cinco personas.
- Con un proyecto que incluya algún servicio o producto a desarrollar.
- Con al menos un potencial cliente.

Como ha sido señalado en los Informes MIDES anteriores, en el período 2013-2014 no es posible estimar la población objetivo, dado que la definición, según los criterios establecidos por el programa, es muy amplia.

Como otros indicadores de contexto, los siguientes párrafos presentan algunos datos que pueden resultar útiles para complementar la información de este informe. Como fuente principal se utilizó la Base de Cotizantes del BPS¹⁷⁶.

¹⁷⁵El sistema permite realizar la carga de registros del trabajo diario de los equipos técnicos del Programa de Cooperativas Sociales. Además, brinda información actualizada sobre la cantidad de intervenciones efectuadas, la caracterización de los/las usuarios/as y las prestaciones realizadas.

¹⁷⁶Si bien no corresponde estrictamente al período analizado en este informe, se presentan como indicadores que sería relevante poder actualizar, dado que en el año 2012 se accedió por última vez a la información.

El total de personas que cotizaron al menos un día, por Cooperativas Sociales en BPS, en el período 2006-2012 es de 6.536. Un 63% son mujeres y un 37% varones; un 50% son menores de 39 años, y un 22% se encuentra en el tramo etario de 40 a 49 años.

Por otra parte, en el año 2011 la mitad de las Cooperativas Sociales que estaba activa (45%)¹⁷⁷ llegó a incorporar 952 personas nuevas en sus planillas de trabajo. Si bien es un dato significativo, los registros no permiten conocer la calidad del trabajo en cuanto a permanencia en el puesto laboral y/o carga horaria por la que cotizan, entre otros datos relevantes.

Recursos

A continuación se presenta la cantidad de personas, según rol o área de trabajo, con las contó el programa para su implementación, así como el presupuesto ejecutado por año para el período analizado. El siguiente cuadro permite constatar que el programa contó con un total de 66 recursos humanos durante el año 2014, 12 recursos más que en el año 2013. Durante el año 2014 el programa contó con un coordinador, con un equipo central compuesto por 15 técnicos sociales, tres técnicos del área económica y dos referentes en materia jurídica notarial. En dicho año, el programa mantuvo convenios con cinco OSC, las cuales contaban con seis administrativos y 34 técnicos.

Cuadro 1. Recursos humanos, 2013-2014

INDICADORES	2013	2014
Coordinador del programa	1	1
Equipo técnico social central (excepto Área Jurídica y Notarial)	15	15
Equipo técnico económico central(excepto Área Jurídica y Notarial)	3	4
Auditorías de cooperativas (técnicos área social y económica)	4	4
Área Jurídica y Notarial	1	2
Administrativos OSC	4	6
Equipo técnico OSC	26	34
Total	54	66
Número de OSC convenientes	4 ¹⁷⁸	5 ¹⁷⁹

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del programa Cooperativas Sociales

El siguiente cuadro permite constatar que el presupuesto del programa se incrementó entre los años 2013 y 2014, tanto en pesos constantes como en dólares constantes. Asimismo, se registró un incremento del presupuesto en relación al presupuesto total del MIDES: en el año 2013 dicho gasto representaba un 0,44% mientras que en el año 2015 se incrementó a 0,55%.

Cuadro 2. Presupuesto Ejecutado, 2013-2014

¹⁷⁷ Corresponde a 93 de 204 Cooperativas Sociales.

¹⁷⁸ El inicio de actividades de las OSC fue dispar, tres en el primer trimestre y una en el último.

¹⁷⁹ El inicio de actividades de las OSC fue dispar, cuatro en el primer trimestre y una en el último.

	Presupuesto Ejecutado	
	2013	2014
En pesos corrientes	14.100.859	21.727.524
En dólares Corrientes	651.309	881.441
En relación al presupuesto del MIDES	0,44%	0,55%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de DIGESE – MIDES

Productos

En el presente apartado se presentan algunos indicadores de producto, que dan cuenta de la implementación del Programa en los años considerados (2013 - 2014) tanto para las Cooperativas Sociales creadas en ese período como aquellas creadas antes y que permanecen activas.

La cantidad de CS creadas desde 2006 hasta el 2014 es de 374, de las cuales 338 permanecen activas al 2014. Se observan dos momentos de gran impulso de creación: en el primer año de implementación de la Ley (2007) y en 2013. En el periodo 2013-2014 fueron creadas 104 Cooperativas Sociales (70% en el año 2013).

Cuadro 3. Cantidad de Cooperativas Sociales según estado de situación por año de creación, 2007-2014

Año ¹⁸⁰	Estado de situación ¹⁸¹		Creadas (Total)
	Activas (de alta)	De baja	
2007 ¹⁸²	64	31	95
2008	26	5	31
2009	27	0	27
2010	19	0	19
2011	32	0	32
2012	66	0	66
2013	73	0	73
2014	31	0	31
Total	338	36	374

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros en el SMART

El 33% de las Cooperativas tienen registrado el domicilio fiscal en el departamento de Montevideo, el 10 % en Canelones y el 9% en Paysandú.

¹⁸⁰ Las Cooperativas Sociales tienen una fecha de creación jurídica, desde la misma están habilitadas para la actividad. Esta se registra en el Acta Constitutiva y aquél es el año de creación que se considera para el registro.

¹⁸¹ El estado de situación se realiza con base en datos del sistema, actualizados en el primer semestre del año 2015.

¹⁸² En el año 2007 se incluyen cuatro cooperativas correspondientes al año 2006.

Cuadro 4. Cantidad de Cooperativas Sociales según departamento, 2006-2014

Departamento	Cooperativas Sociales creadas (total)	
	Cantidad	Porcentaje
Montevideo	124	33,2%
Canelones	37	9,9%
Paysandú	31	8,3%
Maldonado	26	7,0%
Artigas	25	6,7%
Florida	18	4,8%
Río Negro	14	3,7%
Salto	12	3,2%
Colonia	11	2,9%
Soriano	11	2,9%
Rocha	10	2,7%
Tacuarembó	10	2,7%
Rivera	9	2,4%
Cerro Largo	8	2,1%
Treinta y tres	7	1,9%
Flores	6	1,6%
Lavalleja	6	1,6%
San José	5	1,3%
Durazno	4	1,1%
Total	374	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros en el SMART

En cuanto a los rubros se destaca “Servicios” que engloba el 43% del total de las Cooperativas Sociales. Al interior de este rubro el tipo de empresas más recurrente es “limpieza”, seguido de las de “mantenimiento de áreas verdes”.

En segundo lugar se encuentra el rubro “Industria de la construcción y afines” (20%), donde el sub-rubro mayoritario es “Industria e instalaciones de la Construcción”.

Cuadro 5. Distribución de Cooperativas Sociales creadas según rubros, diciembre 2014

Rubro de actividad principal ¹⁸³	Cantidad	Porcentaje
Servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos	159	43,0%
Industria de la construcción y afines	74	20,0%
Servicios de salud y anexos	37	10,0%
Procesamiento y conservación de alimentos, bebidas y tabaco	22	5,9%
Industria frigorífica	20	5,4%
Entidades gremiales, sociales y deportivas	18	4,9%
Hoteles, restaurantes y bares	13	3,5%
Servicios de enseñanza	7	1,8%
Comercio en general	5	1,4%
Pesca	4	1,1%
Ganadería, Agricultura y actividades conexas	4	1,1%
Industria Textil	2	0,5%
Industria gráfica	2	0,5%
Industrias del Cuero, Vestimenta y Calzado	1	0,3%
Industria de la madera, celulosa y papel	1	0,3%
Transporte y almacenamiento	1	0,3%
Total	370¹⁸⁴	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros en el SMART

Como se señalaba en párrafos anteriores, en el período desde que comenzaron las actividades del Programa hasta finalizar el año 2014, el total de Cooperativas Sociales creadas es de 374, con 3.696¹⁸⁵ personas registradas como socios.

El siguiente gráfico muestra la distribución según sexo y edad de los socios de CS. Al desagregar la información según sexo se observa que de un total de 3.588 personas el 60,9% son mujeres y un 39,1% varones.

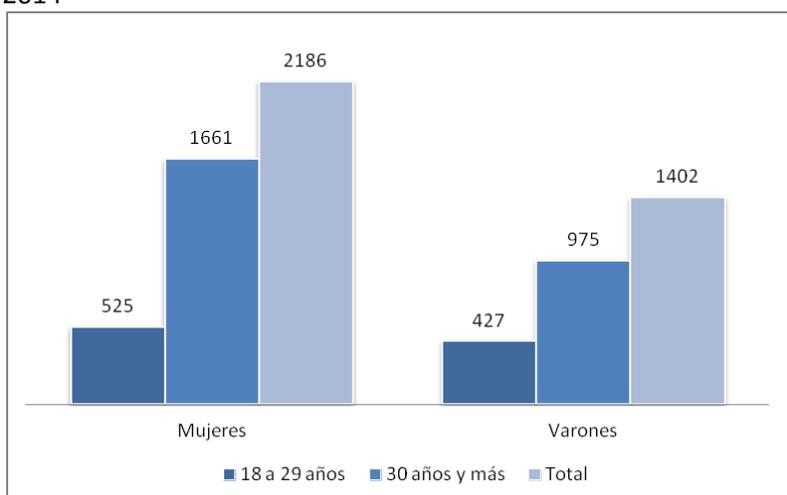
Al considerar los tramos etarios, se observa que de las 2.186 mujeres socias de CS un 76% son mayores de 30 años. En el caso de los varones también la mayoría son mayores de 30 años, representando el 69,5% de los 1.402 varones.

¹⁸³ El rubro de actividad principal es aquel que registra en estatutos de la Cooperativa Social y se rige por la categorización del Consejo de Salarios.

¹⁸⁴ El sistema no tiene registro de rubro de actividad para cuatro Cooperativas Sociales.

¹⁸⁵ Este dato no incluye a 76 personas menores de edad y 32 socios sin datos en sexo y/o edad, por lo tanto se presentan datos para 3588 personas.

Gráfico 1. Distribución de socios de Cooperativas Sociales según sexo y tramo etario, 2006 – 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros en el SMART

Por último, se destaca que el 21% de los socios¹⁸⁶ en el año 2013 presentan características de vulnerabilidad social con umbrales similares a los beneficiarios de TUS.

Resultados

No se cuenta con indicadores de resultados para este programa.

Consideraciones finales

Uno de los cambios relevantes para la realización del seguimiento del Programa, refiere a la incorporación y uso del SMART al trabajo diario de los equipos técnicos del Departamento de Cooperativas Sociales. Esto permitirá contar con información actualizada sobre la cantidad de intervenciones efectuadas por el Programa, la caracterización de los/las usuarios/as y las prestaciones realizadas. Además, debe tenerse presente la importancia de la utilización de este sistema, como insumo para la toma de decisiones, ajuste de metas, así como la formulación de nuevos objetivos.

Esta línea de trabajo continúa con acciones dirigidas a incluir nuevos módulos de información, vinculados fundamentalmente a la posibilidad de registros de socios y empleados de las cooperativas. Además, el proyecto de nuevos desarrollos en el sistema contempla registros sobre el estado de las cooperativas, y las altas y bajas de los socios¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Acumulado del año 2006 al 2013.

¹⁸⁷ Implica contar con un mecanismo de comunicación con BPS, para poder dar cuenta de las altas y las bajas.

EMPRENDIMIENTOS

Presentación del Programa

El programa Emprendimientos Productivos se creó en el año 2005 y durante estos años ha experimentado diferentes cambios en el diseño y la metodología de trabajo. Desde sus inicios estuvo orientado a promover una cultura emprendedora. Para esto se ha centrado en mejorar la gestión, producción, comercialización y el acceso a recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de aquellos emprendimientos productivos (en funcionamiento o incipientes), que son llevados adelante por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza¹⁸⁸.

Si bien a lo largo del período se han modificado y ajustado los objetivos generales del programa, el foco ha estado en promover la cultura emprendedora. En el cuadro siguiente se listan los objetivos generales y específicos para los años 2013 y 2014.

Cuadro 1. Objetivos generales y específicos del programa, 2013-2014

OBJETIVO GENERAL	
Hasta 2013	2014
<p>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 los emprendedores, como forma de mejorar o complementar sus ingresos familiares.</p> <p>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 la articulación con los organismos vinculados al sector.</p>	<p>1. Contribuir a la integración productiva autónoma de las personas en situación de vulnerabilidad y/o pobreza.</p>
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
<p>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.</p>	<p>1. Orientar y apoyar técnica y económicamente a emprendimientos productivos, integrados por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, para mejorar las condiciones de producción, ampliar los circuitos de comercialización y fortalecer la gestión.</p>
<p>2. Promover procesos de inclusión social, mediante su incorporación a redes locales, fortaleciendo también la articulación con los organismos públicos y privados locales.</p>	<p>2. Generar y coordinar acciones de formación y capacitación para el desarrollo de capacidades, habilidades y conocimientos específicos de emprendedoras y emprendedores.</p>
<p>3. Incorporar información local en la evaluación y seguimiento de los emprendimientos.</p>	<p>3. Apoyar la creación de nuevos emprendimientos para aumentar las oportunidades de generación de ingresos de forma autónoma y sustentable.</p>

Fuente. DINEM-MIDES con base en documentos del Programa.

Para definir la población objetivo del programa se establece la siguiente división: 1) Personas o grupos que realicen actividades productivas y se encuentren comercializando sus productos o

¹⁸⁸Véase Informe MIDES 2011-2012 e Informe de gestión y estado de situación del Departamento de Integración Productiva Marzo de 2013 - Febrero de 2015 - DINADES.

servicios en el mercado. Con los permisos o habilitaciones correspondientes a la actividad que desarrollen. 2) Personas o grupos que tengan una idea de emprendimiento.

Se considera que los hogares de las personas que integran los emprendimientos o que pretenden crearlos deberán estar en condición de vulnerabilidad socioeconómica y/o pobreza.

Para la selección de la población objetivo de los emprendimientos en el año 2011, el programa aplicó los criterios establecidos por el MIDES en el marco del Plan de Equidad, y realizó la verificación con la base de datos de Asignaciones Familiares - Plan de Equidad (AFAM-PE). En caso de que los postulantes no se encontraran entre los solicitantes de este Programa de transferencias, se realizaban 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 año 2013 y 2014 se considera un conjunto de variables que se divide en: variables determinantes (desempleo, bajo nivel de ingresos según LP calculada por el INE, ocupado con restricciones¹⁸⁹ y derivaciones de Programas priorizados¹⁹⁰), y variables que contribuyen a la priorización de la población dentro de los programas¹⁹¹. Las primeras son aquellas que su sola presencia determina la inclusión a los Programas del DIP. Las segundas, permitirán ordenar la población objetivo según la presencia de una o varias vulnerabilidades, orientando a su vez la definición de estrategias de intervención según los casos. Esto último se realizará con la ayuda de un algoritmo construido en base a una metodología propia.

Aprobación y forma de trabajo del Programa

Para la aprobación de los emprendimientos se establecen, desde el año 2013, las siguientes etapas de evaluación:

1. Se realiza una evaluación socio-económica con base en la información relevada en el formulario de inscripción de los emprendimientos y una entrevista.
2. Se realiza un estudio de viabilidad socio-económica mediante un índice multidimensional que contempla antecedentes y experiencia, vínculos y relación entre los integrantes y propuesta de retorno del monto solicitado.
3. Se conforma un Informe de Evaluación¹⁹² que selecciona los emprendimientos que serán aprobados para recibir apoyo económico, y se elabora el plan de retorno del mismo.
4. La última etapa consiste en la firma de un convenio entre el MIDES y el referente del emprendimiento que habilita al apoyo económico.

¹⁸⁹ Son personas ocupadas sin registro en Seguridad Social, en empleos precarios y/o en puesto de trabajos de mala calidad (según criterios especificados en los protocolos de trabajo).

¹⁹⁰ Violencia doméstica o violencia basada en género; identidad sexual trans; privación de libertad; consumo problemático de sustancias psicoactivas; discapacidad; población rural

¹⁹¹ Migrante, escasa o nula experiencia de trabajo, mujer sola con hijos a cargo o personas en situación de dependencia, emergencia habitacional, bajo nivel educativo, situación de minoría étnica, problemas de salud, mujer mayor de 45 años, persona menor de 29 años, segregación territorial, alto nivel de endeudamiento

¹⁹² En esta instancia o en etapas anteriores a la evaluación se puede derivar al emprendedor a otras modalidades del Programa (Microfinanzas BROU o Incubadoras) u otros Programas MIDES.

En caso de las personas o grupos que han presentado un proyecto o idea para crear un emprendimiento, la aprobación del proyecto presenta etapas muy parecidas a los emprendimientos constituidos, sólo registra algunos cambios vinculados al informe de evaluación. En este caso, el equipo técnico realiza un diagnóstico, con base en una visita y elabora un informe, que luego servirá para su derivación a una Organización de la Sociedad Civil (OSC).

Una vez aprobado el emprendimiento y según sus características, puede ingresar en alguna de las siguientes modalidades:

Incubadoras: Son emprendimientos presentados que no poseen sustentabilidad económica (clientes, ventas, ganancias, etc.) o proyección futura certera. En este caso requieren un apoyo extra donde se fortalezca el proyecto y se re-orienta la gestión. Tienen un proceso de seguimiento por un equipo multidisciplinario de una OSC contratada por el MIDES que les permita concretar y consolidar el proyecto en emprendimiento productivo.

Apoyo económico MIDES: Son emprendimientos que obtienen un apoyo económico MIDES. Incluye acompañamiento para el fortalecimiento de la gestión por parte de una OSC, capacitaciones y estrategias colectivas de venta y comercialización. El monto solicitado es determinado por cada emprendimiento teniendo en cuenta sus necesidades y sus posibilidades de devolución y puede ser ajustado durante el proceso de evaluación en coordinación con el equipo técnico.

Apoyo económico MICROFINANZAS BROU: Se les brinda a aquellos emprendimientos presentados que ya tienen experiencia y fortaleza económica, con un registro contable ordenado que les permita mantener un financiamiento bancario autónomo. El BROU viabiliza el apoyo económico y el MIDES realiza el seguimiento de la devolución del préstamo.

Prestaciones

Desde sus comienzos, el programa otorgaba financiamiento para bienes de capital fijo (maquinaria, herramientas), mejoras de local, instalaciones o infraestructura productiva, capacitaciones específicas, animales, materia prima e insumos. Además del apoyo económico se brinda acompañamiento y capacitación para el fortalecimiento de la gestión, y la integración en redes locales buscando estrategias colectivas para la mejora de los emprendimientos. Durante todo el proceso los emprendimientos son acompañados por una OSC cuyo trabajo se enmarca dentro del cumplimiento de los objetivos del programa.

Desde 2014 las prestaciones son de dos tipos: apoyo técnico (o capacitación) y apoyo financiero, pudiendo obtenerse de forma individual o conjunta. Esto formó parte de la reestructura del programa, ya que desde sus inicios se entregaban los dos beneficios juntos, orientándose ahora

a que todos los emprendimientos reciban capacitación y ayuda técnica, sin que ello implique que todos reciban apoyo económico¹⁹³.

Nota metodológica

La DINEM y el equipo del programa de Emprendimientos Productivos han llevado adelante dos líneas de trabajo en pos de realizar el monitoreo del mismo.

a) Identificar la población objetivo: el cometido principal es dimensionar la posible población beneficiaria y su distribución geográfica en el territorio nacional. Para esto se calcula la población objetivo con la última base de datos disponible de la ECH del INE en función de los criterios definidos por el Programa.

b) Monitoreo y seguimiento del programa: el monitoreo se realiza a través de los registros administrativos del Programa. Consiste en dos tipos de registro, uno generado y gestionado por el Programa, en forma acumulativa desde el año 2005 hasta el 2014. El otro registro contiene los datos de los emprendimientos presentados. Ambos incorporan datos básicos sobre el emprendimiento, el proceso de evaluación y el emprendedor referente.

Para el período comprendido en este informe, el seguimiento del Programa se realiza mediante la aplicación de formularios por parte del equipo técnico. Al igual que con otros programas del MIDES se han realizado, en conjunto con la División de Informática, tareas orientadas al ingreso del Programa en el SMART¹⁹⁴.

Inscripción

Como se mencionó anteriormente, el programa ha tenido varias modificaciones en la implementación y en las formas de recolección de la información. Con relación a la inscripción, en una primera etapa el referente del Programa completaba un formulario de inscripción con datos básicos sobre el emprendimiento. En una segunda etapa se aplicó un nuevo formulario que además de contar con los datos del emprendimiento incluyó información sobre los integrantes de los grupos.

Formulario de hogares y personas: es una ficha personal de cada uno de los emprendedores postulantes. Incluye información del hogar y de todos sus miembros¹⁹⁵. Se complementa con información cualitativa a través de una entrevista.

¹⁹³ Cabe aclarar que la devolución del apoyo económico -que se realiza 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).

¹⁹⁴ Es necesario aclarar que la base de datos se conforma a partir de las fichas aplicadas en papel y la misma presenta varios problemas vinculados a la calidad y sistematización de la información.

¹⁹⁵ Actualmente esta información no está sistematizada en una única base de datos.

Formularios de evaluación: corresponde al estudio de viabilidad socio-económica de los emprendimientos presentados, el cual es fundamental para realizar la evaluación de aprobación de los proyectos y la capacidad de devolución del apoyo.

Formulario de Seguimiento: se registra la devolución del apoyo económico y en caso de ser necesario se registra el acuerdo de refinanciación de los montos. Además se realiza el seguimiento de las capacitaciones y gestiones del Equipo Técnico.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

En este apartado se presenta la evolución de indicadores referentes al cálculo de la población objetivo del programa. La estimación de la población objetivo se realiza a través de los datos de la ECH del INE. Para ello se considera a los trabajadores por cuenta propia con o sin local, o miembros de cooperativas, de hogares pobres, en los cuales además no haya integrantes ocupados como empleados públicos (como primer ni segundo empleo). Con este cálculo la estimación de la población objetivo para el año 2013 alcanza a 48.547 personas y en 2014 desciende a 42.068.

La distribución de la población objetivo en el territorio mantiene la tendencia de los últimos años, en relación con los índices de pobreza asociados. En efecto, y como es de esperar, a mayor incidencia de la pobreza en el territorio, se registra mayor cantidad de población objetivo. En este sentido, se debe destacar que para ambos años, Montevideo y Canelones concentran en su territorio departamental más del 60% de la población objetivo del total del país.

Cuadro 2. Población objetivo según departamento, total país (2013-2014).

Departamento	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Montevideo	23.134	47,6%	21.334	50,8%
Artigas	1.958	4,0%	1.263	3,0%
Canelones	7.900	16,2%	5.100	12,2%
Cerro Largo	1.906	3,9%	1.897	4,5%
Colonia	325	0,7%	508	1,2%
Durazno	838	1,7%	651	1,5%
Flores	163	0,3%	170	0,4%
Florida	622	1,3%	566	1,3%
Lavalleja	338	0,7%	636	1,5%
Maldonado	809	1,7%	937	2,2%
Paysandú	1.072	2,2%	515	1,2%
Rio Negro	767	1,6%	673	1,6%
Rivera	3.139	6,5%	2.917	6,9%
Rocha	676	1,4%	956	2,3%
Salto	1.543	3,2%	965	2,3%
San José	853	1,8%	444	1,1%
Soriano	617	1,3%	481	1,1%
Tacuarembó	1.358	2,8%	1.298	3,1%
Treinta y Tres	529	1,1%	757	1,8%
Total	48.547	100%	42.068	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en Encuesta Continua de Hogares (INE).

Al analizar la distribución por sexo de la población objetivo se registra mayor cantidad de varones, tanto para 2013 y 2014, con un 63,8% y 65,3% respectivamente. Esta distribución se explica fundamentalmente por el hecho que la mayoría de los cuentapropistas con local son varones.

El perfil de la población objetivo estimada es similar para los años 2013 y 2014. La mayoría son varones y de edades adultas. Específicamente un tercio de la población se ubica en el rango de 30 a 40 años. En cuanto a la educación, el 57,3% (2013) y el 54,8% (2014) tienen nivel de primaria. Así también en su mayoría son jefes de hogar (60,6% en el año 2013 y 62,5% al año siguiente). Por último, los emprendimientos son de tipo unipersonal en el 83% de los casos para ambos años.

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos, humanos y financieros, con que el programa contó para su implementación. El siguiente cuadro permite constatar que durante el año 2014 el programa contó con un total de 84 recursos humanos, cinco recursos menos respecto al año 2013. Entre ambos años se mantuvo el número de OSC con las que el programa establece convenios para su funcionamiento.

Cuadro 3. Recursos humanos del programa, 2013-2014

INDICADORES	2013	2014
Directora /Coordinadora	1	1
RRHH de Equipos Técnicos en redes, seguimiento y evaluación	26	21
Administrativa	1	1
RRHH de OSC convenientes	61	61
Total	89	84
Número de OSC convenientes	8	8

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del programa Emprendimientos

El presupuesto anual ejecutado por el programa tuvo un aumento sustancial entre los años 2013 y 2014, tanto en pesos corrientes como en pesos constantes. El presupuesto del programa en relación a gasto total del MIDES también tuvo un importante incremento: pasando de ser 0,49 en el año 2013 a 1,14 en el año 2014.

Cuadro 4. Presupuesto anual ejecutado, 2013-2014

	2013	2014
En pesos Corrientes	15.760.466	44.775.878
En dólares corrientes	727.966	1.823.122
En % del presupuesto total MIDES	0,49%	1,14%

Fuente: Gestión Financiera Internacional. DIGESE-MIDES

Productos

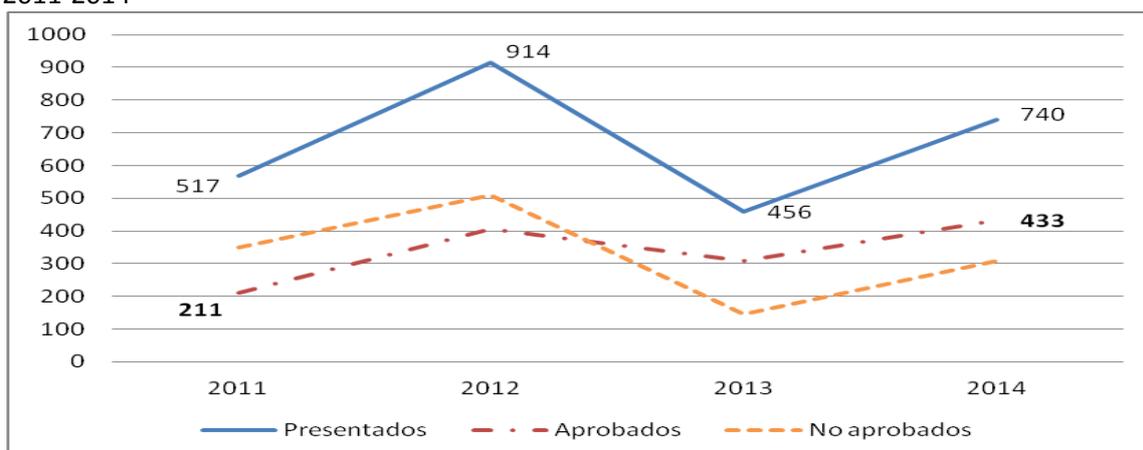
A continuación se presentan indicadores referentes a la cantidad de emprendimientos presentados, aprobados y no aprobados, así como su distribución por departamento, rubro de actividad, monto solicitado y otorgado.

Al observar la evolución anual de los emprendimientos presentados desde el año 2011, como muestra el siguiente gráfico puede señalarse que, en datos absolutos, ha sido muy diferente de un año a otro, impactando de forma similar en los emprendimientos aprobados y no aprobados.

Al centrarse en los dos últimos años, se observa que existió un incremento importante en los emprendimientos presentados del 2014 respecto al año anterior.

Un indicador relevante refiere a la tasa de aprobación del programa. En este sentido puede decirse que en el 2013 el 68% de los emprendimientos presentados fueron aprobados (309 emprendimientos de 456). En el 2014 se modificó el proceso de inscripción, permaneciendo abierto durante todo el año. El total de emprendimientos presentados fue de 740, de los cuales el 58% fueron aprobados (433) y fueron derivaron a la instancia de apoyo técnico.

Gráfico 1. Cantidad de emprendimientos aprobados, no aprobados y presentados por año, 2011-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa.

Si se desglosa esta cifra por departamento, se puede observar que para ambos años los departamentos de Canelones, Salto y Montevideo, concentran la mayor parte de los emprendimientos presentados. Cabe recordar que se encuentran entre los cuatro departamentos más poblados del país.

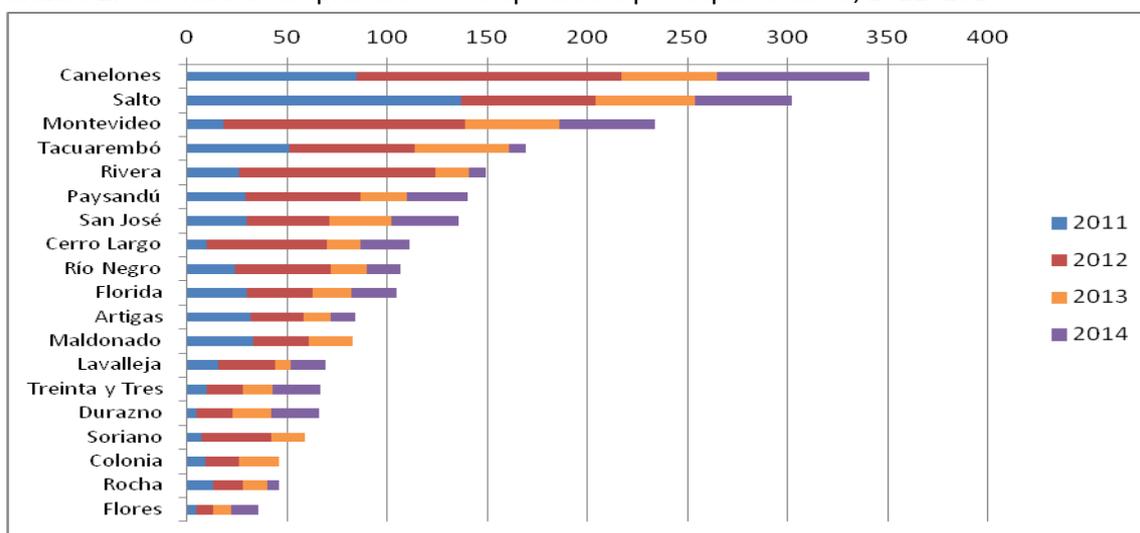
Por otra parte, otro de los aspectos a señalar en el análisis interanual, es el incremento de emprendimientos en los departamentos de Lavalleja y Cerro Largo.

Cuadro 5. Cantidad de Emprendimientos presentados por departamento, 2013-2014

Departamento ¹⁹⁶	2013 ¹⁹⁷			2014 ¹⁹⁸		
	Aprobados	No aprobados	Presentados	Aprobados	No aprobados	Presentados
Canelones	29	19	48	76	22	98
Montevideo	34	13	47	48	17	65
Salto	31	19	50	48	21	69
San José	11	20	31	34	2	36
Paysandú	8	15	23	30	11	41
Cerro Largo	17	0	17	24	11	35
Durazno	16	3	19	24	5	29
Treinta y Tres	15	0	15	24	8	32
Florida	18	1	19	23	11	34
Lavalleja	6	2	8	17	21	38
Río Negro	11	7	18	17	1	18
Flores	3	6	9	14	1	15
Artigas	9	5	14	12	19	31
Rivera	17	0	17	8	23	31
Tacuarembó	36	11	47	8	26	34
Rocha	7	5	12	6	16	22
Colonia	11	9	20	0	16	16
Maldonado	15	7	22	0	30	30
Soriano	14	3	17	0	17	17
Total	308	145	453	413	278	691

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa.

Gráfico 2. Cantidad de emprendimientos aprobados por departamento, 2011- 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa.

¹⁹⁶ Ordenado según la cantidad de emprendimientos aprobados en el año 2014.

¹⁹⁷ En el 2013 en los emprendimientos “Aprobados” hay un emprendimiento sin dato por departamento, en los “No aprobados” hay 2 emprendimientos sin datos por departamento y en Emprendimientos “Presentados” hay 3 emprendimientos sin este dato.

¹⁹⁸ En el 2014 en los emprendimientos “Aprobados” hay 20 emprendimientos sin datos por departamento, en los “No aprobados” hay 29, y en los “Presentados” hay 49 emprendimientos sin este dato.

Respecto al tipo de emprendimiento aprobado por año, 2013 fue el año con más emprendimientos unipersonales, con un 75% con respecto al 59% del 2014. Los emprendimientos de tipo familiar se han ubicado en los últimos dos años cercanos al 20%, y los emprendimientos asociativos al 3%.

En relación a la cantidad de integrantes de los emprendimientos, en el 2013 participaban 398 personas, el 61,6% mujeres, un 25% jóvenes y un 16,6% perteneciente a minorías étnicas. En el 2014 los emprendimientos se componían de 477 personas¹⁹⁹.

Al analizar los datos según rubro de actividad para los emprendimientos aprobados en los años 2013 y 2014 no se usaron las mismas categorías debido a cambios en la forma de registro de estas variables. Por este motivo los cuadros que se presentan a continuación correspondientes a rubros se dividen por año.

Cuadro 6. Emprendimientos aprobados según rubro de actividad, 2013

Rubros Actividad	2013	
	Emprendimientos	Porcentaje
Textil	80	26,1%
Servicios Comunitarios y Personales	57	18,7%
Comercio	44	14,4%
Artesanía	35	11,5%
Construcción	20	6,6%
Alimentos y Bebidas	19	6,2%
Agricultura, Ganadería y Silvicultura	18	5,9%
Metal – Mecánicas	11	3,6%
Pesca	9	3,0%
Minas y Canteras	6	2,0%
Socioculturales	3	1,0%
Marroquinería	2	0,7%
Restaurantes y Hoteles	1	0,3%
Total	305²⁰⁰	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa.

En el 2013, se puede observar que un 26,1% de los emprendimientos pertenecen al rubro de actividad textil, seguido de servicios comunitarios y personales (18,7%), comercio (14,4%) y artesanía (11,5%). Los demás rubros no superan el 7%.

Para 2014 las categorías más frecuentes son “comercios al por menor y reparaciones” (19,0%), y “textiles, prendas de vestir e industria del cuero” con un 17,6%.

¹⁹⁹ En los registros del 2014 no existen datos para 80 emprendimientos. Además no se cuenta con información de edad y sexo para el total de los integrantes del emprendimientos.

²⁰⁰ No se cuenta con información de rubro para cuatro emprendimientos.

Cuadro 7. Emprendimientos aprobados según rubro de actividad, 2014.

Rubro de Actividad	2014	
	Emprendimientos	Porcentaje
Comercio al Por Menor y Reparaciones	66	19,0%
Textiles, Prendas de vestir e Industria del Cuero	61	17,6%
Otras Actividades de Servicios	47	13,5%
Productos Alimenticios, Bebidas y Tabaco	38	11,0%
Agricultura y Caza	31	8,9%
Actividades No Bien Especificadas	27	7,8%
Industria y Prod. de la Madera Incluidos Muebles	11	3,2%
Actividades de Servicios Comunitarios	9	2,6%
Producción Minerales No Metal	8	2,3%
Comercio y Reparación De Vehículos	7	2,0%
Construcción	7	2,0%
Pesca	7	2,0%
Fabricación, Prod. Metal, Maquinaria y Eq.	6	1,7%
Servicios a Empresas	6	1,7%
Silvicultura y Extrac. de Madera/Canteras	5	1,4%
Servicios de Salud, Odont, Veter. y As. Soc.	3	0,9%
Comercio Al Por Mayor	2	0,6%
Industrias Metálicas Básicas	2	0,6%
Fabr. y Prod. de Papel: Imprentas y Editoriales	1	0,3%
Energía Eléc., Suministro Gas, Vapor y Agua Cal.	1	0,3%
Fabr. de Sust. Químicas y de Prod. Químicos	1	0,3%
Transporte, Almacenamiento y Correo	1	0,3%
Total	347²⁰¹	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del Programa.

Respecto a los montos que solicitan los emprendimientos aprobados, en 2013 oscilan entre 3.000 y 293.500 pesos uruguayos, siendo \$30.552 el monto promedio. En 2014 se cuenta con datos de montos solicitados para 59 emprendimientos, siendo 5.000 pesos el monto mínimo y 125.000 el monto máximo solicitado.

Al analizar la distribución de los montos solicitados para el año 2013, cerca de la mitad (48,2%) de los emprendimientos solicitó entre \$10.000 y \$30.000 (valores a diciembre de 2013); una minoría se situó en los extremos: el 12,9% solicitó menos de \$U 10.000, mientras que cerca del 11% solicitó más de \$50.000. El número de cuotas previsto para la devolución del monto solicitado es mayormente de 12 cuotas (46,0%), seguido por el de 18 cuotas (42,7%) y en menor medida, hay un 10,0% de emprendimientos que acordaron devolverlo en 15 cuotas.

²⁰¹ No se cuenta con información de rubros para 86 emprendimientos.

Cuadro 8. Emprendimientos aprobados según monto solicitado, 2013.

Montos solicitados (en pesos uruguayos a valores de diciembre de 2013)	2013	
	Emprendimientos	Porcentaje
1 a 5.000	6	1,9%
5.001 a 10.000	34	11,0%
10.001 a 30.000	149	48,2%
30.001 a 50.000	87	28,2%
Más de 50.000	33	10,7%
Total	309	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Por último, mencionar que en el año 2013²⁰² el 82% de los emprendimientos aprobados están formalizados; un porcentaje similar (85%) no ha recibido apoyos económicos anteriormente, (aunque dentro de los que sí han obtenido apoyo éste ha sido brindado mayoritariamente por el MIDES); el 70% se relaciona con organizaciones; y casi la totalidad (98,4%) comercializan su producto.

Resultados

No se cuenta con evaluaciones para este Programa en el período de referencia considerado.

Consideraciones finales

Un aspecto positivo que se viene constatando desde ediciones anteriores hace referencia al hecho de que se cuenta con una base de datos acumulada de las distintas ediciones del Programa (al menos hasta el año 2013), que contiene información de línea de base de los emprendimientos. Para el año 2014 si bien existe una base que contiene similar información a la base histórica anteriormente referida, no cuenta (exactamente) con las mismas variables por lo cual no es posible brindar la misma información para todas las variables y para todo el período.

Si bien la base de 2014, conjuntamente con el FO²⁰³, cuenta con una gran cantidad de datos para los emprendimientos y las personas, siguen existiendo algunas omisiones/errores de registros que limitan el potencial de la información con la que se cuenta.

Como se mencionó en el apartado correspondiente sería necesario y muy importante, tanto para la gestión del Programa como para la realización del seguimiento y monitoreo, contar con un sistema de registros que permita obtener información confiable sobre las diferentes etapas del proceso de trabajo. Esto está vinculado al desarrollo de formularios electrónicos, insertos en el SMART, que permita contar con información sistematizada de los emprendimientos, así como a nivel individual de los emprendedores. Esto permitirá revertir parte de la fragmentación de la información relevada en las distintas instancias y por los distintos equipos del Programa. Un

²⁰²Para 2014 sólo se disponen datos para 59 emprendimientos, no siendo representativo del total.

²⁰³ FO es la versión más reciente del formulario que se aplica para el relevamiento de los datos para la postulación al Programa.

nuevo sistema de información debería compatibilizar requerimientos de gestión, incluyendo una vía de comunicación con otros programas, como Monotributo Social MIDES y la marca social ProVas, así como un rápido y efectivo procesamiento de indicadores de productos y resultados del Programa.

MONOTRIBUTO SOCIAL

Presentación del Programa

El Monotributo Social MIDES (MSM) fue creado por la Ley N°18.874 el 23 de diciembre de 2011, y comenzó a implementarse en el 2012. 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 y/o comercializan bienes o servicios²⁰⁴. Este programa promueve la inclusión de las personas al mercado de trabajo formal, brindando acceso a beneficios de la seguridad social como jubilación o seguro por enfermedad, entre otros²⁰⁵. Si bien el aporte es mensual, la Ley permite modificar la periodicidad contemplando a trabajadores safrales y también a personas que cobran jubilación o pensión.

En los siguientes apartados se presentan indicadores de gestión del programa -recursos humanos y presupuesto-, también el cálculo de población objetivo, e indicadores de cobertura sobre inscriptos y beneficiarios.

El MSM tiene como objetivo promover la formalización de “quienes producen y comercializan bienes y prestan servicios que no tengan personal dependiente y cumplan con las condiciones establecidas en la Ley...²⁰⁶”. Contempla a emprendimientos personales, emprendimientos asociativos integrados por un máximo de cuatro socios y emprendimientos asociativos integrados exclusivamente por grupos familiares de cinco o menos integrantes.

El pago del MSM es de carácter mensual pero es posible realizar pagos con otra periodicidad atendiendo a la safralidad o estacionalidad de la actividad productiva (de acuerdo a lo mencionado en el artículo 9 de la Ley). En este sentido, durante el primer año los monotributistas deberán pagar el 25% para la actividad registrada, aumentando un 25% cada año hasta lograr el 100% del tributo.

Nota metodológica

En una primera instancia las personas interesadas en ser monotributistas ingresan a la página del MIDES y completan un “Formulario de Inscripción de Aspirantes”, que será verificado y validado por el equipo técnico de MSM. En caso de ser aprobado comienza el trámite para integrarse al Programa²⁰⁷. Esta inscripción no implica ninguna obligación tributaria y no genera

²⁰⁴ Excepto Servicio Doméstico, Construcción y Producción en predio rural.

²⁰⁵ “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).

²⁰⁶ Ley N°18.874. Art. 1.-Monotributo Social MIDES.

²⁰⁷ Las personas también pueden presentarse en el MIDES o en las Oficinas Territoriales y recibir ayuda por parte de los técnicos para completar el formulario de preinscripción.

ningún derecho tributario o de seguridad social. En el caso de emprendimientos asociativos cada integrante del emprendimiento debe completar los datos en forma individual.

Dicho sistema de registro permite ingresar los datos personales del solicitante y datos referentes al emprendimiento en el que trabaja. Además registra el estado, o situación, en que se encuentra la solicitud inicial respecto al proceso de trabajo planteado por MSM. El programa define estos estados siendo la primera instancia de presentación “iniciado”, posteriormente pasan a “proceso de selección” para evaluar las solicitudes y en caso de cumplir con los requisitos pasan a estado “aceptado” siendo aprobados para convertirse en monotributistas y para realizar las gestiones formales para ser “beneficiarios” del programa. Por otra parte, en el sistema, existen dos estados de desvinculación del programa que son los “no aceptados” por no tener una evaluación favorable por parte del equipo técnico y el estado “desistido” cuando el solicitante manifiesta la voluntad de desvincularse del programa.

Cabe aclarar que el sistema de registro actual no permite conocer si las personas que se consideran “beneficiarios” por el programa están haciendo uso del Monotributo. Para acceder a esa información se iniciaron trabajos de intercambio de datos con el BPS.

La información presentada en el siguiente apartado corresponde al cálculo de la población objetivo con la ECH, así como a los registros ingresados por los técnicos del programa en el SMART en el período mencionado.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Si bien el MSM puede solicitarse los 365 días del año y la resolución del trámite por parte del MIDES se realiza cuando se terminan los chequeos correspondientes antes descriptos (sin plazo fijo), a los efectos de ordenar la presentación, se anualiza la información. Por consiguiente, es posible calcular la población objetivo con la ECH de cada año (2013 y 2014).

La ECH permite explorar dos escenarios; 1) si las personas integran hogares por debajo de la línea de pobreza o 2) si están en situación de vulnerabilidad social, de acuerdo a criterios estipulados por el MIDES. Como el proceso de selección se realiza con base en la vulnerabilidad del hogar, se presenta dicho cálculo, teniendo en cuenta características tales como la condición de actividad (cuenta propia con y sin local), el tamaño de la empresa (4 o menos integrantes), y la vulnerabilidad del hogar a través del ICC²⁰⁸. Para el año 2014 se incorporó en la ECH una pregunta sobre las formas jurídicas de tributación del negocio permitiendo identificar a las personas que ya poseen MSM, criterio también incluido en el cálculo.

²⁰⁸ Los umbrales del ICC y los cortes de ingresos es el mismo utilizado por las AFAM-PE.

La estimación de la población objetivo de MSM es de 34.974 personas para el 2013 y baja a 30.917 para 2014. Con respecto a los ocupados²⁰⁹ estos guarismos representan el 2,2% en el año 2013 y baja al 1,9% en 2014.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución territorial de la población objetivo según departamento en ambos años.

Cuadro 1. Población objetivo de MSM según departamento, 2013-2014.

Departamento	2013		2014	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Montevideo	10.796	31,0%	9.796	31,8%
Artigas	1.690	4,8%	1.126	3,6%
Canelones	7.169	20,6%	5.368	17,4%
Cerro Largo	1.974	5,6%	2.101	6,8%
Colonia	395	1,1%	381	1,2%
Durazno	780	2,2%	628	2,0%
Flores	142	0,4%	170	0,5%
Florida	486	1,4%	555	1,8%
Lavalleja	267	0,8%	630	2,0%
Maldonado	853	2,4%	890	2,9%
Paysandú	900	2,6%	515	1,7%
Rio negro	751	2,1%	723	2,3%
Rivera	2.977	8,5%	3.038	9,8%
Rocha	743	2,1%	841	2,7%
Salto	1.686	4,8%	911	2,9%
San José	854	2,4%	502	1,6%
Soriano	620	1,8%	544	1,8%
Tacuarembó	1.409	4,0%	1.347	4,4%
Treinta y tres	482	1,4%	851	2,8%
Total	34.974	100%	30.917	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en la Encuesta Continua de Hogares (INE)

Montevideo, Canelones, Cerro Largo y Rivera se mantienen en ambos años como los departamentos con mayor cantidad de personas que podrían solicitar el MSM. En dos departamentos aumenta significativamente la cantidad de población objetivo, desde el año 2013 al 2014, Lavalleja más del doble, y Treinta y Tres casi duplica.

El perfil de las personas que cumplen las condiciones para solicitar MSM se mantiene en ambos años; se trata, de manera predominante, de varones (64,5%); de edades adultas (entre 30 y 40 años); con nivel educativo de primaria (61,5%); que residen en Montevideo o Canelones (más de la mitad de los casos); jefes de hogar en un 57,3% en 2013 y 61,1% en

²⁰⁹En la encuesta, se consulta por ocupación a partir de los 14 años de edad.

2014. Por otro lado la población declarada afro descendiente aumenta del 20,2% en 2013 al 23,5% en el año 2014.

Recursos

El presente apartado contiene los indicadores que dan cuenta de los recursos con los que contó el programa, en este periodo, para su implementación. El siguiente cuadro permite constatar que durante el período de referencia el programa contó con un total de 3 recursos humanos: un administrativo y dos integrantes del equipo social²¹⁰.

Cuadro 2. Recursos Humanos del programa, 2013-2014

Recursos humanos	2013	2014
Administrativos	1	1
Integrantes del Equipo Social	2	2
Total	3	3

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Programa Monotributo

El registro de presupuesto para este programa se computa de forma conjunta con el programa PROVAS, el cual se detalla en el siguiente capítulo.

Productos

En esta sección se presentan indicadores sobre el perfil de los solicitantes y beneficiarios del MSM, producto del procesamiento de la información ingresada en el SMART²¹¹.

El siguiente cuadro muestra la distribución territorial de los inscriptos al programa para los años 2013 y 2014. En este periodo se inscribieron 3.633 personas, distribuyéndose en 1.462 inscriptos en 2013 y 2.171 en 2014.

²¹⁰ No obstante ello, en tanto la promoción de la formalización es un componente del Programa de Emprendimientos y del Programa de Marca Social (ProVAS), en el período 2013 y 2014 la gestión del MSM contó con el apoyo de los equipos técnicos de esos Programas.

²¹¹ Para anualizar los datos se considera el año de finalización del trámite o el último estado disponible a diciembre de 2014.

Cuadro 4. Cantidad de Inscriptos al MSM según departamento, 2013-2014.

Departamento	2013		2014		Total	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Montevideo	407	28,0%	630	29,1%	1.037	28,8%
Artigas	85	5,9%	147	6,8%	232	6,4%
Canelones	156	10,7%	240	11,1%	396	11,0%
Cerro Largo	29	2,0%	59	2,7%	88	2,4%
Colonia	41	2,8%	50	2,3%	91	2,5%
Durazno	28	1,9%	29	1,3%	57	1,6%
Flores	13	0,9%	18	0,8%	31	0,9%
Florida	17	1,2%	20	0,9%	37	1,0%
Lavalleja	24	1,7%	45	2,1%	69	1,9%
Maldonado	58	4,0%	90	4,2%	148	4,1%
Paysandú	60	4,1%	82	3,8%	142	3,9%
Río Negro	75	5,2%	103	4,8%	178	4,9%
Rivera	63	4,4%	56	2,6%	119	3,3%
Rocha	49	3,4%	57	2,6%	106	2,9%
Salto	95	6,6%	159	7,3%	254	7,0%
San José	66	4,6%	149	6,9%	215	5,9%
Soriano	50	3,5%	64	3,0%	114	3,2%
Tacuarembó	102	7,0%	135	6,2%	237	6,6%
Treinta y Tres	30	2,1%	33	1,5%	63	1,7%
Total	1.448 ²¹²	100%	2.166 ²¹³	100%	3.614	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

Al analizar la distribución geográfica de las inscripciones se observa que se concentran en el área metropolitana (Montevideo, Canelones y San José), con 629 inscripciones para el 2013 (43,4%); y 1.019 inscripciones para el 2014 (47,0%). Otros departamentos con una concentración significativa de inscriptos son Salto y Artigas para ambos años.

La población inscrita se compone mayoritariamente de mujeres en ambos años: en el 2013 un 62,2%, y en el 2014 un 58,7%. Esto marca una diferencia con la población objetivo donde las mujeres son el 35,5%. En cuanto a la edad, el perfil de los inscriptos coincide con la población objetivo en el tramo de 30 a 40 años.

En el momento del procesamiento de la información, las solicitudes aceptadas para ser monotributista social representaban un 69,0% del total de inscriptos en el año 2013, aumentando en el año 2014 a un 80,4%²¹⁴.

Respecto a las solicitudes no aceptadas por el programa por no cumplir con los requisitos de ingreso o no formar parte de su población objetivo, los datos registran una importante disminución en el período analizado, siendo en el 2013 de un 10% y en el año 2014 de menos del 1% (Cuadro 5). Para conocer la cobertura del programa se calcula la relación del número de

²¹²No se cuenta con información territorial (departamento) para 14 inscriptos.

²¹³No se cuenta con información territorial (departamento) para cinco inscriptos.

²¹⁴ Es de aclarar que al momento del procesamiento de los datos, un grupo de solicitudes que se encontraba en proceso de selección: alrededor del 20% para cada año.

aceptados en relación con los inscriptos²¹⁵. Se obtiene que el porcentaje de aprobación fue del 69% en 2013 y aumentó a 80,4% en 2014.

Cuadro 5. Cantidad de Monotributistas según Estado, 2013-2014

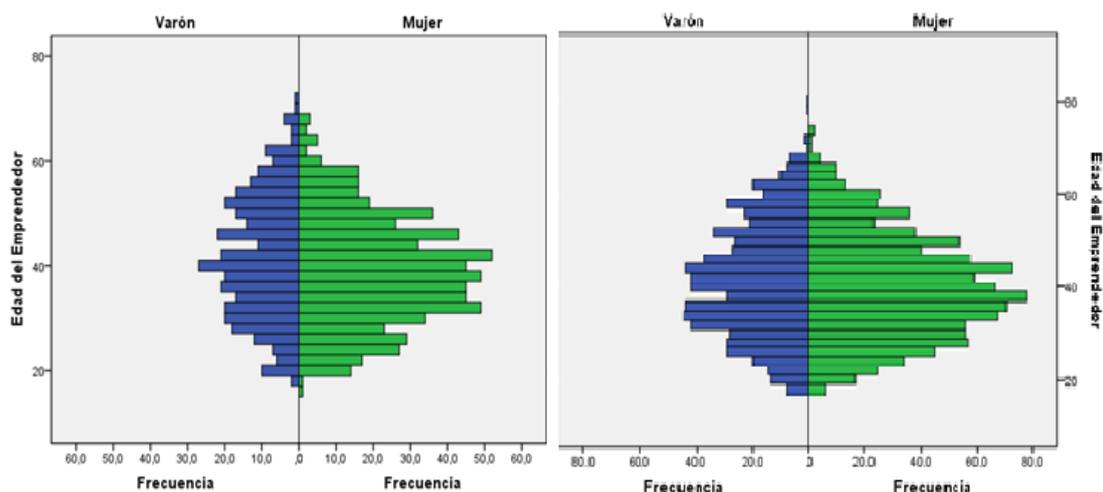
Estados	2013		2014		Total	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Aceptados	1.009	69,0%	1.746	80,4%	2.755	75,9%
Proceso de selección	302	20,7%	415	19,1%	717	19,7%
Desistido	2	0,1%	1	0,1%	3	0,1%
No aceptado	149	10,2%	9	0,4%	158	4,3%
Total de Inscriptos	1.462	100%	2.171	100	3.633	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

De los 1.462 inscriptos en el 2013 fueron aceptados 1.009. En el 2014 estos datos ascienden a 2.171 inscriptos y 1.746 aceptados.

En ambos años se registra, una mayor presencia de mujeres en los emprendimientos aceptados, (64,9% y 60,3% en 2013 y 2014 respectivamente). En ambas ediciones, la edad de los inscriptos no plantea diferencias importantes, siendo el tramo etario de 30 a 40 años el que concentra más del 30%. En tanto que los mayores de 60 años en 2013 fueron el 3,7% y en 2014 el 6,4%, y la media de 45 y de 40 años respectivamente. La siguiente imagen muestra la distribución entre sexo y edad para los dos años mediante una pirámide poblacional.

Gráfico 1. Pirámide poblacional para monotributistas sociales en el período 2013-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

²¹⁵ Este dato es una aproximación a la cobertura final, dado que no se cuenta con el dato proveniente de BPS sobre quienes efectivamente están haciendo uso del beneficio. Por tanto se realiza con los inscriptos y quienes, de acuerdo al MIDES-BPS, están en condición de usufructuar el MSM.

Aproximadamente el 30% de los monotributistas sociales tiene primaria completa en el periodo considerado. En el 2013 un 25% tenía secundaria incompleta, dato que aumentó a un 30% en el 2014. Para 2013 un 16% cuenta con secundaria completa, mientras que para 2014 este guarismo baja al 11%.

Respecto del porcentaje de aprobación de los MSM según departamento, cabe señalar que fue en Florida donde se registró el porcentaje más alto de aprobación en los dos años, con un 88% en 2013 y un 95% en 2014. En el departamento de Salto en el 2013 se aprobaron el 78% de los inscriptos y en el 2014 el 87%. Otro caso a destacar es el departamento de Lavalleja que duplicó el porcentaje de aprobación en un año, pasando de un 42% a un 84%.

Cuadro 6. Porcentaje de aprobación de MSM según departamentos, 2013-2014

Departamento	2013	2014
Montevideo	72%	87%
Artigas	82%	84%
Canelones	68%	78%
Cerro Largo	69%	61%
Colonia	56%	70%
Durazno	68%	79%
Flores	54%	67%
Florida	88%	95%
Lavalleja	42%	84%
Maldonado	66%	82%
Paysandú	52%	83%
Río Negro	69%	77%
Rivera	75%	84%
Rocha	69%	79%
Salto	78%	87%
San José	62%	65%
Soriano	64%	80%
Tacuarembó	63%	77%
Treinta y Tres	77%	61%
Total	69%	80%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

El trámite para la obtención del MSM se realiza por el BPS y por el MIDES. Como se observa a continuación tres de cada cuatro casos en el período 2013-2014 se realiza en el mismo día. En el otro extremo se encuentran los 102 casos, un 3% del total, en los que el trámite lleva seis meses o más²¹⁶. La mayoría de los aprobados, aproximadamente el 80% pudo realizar el trámite en el día. En tanto que la mayoría de los no aprobados el trámite duro dos meses.

²¹⁶ Cuando el trámite no se realiza en el día puede explicarse por requisitos previos necesarios para la tramitación o la necesidad de realizar una visita al hogar para poder expedirse.

En el siguiente cuadro se presenta el tiempo de demora de la realización del trámite para Monotributo según el estado (aceptado o no aceptado) para el período analizado.

Cuadro 7. Tiempos de demora de las solicitudes de MSM, 2013-2014

Tiempo de demora del trámite de Monotributo social MIDES	Estado según año									
	Aceptados				No Aceptado				Total	
	2013		2014		2013		2014			
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
El trámite se realizó en el mismo día	805	79,5%	1.384	79,1%	0	0,0%	3	33,3%	2.192	75,2%
El trámite se realizó en los primeros 15 días	18	1,8%	102	5,8%	0	0,0%	1	11,1%	121	4,1%
El trámite se realizó en el primer mes	10	1,0%	53	3,0%	5	3,4%	0	0,0%	68	2,3%
El trámite se realizó en dos meses	42	4,2%	73	4,2%	52	34,8%	4	44,5%	171	5,9%
El trámite se realizó en tres meses	37	3,7%	57	3,3%	47	31,5%	0	0,0%	141	4,8%
El trámite se realizó en cuatro meses	30	3,0%	33	1,9%	22	14,8%	1	11,1%	86	2,9%
El trámite se realizó en cinco meses	13	1,3%	19	1,1%	5	3,4%	0	0,0%	37	1,3%
El trámite se realizó en seis o más meses	56	5,5%	28	1,6%	18	12,1%	0	0,0%	102	3,5%
Total	1.011	100%	1.749	100%	149	100%	9	100%	2.918 ²¹⁷	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

Para finalizar se presentan datos sobre el tipo de emprendimiento presentado a MSM de acuerdo a la forma de integración del mismo (individual o colectiva). Los datos permiten observar que la amplia mayoría de los monotributistas sociales tienen emprendimientos unipersonales, en el 2013 el 77,9%, con un aumento poco significativo en el 2014 (81,3%). Al analizar los emprendimientos colectivos, se destaca que un 71% está integrado por dos personas, un 12% por tres, y un 17% por cuatro o cinco personas.

Cuadro 8. Tipo de emprendimientos aceptados en MSM según año de inicio de trámite, 2013-2014

Año	Emprendimientos				Total	
	Individual		Colectivo			
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
2013	788	77,9%	223	22,1%	1.011	100%
2014	1.422	81,3%	327	18,7%	1.749	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos (MSM - Informática)

Resultados

A la fecha no se han realizado evaluaciones del programa.

²¹⁷ Incluye a cuatro personas que presentaron en el período 2013 - 2014 más de un emprendimiento.

Consideraciones finales

Los datos presentados fueron calculados mediante el procesamiento de bases del SMART. Para el Programa sería importante acceder a datos provenientes de BPS que permitan complementar la información sobre los aportes registrados, impactando en el sistema, actualizando o modificando los estados del beneficio. Esto permitiría obtener información más ajustada al escenario con el que el Programa trabaja.

Asimismo, como se ha señalado en informes anteriores, sería necesario contar con la definición de metas anuales del Programa que permitan medir resultados y realizar un seguimiento de la evolución de los principales indicadores.

Por otra parte es importante destacar que a partir del 2015 y mediante ajustes y desarrollos en el sistema, se podría vincular MSM con otros programas asociados a este beneficio; es el caso de Cooperativas Sociales y Emprendimientos Productivos.

MARCA SOCIAL PROVAS

Presentación del Programa

El Programa Marca Social: Productos con Valor Social (*ProVAS*), comenzó a implementarse en marzo de 2014 por el Equipo de trabajo *Redes y Proyectos*, del Departamento de Integración Productiva (DIP).

Este programa busca reconocer el esfuerzo y la trayectoria de emprendimientos productivos y cooperativas sociales en el proceso de integración al sistema productivo nacional, otorgándole una marca que reconoce el valor social a sus productos. Con el fin de mejorar su sustentabilidad, el programa les ofrece: orientación y apoyo para la presentación de productos, soporte para su comercialización, asistencia técnica e integración a redes de emprendimientos productivos.

En su generalidad, quienes acceden a esta Marca Social son personas que se vincularon al MIDES a través de programas como Cooperativas Sociales, Monotributo Social MIDES y Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos²¹⁸, que han realizado distintas trayectorias de fortalecimiento de sus emprendimientos, logrando cierta integración al sistema productivo local. Estos emprendimientos deben cumplir tres requisitos para el otorgamiento de la marca: tener las habilitaciones y permisos requeridos (según el tipo de producto), estar formalizado y, en el caso de haber solicitado apoyo al Fondo Rotatorio del programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos, estar al día con el pago del mismo. Otra consideración a la hora de otorgar la marca es que no se incluyen los productos de reventa.

Aprobación y forma de trabajo del Programa

De las solicitudes que ingresan a través del formulario inicial, se verifican en primer lugar los requisitos, y luego se inscribe al emprendimiento en el Programa, a partir de lo cual iniciarán un camino de mejora y adecuación del producto presentado como potencial hacia la obtención de la Marca.

A partir de que el emprendimiento obtiene al menos un producto con la marca ProVAS participa de las estrategias de comercialización, formación y apoyo que se realizan en el marco del Programa de Redes y Comercialización.

La lógica de trabajo se basa en la asignación de roles de articulación, acompañamiento y supervisión de proyectos de pequeña escala, asumidos por técnicos del departamento, individual o grupalmente.

²¹⁸ En ocasiones haber participado en Uruguay Trabaja permite interiorizarse sobre herramientas de autoempleo (colectivo o individual) que el MIDES ofrece a través de los programas mencionados.

Nota metodológica

El presente capítulo presenta datos a partir del procesamiento de los registros administrativos del programa del DIP, el cual, mediante el Equipo de Trabajo *Redes y Proyectos*, es quien llevó adelante en 2014 el Programa *ProVAS*.

El DIP ha desarrollado un eje transversal denominado “Eje de Análisis y Desarrollo”, mediante el cual se ha trabajado (en conjunto con la Secretaría Técnica de la DINADES y la DINEM) en el diseño, elaboración e implementación de formularios *en línea*, con el fin de sistematizar la información referida a los usuarios de los servicios.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Para estimar la población objetivo del Programa no se pueden utilizar las fuentes y metodologías usadas en los casos de los otros Programas de la División. Esta complejidad deriva de que no todos los criterios de selección cuentan con parámetros adecuados para su medición en esas fuentes. Por ejemplo, en la medida que ProVAS simboliza una trayectoria (principalmente con la participación en Programas del Ministerio) hace que la ECH no sea una fuente adecuada para estimar población objetivo en tanto no se puede obtener una medida del tiempo de vida del emprendimiento, u otros aspectos vinculados al recorrido o estado de desarrollo del emprendimiento. Por otro lado, en tanto se propone otorgar la marca a productos con potencial de comercialización y criterios de calidad definidos²¹⁹, también es difícil una delimitación con las fuentes habituales por la información que se dispone.

A su vez, en la medida que la metodología de intervención del Programa (aún en plena gestación y maduración) requiere conocimiento adecuado de estas trayectorias, la generación de estrategias de cooperación y la construcción de un vínculo entre los actores involucrados, la estimación de la población objetivo del Programa es aún más difícil, en tanto la delimitación de la población finalmente elegible sigue criterios cuyas valoraciones se realizan por combinación de registros administrativos.

En este sentido, se puede considerar que ProVAS es un programa con una focalización muy específica, si bien el acceso es abierto y universal especialmente a la población vulnerable²²⁰. Esta focalización específica implica que una aproximación podría ser la población alguna vez beneficiaria de los Programas de la División, que ha realizado una cierta trayectoria de crecimiento en relación a su emprendimiento y en particular sobre algún producto, y cuenta con formalización, para lo cual no se cuenta con información adecuada para su estimación a priori.

²¹⁹ Definidos en protocolos de trabajo del DIP, y para lo cual a su vez se realizó un acuerdo con el LATU para la construcción y adecuación de estándares.

²²⁰ Cabe recordar que tampoco para este Programa se utiliza el ICC como criterio de selección.

Recursos

En este apartado se presentan datos sobre los recursos humanos y financieros con los que el programa contó para su implementación. El programa durante el año 2014 contó con cuatro recursos humanos: un administrativo y tres integrantes del equipo social.

Cuadro 2. Recursos Humanos del Programa, 2014

Recursos humanos	2014
Administrativos	1
Integrantes del Equipo social	3
Total	4

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Programa ProVAS

Durante el año 2014, el presupuesto de ProVAS representó el 0,0551% del presupuesto total del MIDES, lo cual representa 21.727.524 pesos corrientes.

Cuadro 3. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2014

	2014
En pesos corrientes	21.727.524
En dólares corrientes	881.441
Como % del presupuesto total del MIDES	0,551%

Fuente: DIGESE-MIDES

*Se muestran los datos presupuestales del programa Monotributo Social en conjunto con Provas por contar con la información agregada en los registros de la Dirección General de Secretaría.

Productos

Cobertura del Programa

En el período marzo-diciembre del año 2014 el programa recibió 326 solicitudes para acceder a la marca. El departamento de Montevideo concentra el 33,8%, Canelones el 14,2% y Tacuarembó un 8,6%. El resto de los departamentos no supera el 5%. De los 192 que fueron inscriptos, Montevideo representa un 43,8%, Canelones un 16,1% y Salto el 6,8%. Finalmente, se le otorgó la marca ProVas a 129 emprendimientos, siendo el 41,7% de Montevideo, el 18,5% en Canelones y un 5,4% en Rivera.

Cuadro 4. Cantidad de personas referentes de los emprendimientos solicitantes, inscriptos y que reciben la marca según departamento, 2014.

Departamento	Solicitantes		Inscriptos		Se les otorga marca	
	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje	Personas	Porcentaje
Montevideo	110	33,8%	84	43,8%	54	41,7%
Artigas	7	2,1%	3	1,6%	2	1,6%
Canelones	46	14,2%	31	16,1%	24	18,5%
Cerro Largo	15	4,6%	3	1,6%	0	0%
Colonia	7	2,1%	3	1,6%	2	1,6%
Durazno	4	1,2%	2	1,0%	2	1,6%
Flores	8	2,5%	5	2,6%	3	2,3%
Florida	6	1,8%	5	2,6%	4	3,1%
Lavalleja	7	2,1%	4	2,1%	4	3,1%
Maldonado	12	3,7%	5	2,6%	3	2,3%
Paysandú	4	1,2%	3	1,6%	2	1,6%
Río Negro	11	3,4%	2	1,0%	2	1,6%
Rivera	13	4,0%	7	3,6%	7	5,4%
Rocha	16	4,9%	9	4,7%	6	4,7%
Salto	15	4,6%	13	6,8%	9	7,0%
San José	11	3,4%	2	1,0%	1	0,8%
Soriano	0	0%	0	0%	0	0%
Tacuarembó	28	8,6%	5	2,6%	0	0%
Treinta y Tres	6	1,8%	6	3,1%	4	3,1%
Total	326	100%	192	100%	129	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

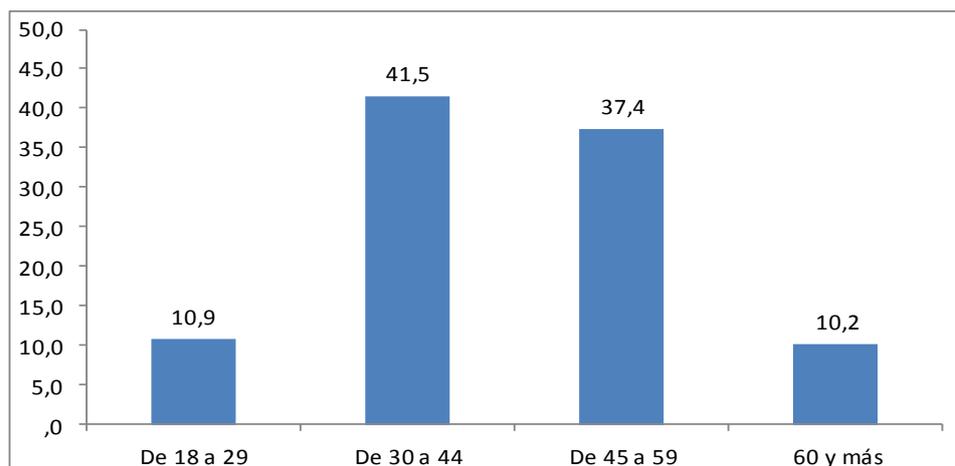
Del total de personas que solicitaron la marca para su emprendimiento, se destaca que el 74,8% son mujeres. También se registra que la media de edad de los solicitantes es de 44 años, siendo el mínimo 18 y el máximo 74. En este sentido, en el gráfico 1 se observa que el tramo etario con más proporción de solicitantes es el de 30 a 44 años, seguido por el de 45 a 59 años.

Cuadro 5. Cantidad de solicitantes según sexo, 2014.

Sexo	Solicitantes	
	Personas	Porcentaje
Varón	82	25,2%
Mujer	244	74,8%
Total	326	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Gráfico 1. Distribución porcentual de los solicitantes según tramos de edad, 2014²²¹



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Si se considera el máximo nivel educativo alcanzado, se visualiza que primaria completa es el nivel que concentra a más personas que solicitan la marca (19,6%), seguido por bachillerato incompleto (16,5%).

Cuadro 6. Cantidad de solicitantes según máximo nivel educativo alcanzado, 2014

Máximo Nivel Educativo alcanzado	Solicitantes	
	Personas	Porcentaje
Primaria Incompleta	2	0,8%
Primaria Completa	51	19,6%
Ciclo Básico Incompleto	39	14,9%
Ciclo Básico Completo	37	14,2%
Bachillerato Incompleto	43	16,5%
Bachillerato Completo	22	8,4%
Educación técnica Incompleta	22	8,4%
Educación técnica Completa	29	11,1%
Terciaria no universitaria Completa	2	0,8%
Universidad o similar Incompleta	10	3,8%
Universidad o similar Completa o más	4	1,5%
Total	261²²²	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa.

Respecto de la situación laboral de los solicitantes, se registra que el 79,0% son trabajadores por cuenta propia, el 8,0% se encuentra desocupado y el 4,2% son empleados privados.

²²¹ Se registraron 13 casos sin dato sobre edad.

²²² Se registraron 65 casos sin dato sobre nivel educativo.

Cuadro 7. Cantidad de solicitantes según situación laboral, 2014

Situación Laboral	Solicitantes	
	Personas	Porcentaje
Empleado Privado	11	4,2%
Empleado Publico	4	1,5%
Ocupado Cooperativista	2	0,8%
Trabajador Cuenta Propia	206	79,0%
Trabajador No Remunerado	1	0,4%
Desocupado	21	8,0%
Jubilado	5	1,9%
Pensionista	1	0,4%
Quehaceres del Hogar	3	1,1%
Otro	7	2,7%
Total	261²²³	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Características de los Emprendimientos Inscritos

Del total de emprendimientos que solicita la marca, el programa inscribió a 192. Al desagregarlos por rubro de actividad, se observa que los más frecuentes son “*Textiles, prendas de vestir e industria del cuero*”, “*Artesanías*” y “*Productos Alimenticios, Bebidas, Tabaco*”.

Cuadro 8. Cantidad de Emprendimientos inscritos según Rubro de actividad, 2014

Rubro de Actividad	Inscritos	
	Cantidad	Porcentaje
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	66	34,5%
Artesanías	55	28,6%
Productos Alimenticios, Bebidas, Tabaco	16	8,3%
Prod. Minerales no met. (Vidrio, barro y cerámica, tallado piedra, cemento)	13	6,8%
Servicios a Empresas (limpieza, fotografía, cobranzas, etc.)	13	6,8%
Industria y productos de la madera incluidos muebles	11	5,7%
Construcción	5	2,6%
Reciclaje	3	1,6%
Otras actividades de Servicios (peluquería, tintorería, pompas fúnebres)	3	1,6%
Fabricación de productos de metal, maquinaria y equipamiento	2	1,0%
Servicios de Salud (Odont. Veter. As. Soc. guardería, casas de salud)	2	1,0%
Industrias Metálicas Básicas -Hierro, acero-	1	0,5%
Alquiler de maquinaria, transporte y otros	1	0,5%
Accesorios	1	0,5%
Total	192	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Se inscribieron 135 emprendimientos individuales, 30 asociativos/familiares y 27 cooperativos. Los emprendimientos asociativos y familiares están conformados en su mayoría por dos integrantes y los cooperativos por más de cinco personas.

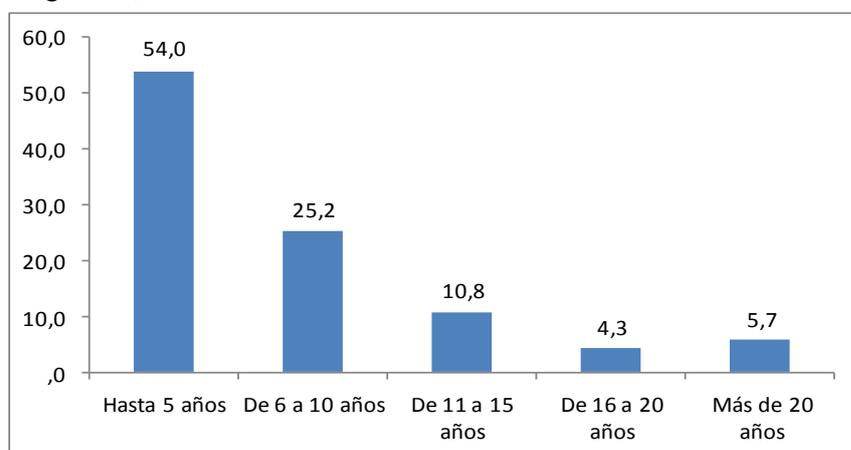
²²³ Se registraron 65 casos sin dato sobre situación laboral.

Por otro lado, se registró que solo el 9,0% de los emprendimientos inscriptos tiene empleados contratados, porcentaje compuesto en su gran mayoría por Cooperativas Sociales.

Del total de emprendimientos formalizados o en trámite, un 85,6% se formalizó a través de MSM y un 12,4% a partir de Cooperativas Sociales. El 2,0% restante se formalizaron con IVA mínimo (pequeña empresa) y formalización rural.

Otra variable de interés para caracterizar a los emprendimientos inscriptos por el Programa es la cantidad de años que tienen de funcionamiento. En este sentido, se observa que el promedio es de 7,3 años. En el siguiente gráfico se presenta la distribución de la antigüedad por tramos. Se observa que el 79,2% de los emprendimientos tienen hasta 10 años de antigüedad, y el 20,8% cuenta con más de 10 años de funcionamiento.

Gráfico 2. Distribución porcentual de los emprendimientos inscriptos según sus años de antigüedad, 2014²²⁴



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

El 44,4% de los mismos solicitó apoyo financiero al Fondo Rotatorio del Programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos.

Del total de emprendimientos que solicitó apoyo económico, un 40,8% ya fue cancelado, es decir, ya completó el pago. Otro 40,8% está al día con los pagos, y un 18,4% se halla moroso²²⁵.

Resulta relevante destacar que otro de los aspectos consultados a los representantes de los emprendimientos fue si éstos constituyen su fuente primaria de ingresos, a lo que el 83,0% contestó que sí.

Resultados

Para dar cuenta de los resultados del programa en el año 2014²²⁶, se presentan las resoluciones en cuanto a los otorgamientos de la Marca Social. En primer lugar, se observa que

²²⁴ Se registraron 53 emprendimientos inscriptos sin dato sobre antigüedad.

²²⁵ A diciembre de año 2014.

se le cedió la marca a un total de 129 emprendimientos, lo que representa un 67,2% del total de inscriptos. De los 63 emprendimientos inscriptos restantes, a uno se le rechazó la marca, y a 62 se les suspendió por diversas razones.

Cuadro 9. Cantidad de emprendimientos inscriptos según resolución, 2014

Resolución	Inscriptos	
	Emprendimientos	Porcentaje
Rechazo de la Marca	1	0,5%
Suspensión de la Marca	62	32,3%
Se le otorga la Marca	129	67,2%
Total	192	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Para entender mejor las razones de suspensión es pertinente recordar los requisitos del programa para otorgar la marca: tener las habilitaciones y permisos requeridos (según el tipo de producto), estar formalizado y, en el caso de haber solicitado apoyo al Fondo Rotatorio del programa de Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos, estar al día con el pago del mismo.

De estos tres requisitos, los que más explican las suspensiones son la morosidad frente al pago del Fondo Rotatorio y la falta de finalización en los trámites de formalización, ya sea mediante MSM como a través de Cooperativas Sociales. En tercer lugar, la falta de habilitaciones y permisos solo es motivo de suspensión para 2 emprendimientos, los cuales requieren habilitaciones bromatológicas para sus productos²²⁷. Sobre las razones del rechazo, no se cuenta con información.

Si se compara el otorgamiento de marcas por región, se observa que tanto en valores absolutos como porcentuales, los emprendimientos del Interior recibieron más la marca ProVas que los de Montevideo. En este sentido, los emprendimientos de Montevideo fueron suspendidos en mayor proporción que los del Interior.

Cuadro 10. Cantidad de emprendimientos inscriptos según resolución por región, 2014

Resolución	Región					
	Montevideo		Interior		Total	
	Emprend.	Porcentaje	Emprend.	Porcentaje	Emprend.	Porcentaje
Rechazo de la Marca	0	0,0%	1	0,9%	1	0,5%
Suspensión de la Marca	30	35,7%	32	29,6%	62	32,3%
Se le otorga la Marca	54	64,3%	75	69,5%	129	67,2%
Total	84	100%	108	100%	192	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Otra desagregación pertinente para analizar la distribución de los emprendimientos inscriptos es el tipo de emprendimiento. Como ya se presentó anteriormente, el tipo con mayor número de casos es el Individual, y en este sentido es el que, en términos absolutos, son los q más

²²⁶ Año donde se implementa por primera vez el programa.

²²⁷ A su vez, se suspendieron seis emprendimientos por falta del formulario de Recepción e Ingreso.

reciben la aprobación de la marca. Los emprendimientos asociativos o familiares y los cooperativos reciben el mismo número de marcas.

Cuadro 11. Cantidad de emprendimientos inscriptos según resolución por tipo de emprendimiento, 2014

Resolución	Tipo de Emprendimiento							
	Individual		Asociativo/ Familiar		Cooperativa		Total	
	Emp.	Porcentaje	Emp.	Porcentaje	Emp.	Porcentaje	Emp.	Porcentaje
Rechazo de la Marca	1	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,5%
Suspensión de la Marca	47	34,8%	9	30,0%	6	22,2%	62	32,3%
Se le otorga la Marca	87	64,5%	21	70,0%	21	77,8%	129	67,2%
Total	135	100%	30	100%	27	100%	192	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros administrativos del programa

Por último, al analizar el otorgamiento de la Marca Social ProVas, según el rubro de actividad de los emprendimientos, se observa que los rubros *Artesanías* y *Textiles, prendas de Vestir e industria del Cuero* concentran la mayoría de los casos. Ambos rubros incluyen la mayoría de los emprendimientos.

Consideraciones finales

Los datos presentados en este capítulo corresponden sólo al año 2014, año de inicio del Programa, por lo tanto no se dispone de información suficiente que pueda dar cuenta de la evolución del funcionamiento de la Marca.

Sería importante poder definir de forma más precisa la selección de la población objetivo; al igual que lo que acontece en el caso de Emprendimientos Productivos, donde se considera necesaria una revisión y un ajuste de las variables a incluir.

También sería relevante contar con la definición de metas anuales del programa que contribuya a la medición de resultados y a realizar un seguimiento de la evolución de los principales indicadores, incluyendo indicadores de temporalidad y resultados que permitan al programa conocer la trayectoria y la sustentabilidad de los emprendimientos que hacen uso de la Marca con Valor Social.

Como línea de trabajo a futuro ya existe un proyecto de desarrollo, en conjunto con la Dirección del Programa y con la División de Informática, donde se contempla la posibilidad de vincular la marca ProVas con Emprendimientos Productivos, MSM y CS. Esto permitiría homogenizar los criterios de registro con al menos dos de los programas mencionados (MSM y CS). En este sentido en el 2015 se pretende trabajar pensando en un sistema de información, que permita generar un nexo entre Emprendimientos Productivos, Monotributo Social y ProVas, donde éstos últimos puedan convertirse en líneas de trabajo complementarias al primero, y sean beneficios de los Emprendimientos.

PROGRAMAS PRIORITARIOS

Los denominados “programas prioritarios” fueron creados durante el año 2012 en el contexto de la reestructura ministerial con el objetivo dar respuesta a las familias más vulnerables.²²⁸ Específicamente surgen a partir del diagnóstico que realizó el MIDES respecto a la situación en la que se encontraba el 15% más pobre del país y en particular el 5% que se encontraba en situación de pobreza estructural. Son concebidos como programas de proximidad con el cometido de reducir la exclusión. Así, se trata de programas focalizados que operan con un fuerte anclaje territorial y promueven la interacción con los prestadores sectoriales e interinstitucionales. Los principales problemas a atender refieren a la vivienda, la situación laboral y la desvinculación educativa.

A continuación se presentan los principales indicadores de los programas de Cercanías y de Jóvenes en Red²²⁹.

²²⁸ Desde allí viene su denominación de “prioritarios”, puesto que fueron considerados de esta manera en dicha administración.

²²⁹ Cabe aclarar que el programa Uruguay Crece Contigo completa el conjunto de “programas prioritarios”, pero a 2014 la DINEM no realizó el monitoreo del programa.

CERCANÍAS

Presentación del Programa

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) está dirigida a familias en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, que viven procesos de exclusión social, laboral y educativa así como de segregación residencial. Es una iniciativa interinstitucional que comenzó a funcionar en el año 2012 y que supone la articulación de los organismos encargados de gestionar políticas de educación, trabajo, cuidados, seguridad social, salud y vivienda.²³⁰ Su objetivo consiste en mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado, generando avances tanto en el ejercicio de derechos como en el acceso a prestaciones y servicios públicos.

Cercanías cuenta con una Comisión Político Técnica que ha definido la consecución de 31 metas referidas a las familias en las que interviene, distribuidas en siete dimensiones: Identidad; Cuidados Familiares; Hábitat y vivienda; Recreación y Cultura; Salud y Alimentación; Educación; Trabajo, ingreso y seguridad social. Para llevarlas adelante se crearon grupos de trabajo denominadas Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) que, generalmente, están compuestos por dos duplas de técnicos y un supervisor que tienen formación en las áreas humanas, sociales y/o salud.

Los ETAF realizan un acompañamiento social, denominado “de proximidad” con cada familia, adecuando su plan de trabajo a las características, procesos, urgencias y necesidades de los beneficiarios y acordándolo con ellos. Esto se realiza mediante encuentros semanales, preferentemente en el ámbito en donde se desarrolla la vida cotidiana de la misma y se prolongan por un tiempo que oscila entre los 12 y los 24 meses.

Desde el comienzo se pensó en que esta sea una estrategia de alcance nacional, pero su despliegue territorial se ha desarrollado en diferentes etapas:

1. *Primera Fase:* comenzó en mayo del año 2012 y abarcó los departamentos de Montevideo, Canelones, Artigas, Lavalleja, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres, con un total de 27 equipos territoriales.
2. *Segunda Fase:* comenzó en abril del año 2013, se cubrió el resto del país con 45 equipos.
3. *Tercera Fase:* se agregaron 8 equipos específicos para trabajar en las 7 zonas de atención prioritaria: Cantera del Zorro (Tres Ombúes), Itzaingó, Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Vista Linda Progreso, Villa Manuela (Barros Blancos) y Obelisco Las Piedras.
4. *Cuarta Fase:* se suman 2 ETAF que refuerzan el trabajo en Montevideo y Canelones. De esta forma, a partir de enero del año 2014 se encuentran trabajando un total de 55 equipos territoriales.

²³⁰ Participan: el MIDES, INAU, MVOTMA, ASSE, ANEP-CODICEN, MSP, MTSS y BPS.

El Programa selecciona las familias que ingresan al programa a través de dos vías complementarias:

a) Visitas de la Unidad de Seguimiento de Programas (actual DESyTC²³¹).

A partir de las visitas que realiza la Unidad de Seguimiento de Programas, los hogares vulnerables son ordenados en función del Índice de Carencias Críticas (ICC), que mide la situación socioeconómica del hogar a partir de variables estructurales de bienestar, y del Índice de Riesgo Social (IRS)²³², el cual señala la presencia de determinados riesgos sociales priorizados²³³ a los que la familia se encuentra expuesta.

Con base en dichos instrumentos se elaboran las siguientes listas de prelación para el acceso al programa:

- **Lista de prelación 1**

Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Doble y más de dos de los riesgos prioritarios o más de cinco riesgos no prioritarios.

- **Lista de prelación 2**

Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Doble y dos riesgos sociales.

- **Lista de prelación 3**

Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Simple y dos riesgos sociales.

b) Derivaciones realizadas por actores locales vinculados al sector público que proponen casos a ser considerados.

Los actores locales vinculados al sector público pueden derivar familias al programa, para ello deben completar el formulario que calcula el Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF). En dicho formulario se evalúa la vulnerabilidad de la familia en diferentes dimensiones, tales como: educación, trabajo, vivienda, salud, discapacidad, cuidados y violencia. De éstas, se priorizan y se les da más peso en el cálculo del índice a aquellas que no están incluidas en el formulario de visitas: salud, cuidados y violencia.

A su vez, se analiza si la familia ya fue visitada por la Unidad de Seguimiento y si tiene su cálculo de ICC. Si no cuenta con ello se le realiza una visita para la obtención de dicho índice.

El ingreso de estas familias al programa es determinado por su valor en el ICC, siendo el IVSF lo que establece el orden de prelación.²³⁴

²³¹ División de Estudios Sociales y trabajo de campo. Se encarga de coordinar e implementar el relevamiento necesario para el acceso a las transferencias monetarias del Plan de Equidad.

²³² El Índice de Riesgo Social es igual a: menor 14 no estudia + joven 14 a 24 no estudia ni trabaja + consultas médicas inadecuadas + Emergencia habitacional + hacinamiento colecho + alimentación + violencia + discapacidad + demanda de Atención.

²³³ Los riesgos priorizados por el programa son: Hogar con menor 14 no Estudia, Consultas médicas inadecuadas, Discapacidad, Violencia y Demanda de Atención

²³⁴ Se ordena la lista de forma descendente por el valor del ICC y luego se ordena descendente por el del IVSF.

Finalmente, las listas de prelación de ambas vías de ingreso son centralizadas por la Unidad de Gestión del programa. Esta ingresa los casos como “iniciados”²³⁵ en el SMART y se comunica con los ETAF para que, en función de los cupos disponibles, inicien el trabajo con cada uno de ellos.

Nota metodológica

La DINEM, la Unidad de Gestión de Cercanías y la División de Informática del MIDES han colaborado en la identificación de la población objetivo del programa, en el diseño del sistema de evaluación y monitoreo así como en el análisis de todas las etapas del abordaje familiar.

El sistema de registro cuenta con dos softwares interconectados. Por un lado, se trabaja con la plataforma de creación, seguimiento y gestión de intervenciones de programas sociales del MIDES (SMART). En ella, los ETAF pueden consultar si los miembros de la familia acceden a otras prestaciones o programas del MIDES y actualizar datos acerca de la composición de las familias, la ubicación geográfica de las viviendas y la fecha de inicio de la intervención. Por otro lado, se utiliza la herramienta denominada Q-flow que contiene cuatro formularios, dos orientados a la evaluación del programa y dos orientados al monitoreo del mismo.

Para la evaluación del programa se realizan dos mediciones, una al principio y otra al final del abordaje familiar, dichas mediciones se realizan a través de los siguientes instrumentos:

- **Formulario de Diagnóstico:** Se aplica durante los dos primeros meses de la intervención y constituye la línea de base mediante la cual se releva la composición, organización y condiciones iniciales de vida de las familias.
- **Formulario de Egreso:** Permite registrar y constatar el estado de algunas de las dimensiones del diagnóstico luego de finalizada la intervención.

Para el monitoreo de las acciones llevadas adelante por los técnicos de los equipos territoriales durante la intervención, se aplican los siguientes instrumentos:

- **Formulario de Plan de Trabajo:** Se completa dentro de los primeros dos meses de trabajo y luego del diagnóstico. Funciona como una instancia de acuerdo entre la familia y los técnicos, en la que se registra el estado en que se encuentra el núcleo con respecto a cada una de las 31 metas que se plantea Cercanías.
- **Formulario de Seguimiento:** Se completa desde el tercer mes y a lo largo de toda la intervención. Permite monitorear las acciones que se llevan adelante para la consecución de las metas y su nivel de logro y los impedimentos interinstitucionales que se presentan en la gestión de las prestaciones y programas.

²³⁵ A continuación se presenta la definición de los estados de las intervenciones en SMART. **Iniciado:** Marca el comienzo de la intervención. **Aceptado:** Posee el perfil de ingreso al programa. **No aceptado:** No posee el perfil de ingreso al programa. **Desistido:** Antes de iniciar el proceso de trabajo, se finaliza el proceso de otorgamiento del beneficio. **Beneficiario:** Se percibe el beneficio. **Suspendido:** Se suspende el beneficio. **Egreso:** Se finaliza la intervención por cumplimiento de objetivos. **Baja:** Se finaliza el proceso de trabajo.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Anteriormente se mencionó que la población objetivo del programa está compuesta por grupos familiares que se encuentran en situación de pobreza extrema y presentan una serie de riesgos o daños en una serie de dimensiones prioritarias (Identidad; Cuidados Familiares; Hábitat y vivienda; Recreación y Cultura; Salud y Alimentación; Educación; Trabajo, ingreso y seguridad social).

En términos generales, esto significaría atender a los más de 38.000 hogares que, según cálculos de la DESyTC, se encontraban en el año 2014 en esta situación. Es por ello que se han generado criterios de priorización de las familias. Tal como es posible observar en el siguiente cuadro, de las 38.892 familias consideradas vulnerables: 2.190 están comprendidas dentro de la lista 1²³⁶, 22.802 conformaban la lista 2²³⁷ y 13.900 la lista 3²³⁸.

Cuadro 1. Distribución de hogares según lista de prioridad, 2014.

Listas según prioridad	Hogares	Porcentaje
1	2.190	5,6%
2	22.802	58,6%
3	13.900	35,7%
Total	38.892	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario AFAM-PE

En el siguiente cuadro se presenta la distribución de los hogares según departamento por lista de prioridad. Se registra que del total de hogares el 42,6% se encuentra en Montevideo, el 11,9% en Canelones y el 6,9% en Salto. El resto de los departamentos registran porcentajes que van del 0,4% en Flores al 4,6% en Paysandú. Dicha distribución no presenta grandes variaciones si se compara por lista, aunque se pueden observar ciertas diferencias en la representación de Montevideo, puesto que concentra al 48,5% de los integrantes de la lista 1, al 47,4 de la lista 2 y al 33,8% de la lista 3.

²³⁶ Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Doble y más de dos de los riesgos prioritarios o más de cinco riesgos no prioritarios.

²³⁷ Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Doble y dos riesgos sociales.

²³⁸ Compuesta por hogares de más de una persona, con características equivalentes a las de los que recibirían TUS Simple y dos riesgos sociales.

Cuadro 2. Distribución de hogares según lista de prioridad por departamento, 2014.

Departamento	Listas						Total	
	1		2		3		n	%
	n	%	n	n	n	%		
Montevideo	1.062	48,5%	10.803	47,4%	4.700	33,8%	16.565	42,6%
Artigas	59	2,7%	803	3,5%	604	4,3%	1.466	3,8%
Canelones	275	12,6%	2.413	10,6%	1.951	14%	4.639	11,9%
Cerro Largo	42	1,9%	593	2,6%	440	3,2%	1.075	2,8%
Colonia	53	2,4%	407	1,8%	358	2,6%	818	2,1%
Durazno	30	1,4%	350	1,5%	258	1,9%	638	1,6%
Flores	4	0,2%	70	0,3%	68	0,5%	142	0,4%
Florida	19	0,9%	281	1,2%	213	1,5%	513	1,3%
Lavalleja	19	0,9%	236	1,0%	198	1,4%	453	1,2%
Maldonado	58	2,6%	543	2,4%	490	3,5%	1.091	2,8%
Paysandú	90	4,1%	1.010	4,4%	678	4,9%	1.778	4,6%
Rio Negro	35	1,6%	435	1,9%	347	2,5%	817	2,1%
Rivera	64	2,9%	932	4,1%	628	4,5%	1.624	4,2%
Rocha	26	1,2%	305	1,3%	339	2,4%	670	1,7%
Salto	134	6,1%	1.521	6,7%	1.018	7,3%	2.673	6,9%
San José	50	2,3%	423	1,9%	326	2,3%	799	2,1%
Soriano	79	3,6%	592	2,6%	501	3,6%	1.172	3,0%
Tacuarembó	64	2,9%	765	3,4%	511	3,7%	1.340	3,4%
Treinta y Tres	27	1,2%	320	1,4%	272	2,0%	619	1,6%
Total	2.190	100%	22.802	100%	13.900	100%	38.892	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario AFAM-PE

Recursos

A continuación, se presenta información relacionada a los recursos- humanos y financieros- utilizados por el programa para su implementación durante los años 2013-2014.

El siguiente cuadro permite apreciar que durante el año 2014 el programa contó con 31 recursos humanos distribuidos entre la coordinación y la Unidad de Gestión. Asimismo, en dicho año contó con nueve representantes en la comisión político técnico conformada por las diferentes instituciones que participan de la implementación del programa así como con 248 técnicos avocados al trabajo directo con las familias participantes (22 técnicos más que en el año 2013).

Cuadro 3. Recursos humanos del programa, 2013-2014.

	2013	2014
Responsables de coordinación	5	6
Secretaría Técnica	8	9
Supervisores	11	11
Área Jurídica	0	2*
Formación/Cuidado Equipos	1	3
Cantidad total en Unidad de Gestión y coordinación	25	31
Comisión político técnico interinstitucional**	8	9
Cantidad de equipos técnicos	52	56***
Cantidad de OSC convenientes	34	35
Cantidad de técnicos con contrato directo	30	30
Cantidad de técnicos contratados por OSC	196	218
Cantidad total de técnicos	226	248

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del programa Cercanías

*Esta información incluye dos contratos UNICEF para el área legal.

** Comisión político institucional suma las instituciones socias (en general va un titular político y un suplente perfil más técnico) desde el inicio participan MIDES, INAU, MVOTMA, ASSE, ANEP, MSP en 2013 se suman MTSS y BPS, en 2014 ANV

***Dos equipos cuentan con la mitad de cupos y por eso el programa suele contabilizar 55 ETAF pero son 56.

A continuación se presenta la distribución de los técnicos que trabajan en los diferentes ETAF por el tipo de contrato e institución responsable para los años de referencia. De los 248 técnicos de ETAF que trabajaron en el programa durante el año 2014 son 133 los contratados por MIDES (103 a través de convenios y 30 a través de contratos directos enmarcados en el plan 7 zonas) y 115 contratados por INAU.

Cuadro 5. Técnicos de ETAF por tipo de contrato e institución responsable, según año (MIDES e INAU), 2013-2014.

Año	Técnicos de ETAF			
	MIDES (convenios)	INAU (convenios)	MIDES contratos directos (7 zonas)	Total
2013	88	108	30	226
2014	103	115	30	248

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del programa Cercanías

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual de Cercanías en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo disminuyó sustancialmente entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos años disminuyó la proporción del gasto del programa en relación al presupuesto del MIDES: pasando de ser 1,224% a 0,659%.

Cuadro 6. Presupuesto anual ejecutado por el programa, 2013-2014.

Cercanías	2013*	2014
Presupuesto anual ejecutado por el MIDES	39.156.782	25.990.148
Como % del presupuesto total del MIDES	1,224%	0,659%

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de DIGESE-MIDES *se
incluye presupuesto del programa 7 zonas que incluye presupuesto de JER y Cercanías juntos solo para dicho programa.

Productos

A continuación se analiza la cobertura del programa y se presenta una breve caracterización sociodemográfica de las familias beneficiarias, así como resultados del monitoreo del plan de trabajo de las intervenciones. Para ello se toman como insumo los Informes de Monitoreo del Programa Cercanías de la DINEM.

Cobertura de Cercanías

A través del siguiente cuadro es posible apreciar que en el mes de junio del año 2012 se adjudicaron las primeras familias a los ETAF; para 2013 la cantidad de equipos y familias aumentó tanto en Montevideo como en el Interior (en donde representó más del triple con respecto al año anterior). Durante el año 2014 el programa contó con 56 equipos trabajando en todo el territorio nacional.

Cuadro 7. Cantidad de ETAF por año, según región, 2012-2014.

Región	2012	2013	2014
Montevideo	20	29	32
Interior	7	23	24
Total	27	52	56

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros de la Unidad de Gestión.

En efecto, al principio se crearon 27 equipos que estaban distribuidos en ocho departamentos: Montevideo, Canelones, Artigas, Lavalleja, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres. En 2013 se cubrió todo el territorio nacional y en 2014 se llegó a la cifra que actualmente está operativa actualmente (56 ETAF). En este sentido, cabe agregar que el incremento en el número de equipos está asociado al hecho de que se reforzó su presencia en el área metropolitana y en zonas con mayor proporción de población en extrema vulnerabilidad socioeconómica. Es por ello que en la mayoría de los departamentos existe un solo ETAF con excepción de: Montevideo (en donde hay 21), Canelones (en donde hay 10) y Artigas, Cerro Largo, Maldonado, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó (en donde hay dos).

En los siguientes gráficos se muestra la distribución de familias y de personas registradas en el SMART, entre Junio de 2012 y Julio de 2015, según el estado de la intervención²³⁹.

Gráfico 1. Número de Familias según estado de la intervención

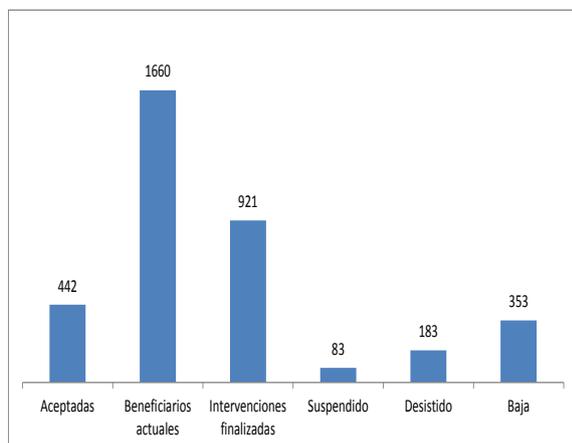
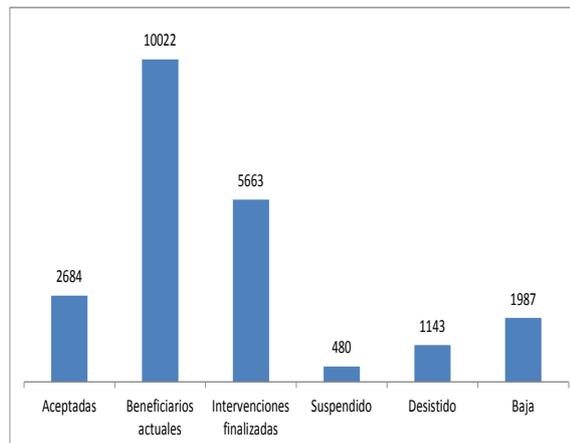


Gráfico 2. Número de personas según el estado de la intervención



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros de SMART.

Como se puede apreciar, hasta el mes Julio del año 2015, fueron derivadas efectivamente a los equipos 3.642 familias²⁴⁰. Entre éstas, 1.660 son beneficiarias del programa, 921 egresaron del mismo y 619 han presentado problemas para ser intervenidas por el programa (fueron “bajas”, “desistidos” o “suspendidos”²⁴¹). Además, se observa 442 familias “asignadas”²⁴² pero la mayoría (318) figura “sin toma de contacto” y no es posible asegurar que terminen siendo intervenidas por Cercanías (porque pueden ser inubicables o porque puede que no acepten las condiciones de Cercanías).

Concretamente, hasta el mes de julio del año 2015, el programa trabajó con 2.581 familias (1.660 beneficiarias actuales más 921 intervenciones finalizadas). Del total de familias con las que trabajó el programa es posible saber que 391 ingresaron en el año 2012, 821 en el año 2013, 921 en el año 2014 y 448 en el primer semestre del año 2015. Las 2.581 familias con las que el programa trabajó representan 15.685 personas (10.022 beneficiarios actuales y 5.663 egresados del programa).

²³⁹ El estado de la intervención es actualizado por los técnicos en el SMART, pueden ocurrir retrasos en el registro de la información.

²⁴⁰ No se incluyen las familias en lista de espera derivadas al programa, que no fueron asignadas a un ETAF.

²⁴¹ Se llaman “suspendidos” a las familias que estando intervenidas, el equipo deja de trabajar con ellas por un tiempo (suspenden la intervención) dadas determinadas situaciones como ser mudanzas en las que hay que cambiar de equipo o casos de judicializaciones.

²⁴² Se denomina “asignadas” a aquellas que han sido derivadas a los equipos pero que aun no han sido intervenidas.

Entre las familias 1.660 familias activas 297 se encontraban en la primera fase de intervención ya que los técnicos estaban aplicando el “diagnóstico” de caracterización del núcleo, 64 estaban acordando las metas a trabajar mediante el “plan de trabajo”, 1.280 atravesaban la fase de “seguimiento” y 19 realizaban un “proceso de cierre”.

Si se analizan los datos por región y departamento es posible apreciar que, entre en el mes de junio del año 2012 y el mes de Julio del año 2015, el programa ha trabajado con 1.630 familias del interior del país (63,2%) y 951 familias de Montevideo (36,8%). De los departamentos del interior, Canelones es el que concentra la mayor cantidad de familias beneficiarias del programa (19,6% del total de familias del país).

Cuadro 8. Distribución de familias y personas que han sido beneficiarias según región, 2012-2015*.

Región	Personas		Familias	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Montevideo	5.633	35,9%	951	36,8%
Interior	10.052	64,1%	1.630	63,2%
Total	15.685	100%	2.581	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros de SMART.

*Incluya a las egresadas.

Cuadro 9. Beneficiarios entre según departamento, 2012-2015.*

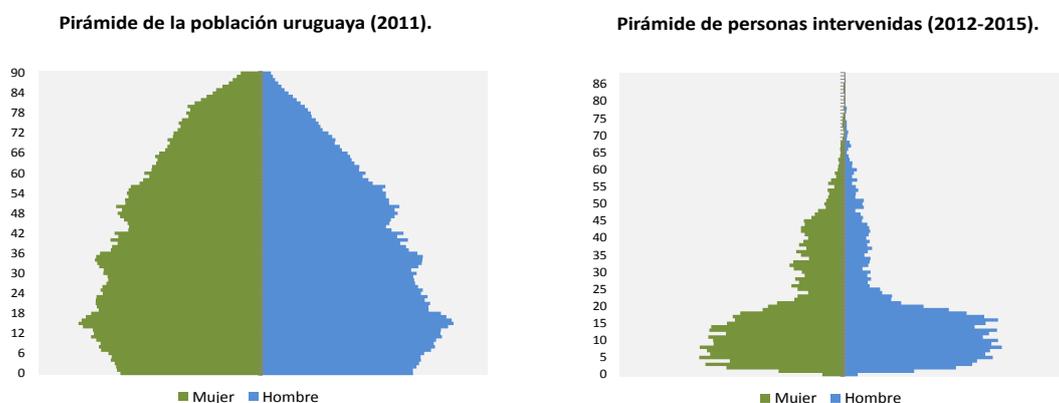
Departamento	Personas		Familias		Personas por familia
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	
Montevideo	5.633	35,9%	951	36,8%	5,9
Artigas	667	4,3%	108	4,2%	6,2
Canelones	3.107	19,8%	505	19,6%	6,2
Cerro Largo	391	2,5%	63	2,4%	6,2
Colonia	192	1,2%	33	1,3%	5,8
Durazno	304	1,9%	44	1,7%	6,9
Flores	201	1,3%	34	1,3%	5,9
Florida	293	1,9%	48	1,9%	6,1
Lavalleja	431	2,7%	68	2,6%	6,3
Maldonado	612	3,9%	105	4,1%	5,8
Paysandú	685	4,4%	98	3,8%	7,0
Río Negro	214	1,4%	35	1,4%	6,1
Rivera	600	3,8%	98	3,8%	6,1
Rocha	245	1,6%	49	1,9%	5,0
Salto	628	4,0%	96	3,7%	6,5
San José	300	1,9%	45	1,7%	6,7
Soriano	277	1,8%	42	1,6%	6,6
Tacuarembó	647	4,1%	108	4,2%	6,0
Treinta y Tres	258	1,6%	51	2,0%	5,1
Total	15.685	100%	2.581	100%	6,1

Fuente: DINEM-MIDES con base en registros de SMART

*Incluye familias egresadas.

A continuación se presentan las pirámides de edad y sexo de la población de Uruguay en forma comparada a la de las personas que han sido intervenidas (es decir, beneficiarias y egresadas durante el mes de junio del año 2012 y el mes de julio del año 2015).

Gráfico 3. Pirámides de población del Uruguay y del Programa Cercanías.*



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del SMART y Censo 2011 (INE).

*Incluye familias egresadas.

Con base en los resultados del Censo de Población y Vivienda (INE, 2011) se construyó una pirámide poblacional que refleja los efectos del envejecimiento a nivel nacional. Como se puede apreciar, cuenta con una base constreñida hasta los 14 años, la distribución por sexo es relativamente equitativa y existe una fuerte presencia de mayores de 65 años (los cuales representan el 14% de los habitantes del país). En ella, la edad promedio es de 36 años. Los beneficiarios y egresados de Cercanías, entre junio del año 2012 y julio del año 2015, en cambio, muestran una distribución diferente. Se trata de una población joven, cuyo promedio de edad es de 19 años²⁴³, el 60% de los adultos son mujeres y los adultos mayores representan sólo el 1%.

Cabe señalar, por otra parte que las familias beneficiarias (actuales y egresadas) cuentan con un promedio de 6 integrantes. El 50,6% de las familias están compuestas por entre 4 y 6 integrantes mientras que un 38% de las familias están compuestas por siete o más personas (el 30,5% de las familias están compuestas por 7 a 9 integrantes y 7,5% por 10 o más).

Cuadro 10. Cantidad de familias beneficiarias según número de personas, 2012-2015. *

	Familias	Porcentaje
Hasta 3	294	11,4%
4 a 6	1.305	50,6%
7 a 9	788	30,5%
10 o más	194	7,5%
Total	2.581	100%

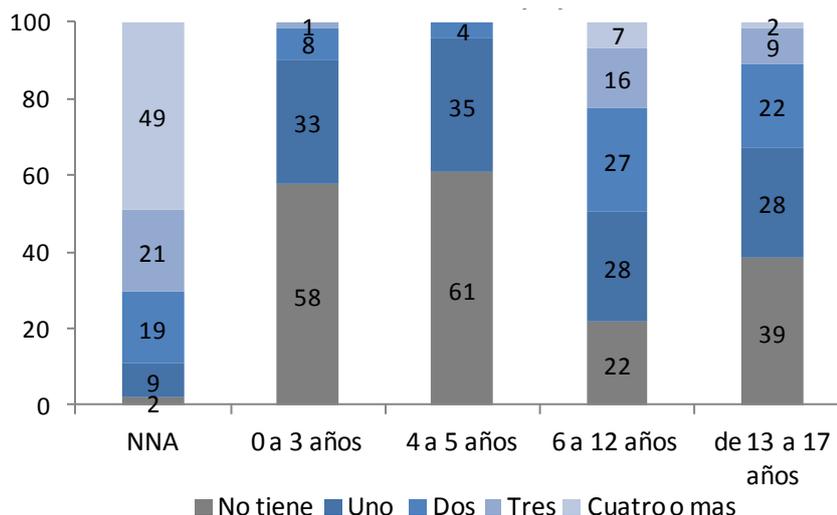
Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del SMART.

*Incluye familias egresadas.

²⁴³ Este indicador se ve reforzado con la constatación de que el 60% de los beneficiarios y egresados son menores de 18 años.

En este sentido, es preciso agregar que el 42% de las familias de Cercanías cuenta con al menos un menor de 0 a 3 años de edad (33% cuenta con un menor, 8% cuenta con dos menores y 1% cuenta tres menores) y que el 39% de las familias posee menores de 4 a 5 años (35% cuenta con un menor y 4% con dos menores). Además, ocho de cada diez familias cuenta con menores en edad escolar y seis de cada diez familias están integradas por al menos un adolescente.

Gráfico 4. Distribución de familias según número de NNA por tramos etarios, 2012-2015. *



Fuente: División de Monitoreo (DINEM) con base en registros del SMART.

*Incluye familias egresadas.

Por último, teniendo en cuenta que el 23% de las familias cuenta con un solo integrante mayor de 18 años y que otro 42% cuenta con dos adultos, es pertinente agregar que el 80% de los referentes familiares²⁴⁴ son mujeres de edades jóvenes (el 20,2% posee entre 18 a 29 años y el 34,4% posee entre 30 y 39 años).

Plan de trabajo de las familias que han llegado a la instancia de seguimiento

Al mes de Julio del año 2015 se contaba con formularios de Plan de Trabajo de 2.220 de las 2.581 familias que habían sido beneficiarias (actuales y egresadas) de Cercanías²⁴⁵. A continuación, se sintetizan los principales indicadores de producto, en los mismos se incluye a aquellas familias que comenzaron recientemente el proceso de seguimiento o han egresado del programa.

En la mayoría de las familias se proyectó trabajar entre 14 y 20 metas²⁴⁶, siendo 16 el promedio de metas; cabe destacar que no se encontró asociación entre la cantidad de

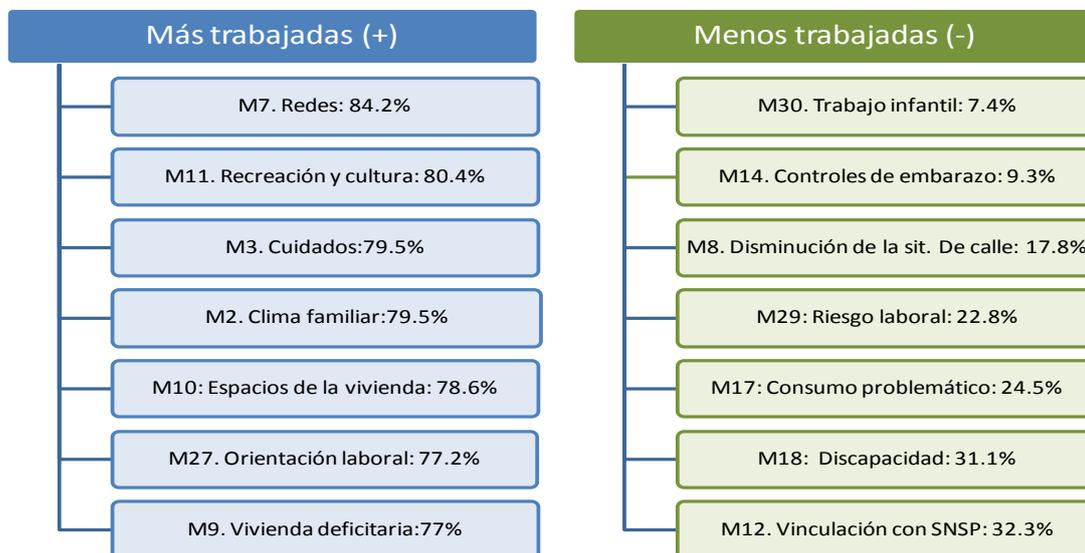
²⁴⁴ El referente familiar es para Cercanías la persona con la que trabaja más directamente y por tanto quien tiene un rol central como sostén de la familia en el marco de la intervención del programa.

²⁴⁵ Hay familias que se encuentran en la etapa de "Diagnóstico" y por lo tanto, no han ingresado aún el Plan de Metas.

²⁴⁶ Cercanías organiza su trabajo en torno a metas definidas por las instituciones que integran la

miembros y la cantidad de metas a trabajar. En el siguiente esquema se muestran las metas de trabajo más y menos seleccionadas en la instancia de planificación con las familias que han participado del programa.

Figura 1. Porcentaje de metas que se proyecta trabajar en un mayor y menor porcentaje de familias según dimensión, 2012-2015.



Fuente: DINEM-MIDES con base en registros del Plan de Trabajo.

Durante el periodo comprendido entre junio del año 2012 y julio del año 2015, las metas trabajadas con mayor frecuencia son: “fortalecimiento de la red familiar” (M7: 84,2%), “redes de recreación y cultura” (M11: 80,4%), “promoción y fortalecimiento de la capacidad de los adultos en el cuidado de dependientes” (M3: 79,5%) y “clima familiar adecuado para el desarrollo de los integrantes” (M2: 79,5%). Por su parte, en las metas que se proyecta trabajar en un porcentaje menor de las familias son: “Trabajo infantil” (M30: 7,4%), “Controles de embarazo” (M14: 9,3%), “Disminución de las situaciones de calle” (M8: 17,8%) y “Riesgo laboral” (M29: 22,8%).

Resultados

En este apartado se presentan algunos indicadores de resultados construidos a partir de la medición de logro de metas del Formulario de Seguimiento²⁴⁷.

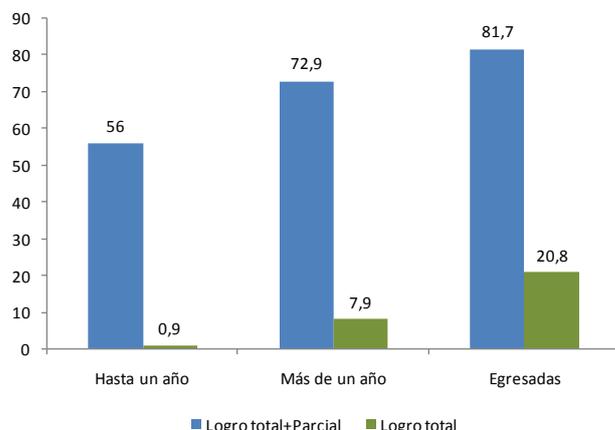
En el mes de julio del año 2015, 1.975 familias cuentan con Formulario de Seguimiento. En ellas se trabajan un promedio de 16,5 metas pero se logran²⁴⁸ cumplir de forma total un promedio de 5,6 metas (4,3 en el caso de las familias beneficiarias actuales y 7,0 en el caso de las familias egresadas, siendo este último el corte más significativo). Las metas con mayor porcentaje de logro total son “documentación” (M1: 81,4%), “controles de embarazo” (M14: 79%), “asistencia regular de niños a centros educativos” (M23: 69,3%), “acceso al sistema integrado de salud” (M12: 59,8%), “vacunas y carnet de salud” (M15: 54,9%), “orientación y obtención de prestaciones de seguridad social” (M28: 50,7%). Todas estas implican un trámite de fácil acceso o resolución, dada la oferta disponible en el Estado. Por su parte, tienen un mayor porcentaje de “no logro” las metas de “consumo problemático” (M17: 54,4%) y “salud bucal” (M20: 50,2%), que se mantienen casi constantes en familias egresadas. Interesa además destacar que la M24 de “inserción educativa adolescente” no se logra para casi un tercio de las familias con las que se trabaja.

Desde Cercanías se propuso que ocho de cada diez familias egresadas logre total y/o parcialmente el 70% de las metas. Dicho objetivo se cumple pues el 81,7% de las familias egresadas supera el punto de corte. Es preciso hacer notar que también el 56,0% de las familias con hasta un año de intervención y el 72,9% de las familias con más de un año de intervención lo han hecho.

²⁴⁷ La evaluación de resultados en base al formulario de diagnóstico y el de egreso no ha sido realizada a la fecha.

²⁴⁸ Todas las metas tienen logros asociados. Al finalizar el período establecido para llenar cada formulario de seguimiento, el técnico debe marcar el nivel de logro de cada meta que se propuso trabajar de acuerdo con las siguientes categorías: **No lograda:** los riesgos a lo que refiere la meta han sido detectados por el técnico en algún momento de la intervención y: **a)** ha sido trabajada sin lograr avances, **b)** no ha podido ser trabajada y por ello no se visualizan avances. **Logro parcial:** los riesgos a los que refiere la meta han sido detectados por el técnico en algún momento de la intervención y a lo largo de la misma se detectó que **a)** parte de la meta ha sido lograda, **b)** la misma ha sido lograda en su totalidad por algunos miembros de la familia y no por todos. **Lograda:** los riesgos a lo que refiere la meta han sido detectados por el técnico en algún momento de la intervención y habiéndose trabajado a lo largo de la misma, se logró en su totalidad por todos los miembros que presentaban el riesgo.

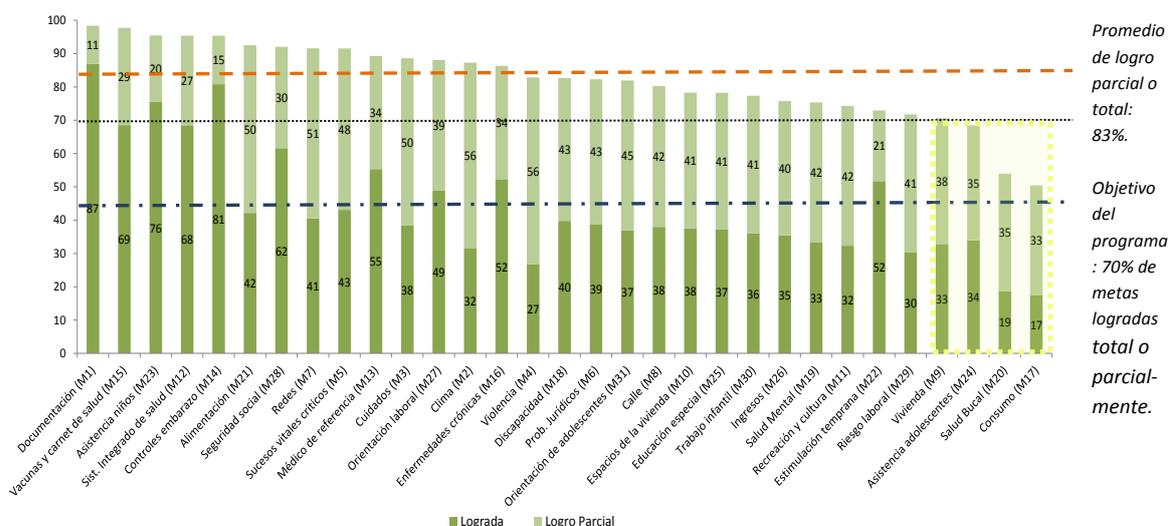
Gráfico 5. Familias que superan el 70% de logro -total o parcial- en metas trabajadas según tiempo de intervención. En porcentajes.



Fuente: DINEM-MIDES con base en Formulario de Seguimiento.

Es importante tener en cuenta que el logro es dependiente del umbral de exigencia que se fije. De hecho, si se subiera el estándar a partir del cual evaluar el éxito de las intervenciones, solo una de cada cinco familias egresadas superaría el 70% de metas logradas totalmente.

Gráfico 7. Familias egresadas que lograron total o parcialmente las metas trabajadas



Fuente: DINEM-MIDES con base en Formulario de Seguimiento.

Por otra parte, durante el año 2014 se realizaron dos evaluaciones del programa, una evaluación de impacto y una evaluación cualitativa.

La evaluación de impacto estuvo a cargo del IECON- FCEA, con la contraparte y apoyo de DINEM. Abarcó a 3.087 hogares participantes del programa -desde el comienzo, hasta mediados del año 2013-. Se trató de un diseño cuasi experimental que utilizó como técnicas la

regresión discontinua y diferencias en diferencias²⁴⁹. Se aplicaron 1.426 encuestas para hogares beneficiarios y 1.486 para hogares en lista de espera. El formulario incluyó múltiples dimensiones en las cuales se buscaba observar los efectos del programa, como ser: salud, cuidados familiares, acceso a programas de transferencia, hábitat, educación, trabajo y conformidad subjetiva.

Entre los principales resultados se encontraron avances en lo que refiere a un mayor acceso a los programas o servicios, a los que, a pesar de ser universales, los hogares no estaban accediendo. Entre ellos: documentación, control básico salud asistencia a educación primaria. Por otro lado, se encontraron menores avances en procesos psicosociales, que coinciden con aquellos de más difícil abordaje y/o con escasa o nula disponibilidad de servicios en la oferta pública como ser: la atención a problemáticas de salud mental, violencia, consumo problemático y vivienda.

A nivel de impacto, se encontraron indicios favorables para los participantes en prácticas de crianza (establecimiento de límites no violentos, involucramiento en actividades educativas; confianza en instituciones (principalmente MIDES, ONGs) y acceso a programas implementados por el MIDES. En cambio, no se encontró impacto en educación y se observaron leves efectos negativos en lo que concierne a la oferta laboral femenina, lo que amerita, según los evaluadores, una indagación en mayor profundidad a futuro.

Por su parte, la evaluación cualitativa del programa fue realizada por la División de Evaluación de la DINEM y abarcó la realización de entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores que participan en la implementación del programa (instituciones, ETAFs y las propias familias). En total se realizaron 108 entrevistas las cuales correspondieron a 47 actores de instituciones locales, 8 Equipos Técnicos y Atención Familiar, y 53 referentes de familias.

Como resultados se destaca, en primer lugar, el consenso sobre las fortalezas del programa respecto a su pertinencia del abordaje familiar de tipo integral y desde la proximidad, diseñado con base en el accionar de la interinstitucionalidad y a la focalización en las familias más vulnerables. No obstante, las situaciones heterogéneas entre las familias, hace que la intensidad del acompañamiento y la posibilidad de promover cambios en comportamientos hacia la autonomía sean variables. Asimismo, los técnicos se constituyen en referentes afectivos que brindan una escucha y contención semanal, lo cual es para muchos equipos y para las familias el principal aporte del Programa.

Por otra parte, la evaluación detectó algunas tensiones que acompañan la intervención como ser: 1. En el trabajo de los equipos con las familias: entre privilegiar el acceso a las prestaciones/servicios (metas) -lo que puede implicar asumir un rol de asistencia al comienzo de la intervención- o bien consolidar procesos de transformación en visiones y prácticas de las familias para el acceso sostenible, que necesariamente llevan más tiempo; 2. En la proximidad

²⁴⁹ Por detalles de la evaluación, puede consultarse: “Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados”. Convenio MIDES – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Diciembre, 2016.

entre las familias y los equipos: si bien los vínculos cercanos que se generan pueden contribuir a empoderar y a potenciar la autoestima de las personas, se corre el riesgo de generar situaciones de extremo apego que no son las más adecuadas para el logro de los fines que persigue el programa.

Los logros en el acceso a servicios y prestaciones no son aún los deseados, observándose algunas dificultades por falta de recursos humanos en las instituciones, inexistencia de servicios, o saturación de los mismos -en este último caso, no efectivizándose la priorización de las familias que participan de Cercanías-. Esto se observa particularmente en demandas relacionadas a temas de salud mental, violencia, adicciones, vivienda, y cupos de CAIF.

El programa parece ser efectivo a la hora de cambiar algunas visiones respecto a las fortalezas con las que cuenta la familia, sobre la importancia de controlar la salud, de acceder a la educación, de acceder a un trabajo formal o de transformar vínculos violentos, pero la posibilidad de incidir efectivamente sobre las prácticas es menor. Esto tanto por la alta complejidad que presentan algunas familias, como también por las carencias mencionadas en la oferta. Dichas carencias no son sólo materiales sino que refieren a aspectos de receptividad hacia las demandas de las familias. Por ejemplo, desde los discursos de los entrevistados, se describen actitudes de los recursos humanos de las instituciones a nivel local, que son expulsivas de las familias atendidas por el programa.

Pese a dichas dificultades, la evaluación da cuenta de que el programa logra “tensionar” la oferta de servicios y bienes públicos a nivel local en la medida de que acerca a dicha oferta a sectores poblacionales que no tenían capacidad de demandar el acceso a los mismos. Esto no necesariamente tiene un correlato objetivo en las transformaciones que las distintas instituciones y sectoriales efectivamente realizan, así como en las condiciones de vida de las familias. Dado que, precisamente se trata de un objetivo general del programa, constituye parte de los desafíos que tiene por delante

Consideraciones finales

Al mes de Julio del año 2015 se encontraban en funcionamiento 56 ETAF en todo el territorio nacional que cuentan con una capacidad máxima de atención de 2.244 familias. Teniendo en cuenta que 1.660 familias figuran como beneficiarias en el SMART, se puede concluir que el 74% de los cupos se encuentran ocupados. Aunque la cifra podría ascender a 93% si se incluye a las familias asignadas, se debe tener presente que estas últimas no están siendo intervenidas y en su gran mayoría no han sido contactadas. Para el monitoreo del trabajo de los ETAF con las familias se contó con 2.220 formularios de plan y 1.975 de seguimiento, lo que refleja la persistencia de sub-registro o una demora en el registro de la información que perjudica la calidad de la misma.

Aunque Cercanías alcanzó el objetivo de que ocho de cada diez familias egresadas logaran total o parcialmente el 70% de las metas trabajadas, no se ha logrado precisar de forma concreta qué se entiende por logro parcial.

Finalmente, cabe comentar algunos resultados que se reiteran sistemáticamente en los informes de monitoreo realizados en este periodo:

- Las metas que se logran totalmente para un mayor número de familias involucran gestiones administrativas disponibles en la oferta pública, en donde el ETAF funciona como articulador entre la familia y los programas o servicios a los que las familias concernidas no estaban accediendo, pese a ser universales. Por ejemplo: documentación, controles básicos de salud, acceso a centros educativos.
- Las metas que menos se logran, implican procesos psicosociales de difícil abordaje (por ejemplo: violencia, cuidados familiares, consumo problemático de sustancias, salud mental, discapacidad) y con escasa o nula disponibilidad de bienes o servicios en la oferta pública que sean adecuados para la resolución de estas problemáticas.

JÓVENES EN RED

Presentación del Programa

El programa Jóvenes en Red (JER) fue creado en el año 2012 con el objetivo de promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años de edad que no estudian y/o no culminaron el Ciclo Básico, no tienen un empleo formal y se encuentran en situación de pobreza, desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. El programa se implementa bajo una lógica de trabajo interinstitucional, coordinado por el MIDES y con la participación del MEC, el MTSS, el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio de Deporte y Turismo (MTyD), la ANEP y el INAU.

El programa se basa en tres componentes fundamentales: *social, educativo y laboral*, que se estructuran de acuerdo a cinco objetivos generales. El primer objetivo, *redes para la asistencia básica*, refiere a la mejora de las condiciones personales de los beneficiarios para el acceso e integración a las redes de asistencia básica en documentación, prestaciones sociales y atención en salud. El segundo objetivo, *redes para el fortalecimiento personal*, busca fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes que se encuentran en situaciones de violencia basada en género y generaciones, consumo problemático de sustancias psicoactivas y de aquellos beneficiarios que presentan dificultades en los aprendizajes y/o discapacidad. Dentro de este objetivo se desarrollan también actividades en términos de articulación con otros actores, gestión de menores a cargo, así como entrevistas individuales y con la familia. El tercer objetivo, *redes para la integración y la participación social*, procura generar habilidades para la integración, participación y circulación social de los beneficiarios. Los objetivos cuatro y cinco, de *trayectoria educativa y trayectoria laboral*, refieren a las dos líneas principales de acción del programa: la inserción laboral y/o educativa. En este sentido, por un lado, se busca promover la integración de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las trayectorias educativas de los beneficiarios. En lo que refiere al componente laboral, se orienta y acompaña a los jóvenes en la elaboración de proyectos personales de inserción laboral, así como en estrategias orientadas a implementarlos.

Por último, cabe agregar que desde el programa se trabaja en la gestión de beneficios económicos que permiten a los participantes sostener su inserción laboral y/o educativa, a la vez que colaboran en la atención integral del joven.²⁵⁰

Nota metodológica

La División Monitoreo de la DINEM en conjunto con el equipo coordinador de JER han desarrollado desde el año 2012 las siguientes líneas de trabajo:

²⁵⁰ El programa brinda un beneficio económico a los jóvenes que participan del mismo (Beca Jóvenes en Red), y a su vez, se gestionan otros beneficios dependiendo de los objetivos y trayectoria de cada joven. Esto es, se les brinda por ejemplo, ayuda en transporte, en la compra de materiales educativos para quienes estén estudiando, bonos de cuidados, etc.

a) Delimitación de los objetivos del proyecto

Desde los inicios y previo a la intervención, la División de Monitoreo trabajó conjuntamente con el programa en el diseño de su marco lógico; en la definición y operacionalización de objetivos, metas, productos y resultados esperados.

b) Identificación de la población objetivo

Esta línea se desarrolla desde el año 2012 y su cometido principal es el de estimar la población objetivo del Programa y su distribución geográfica en el territorio nacional, mediante su estudio diagnóstico (con base en la ECH) y la elaboración de listas de posibles beneficiarios de acuerdo a los niveles de ICC, a partir de información relevada periódicamente por la DESTyC.

c) Monitoreo y seguimiento del Programa

El Monitoreo se realiza mediante formularios que se implementan en Q-Flow y el SMART, los cuales permiten obtener información sobre productos y resultados del programa:

- **Formulario de Inicio (Q-FLOW):** se aplica durante el primer mes de intervención en el sistema Q-FLOW. Tiene el cometido de relevar una línea de base con datos de identificación, educación, ocupación, salud, conocimientos y competencias útiles, participación, consumo cultural, redes vinculares y apoyo y expectativas.
- **Registro de Seguimiento en SMART:** permite trazar la trayectoria de cada joven y monitorear las metas trabajadas por los técnicos a través del registro y seguimiento de acciones, coordinaciones y actividades efectuadas con cada uno de los beneficiarios.²⁵¹ Este registro es llevado a cabo por los técnicos del programa quienes completan y actualizan la información en el SMART a medida que sucede la intervención.

Es en este sentido que, las tareas que se desarrollan desde la División Monitoreo pretenden acompañar la ejecución del programa de forma de optimizar su gestión, brindar insumos a los actores comprometidos directamente en su ejecución e igualar y extender la información disponible sobre JER a todos quienes se encuentren involucrados en su implementación.

d) Proyección de su evaluación de acuerdo a metas previamente acordadas

Se llevó adelante un proceso de evaluación con base en dos componentes: i) uno de carácter cualitativo donde se abordaron los procesos y resultados desde la perspectiva de los principales actores involucrados; y ii) otro cuantitativo, que se orientó a analizar los impactos del programa en los objetivos que se propone el programa. El primer componente fue llevado adelante por la DINEM y se basó en entrevistas semi-estructuradas a los principales actores vinculados al Programa (decisores de nivel central, operadores territoriales y los propios jóvenes participantes). El segundo componente fue llevado adelante por el IECON entre los meses noviembre del año 2014 y marzo del año 2015, consistió en explorar los resultados del

²⁵¹La generación de esta herramienta, implicó la capacitación de los usuarios desde la División de Monitoreo. Para los encuentros, se generaron dos insumos importantes: manual de seguimiento del programa Jóvenes en Red y video de capacitación online.

programa con base en una encuesta realizada a 1.603 jóvenes, (654 participantes de JER²⁵² y 949 casos de control²⁵³). Para la identificación del impacto del programa se adoptó una estrategia de variables instrumentales. El instrumento seleccionado fue la distancia entre el centro de referencia y el hogar del joven.

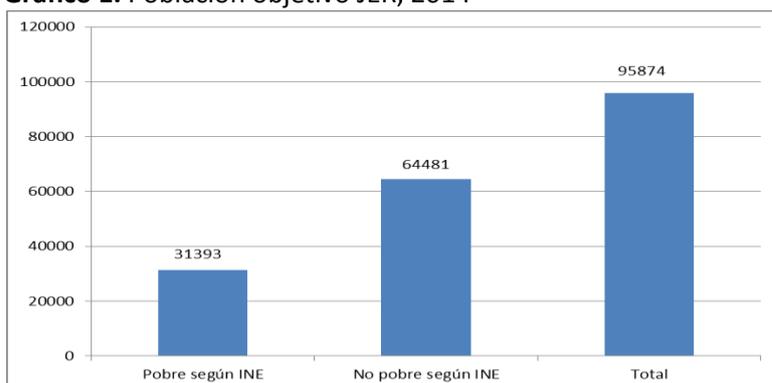
Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

1) Cantidad de jóvenes entre 14 y 24 años en situación de pobreza, que no estudian y no tienen un empleo formal

Con base en la ECH, es posible afirmar que durante el año 2014 la población objetivo del programa asciende a 31.393, lo que representa a un 32,7% del total de jóvenes entre 14 y 24 años que no estudian ni trabajan a nivel nacional y además se encuentran en situación de pobreza. Por otra parte, el número de jóvenes que no estudian ni trabajan y no se encuentran en situación de pobreza, asciende a 64.481.

Gráfico 1. Población objetivo JER, 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de la ECH 2014.

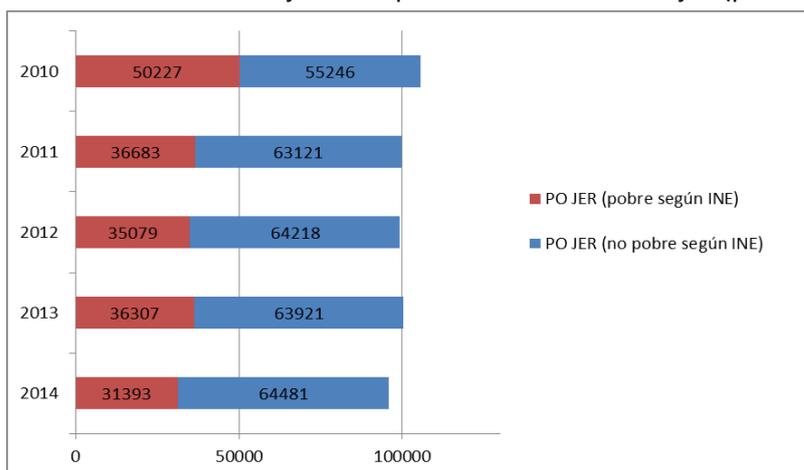
En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la población objetivo para el período 2010-2014, en el cual se aprecia claramente una reducción sustantiva en comparación con el año anterior (2013). En el año 2013 la población objetivo del programa ascendía a 36.307 jóvenes a nivel nacional, mientras que para el año 2014 desciende a 31.393.

El siguiente gráfico permite constatar que desde el año 2010 los jóvenes que no se encuentran en situación de pobreza y no estudian ni trabajan, superan ampliamente al número de jóvenes que no estudian ni trabajan y sí se encuentran en situación de pobreza.

²⁵² Participantes de JER para los cuales el programa finalizó la intervención a octubre del año 2014 (al menos 18 meses de intervención).

²⁵³ Jóvenes pertenecientes a hogares TUS que residen en las mismas zonas que los jóvenes participantes de JER, pertenecen al mismo tramo etario, entre julio del año 2012 y julio del año 2013 no asistían a un centro educativo ni estaban ocupados.

Gráfico 2. Evolución de jóvenes que no estudian ni trabajan (pobres/no pobres), 2010-2014.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de la ECH 2014.

Los departamentos de Cerro Largo y Treinta y Tres, son los que presentan mayor porcentaje de población objetivo (9,8% y 9,2% respectivamente), seguidos por Rivera (7,5%), Tacuarembó (7,2%) y Artigas (7%). En este sentido, se debe agregar que la cuantificación de la población objetivo por departamento ha sido un insumo que ha determinado el despliegue y los alcances del programa en el territorio nacional.

Cuadro 1. Población objetivo por departamento, 2014

	Población objetivo	Jóvenes de 14 a 24 años	% PO sobre jóvenes de 14 a 24 años
Flores	81	4.308	1,9%
San José	376	18.838	2,0%
Florida	378	10.803	3,5%
Lavalleja	439	8.957	4,9%
Rocha	439	11.492	3,8%
Paysandú	478	20.998	2,3%
Maldonado	483	30.774	1,6%
Durazno	492	10.018	4,9%
Río Negro	501	10.029	5,0%
Soriano	696	14.324	4,9%
Treinta y Tres	793	8.620	9,2%
Colonia	795	20.347	3,9%
Salto	895	23.876	3,7%
Artigas	1055	15.109	7,0%
Tacuarembó	1222	17.089	7,2%
Rivera	1491	19.884	7,5%
Cerro Largo	1630	16.592	9,8%
Canelones	4695	94.653	5,0%
Montevideo	14.454	216.526	6,7%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de la ECH 2014.

Recursos

Este apartado presenta los recursos humanos y financieros con los que contó el programa durante el año 2013-2014.

El siguiente cuadro permite apreciar que el programa contó con un total de 202 recursos humanos en el año 2014, 33 recursos más que en el año 2013. Asimismo, es posible apreciar que durante ambos años la cantidad de equipos técnicos territoriales aumentó: durante el año 2013 funcionaron 40 mientras que en el año 2014 lo hicieron 46.

Cuadro 2. Cantidad de recursos humanos, 2013-2014

RRHH del programa	2013	2014
Coordinador General	1	1
Equipo de coordinación general	7	9
Técnicos	128	162
Referentes temáticos	8	11
Administrativos	15	19
Total	159	202
Equipos técnicos territoriales	40	46

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del Programa Jóvenes en Red

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual de JER en pesos corrientes es posible apreciar que el mismo aumentó entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos años aumentó la proporción del gasto del programa en relación al presupuesto del MIDES: pasando de ser 3,0 % a 3,7%.

Cuadro 3. Presupuesto ejecutado, 2013-2014

Presupuesto ejecutado	2013	2014
En pesos corrientes	94.699.539	145.290.346
Con relación al presupuesto MIDES	3,0%	3,7

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de DIGESE-MIDES

Productos

En este apartado se presenta información del programa en lo que respecta a cobertura, caracterización de los participantes y actividades de seguimiento.

Cobertura

A diciembre del año 2014 el programa contaba con 2.363 jóvenes beneficiarios, 986 jóvenes que fueron dados de baja y 854 jóvenes que egresaron del programa; lo que suma un total (en el acumulado) de 4.203 jóvenes participantes.

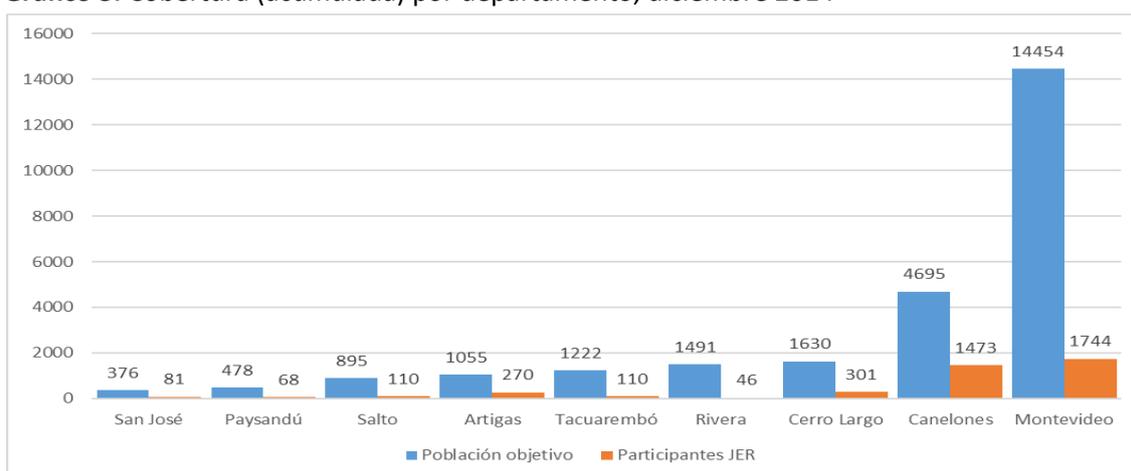
Cuadro 4. Beneficiarios, bajas y egresos según año de inicio, 2013-2014

	Año iniciado		Total
	2013	2014	
Beneficiarios	588	1.775	2.363
Bajas	942	44	986
Egresos	850	4	854
Total	2.380	1.821	4.203

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART

El programa cuenta con 46 equipos técnicos, distribuidos en los siguientes departamentos: Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó, Rivera, Cerro Largo, San José, Canelones y Montevideo. Montevideo y Canelones son los departamentos que concentran el mayor número de equipos (37), y como tales, reúnen al 76,5% de la cobertura de JER. El gráfico que se presenta a continuación compara además, el número de participantes del programa a diciembre del año 2014, con el cálculo de la población objetivo estimada para cada departamento en los que opera JER.

Gráfico 3. Cobertura (acumulada) por departamento, diciembre 2014

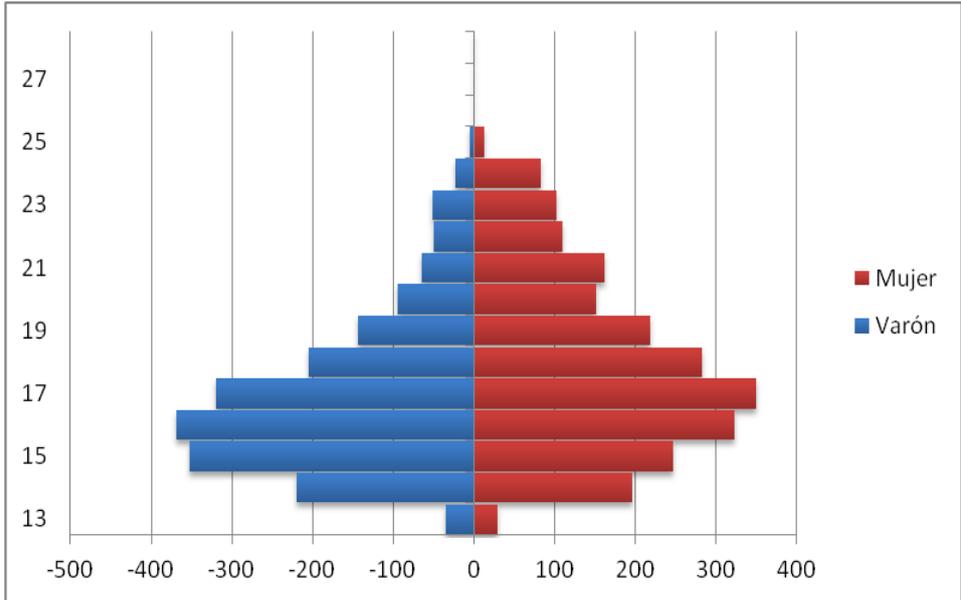


Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART

Perfil de los beneficiarios

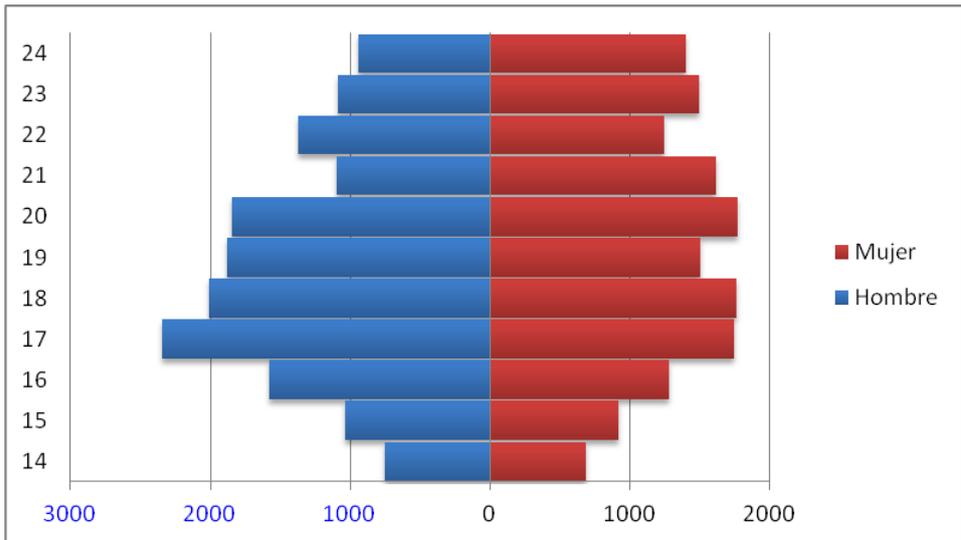
A diciembre del año 2014, del total de beneficiarios un 54% son mujeres y un 46% varones. Si se observa la distribución por sexo y edad de los jóvenes, se aprecia que la mayoría de los participantes se encuentra en el tramo comprendido entre los 15 y los 18 años, y son mayoritariamente varones. A partir de los 18 años, la tendencia se revierte y la participación pasa a ser fundamentalmente femenina. Esto se puede observar claramente en los gráficos 4 y 5, puesto que mientras la pirámide de beneficiarios (gráfico 4) muestra que disminuyen los porcentajes de varones a medida que aumenta la edad, la pirámide de población objetivo (gráfico 5), presenta similares porcentajes de mujeres para todos los tramos etarios.

Gráfico 4. Sexo y edad de los beneficiarios (acumulado) JER, diciembre 2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-FLOW.

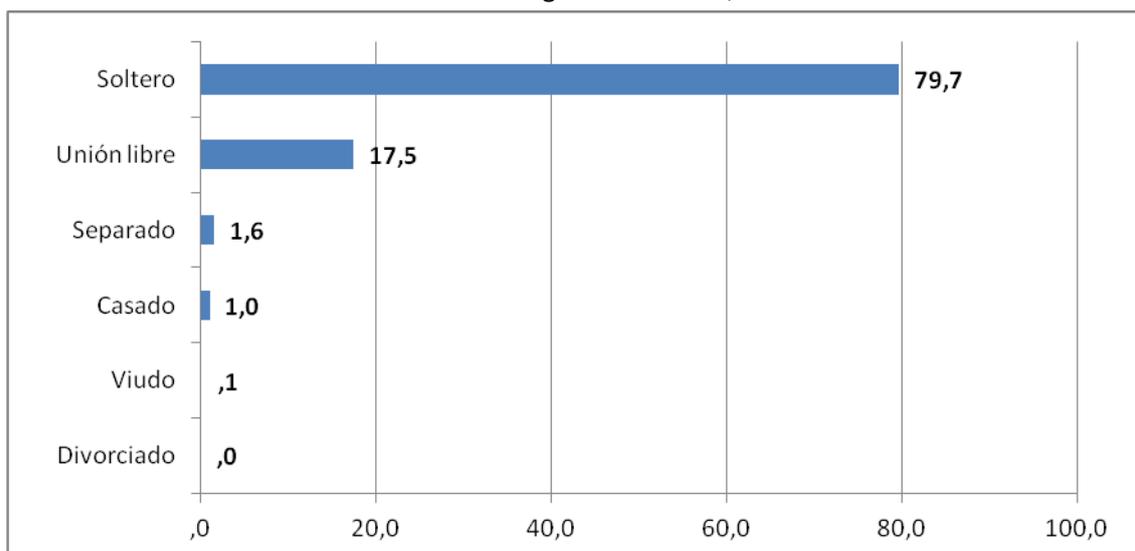
Gráfico 5. Sexo y edad de la población objetivo JER, 2014



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de la ECH 2014

Respecto al estado civil de los participantes, cabe señalar que el 79,7% son solteros mientras que un 17,5% se encuentran en unión libre. El resto de los estados (separados, casados, viudos y divorciados) no supera el 3%.

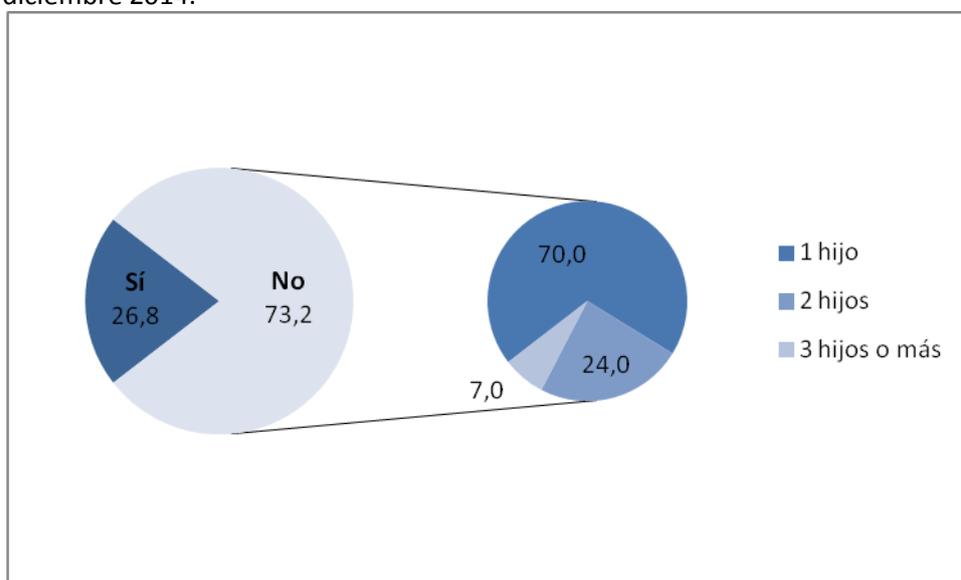
Gráfico 6. Distribución de los beneficiarios según estado civil, diciembre 2014.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-FLOW.

En relación con la tenencia de hijos destaca que el 26,8% declara ser padre o madre. La mayoría de ellos tiene un solo hijo (70%) mientras que el 24% tiene 2 hijos y un 7% tiene 3 hijos o más.

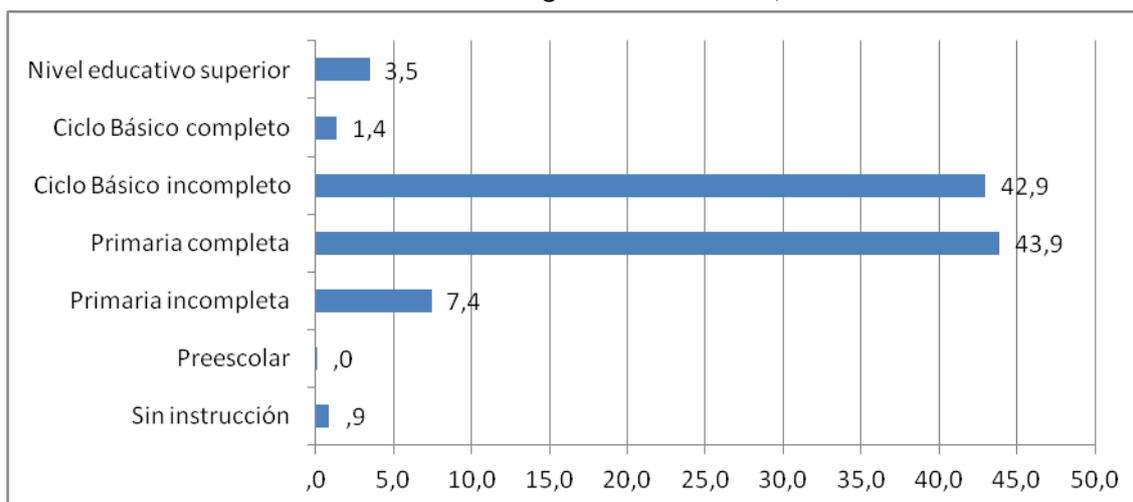
Gráfico 7. Distribución de los beneficiarios según tenencia de hijos y cantidad de hijos, diciembre 2014.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-FLOW

Con referencia al nivel educativo, se observa que la mayoría de los jóvenes cuentan con primaria completa (43,9%), presentando cifras similares la categoría ciclo básico incompleto (42,9%). Esta constatación resulta consistente con las condiciones fijadas por el programa para el ingreso de los jóvenes, en las que se especifica que los participantes deben contar con Ciclo Básico incompleto. Los casos que registran Ciclo Básico completo o un nivel educativo superior, se deben a excepciones debidamente evaluadas.

Gráfico 8. Distribución de los beneficiarios según nivel educativo, diciembre 2014.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del Q-FLOW.

Seguimiento de las actividades del Programa – SMART

A continuación se presentan las actividades desarrolladas por los jóvenes para cada objetivo, teniendo como referencia el último cuatrimestre del año 2014 (septiembre-diciembre) para todos los beneficiarios (activos) en el mencionado período.

Para dicho cuatrimestre se registraron actividades en todas las dimensiones del programa, siendo los objetivos “redes para el fortalecimiento personal” y “redes para la integración y participación social” (objetivos 2 y 3), aquellos en los que se observa una mayor cantidad de acciones realizadas; 95,1% y 74,9%, respectivamente. Por otro lado, se puede observar que en los restantes objetivos, se trabajó (en todos ellos) con más del 44% de los beneficiarios.

Específicamente, en lo que respecta al objetivo de “trayectoria educativa”, participaron 1.661 jóvenes, mientras que 1.356 lo hicieron en el componente laboral. En términos porcentuales, esto supuso el trabajo con un 57% de los beneficiarios en el componente educativo y un 46,5% en el laboral. Por otro lado, dentro del objetivo “redes para la asistencia básica”, participaron un total de 1.302 jóvenes (44,6%); siendo el componente menos trabajado en comparación con los restantes objetivos del programa. Por último, cabe mencionar que un 50,7% de los beneficiarios, recibe algún tipo de beneficio económico.

Cuadro 5. Jóvenes según objetivos generales, septiembre-diciembre 2014

	Jóvenes (*)	Porcentaje (**)
1) Redes para la asistencia básica	1.302	44,6%
2) Redes para el fortalecimiento personal	2.775	95,1%
3) Redes para la integración y participación social	2.186	74,9%
4) Trayectoria Educativa	1.661	56,9%
5) Trayectoria Laboral	1.356	46,5%
6) Beneficios económicos	1.480	50,7%
Total (**)	2.917	

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

(*) El total de jóvenes hace referencia a las cédulas únicas que aparecen en el Seguimiento.

(**) Calculado en función de las 2.917 cédulas ingresadas en el Seguimiento.

Por otra parte, la siguiente tabla muestra las actividades desglosadas por objetivos específicos y el número de jóvenes que en ellas participan. Se puede apreciar que, tanto las acciones individuales (entrevistas individuales, entrevistas con la familia, articulaciones con otros actores, gestión con menores a cargo) como las actividades socioculturales (paseos recreativos, salidas culturales, actividades artísticas, deportivas y temáticas, mejoramiento del espacio comunitario, alfabetización digital y/o TICS) son los objetivos que mayor porcentaje de participación registran (95,1% y 74,9%, respectivamente).

Asimismo, se destaca el trabajo en el objetivo específico inserción educativa (55%) así como en el objetivo vinculado a los beneficios económicos (61,6%).

Cuadro 6. Número de jóvenes según objetivos específicos, septiembre-diciembre 2014

Objetivo	Objetivo Específico	Jóvenes	Porcentaje (*)
1) Asistencia Básica	Prestaciones (AFAM, TUS)	218	7,5%
	Acceso a documentación	831	28,5%
	Prevención y asistencia en salud	1.010	34,6%
2) Fortalecimiento Personal	Acciones individuales	2.775	95,1%
3) Integración y Participación Social	Actividades socioculturales	2.186	74,9%
4) Trayectoria Educativa	Actividades Pro-Inserción Educativa	1.249	42,8%
	Inserción Educativa	1.605	55,0%
5) Trayectoria Laboral	Actividades Pro-Inserción Laboral	1.142	39,1%
	Inserción Laboral	778	26,7%
	Capacitación Laboral	526	18,0%
6) Beneficios Económicos	Beneficios Económicos	1.796	61,6%

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del SMART.

(*) Calculado en función de las 2.917 cédulas ingresadas en el seguimiento.

Resultados

En el presente apartado se da cuenta de los principales hallazgos del análisis de las trayectorias de los beneficiarios en el programa. Para esto, se consideraron los beneficiarios ingresados durante el año 2013 (primera generación de JER), fundamentalmente se siguió sus trayectorias en materia educativa y laboral. La primera generación está compuesta por 2.388 jóvenes que representan a la totalidad de ingresos del año 2013. Este total difiere del presentado en los demás cuadros, puesto que se cuenta con información de jóvenes que ingresaron durante los años 2013 y 2014.

Un primer dato a destacar, es que el 67,4% de los jóvenes realizó algún tipo de inserción educativa en el período. Es decir, que 1.610 jóvenes en algún momento se vincularon al sistema educativo formal, sin considerar la duración, el estado y el seguimiento en el cual hayan comenzado a hacerlo. Sin embargo, cuando se analizan las trayectorias educativas de estos jóvenes a lo largo del tiempo de intervención, los números descienden sustantivamente, pues son bastante inferiores los casos que logran sostener sus inserciones educativas y menos aún, los que lo hacen de manera efectiva.

En lo que respecta a las inserciones laborales, se obtuvo que 1.102 beneficiarios realizaron alguna vez actividades laborales ya sea formales o informales. Esto implica que el 46,1% de los beneficiarios se vinculó en algún momento al mercado de empleo durante los años 2013-2014. Para las inserciones laborales, al igual que en las inserciones educativas, cuando son observadas a lo largo de los seguimientos, los números se reducen. Las inserciones laborales generales y efectivas registran igual comportamiento que el descrito para el caso de las inserciones educativas. No obstante, el número de inserciones laborales es sustantivamente menor en comparación con las educativas.

En este sentido, se establecieron cuatro grandes tipos de trayectorias: (i) *“exitosas”*; (ii) *discontinuas*; (iii) *sociales*; (iv) *inactivas*.

Las trayectorias *“exitosas”* alcanzan al 29% de los jóvenes y refieren a aquellos jóvenes que estudian y/o trabajan durante la totalidad o la mayoría del período (hasta diciembre 2014) y culminan dichas inserciones de forma exitosa.

Las trayectorias *“discontinuas”* representan al 45% de los jóvenes y dan cuenta de aquellos casos que presentan inserciones educativas-laborales interrumpidas, y/o tienen trayectorias fluctuantes en las actividades que realizan.

Las trayectorias *“sociales”* abarcan al 7,9% de los jóvenes y son aquellas que, si bien no cuentan con inserciones educativas ni laborales a lo largo de todo el período, sí se registran actividades socioculturales y/o de asistencia en salud.

Las trayectorias *“inactivas”* refieren a los casos sobre los cuales no se cuenta con registro en ninguno de los tres componentes para la totalidad del período (*“participación nula”*), y a los que tienen inserciones educativas y/o laborales, pero por un período menor a tres meses. Este

tipo de trayectorias, que podrían asociarse claramente a los jóvenes que abandonan el programa, representa a un 18,6% del total.

Por último, en términos generales se constata cierta inestabilidad en las trayectorias de los beneficiarios, tanto en las inserciones que realizan como en las modalidades de inserción dentro de cada uno de los dos componentes (educativo y laboral). Esto supone que los jóvenes tienden a variar frecuentemente en los objetivos en los que trabajan, a la vez que no son constantes en las actividades que realizan dentro de cada uno de ellos. En este sentido, la tipología que se construyó (y se presentó anteriormente) para analizar las trayectorias, resulta de utilidad para visualizar rápidamente cómo tienden a comportarse los beneficiarios de JER.

Es en este sentido que las trayectorias “exitosas”, tal como se pudo observar, alcanzan al 29% de los jóvenes. No obstante, se debe tener en cuenta que las trayectorias que son estables y continuas, las que mantienen el mismo tipo de inserción (por ejemplo, Liceo común) podrían ser consideradas como atípicas. Muy pocos jóvenes transitan por JER de esta manera, y los números que se presentaron, dan cuenta de ello.

La inestabilidad de las trayectorias hacia la integración socio-laboral tiene su correlato con determinadas condiciones de los jóvenes y su entorno. En otros informes se establecía un perfil de los jóvenes que abandonaban el Programa y de aquellos que se desvinculaban exitosamente del mismo; los cuales daban cuenta de patrones comunes en términos de bajas y egresos.

Se pudo nuevamente constatar que existen ciertas variables que condicionan las trayectorias educativas y laborales de los beneficiarios. Las trayectorias “inactivas” o con mayor inestabilidad tienden a presentar menores años de escolarización al inicio, mayor cantidad de hijos, son levemente feminizadas y fundamentalmente presentan una desafiliación del sistema educativo mayor a los 4 años, puesto que el 46% se desvinculó del sistema educativo en el año 2009 o antes. Por el contrario, los jóvenes que registran trayectorias “exitosas” tienen un nivel educativo inicial superior, menor cantidad de hijos, son en mayor medida varones, y además responden a casos que se desvincularon del sistema educativo hace menos tiempo, desde el año 2010 en adelante.

Resultados de Evaluación

1. Diseño, procesos de implementación y percepción sobre resultados

Respecto al diseño de JER, existe en términos generales una mirada positiva de los diferentes actores, sustentada principalmente en que se trata de un programa que busca atender de manera integral a sectores de la población que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social, principalmente excluidos del mercado laboral y del sistema educativo. En tal sentido, lo primero a señalar es la buena valoración del programa por parte de todos los jóvenes que fueron entrevistados, aún aquellos que no finalizaron su participación en el mismo (baja).

Asimismo, las principales fortalezas del programa que emergen del análisis son: su carácter interinstitucional; el abordaje multidimensional propuesto; la estrategia de captación de los jóvenes en territorio; y el margen de acción para la incorporación de modificaciones en el diseño y en la implementación.

En lo que refiere a las valoraciones sobre resultados del programa, los mayores logros se encuentran en el componente social, en menor medida en el educativo y por último en el componente laboral. Esto deja entrever la complejidad de alcanzar cambios de carácter más estructural respecto a los jóvenes participantes. En tal sentido se observa una tensión entre los logros positivos alcanzados, de índole subjetivo (desde el discurso de todos los actores, incluidos los jóvenes), y la convicción o la intuición de que ello no es suficiente (a nivel de la dirección del programa, la comisión interinstitucional y algunos técnicos), y que se requieren resultados tangibles, “objetivos”.

Por otro lado, emerge la necesidad de reflexionar en torno al proceso de selección de los participantes, ya que se ha constatado un ingreso mayoritario desde el territorio²⁵⁴, y si bien se valora que el programa “los vaya a buscar”, los mecanismos de acceso basados en consideraciones territoriales pueden llevar a que se esté trabajando con algunos jóvenes y esté dejando de lado a aquellos que encuentran con mayores dificultades en términos de inclusión social. A su vez, se constató que existe una tercer vía de ingreso al programa no prevista en el diseño que son los jóvenes “autoconvocados” (y por ende, motivados). Ello lleva a la necesidad de discutir las implicancias en términos de resultados del programa.

En cuanto a las debilidades de la implementación se destacan: la distancia entre el nivel central y el territorial en cuanto a la circulación de información y de decisiones tomadas; la ausencia de instituciones clave como ASSE, MSP, MVOTMA y MTOP; la escasa capacidad de respuesta de algunas de las instituciones que forman parte del programa en ciertos territorios.

Como sugerencias se propone, en primer lugar, considerar la heterogeneidad de las situaciones de los jóvenes que requieren abordajes y tiempos de exposición diversos; la rigidez de las instituciones universales para concretar la integración de los jóvenes y la escasez de oferta pública y privada; las valoraciones y preferencias dispares entre los jóvenes en relación a la educación y el mercado de trabajo.

Por otro lado, sería importante explicitar en el diseño del programa qué tipo de logros educativos y laborales son válidos y si contribuyen a un proyecto sustentable y permanente. En el diseño del programa no queda claro si es válida la inserción educativa/laboral formal o si también son válidas experiencias no formales, como capacitaciones y experiencias de trabajo protegido.

²⁵⁴ Jóvenes que son convocados o auto-convocados mediante el trabajo que realiza el Equipo Técnico en su zona de referencia.

Cuadro 8. Matriz FODA, resultados de evaluación cualitativa

	Fortalezas	Debilidades
Análisis Interno	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Inter-institucionalidad ✓ Abordaje multidimensional (Social, Educativo y Laboral). ✓ Buena valoración del programa por parte de todos los jóvenes. ✓ Logros a nivel de objetivos del Componente Social. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Distancias nivel central/territorio en la circulación de información sobre el Programa y las decisiones a nivel central. ✓ Dificultades en la capacidad de respuesta de la oferta pública y privada (mercado de trabajo) en algunos territorios. ✓ Ausencias de instituciones claves (MSP, MVOTMA, MTOP) ✓ No definición sobre la composición profesional de los Equipos Técnicos. ✓ Pocos logros a nivel de inserción Educativa formal y Laboral (principalmente).
	<p><i>Estrategia de captación de los jóvenes (Territorio vs Listas DINEM)</i></p>	
	Oportunidades	Amenazas
Análisis Externo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Acumulación de conocimiento y aprendizajes en torno a la población objetivo. ✓ Margen de acción para la incorporación de modificaciones al diseño y a la implementación. ✓ Buena receptividad de los jóvenes. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Heterogeneidad de situaciones en los jóvenes que requieren diversificación en el tipo de abordaje y en el tiempo de exposición al Programa. ✓ Rigidez de las Instituciones Universales para concretar la integración social. ✓ Programa “puente de puentes” ✓ Valoraciones y preferencias de los jóvenes en torno a la educación y al mercado de trabajo formal y no formal, respectivamente.

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos de investigación cualitativa

2. Resultados de la Evaluación de Impacto

Los resultados del programa que resultan de la evaluación de impacto realizada por el IECON son:

- *Redes para la asistencia básica:* se encuentran impactos en el acceso al carnet de adolescente y la credencial cívica.
- *Integración y participación social:* se encuentra efecto del programa en la participación en actividades para mejorar el espacio comunitario, así como en el conocimiento de servicios para la infancia y adolescencia.
- *Manejo de herramientas informáticas:* se detectaron efectos sobre el uso de internet y herramientas informáticas para los mayores de 18 años.
- *Participación en programas de empleo y formación para el empleo:* se constatan efectos positivos del programa en la obtención de empleo a partir de la participación en programas públicos y un efecto positivo en la obtención de empleo a partir de la participación en JER.

Con referencia a lo educativo, se encuentran efectos en la matriculación en enseñanza formal para los menores de 19 años, así como un débil efecto en la asistencia al sistema educativo, principalmente a través de programas como Aulas Comunitarias.

En la dimensión laboral se observa que, para el grupo de 14 a 18 años, el programa opera reduciendo la actividad económica, a través de una caída en el empleo y, para las mujeres, fomentando que se retiren de la búsqueda. Asimismo, se encuentra un efecto positivo sobre la formalidad del empleo, aunque solamente para los varones.

El programa tiene resultados positivos asociados a algunas de las metas planteadas en el componente laboral (programas de formación) y el de integración y participación social (integración al espacio comunitario y asistencia a espectáculos culturales).

- ✓ Si bien se perciben mejoras en las restantes metas analizadas, no se encuentran efectos directos de JER.
- ✓ Aun así, se obtienen impactos en la dirección esperable en el vínculo de los jóvenes con el sistema educativo.
- ✓ Las señales observadas en el vínculo con el mercado de trabajo son positivas pero es necesario indagar más para determinar el impacto concreto de JER.

Consideraciones finales

A modo de consideraciones finales, en primer lugar, se destaca la mejora en el registro de las actividades que se realizan en territorio, lo que ha permitido mejorarla calidad de los informes que se realizan.

En segundo lugar, cabe mencionar que se está trabajando de manera conjunta con el programa en la revisión de los procesos de selección de los participantes, de forma de minimizar la discrecionalidad de los educadores sobre la decisión de ingreso (o no), y de manera de prever los mecanismos necesarios para establecer un proceso de selección ordenado y con el respaldo de información correspondiente acerca de los jóvenes que participan del programa y fundamentalmente, de aquellos que no lo hacen. A su vez, la información generada permitirá establecer cuotas de participantes y perfiles de población a atender, dadas las capacidades y los recursos con los que cuenta el programa. En relación con este último punto, se señala por ejemplo, un sesgo de atención hacia los varones menores de 18 años, mientras que la distribución de la población objetivo da cuenta de una mayor proporción de mujeres mayores de 20 años que no estaría siendo contemplada actualmente por el programa.

En tercer lugar, teniendo en cuenta que la utilización de ambas categorías no refleja cabalmente el trabajo que se realiza con los beneficiarios en el transcurso de la intervención, y que además, le impone a los educadores una tensión adicional al momento de decidir sobre la definición de los procesos, se modificará la categorización de Baja o Egreso al momento de la desvinculación. A efectos de solucionar esta disyuntiva, se ha previsto agregar un tercer sistema de registro “Plan de metas”, que inicialmente funcionará como complemento del SMART, y permitirá visualizar las metas a trabajar con cada uno de los jóvenes al comienzo, así como el resultado asociado a cada una de ellas una vez finalizada la intervención. Esta herramienta posibilitaría registrar los egresos del programa, por cumplimiento o cumplimiento parcial de metas, y utilizar la categoría de “baja”, para aquellos casos que dejan de participar del programa voluntariamente o por razones externas.

Por otro lado, cabe agregar que continúa pendiente en el diseño de monitoreo del programa, la inclusión de herramientas que permitan contar con un seguimiento posterior de aquellos jóvenes que participaron del mismo, con el objetivo de analizar sus trayectorias educativas y laborales una vez finalizada la intervención.

Con base en los resultados de evaluación surgen consideraciones que sugieren reflexionar sobre algunos aspectos. En primer lugar, sería pertinente explicitar en términos de diseño en qué medida JER debe operar como programa “puente” hacia otras instituciones y en tal caso hacia qué instituciones debe dirigirse (universales, formales u otras).

Si bien el programa tiene entre sus mayores logros el haberse planteado como un programa interinstitucional, también es una de las principales debilidades al momento de efectivizarla en territorio. Esto llama a reflexionar sobre las posibilidades de que se cumplan los objetivos de inserción laboral y educativa en este contexto de instituciones que no logran procesar los

cambios requeridos para integrar a estos jóvenes.

Por último, y retomando reflexiones señaladas para otro de los programas prioritarios, en el Informe de evaluación de Cercanías (DINEM, 2014) se remarca la tensión que enfrentan los programas con un abordaje integral para la población de extrema vulneración. 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 estas poblaciones, las cuales tienen su correlato organizativo en múltiples sectorialidades del Estado cuya coordinación requiere tiempo. Esta diferencia en las temporalidades requiere reflexionar considerando las necesidades y características de los jóvenes y las posibles respuestas que se pueden proveer.

De esta forma, uno de los principales desafíos que enfrenta el programa, y el Estado en general, es ser capaz de adecuar -creando, flexibilizando y diversificando-su oferta para que este grupo de población mejore sus condiciones de vida en distintas dimensiones de forma sostenida.

INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD

El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) tiene como objetivo planificar, diseñar, asesorar, articular, supervisar y ejecutar políticas públicas de juventud, además de velar por su cumplimiento. Es referente técnico y de información a la juventud, sobre la base de diseños institucionales que aseguren la participación efectiva de esta población en la planificación, el diseño, la coordinación, la articulación y ejecución de políticas para el sector.²⁵⁵

El proceso de trabajo conjunto, entre la DINEM y el INJU, data desde los inicios de creación del MIDES. Esta interacción se vio profundizada durante el mes de agosto del año 2014, fecha en la que se realizaron diversas reuniones entre la DINEM, la Unidad de Análisis y Estudios de Juventud y la Secretaría Técnica del INJU para profundizar en la coordinación y el trabajo conjunto entre ambos actores. El objetivo de dicha labor derivó en que DINEM colaborara con tres programas del INJU en tareas vinculadas a la sistematización y procesamiento de datos así como en la elaboración de informes de monitoreo. Los programas escogidos por el INJU para recibir el apoyo de DINEM fueron: 1) el Fondo de Iniciativas Juveniles (FIJ), 2) Impulsa y 3) +Centro. Dicha decisión se basó en la evaluación del INJU sobre las necesidades de sus programas en materia de procesamiento de datos, así como el interés manifiesto de contar con información sobre los tres programas mencionados, los cuales son considerados de relevancia por el Instituto. En el presente apartado se exponen concretamente, los indicadores para Fondo de iniciativas Juveniles, ya que de los seleccionados, fue el que pudo contar con un seguimiento para el período de este informe.

²⁵⁵ Extraído de <http://www.inju.gub.uy/innovaportal/v/1042/5/innova.front/mision-y-vision-del-instituto-nacional-de-la-juventud>

FONDO DE INICIATIVAS JUVENILES

Presentación del Programa

El Fondo de Iniciativas Juveniles (FIJ) es un programa de apoyo al asociativismo y la participación juvenil que funciona desde el año 2010. El mismo se concibió e inició en el marco de las “Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes”, el cual fue un proceso de consulta a nivel nacional de diversos actores cuyo fin fue avanzar en la generación de un mapa de políticas de juventud que estuviera articulado con el sistema de protección social del Estado uruguayo y tuviera como pilar fundamental la participación de los y las jóvenes. Posteriormente, las demandas nacionales relevadas y plasmadas en las Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes se vieron materializadas en el Plan Nacional de Juventudes 2011-2015, el cual fue elaborado por la Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, Adolescencia y Juventud del Consejo Nacional de Políticas Sociales. En dicho plan se plasmaron las líneas estratégicas de acción en materia de juventud, entre las cuales se resaltan la participación, la ciudadanía y la cultura como ejes clave de trabajo.

En este sentido, el Plan destaca la relevancia de “Promover la participación activa, la capacidad de agencia y el protagonismo de las y los jóvenes como actores estratégicos en el proceso de desarrollo, a través del impulso de iniciativas legales, proyectos a nivel del territorio, infraestructura, recursos, formación y asistencia técnica que posibiliten su involucramiento en la construcción de las políticas públicas y la efectivización de sus derechos”.

Es en este marco estratégico que el FIJ cobra protagonismo: al querer superarse la noción de que los jóvenes son meros depositarios de las políticas públicas, para avanzar hacia una comprensión de los mismos como sujetos plenos de derechos y actores estratégicos de desarrollo, se considera fundamental apoyar desde el ámbito público la organización y la participación juvenil. En este sentido, FIJ otorga apoyo económico y asesoramiento técnico a iniciativas juveniles relativas a ámbitos diversos como la recreación, el voluntariado, el cuidado del medio ambiente, la promoción de derechos, la expresión artística, la realización de actividades deportivas, de animación y otras varias temáticas. De este modo, el FIJ impulsa el desarrollo de confianza en las personas jóvenes como promotoras de acciones que pueden transformar positivamente el entorno en el que viven.

En cuanto a los requisitos del programa, el FIJ convoca a todo grupo de jóvenes compuesto por al menos cinco integrantes, que posean entre 15 y 29 años, a presentar proyectos elaborados por las propias agrupaciones, los cuales deben tener la potencialidad de incidir en el entorno de los jóvenes. Asimismo, los proyectos deben ser gestionados por los propios jóvenes en términos de su planificación, ejecución y evaluación, si bien se admite e incluso promueve la participación de otros actores (organizaciones sociales, educativas y demás) como proveedores de respaldo y apoyo a las iniciativas. La autogestión de los proyectos es una de la

claves del programa, ya que se pretende promover el empoderamiento juvenil en la realización de actividades con impacto en el medio y el desarrollo de capacidades de planificación y ejecución así como de habilidades relativas a la toma de decisiones y el manejo de recursos.

En lo que respecta a los criterios que orientan la selección de los proyectos, se destaca una serie de parámetros que resultan priorizados por INJU/MIDES. En primer lugar, se considera la factibilidad de los proyectos, ya que se pretende apoyar propuestas realizables en los plazos y con los montos financieros estipulados. Asimismo, se presta atención a la sostenibilidad de los proyectos, ya que se espera que los resultados obtenidos por el proyecto puedan mantenerse una vez finalizada su ejecución. El nivel de organización de las agrupaciones también es contemplado, ya que se pretende promover la consolidación de agrupaciones nuevas o en desarrollo. A su vez, se pondera positivamente el carácter innovador de las propuestas, así como la potencialidad que las mismas tienen en cuanto al desarrollo de redes entre las agrupaciones juveniles y otras organizaciones. También se considera la potencialidad de los proyectos en cuanto al impacto en la comunidad y su incidencia política, cultural y social. , así como la integración de una perspectiva de género en las propuestas en su formulación e.

El Fondo de Iniciativas Juveniles tiene como objetivo general fortalecer e impulsar la capacidad de participación, protagonismo e incidencia pública de las y los jóvenes, así como el asociativismo juvenil a través del apoyo y la financiación de iniciativas llevadas a cabo por éstos. Asimismo, el programa se plantea los siguientes objetivos específicos:

- Apoyar e incentivar el protagonismo y participación juvenil de carácter asociativo.
- Fortalecer e impulsar la capacidad y tejido asociativo de las organizaciones, grupos y colectivos juveniles, como estrategia para facilitar su incidencia pública y política en la agenda del país.
- Fomentar las expresiones juveniles en su mayor diversidad, estimulando propuestas inclusivas en su conformación grupal y en las acciones a desarrollar.
- Generar una experiencia de articulación e interlocución entre grupalidades juveniles como antecedente para la conformación de las Mesas Locales/Departamentales de Juventud.

Metodología de intervención

El FIJ promueve diferentes modalidades de postulación con el fin de fomentar la participación de diversos tipos de agrupaciones juveniles, con intereses y propósitos heterogéneos. Han sido dos las grandes modalidades establecidas a partir de la cuarta edición (Julio - agosto del año 2012) a la sexta (Noviembre - diciembre del año 2013).

Modalidad A (Iniciativas de grupos juveniles). Esta modalidad tiene como finalidad impulsar la participación y protagonismo juvenil a partir del fortalecimiento de proyectos en funcionamiento, o de la concreción de iniciativas que aún no se han puesto en marcha, cuyos

protagonistas deben ser grupos de jóvenes compuestos por un mínimo de cinco integrantes de entre 15 y 29 años, de los cuales al menos 2 deben tener entre 18 y 29 años. En esta modalidad, el monto máximo que el programa otorga a las agrupaciones seleccionadas es de 25.000 pesos.

Modalidad B (grupos asociados). Esta modalidad tiene como finalidad impulsar la participación y protagonismo juvenil estimulando la conformación de ámbitos de interlocución y trabajo conjunto entre grupos de jóvenes (entre 15 y 29 años) que recojan diversos intereses y expresiones de la participación juvenil, impulsando proyectos que promuevan el involucramiento comprometido con la sociedad a la que pertenecen. Para los proyectos postulados en Montevideo y Canelones, el mínimo de grupos que deben tener vínculo son 4, con un mínimo de 5 integrantes cada uno (de los cuales al menos 2 deben tener entre 18 y 29 años). Para el resto del país, se requiere que los proyectos presentados se vinculen con un mínimo de 3 grupos, cada uno constituido por al menos 5 personas (de las cuales al menos 2 deben tener entre 18 y 29 años). En esta modalidad, el monto máximo que el programa otorga a los grupos asociados seleccionados es de 100.000 pesos.

Nota metodológica

La información que se presenta remite a los años comprendidos entre 2012 y 2014. En dichos años el FIJ no dispuso estrictamente de un diseño de monitoreo de su trabajo. De todas maneras, cabe señalar que desde su primera edición en el año 2010, el FIJ cuenta con el trabajo de la Unidad de Análisis y Estudios de Juventud de INJU, la cual realiza labores de soporte para el programa como la generación y sistematización de los formularios de postulación de proyectos, de los formularios de evaluación que realizan los grupos una vez culminada la ejecución de los mismos, del registro de datos relacionados a los montos adjudicados a los grupos financiados y la rendición de cuentas realizada por los mismos.

Es así que la información que se presenta a continuación es producto de un esfuerzo conjunto entre la DINEM y el equipo de gestión del FIJ. Dicha información es elaborada con base en el formulario de presentación de proyectos.

Formulario de presentación de proyectos aspirantes al apoyo del FIJ

Está destinado a recabar la información necesaria para evaluar a los proyectos presentados y llevar adelante el proceso de selección correspondiente. En este sentido, los formularios – tanto de la modalidad A como B – recoge información acerca de características relevantes de los grupos (tamaño, trayectoria de trabajo, vinculación con organizaciones, etc.), características de los proyectos presentados (departamento en que se pretende ejecutarlo, temáticas de los mismos, desarrollo de alianzas para su ejecución, etc.) y características de los responsables de los proyectos (sexo, edad, nivel educativo, etc.). Asimismo, brinda información de relevancia, por ejemplo, la cantidad de proyectos presentados en cada modalidad para cada edición.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Atendiendo a la población a la que dirige sus acciones el programa FIJ, jóvenes entre 15 y 29 años, el siguiente cuadro describe la distribución de estos por sexo, según edades simples. En total la población asciende a 731.082 personas, lo que equivale a un 22% de la población total del país.

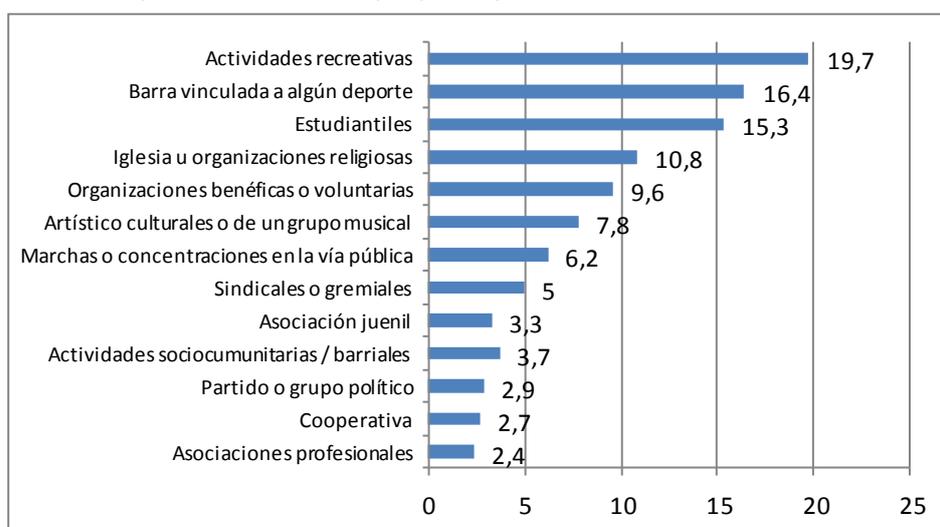
Cuadro 1. Distribución de la población objetivo por sexo según edad simple, 2011

EDAD	SEXO				Total
	Varón	Porcentaje	Mujer	Porcentaje	
15	27.981	7,65%	26.986	7,4%	54.967
16	27.693	7,57%	26.548	7,3%	54.241
17	26.920	7,36%	25.928	7,1%	52.848
18	26.136	7,14%	25.137	6,9%	51.273
19	24.312	6,65%	24.050	6,6%	48.362
20	24.291	6,64%	24.325	6,7%	48.616
21	24.538	6,71%	24.494	6,7%	49.032
22	23.750	6,49%	24.455	6,7%	48.205
23	24.164	6,61%	24.374	6,7%	48.538
24	23.185	6,34%	23.430	6,4%	46.615
25	23.476	6,42%	23.753	6,5%	47.229
26	22.764	6,22%	23.481	6,4%	46.245
27	22.339	6,11%	22.919	6,3%	45.258
28	22.210	6,07%	22.635	6,2%	44.845
29	22.063	6,03%	22.745	6,2%	44.808
Total	365.822	100%	365.260	100%	731.082

Fuente: DINEM-MIDES, con base en Censo 2011 (INE)

Resulta ilustrativo tomar como referencia la información proporcionada por la ENAJ del año 2013 (MIDES-INJU: 2015) en lo que refiere a participación de los jóvenes de 14 a 29 años. En este punto, se observa que los porcentajes más altos de participación se encuentran en las actividades recreativas, deportivas y en las actividades estudiantiles (19,7%, 16,4% y 15,3% respectivamente). Cabe aclarar que los jóvenes pueden participar en más de una actividad.

Gráfico 1. Porcentaje de participación de adolescentes y jóvenes entre 14 y 29 años de acuerdo a tipo de actividad en que participan, 2013



Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos de la ENAJ 2013

Recursos

El presente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos-humanos y financieros- con los que el programa contó para su implementación.

El siguiente cuadro permite apreciar que el programa contó con un total de 3 recursos humanos en el año 2014, un recurso más que en el año 2013.

Cuadro 2. Recursos humanos del programa, 2013-2014

Indicadores	2013	2014
RRHH del programa	2	3

Fuente: DINEM-MIDES, con base en datos del programa Fondo de Iniciativas Juveniles

Por otra parte, al analizar el presupuesto anual del FIJ es posible apreciar que el mismo aumentó entre los años 2013 y 2014. Asimismo, entre ambos años disminuyó la proporción del gasto del programa en relación al presupuesto del MIDES: pasando de ser 0,06% a 0,05%.

Cuadro 3. Presupuesto ejecutado por el programa, 2013-2014

	2013	2014
Presupuesto ejecutado (U\$S)	1.908.981	2.031.061
Como % del presupuesto total MIDES	0,06%	0,05%

Fuente: DINEM-MIDES, con datos aportados por el INJU-MIDES

Productos

El periodo considerado para este informe (2012-2014) comprende la realización de las ediciones 4ª, 5ª y 6ª del programa. Las mismas se sucedieron del modo que se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Distribución de los períodos de convocatoria y de ejecución de los proyectos

	Período de convocatoria	Período de ejecución de los proyectos
4ª edición	Julio - agosto del año 2012	Primer semestre del año 2013
5ª edición	Abril - mayo del año 2013	Segundo semestre del año 2013
6ª edición	Noviembre - diciembre del año 2013	Primer semestre del año 2014

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del INJU

En las tres ediciones relevadas en el presente apartado se presentaron 536 proyectos, de los cuales resultaron aprobados y ejecutados 151 de ellos.

En el marco de la ejecución de los 151 proyectos participaron 2.717 jóvenes. Durante la implementación de las tres ediciones dejaron de participar del programa los representantes de 13 proyectos. A lo largo de las tres ediciones consideradas el programa registra una tasa de aprobación media de 34,3% (33,7% para la modalidad A y 35% para la modalidad B).

Cuadro 5. Distribución de los proyectos presentados, aprobados y ejecutados por edición, 2013-2014

Edición	Nº proyectos presentados		Nº proyectos aprobados y ejecutados		Tasa de aprobación (%)		Nº renunciaciones	
	Mod. A	Mod. B	Mod. A	Mod. B	Mod. A	Mod. B	Mod. A	Mod. B
4ª	194	26	45	10	26,8%	42,3%	7	1
5ª	172	21	35	7	21,5%	33,3%	2	0
6ª	89	34	44	10	52,8%	29,4%	3	0

Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del INJU

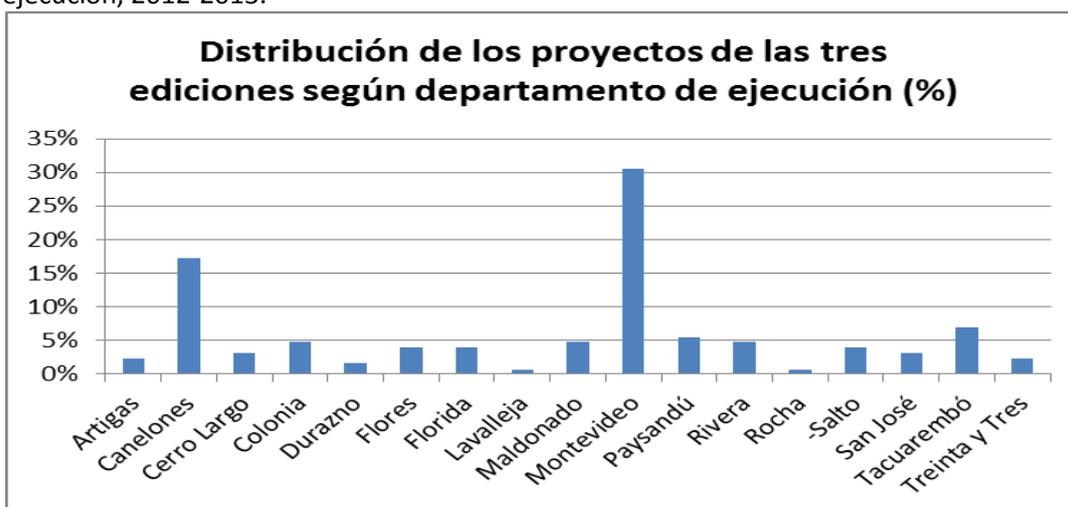
Si se desglosan los proyectos por edición se obtiene que en la cuarta edición se presentaron 220 proyectos, en la quinta 193 y en la sexta 123. Por su parte, los proyectos aprobados fueron 55 en la modalidad A, 42 en la modalidad B y 54 en la modalidad C. Las tasas²⁵⁶ de aprobación para la modalidad A son de 26,8% en la cuarta edición, 21,5% en la quinta y 52,8% en la sexta edición. En la modalidad B alcanzan el 42,3% en la cuarta edición, 33,3% en la quinta edición y 29,4% en la sexta edición. En relación a la tasa de aprobación, se aprecia una evolución inversa en las dos modalidades: mientras que en la modalidad A la tasa de aprobación aumenta a lo largo de las tres ediciones (pasó de 26,8% en la cuarta edición a 52,8% en la sexta edición), en la modalidad B dicha tasa disminuye del 42,3% al 29,4%. Esto implica que la tasa de aprobación se duplicó en la modalidad A, mientras que en la modalidad B se redujo.

²⁵⁶ La tasa de aprobación refiere al porcentaje de proyectos aprobados por el FIJ sobre el total de proyectos presentados. Dicha tasa incluye tanto a los proyectos que fueron ejecutados como a los proyectos de los participantes que renunciaron -ya que ambas categorías conforman al total que proyectos que aprobados por el tribunal del programa.

Indicadores modalidad A del programa

A lo largo de las tres ediciones se presentan 455 proyectos en la modalidad A, resultando aprobados y ejecutados 124 de ellos. En cuanto a la distribución territorial de los proyectos de la modalidad A, Montevideo concentra la mayor cantidad de los proyectos ejecutados en las tres ediciones – el 30,5%. Canelones es el departamento que le sigue, concentrando el 17,2% de los proyectos. La diferencia entre estos dos departamentos y los restantes es notoria, ya que el tercer departamento con mayor peso en la distribución de los proyectos en las tres ediciones -Tacuarembó- concentra el 7% de los proyectos.

Gráfico 2. Distribución de los proyectos de las tres ediciones según departamento de ejecución, 2012-2013.



Fuente: DINEM-MIDES con base en datos del INJU

Cuadro 6. Distribución de los proyectos según departamento de ejecución, 2012-2014

Departamento	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Artigas	2,1%	2,8%	2,3%
Canelones	23,4%	13,9%	11,4%
Cerro Largo	4,3%	2,8%	2,3%
Colonia	4,3%	5,6%	2,3%
Durazno	0%	2,8%	4,5%
Flores	6,4%	2,8%	0%
Florida	2,1%	2,8%	6,8%
Lavalleja	0%	2,8%	2,3%
Maldonado	6,4%	2,8%	2,3%
Montevideo	23,4%	33,3%	40,9%
Paysandú	6,4%	5,6%	4,5%
Rivera	4,3%	8,3%	0%
Rocha	0%	0%	2,3%
Salto	4,3%	5,6%	2,3%
San José	6,4%	0%	2,3%
Tacuarembó	4,3%	8,3%	9,1%
Treinta y Tres	2,1%	0%	4,5%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Montevideo y Canelones son los departamentos que concentran mayormente la ejecución de proyectos. Asimismo, se destaca que a lo largo de las últimas tres ediciones Montevideo incrementa su peso (pasando de 23,4% en la cuarta edición a 40,9% en la sexta edición, lo cual representa una alta concentración en la capital de los proyectos ejecutados por FIJ), mientras que Canelones ve disminuir la proporción de proyectos implementados (pasando de 23,4% en la cuarta edición a 11,4% en la sexta edición). Cabe mencionarse, a su vez, el incremento del peso de Tacuarembó en el total de proyectos ejecutados a lo largo de las tres ediciones, pasando de representar el 4,3% al 9,1%. Asimismo, resulta pertinente señalar que no se ejecutan proyectos en Soriano y Río Negro en ninguna de las tres ediciones.

Como se señaló previamente, el FIJ apoya proyectos dedicados a diversas temáticas enfocadas al fomento de la participación y la generación de un impacto en el entorno de los jóvenes, lo cual puede lograrse por medio de proyectos muy diversos en cuanto a su área temática. Las temáticas de mayor peso en las tres ediciones son “arte y cultura” en primer lugar, y “recreación y deporte” en segundo lugar. A su vez, los proyectos destinados a temáticas como “educación (formal y no formal)” y la “promoción de la participación juvenil” tienen un peso mayor en la cuarta edición, perdiendo relevancia en las siguientes.

Gráfico 3. Distribución de los proyectos de las tres ediciones según temática, 2012-2014

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos.

Cuadro 7. Distribución de los proyectos ejecutados por edición según temática, 2012-2014

Temática	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Arte y cultura	28,8%	41,7%	33,3%
Comunicación	7,7%	5,6%	6,7%
Cuidado del medio ambiente	0%	2,8%	2,2%
Educación (formal y no formal)	19,2%	5,6%	2,2%
Empleo, capacitación laboral u orientación vocacional	0%	0%	2,2%
Promoción de la participación juvenil	15,4%	8,3%	2,2%
Recreación y deporte	11,5%	19,4%	24,4%
Trabajo comunitario	0%	2,8%	8,9%
Voluntariado	1,9%	2,8%	8,9%
Otro	15,4%	11,1%	6,7%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En las tres ediciones la edad promedio de los integrantes ronda los 21 años, con un leve aumento en la quinta edición en relación a la cuarta y la sexta edición. Otro rasgo de importancia es la antigüedad de los grupos que resultan aprobados para ejecutar sus proyectos, ya que puede ser entendida como un elemento indicativo del nivel de consolidación y experiencia acumulada de los grupos. En tal sentido, los grupos que se presentan y luego son aprobados por FIJ no son muy antiguos, lo cual indica que el programa no selecciona grupos antiguos necesariamente, sino que en las últimas tres ediciones ha apostado a agrupaciones relativamente nuevas. En relación conformación de los grupos responsables de los proyectos ejecutados es posible afirmar que la media de integrantes de los mismos en las tres ediciones es de 10,9 personas.

Cuadro 8. Media de edad de los integrantes de los grupos y de los años de antigüedad de los grupos financiados por FIJ según edición, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Media de edad de los integrantes	21,46	21,77	21,4
Media de años de antigüedad de los grupos	2,27	1,64	1,93

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Otro indicador relevante a la hora de caracterizar a los grupos aprobados por FIJ refiere al motivo que llevó a su creación, específicamente si esta última se debió a la convocatoria del FIJ o, si por el contrario, las agrupaciones eran pre-existentes al llamado del programa. En las tres ediciones examinadas predominan las agrupaciones que existían con anterioridad al FIJ, si bien la cifra de grupos creados a raíz de la convocatoria del programa no es menor.

Cuadro 9. Distribución de motivos de la creación de los grupos financiados por FIJ, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Grupos pre-existentes	90,4%	66,7%	88%
Grupos creados a raíz del FIJ	9,6%	13,9%	12%
Sin dato	0%	19,4%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Asimismo, a efectos de caracterizar a los grupos financiados por FIJ, se presenta la proporción que ya habían organizado y ejecutado actividades con anterioridad a la presentación del proyecto al FIJ así como el porcentaje de los que aún no tenían experiencia en esta materia.

Cuadro 10. Distribución de los grupos según experiencia en organización de actividades previas al FIJ, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
No habían organizado actividades	15,4%	19,4%	77,8%
Habían organizado actividades	84,6%	80,6%	11,1%
Sin dato	0%	0%	11,1%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En este punto se aprecia que si bien en la cuarta y la quinta edición la gran mayoría de los grupos ha organizado actividades antes de presentarse al FIJ, en la sexta edición dicha tendencia se invierte y predominan los grupos que no tenían experiencia en la organización de actividades. Esto puede dar la pauta de que si bien los grupos financiados suelen ser pre-existentes al estímulo que representa la convocatoria del FIJ, dicha preexistencia no siempre implica la experiencia en materia de organización de actividades.

Otro indicador a considerar a efectos de caracterizar a las agrupaciones cuyos proyectos son financiados por FIJ es el número de integrantes que, en promedio, los componen. Como se observa en el cuadro, este indicador se ha mantenido bastante estable a lo largo de las últimas tres ediciones.

Cuadro 11. Promedio del número de integrantes de los grupos financiados por FIJ, 2012-2014

4ª edición	5ª edición	6ª edición
10,67	11,08	11

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

El grado en que los grupos seleccionados por FIJ tienen vínculos con diversos tipos de organizaciones resulta relevante, ya que dichos lazos pueden redundar en apoyo logístico, económico, de recursos humanos al momento de la ejecución de los proyectos seleccionados. Como se observa en el cuadro que se presenta a continuación, en las últimas tres ediciones la mayoría de los grupos supera la pertenencia efectiva a una organización (50% en la cuarta edición, 63,9% en la quinta edición y 55,6% en la sexta edición).

Cuadro 12. Distribución de los grupos según su pertenencia a alguna organización, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
No	50%	63,9%	55,6%
Sí	50%	36,1%	40%
Sin dato	0%	0%	4,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Si se observa el tipo de organización a la que pertenecen los grupos es posible apreciar que prevalece, a lo largo de las tres ediciones, la pertenencia a instituciones educativas (25% en la cuarta edición, 25% en la quinta edición y 8,9% en la sexta edición). La categoría “otros” también tuvo un peso relevante, en particular en la cuarta y la sexta edición²⁵⁷.

Cuadro 13. Distribución de los grupos pertenecientes a alguna organización según el tipo de organización, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Deportiva	5,8%	2,8%	0%
Educativa	25%	25%	8,9%
Organización barrial	0%	0%	2,2%
Religiosa	1,9%	2,8%	2,2%
Sindical	1,9%	0%	2,2%
Voluntarios/as	1,9%	2,8%	2,2%
Otro	13,5%	2,8%	22,2%
Sin dato	50%	63,9%	60%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

²⁵⁷Para este indicador se dispone de información únicamente para el 50% de los grupos en la cuarta edición, el 36,1% de los casos en la quinta edición y el 40% de los casos en la sexta edición. Por ende, no se cuenta con las condiciones necesarias para desmenuzar la categoría.

En estrecha relación con la pertenencia a organizaciones, otra información de relevancia es el desarrollo de alianzas por parte de los grupos seleccionados y otras organizaciones, específicamente para la ejecución de los proyectos postulados ante FIJ. En este sentido, la gran mayoría de los grupos al presentar el proyecto ante FIJ, ya habían coordinado con otras organizaciones algún tipo de cooperación futura, que tendría lugar en caso de recibir el apoyo del programa.

La gran mayoría de los grupos que presentaron proyectos en las tres ediciones lo hacen por primera vez, siendo la sexta edición la que mayor proporción tuvo de grupos con experiencia en presentación a ediciones anteriores (siendo los mismos minoritarios igualmente). Estas cifras hablan de una renovación importante procesada edición a edición en términos de las agrupaciones que presentan proyectos a ser financiados por el programa.

El siguiente cuadro permite constatar que gran parte de los grupos seleccionados en el período habían presentado proyectos en ediciones anteriores: en la cuarta y quinta edición el 88,9% y 100%. En la sexta edición este guarismo disminuye pero igualmente es alto (61,5%), en especial si se compara con las tasas de aprobación ya presentadas previamente.

Cuadro 14. Distribución de los grupos por edición según el desarrollo de alianzas con organizaciones, presentación y ejecución a proyectos en ediciones anteriores, 2012-2014

		4ª edición	5ª edición	6ª edición
Desarrollo de alianzas con organizaciones	No	25%	25%	15,6%
	Sí	75%	75%	80%
	Sin dato	0%	0%	4,4%
Presentación de proyectos a ediciones anteriores	No	82,7%	80,6%	66,7%
	Sí	17,3%	19,4%	28,9%
	Sin dato	0%	0%	4,4%
Grupos según la ejecución de proyectos en ediciones anteriores	No	11,1%	0%	38,5%
	Sí	88,9%	100%	61,5%
	Sin dato	0%	0%	0%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Luego de esta descripción de los grupos financiados por FIJ, resulta pertinente caracterizar a los responsables de los grupos de los proyectos aprobados. El siguiente gráfico permite observar que la distribución de los responsables en cuanto a su sexo es bastante equilibrada en todas las ediciones de implementación del programa.

Cuadro 15. Distribución de los responsables de los proyectos por edición según sexo, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Mujer	53,8%	44,4%	48,9%
Varón	44,2%	55,6%	46,7%
Otro	1,9%	0%	0%
Sin dato	0%	0%	4,4%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En cuanto a la edad promedio de los responsables (quienes como requisito para desempeñar este rol deben tener entre 18 y 29 años), es posible afirmar que en la cuarta edición se registró el mayor promedio (25,9 años) mientras que en la quinta edición el promedio de edad de los responsables desciende (23 años). En la sexta edición se registra el menor promedio de edad (21,9 años).

Cuadro 16. Media de edad de los responsables de los proyectos, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Edad de los responsables	25,9	23,0	21,9

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En lo que respecta al nivel educativo de los responsables de los proyectos, debe destacarse que las categorías preponderantes en las tres ediciones refieren a la educación terciaria completa o incompleta (que abarca los estudios universitarios y terciarios no universitarios), seguido del bachillerato completo e incompleto. Las restantes categorías (primaria completa o incompleta, ciclo básico completo o incompleto y otros) presentan una distribución minoritaria. Si bien en la sexta edición se observa una baja en el porcentaje de responsables que han llegado a los estudios terciarios, cabe aclarar que en esta edición no se dispone de datos para el 24,6% de los responsables, lo cual puede estar afectando dicha cifra.

Indicadores modalidad B del programa

A lo largo de las tres ediciones se han presentado 82 proyectos de modalidad B, de los cuales 27 resultaron seleccionados.

El número de proyectos ejecutados por FIJ en la modalidad B es sustantivamente menor al número de proyectos ejecutados en la modalidad A. Es posible suponer que al tratarse de una convocatoria para la cual se requiere la coordinación entre varias agrupaciones (como mínimo tres en el interior, y como mínimo cuatro en Montevideo y Canelones), redundará en una cantidad menor de postulaciones. Asimismo, la modalidad B por implicar un monto mayor de financiación (100.000 pesos) requiere una mayor capacidad de planificación y gestión de recursos.

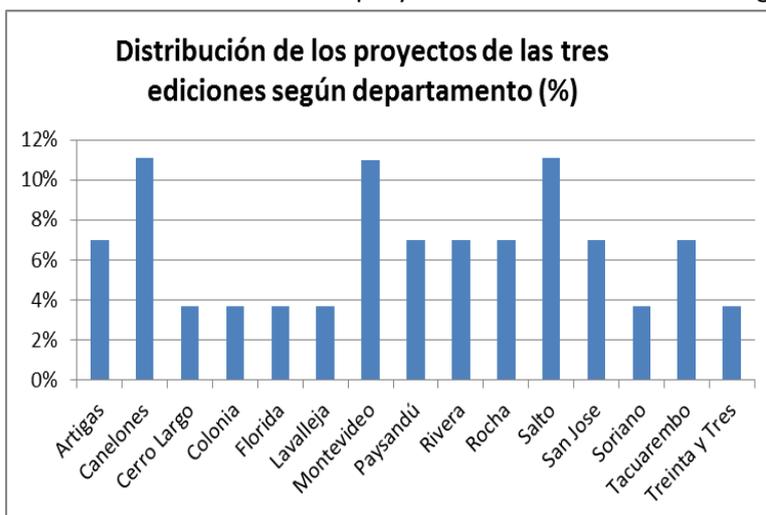
Cuadro 17. Distribución de los proyectos ejecutados según edición por temática, 2012-2014

4ª edición	5ª edición	6ª edición
10	7	10

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Montevideo, Salto y Canelones son los departamentos que concentran la mayor cantidad de proyectos en la totalidad de las ediciones (11% cada uno), seguidos por Artigas, Rivera, Rocha, Paysandú y Salto (7% cada uno). Asimismo, se observa que la distribución entre departamentos en la modalidad B es más equitativa que en la modalidad A, en la cual Montevideo exhibió una preponderancia mucho mayor. Esta constatación puede estar asociada al hecho de que, tal como ya se mencionó, el FIJ exige a los postulantes montevideanos a la modalidad B que estén constituidos por un mínimo de cuatro grupos, mientras que en el resto del país se exige un mínimo de tres grupos, lo cual representa una mayor dificultad para las agrupaciones de Montevideo.

Gráfico 4. Distribución de los proyectos de las tres ediciones según departamento, 2012-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

El siguiente cuadro permite constatar que no hay ningún departamento en el cual se hayan ejecutado proyectos en las tres ediciones implementadas por el programa durante el periodo 2012-2014.

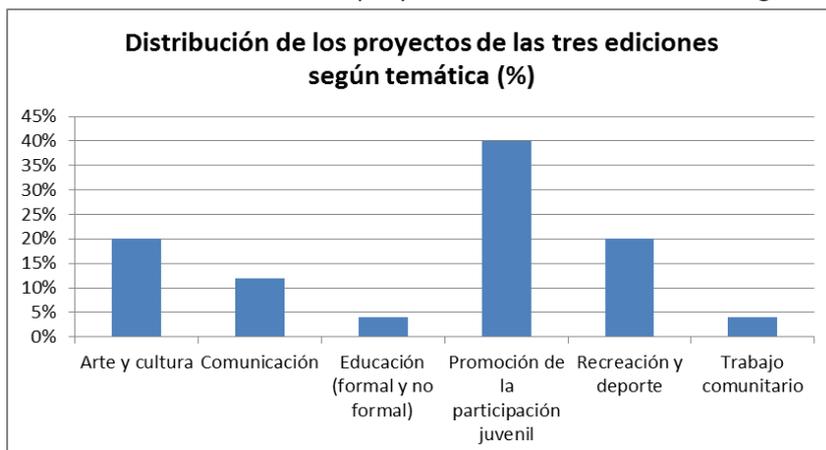
Cuadro 18. Distribución de los proyectos por edición según departamento de ejecución, 2012-2014

Departamento	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Artigas	0%	14,3%	10%
Canelones	9,1%	28,6%	0%
Cerro Largo	0%	0%	10%
Colonia	9,1%	0%	0%
Florida	9,1%	0%	0%
Lavalleja	9,1%	0%	20%
Montevideo	9,1%	0%	0%
Paysandú	0%	0%	20%
Rivera	9,1%	0%	10%
Rocha	9,1%	0%	10%
Salto	9,1%	0%	20%
San José	9,1%	14,3%	0%
Soriano	0%	14,3%	0%
Tacuarembó	9,1%	14,3%	0%
Treinta y Tres	0%	14,3%	0%
Sin dato	9,1%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

La temática más popular en esta modalidad, considerando conjuntamente las tres ediciones, es la “promoción de la participación juvenil” (representa el 37% de los proyectos ejecutados). Dicha temática es seguida por la “recreación y deporte” (17,8%) y “arte y cultura” (16,9%).

Gráfico 5. Distribución de los proyectos de las tres ediciones según temática, 2012-2014



Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Cuadro 19. Distribución de los proyectos ejecutados por edición según temática, 2012-2014.

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Arte y cultura	36,4%	14,3%	0%
Comunicación	18,2%	0%	10,0%
Educación (formal y no formal)	0%	14,3%	0%
Recreación y deporte	9,1%	14,3%	30,0%
Trabajo comunitario	0%	0%	10,0%
Promoción de la participación juvenil	18,2%	42,9%	50,0%
Sin dato	18,2%	14,3%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En cuanto a la temática de los proyectos ejecutados, destaca el peso de la “promoción de la participación juvenil”, que se ha incrementado en el tiempo (pasando de 18,2% en la cuarta edición a 50% en la sexta). Si bien “arte y cultura” es una temática reiterada en la cuarta edición, disminuye sustantivamente en la quinta edición y es inexistente en la sexta. Otras temáticas relevantes son “recreación y deporte”, que aumenta su participación en el total (9,1% en la cuarta edición y 30% en la sexta edición) y “comunicación” (con la excepción de la quinta edición).

Los grupos asociados, responsables de los proyectos, están constituidos por un promedio de cuatro agrupaciones (para las tres ediciones). Asimismo, se observa también, un aumento en la media del número de grupos que integran el proyecto.: en la cuarta edición la media es de 3,55, pasando a 3,57 en la quinta y a 4,8 en la sexta, lo cual implica una coordinación entre un número creciente de grupos (cuadro 22). Por otra parte, la edad media de los integrantes de los grupos juveniles asociados cuyos proyectos fueron financiados por el programa fue en ascenso con el correr de las ediciones (Cuadro 22). La media de edad de las tres ediciones fue de 19,68 años, de esta forma, el promedio de edad de la modalidad B es menor al presentado en las tres ediciones de la modalidad A (21,54 años). Por tanto, se observa un perfil más joven en los participantes de la modalidad B que los de la modalidad A.

Cuadro 20. Media de edad de los integrantes de los grupos y de los grupos que integran el proyecto según edición, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Media de edad de los integrantes	18,59	19,17	21,3
Media del número de grupos que integran el proyecto	3,55	3,57	4,8

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En lo que refiere a la experiencia de trabajo conjunto entre los grupos asociados es posible afirmar que la mayoría contaban con experiencia de trabajo en conjunto (72,7% en la cuarta edición, 85,7% en la quinta edición y 90% en la sexta edición del programa).

Cuadro 21. Distribución de los proyectos por edición según experiencia de trabajo conjunto de los grupos asociados, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
No	27,3%	14,3%	10%
Sí	72,7%	85,7%	90%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En las tres ediciones aquí examinadas el programa apoyó tanto a grupos asociados que han trabajado conjuntamente en el pasado como grupos para los que la postulación a FIJ representa su primera experiencia de trabajo coordinado. En este sentido, la gran mayoría de los grupos asociados financiados en las tres ediciones se encuentran compuestos por grupos que ya han trabajado juntos en el pasado. Esto puede estar indicando que la modalidad B del FIJ es identificada como una oportunidad a ser aprovechada principalmente por conjuntos de grupos que ya disponen de cierta experiencia de trabajo colectivo. Como se aprecia en el cuadro 24, en la cuarta edición la media del porcentaje de grupos por proyecto que pertenecían a una organización era del 32,9 %, cifra que ascendió a 40,5 % en la quinta edición y a 48% en la sexta. Esto significa que en las tres ediciones – en promedio – el 40% de los grupos que integraban a los colectivos se encontraban insertos y respaldados en alguna medida por una organización, mientras que un promedio de 60% de los grupos no pertenecían a ninguna organización. En cuanto a la experiencia en ediciones anteriores del FIJ, en promedio el 22% (en la cuarta edición) y el 38% (en la quinta edición) de los grupos integrantes de los colectivos se han postulado ante el programa en otra oportunidad.²⁵⁸

En cuanto a la ejecución de proyectos en el marco de ediciones anteriores del FIJ, en promedio el 22% (en la cuarta edición) y el 23% (en la quinta edición) de los grupos integrantes de los colectivos habían ejecutado proyectos con el apoyo del FIJ en oportunidades anteriores.²⁵⁹

Cuadro 22. Promedio del porcentaje de pertenencia a organizaciones de los grupos asociados, del porcentaje de grupos asociados con experiencia de presentación y de ejecución a ediciones anteriores del FIJ, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Pertenencia a organizaciones	32,9%	40,5%	48,0%
Grupos asociados con experiencia de presentación a ediciones anteriores	21,5%	38,1%	-
Grupos con proyectos ejecutados por ediciones anteriores	21,5%	22,6%	-

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, en las tres ediciones del programa consideradas en el presente informe, la gran mayoría de los grupos asociados había desarrollado alianzas con otras organizaciones para la ejecución de los proyectos presentados.

²⁵⁸ No se dispone de información para este indicador en la sexta edición.

²⁵⁹ No se dispone de información para este indicador en la sexta edición.

Cuadro 23. Distribución de los colectivos de grupos por edición según el desarrollo de alianzas con organizaciones, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Sí	90,9%	71,4%	80,0%
No	9,1%	28,6%	20,0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

En lo que refiere al perfil según sexo de los responsables de los proyectos ejecutados por los grupos asociados, como se observa en el siguiente cuadro, en cada edición se registra un perfil diferente: tanto en la cuarta como en la quinta edición la mayoría de los responsables eran varones mientras que en la sexta edición la mayoría de los responsables de proyecto fueron mujeres (60%).

Cuadro 24. Distribución de los responsables de los proyectos por edición según sexo, 2012-2014

	4 edición	5 edición	6 edición
Femenino	23,5%	14,3%	60%
Masculino	41,2%	85,7%	40%
Sin dato	35,3%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el promedio de edad de los responsables de los proyectos ha ido disminuyendo: en la cuarta edición el promedio era de 25,4 años, en la quinta edición de 23,7 años y en la sexta edición de 23,3 años.

Cuadro 25. Media de edad de los responsables de los proyectos, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Edad del responsable	25,4	23,7	23,3

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Respecto al nivel educativo de los responsables de proyectos, el siguiente grafico permite verificar que predomina en las tres ediciones es el terciario, seguido por bachillerato.

Cuadro 26. Distribución de los responsables de los proyectos según nivel educativo, 2012-2014

	4ª edición	5ª edición	6ª edición
Primaria completa o incompleta	0%	0%	10%
Ciclo Básico completo o incompleto	9,1%	28,6%	0%
Bachillerato completo o incompleto	27,3%	28,6%	10%
Terciario completo o incompleto	54,5%	42,9%	60%
Otros	0%	0%	20%
Sin dato	9,1%	0%	0%
Total	100%	100%	100%

Fuente: DINEM-MIDES con base en formulario presentación de proyectos

Resultados

No se cuenta con indicadores de resultados, si bien está prevista una evaluación del programa para el año 2015.

Consideraciones finales

Durante el periodo considerado, FIJ no contó con el diseño de un sistema seguimiento y monitoreo de su implementación. Los indicadores incluidos en el presente apartado parten de un esfuerzo conjunto entre la División Monitoreo de la DINEM y el equipo de gestión del programa.

Una de las consideraciones a realizar concierne a los criterios de selección de los proyectos que se presentan a ser financiados por el FIJ. En este sentido, se registra una desarticulación entre las dimensiones que el programa releva a través de los sistemas de registro en los que se realiza la postulación y los criterios para seleccionar un proyecto.

Por otra parte, cabe consignar que se observan ciertas limitaciones en lo que refiere al soporte informático en el que se inscriben los formularios de monitoreo. Entre ellas se destaca la no complementariedad con el sistema utilizado en el MIDES (SMART). En este sentido se sugiere una incorporación a dicho sistema, a efectos de lograr una mayor integralidad y potencialidad de la información registrada.

BIBLIOGRAFÍA

- Amarante, V., Gioia de Melo y Vigorito, A. (2008a). Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares. *Informe final*, convenio Udelar-IECON - MIDES.
- Amarante, V.; Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011). Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010. United Nations University – World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER). Working Paper No. 2011/94.
- ANEP-CODICEN y MIDES (2013a). Programa *Fortalecimiento Educativo*. Documento de presentación interna del programa. 28 de febrero de 2013. Dirección Sectorial de Educación de Adultos ANEP – CODICEN y División Socioeducativa MIDES.
- ANEP-CODICEN y MIDES (2013b). “Documento preliminar acuerdo MIDES-DSEA”, Dirección Sectorial de Educación de Adultos ANEP – CODICEN y División Socioeducativa MIDES.
- ANEP-MIDES, (2010). “Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela”
- Arim, R.; Amarante, V., Gioia de Melo, y Vigorito, A. (2008b). Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de asistencia a la vejez, Informe final.
- 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.
- Bérzolo, M.; Dean, A. Perazzo, I.; Vigorito, A. (2016). Evaluación cuantitativa de impacto de AFAM-PE.
- CEPAL, (2015): PLAN ESTRATÉGICO, 2015-2025. Documento de la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe Quito, 17 a 19 de noviembre de 2015.
- Coady, D.; Grosh, M. y Hoddinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience. World Bank regional and sectoral studies.
- 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., Vigorito, A. (2012b). Revisión de los mecanismos de actualización de registros administrativos de programas permanentes en diversos países, convenio entre BPS, MIDES, MEF-OPP, UDELAR.
- 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.

- ENIA (2009). Plan de Acción de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia ENIA, 2009
- INE (2013). Estimación de la pobreza por el método de ingresos. Año 2012.
- Marcelo Bérgholo, M.; Dean, A.; Perazzo, I., Vigorito, A. (2013): Informe de avance. Evaluación de impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad.
- MIDES (2013). Informe de altas por cupo especial: Tarjeta Uruguay Social.
- MIDES (2013). Informe de grado de cumplimiento de las metas 2013 del Departamento de Transferencias-Programa Tarjeta Uruguay Social.
- MIDES (2013). Informe sobre la entrega de Leche más fortificada con hierro.
- MIDES, AGEV (2013). Reporte social. Principales características del Uruguay social.
- MIDES, CODICEN, CES (2008). El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias.
- MIDES, FCEA (2012). El nuevo régimen de asignaciones familiares. Su impacto en la participación y permanencia en el ciclo básico de educación media.
- MIDES-DES (2013). Pliego Uruguay Trabaja, edición 2013.
- MIDES-DINADES (2013). Informe de la dirección nacional de desarrollo social. Inédito
- MIDES-DINADES (2013). Diseño y planificación de Programas de la DINADES (inédito).
- MIDES-DINADES (2013). Una estrategia de fortalecimiento de iniciativas ciudadanas para contribuir al desarrollo local (inédito).
- MIDES-DINEM (2011). Informe final del Censo y conteo de personas en situación de calle 2011.
- MIDES-DINEM (2012). Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos.
- MIDES-DINEM (2013). ¿Qué es el Índice de Carencias Críticas? Serie de documentos “Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”.
- MIDES-DINEM (2013). Diagnóstico de situación y capacidades de centros de atención a situaciones de calle.
- MIDES-DINEM (2013). Informe MIDES Seguimiento y Evaluación de Actividades y Programas 2011-2012.
- MIDES-DINEM (2014). “Evaluación cualitativa del programa Tarjeta Uruguay Social. Informe Final. Documento de Trabajo N°36
- MIDES-DINEM (2014). Diagnóstico de situación y capacidades de centros de atención a situaciones de calle.
- MIDES-DINEM (2014). Informe de Evaluación cualitativa. Programa Cercanías.
- MIDES-DINEM (2014). Programa Maestros Comunitarios (PMC). Informe de avance de resultados de Evaluación.
- MIDES-INJU (2009). Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes
- MIDES-INJU (2009). Bases hacia un Plan Nacional de Juventudes.

- MIDES-INJU (2011). Plan Nacional de Juventudes 2011/2015. Comisión de Juventud del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia, adolescencia y juventud - Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- MIDES-INJU (2015). Encuesta Nacional de la Adolescencia y Juventud (ENAJ 2013)
- MIDES-INJU (2015). Informe Tercera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud (ENAJ 2013), Montevideo.
- OPP (2008). El impacto conjunto de las reformas estructurales y algunos componentes de la Red de Asistenciae Integración Social del Plan de Equidad, sobre la pobreza y la distribución del ingreso.