

Resumen Ejecutivo Proyecto Cuchilla de Haedo - Programa Uruguay Integra

1. Presentación del Proyecto Cuchilla de Haedo – Programa Uruguay Integra.

Uruguay integra (UI), es un programa socioeducativo llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Es ejecutado desde el año 2008 a través del componente “Acciones de Integración Social” correspondiente a la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad y surge como sucesor del programa “Construyendo Rutas de Salida” del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES, 2005-2007). Desde el 2008 el programa fue implementado a través de la Dirección Nacional de Política Social, siendo trasladado en 2009 a la órbita de la Dirección Nacional de Integración Social (DINIS)¹.

El programa tiene como objetivo principal promover la integración e inclusión social de sectores de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, posibilitando oportunidades de desarrollo personal y fortaleciendo las capacidades de estos sectores a través de procesos socioeducativos y promocionales, en el marco de la articulación con los organismos con los que se coordinan acciones para la implementación del proyecto.

Desde el año 2007 desarrolla intervenciones en pequeñas localidades con el objetivo de “impulsar la participación de población residente en zonas de baja densidad poblacional y/o alejadas de las capitales departamentales”.²

En el año 2011 se lanza en el marco de UI una convocatoria para desarrollar proyectos en una región específica del país, en articulación con los ministerios de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) y Salud Pública (MSP). Se empieza a gestar de esta manera el proyecto Cuchilla de Haedo, con el objetivo de rebatir situaciones de exclusión social, pobreza e indigencia en áreas rurales, particularmente en esta zona del país. El área delimitada comprende territorios de los departamentos de Artigas, Salto, Paysandú, Tacuarembó y Rivera.

La priorización de la zona Cuchilla de Haedo para la intervención proviene de definiciones de los distintos ministerios a partir de la identificación de vulnerabilidades específicas y acentuadas entre las personas que habitan la zona.

1.1. Objetivos del proyecto.

El proyecto tuvo los siguientes objetivos:

Objetivo general

Promover el desarrollo y la integración ciudadana de sectores de la población en situación de pobreza e indigencia, residentes en áreas rurales y/o en pequeños centros poblados.

Objetivos específicos

1. Mejorar el acceso a los servicios básicos
2. Promover el acceso a las prestaciones sociales

¹ En la actualidad integra la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES), no estando comprendido bajo ninguna de las Divisiones de la Dirección sino que desarrolla acciones de carácter transversal a ella.

² Licitación Uruguay Integra Modalidad Rural 2011.

3. Proporcionar apoyos técnicos y capacitaciones orientadas a la inclusión laboral
4. Promover y diversificar la producción agropecuaria familiar
5. Promover la realización de emprendimientos productivos, a partir de los recursos y necesidades locales
6. Promover actividades de promoción de la salud
7. Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los pobladores rurales
8. Promover la participación colectiva y la inserción en redes locales
9. Fortalecer a las Sociedades de Fomento Rural y espacios de gestión y articulación locales

A nivel central, si bien no existe un convenio firmado que establezca la definición de roles para los actores institucionales involucrados, es el MIDES quien coordina la ejecución del proyecto. Es este ministerio, además, quien responde financieramente por el mismo, mientras que los otros dos aportan con recursos técnicos y la articulación con otros programas/proyectos en funcionamiento.

Para la coordinación del proyecto se conformó un comité interministerial a nivel central con representantes de los tres organismos así como los respectivos comités en territorio. Cabe señalar que los tres ministerios tienen direcciones políticas descentralizadas en territorio.

1.2. Antecedentes.

El proyecto Cuchilla de Haedo cuenta como antecedente inmediato con el Programa de Capacitación en Desarrollo Territorial Integral, implementado en el marco del Programa Uruguay Integra de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y la Unión Europea (UE) entre los meses de marzo y diciembre de 2011. Este programa tuvo como organismos asociados al MIDES, MGAP y MSP y estaba dirigido a los referentes territoriales de los tres ministerios así como integrantes de la sociedad civil y responsables políticos de los gobiernos departamentales y municipios.

El objetivo general del Programa de Capacitación en Desarrollo Territorial Integral refirió al fortalecimiento de las capacidades de los referentes territoriales del sector público e integrantes de las OSC que participan de los ámbitos generados desde el MIDES, el MGAP, el MSP y los Gobiernos Departamentales correspondientes, en la zona de la Cuchilla de Haedo (CLAEH, 2011). A partir de la acción conjunta a nivel de las subsecretarías de los tres ministerios se pretendió dar relieve a la capacitación de los actores de la zona y al desarrollo de capacidades en territorio sirviéndose del acumulado de experiencias anteriores como el programa Uruguay Rural del MGAP.

A partir del proyecto Cuchilla de Haedo - UI se pretende dar continuidad a los logros de esta experiencia antecedente focalizando en la identificación de demandas y necesidades de los pobladores de la zona para la puesta en marcha de acciones que redunden en la mejora de su calidad de vida.

Por otra parte, desde las propuestas que ha desarrollado a lo largo de los años UI - MIDES se ha trabajado con población rural mediante modalidades específicas que ofician también de antecedente para esta intervención. Desde el año 2007, UI incorpora la intervención en pequeñas localidades, a los efectos de impulsar la participación de población residente en zonas de baja densidad poblacional y/o alejada de las capitales departamentales.

En relación a la antigua Modalidad Rural del programa, cabe señalar la diferencia que implica intervenir puntualmente en una zona definida y la novedad que se incorpora para este nuevo proyecto en cuanto a la realización de un diagnóstico participativo para proponer las actividades a llevar adelante en territorio.

En relación a los antecedentes de trabajo en zonas rurales en el marco de UI, la referente de este programa a nivel central destaca:

“...Eventualmente puede haber grupos específicos con características similares a las de Uruguay Integra clásico, pero la idea también es que sea un abordaje más de desarrollo local y donde la articulación interinstitucional es clave, por eso además la intervención está pensada en términos de tres componentes: el componente social, el componente productivo y el componente de salud, que responde a la participación de los tres ministerios”
Viviana Ferreira. MIDES - Montevideo.

2. Diseño de Evaluación.

Con el objetivo de valorar y conocer a fondo la iniciativa se elaboró una propuesta de evaluación y seguimiento fundamentalmente cualitativa.

El objetivo general de la evaluación fue identificar procesos y resultados del proyecto desarrollado en Cuchilla de Haedo, tanto a nivel de gestión como de implementación contemplando la mirada de los distintos actores que participaron del mismo: referentes técnicos y políticos de los ministerios a nivel departamental, equipos técnicos de las organizaciones de Fomento Rural y actores de la zona.

Como objetivos específicos se establecieron:

- Conocer el surgimiento del proyecto, a partir de los referentes por los organismos involucrados.
- Conocer cómo se desarrolla el vínculo entre los actores institucionales y de éstos con el territorio.
- Identificar debilidades y fortalezas de la gestión del proyecto.
- Conocer cómo se desarrolló el diagnóstico participativo.
- Identificar la cobertura y conocer las características sociodemográficas y económicas de las personas residentes en Cuchilla de Haedo.
- Identificar debilidades y fortalezas en la implementación del proyecto.
- Conocer los resultados de la experiencia de acuerdo a los objetivos y actividades propuestas.
- Captar las valoraciones que realizan los distintos actores involucrados en el proyecto

Para llevar adelante la estrategia se propusieron distintas actividades.

En primer lugar, a partir del Formulario de presentación de Proyectos, se pretendió caracterizar la zona Cuchilla de Haedo, tomando en cuenta el perfil de la población así como las demandas y necesidades identificadas por los distintos equipos.

En segundo lugar, una estrategia cualitativa, a efectos de conocer en detalle algunos aspectos de la implementación del proyecto así como los efectos y resultados del mismo. La técnica utilizada fue la entrevista en profundidad en tanto permite captar significados de la acción social y relevar aspectos referidos a la subjetividad de los involucrados.

Se entrevistó a distintos actores que participaron del proyecto:

1. Referentes (políticos y técnicos) del MIDES, MGAP, MSP a nivel central y territorial.
2. Equipos técnicos a cargo de la implementación de las propuestas
3. Actores locales con distintos niveles de participación que formaron parte de las distintas etapas en el desarrollo de las propuestas.

En tercer lugar, se recurrió a la aplicación de formularios electrónicos / Web.

Se consideraron cuatro formularios, dos con un objetivo de registro y dos de carácter evaluativo.

Los formularios aplicados fueron los siguientes:

a. Formulario de registro de Convenios y Coordinadores: Registra datos principales de los convenios, datos de la OSC, lugar donde se realizan las actividades; así como los datos básicos del coordinador técnico como ser: nombres, apellidos, documento de identidad, profesión, teléfono y correo electrónico, entre otros.

b. Formulario de equipos técnicos: Permite contar con un registro de los técnicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en la implementación del programa. Recoge datos de los integrantes de los equipos técnicos: nombres, apellidos, documento de identidad, profesión, experiencia, entre otros.

c. Formulario de Evaluación desde Equipos técnicos: Recaba información de cómo los técnicos del equipo evalúan la experiencia, incluyendo varias dimensiones como: implementación del diagnóstico participativo, vínculo con los organismos/instituciones de la zona, evaluación de las actividades, logros detectados en la zona, entre otras.

d. Formulario de Evaluación desde Referentes del Proyecto. Releva una valoración final de la experiencia a partir del seguimiento y acompañamiento realizado.

3. Resultados del proyecto.

3.1. Primeras etapas. Expectativas.

Los orígenes del proyecto estuvieron pautados por los avances que implicó el proyecto FORTE, particularmente en relación al conocimiento de los actores ministeriales que, desde sus carteras, trabajaban temas de ruralidad, y a la articulación que lograron en esa instancia.

Desde los actores ministeriales a nivel central, se visualiza cierta continuidad entre el trabajo realizado en el marco del proyecto FORTE y el que tuvo lugar a partir de UI – Cuchilla de Haedo. En palabras de una de las referentes a nivel central:

“...Este acercamiento que tuvieron los tres ministerios, yo creo que permitió como una, un conocimiento entre actores de los tres ministerios, de las áreas de trabajo que teníamos cada uno, de las facilidades o de las limitantes del trabajo interinstitucional, y de hecho un acercamiento de instituciones, porque el acercamiento además estaba dado desde las subsecretarías de los tres ministerios. De alguna manera esto termina en Uruguay Integra, como programa MIDES, que nos hace como la convocatoria, y a partir de ahí, casi que los mismos actores por el Ministerio de Salud Pública y por el Ministerio de Ganadería quedamos participando en este Uruguay Integra con un nuevo equipo que ahora era el del Ministerio de Desarrollo (...) Entonces bueno, ahí empezamos a trabajar o como a seguir trabajando en conjunto entre los tres ministerios, nada más que en otro programa, en otro marco.”
Emily Baldassari MGAP- Montevideo.

En cuanto a las principales expectativas respecto al proyecto, los referentes ministeriales señalan, por un lado, la necesidad de acercar servicios y prestaciones a la población rural y por otro la construcción/el fortalecimiento de ciudadanía y generar capacidades en lo local. Este último parece ser el objetivo identificado por todos los actores, la promoción de derechos y la potenciación de capacidades son elementos que se mencionan como objetivo principal de la intervención. Algunos referentes van más allá y se plantean como objetivo la articulación de todas las políticas dirigidas a esta población. Sin embargo, los referentes ministeriales no logran precisar cuáles son los objetivos específicos del proyecto.

3.2. Conocimiento y apropiación de los objetivos.

Cada organismo considera al proyecto como una oportunidad de acelerar/facilitar el acceso a prestaciones y servicios a la población de Cuchilla de Haedo. Los referentes a nivel central y territorial resaltan la importancia de obrar de forma conjunta en tanto Estado para conseguir este objetivo pero, en general, no logran precisar los objetivos concretos que el proyecto persigue.

En el discurso de los referentes territoriales se percibe lo difuso que pueden resultar los objetivos de las intervenciones coordinadas entre varios organismos.

“...El objetivo del Programa yo no lo sé, lo tendré por ahí en algún documento...no me los acuerdo en realidad. Los objetivos de los tres Ministerios, principalmente MIDES y MGAP son bastantes similares, cada uno más en su área, si se quiere o desde su perspectiva política institucional, me parece que van bastante juntos, los objetivos siempre se terminan cruzando en algún punto, el objetivo final...Pero de memoria no te los sé decir.”
Mijail Pastorino MGAP -Salto

“Los objetivos están enmarcados dentro de lo que son los objetivos básicos del proyecto Cuchilla de Haedo, los objetivos de porte social, de porte productivo y de porte de calidad de vida o de salud”.
Gabriel Fagúndez - MGAP – Artigas

Los equipos técnicos, por su parte, logran especificar algunos objetivos del proyecto trascendiendo la particularidad de cada organismo conveniente. Destacan en este sentido el fortalecimiento de las instituciones/organizaciones de la zona y el acceso a servicios por parte de la población como grandes ejes que guían la intervención.

En palabras de uno de los equipos:

“Fortalecimiento de las organizaciones, por ejemplo de la fomento, por la parte productiva, la parte de educación, información, ampliar las organizaciones, promover que se presentaran proyectos. En la salud, mejorar el acceso a la salud, la parte de salud y la social van en conjunto, la parte de talleres de drogadicción por ejemplo, van por las dos áreas.”

“Promover el acceso a las prestaciones, a los servicios, ver otras alternativas de producción, diversificarla. En lo social el promover el acceso a las prestaciones, el tema de la TUS, se ha hecho, a raíz de que se estaba trabajando ahí, relevamos la información de que mucha gente no tenía la TUS.”

“Acceso básico a servicios, a prestaciones, mejora en la parte productiva, diversificación de la producción y después también como una tercera parte, fomentar la participación pero también que busquen asociarse o recostarse a asociaciones como por ejemplo los fomentos rurales, esas son como las grandes líneas.”
Equipo técnico Salto

Otros equipos hacen foco en la necesidad de fomentar la autogestión en los actores locales como aspecto fundamental de la posibilidad de sostener los logros del programa.

“Lo que nosotros pensamos es que el objetivo que tenemos es que sigan trabajando. Como ahora ellos están unidos y trabajando, hay la comisión de la policlínica, la comisión de desarrollo, la comisión del agua, que los meses que nos quedan, de generar en ellos ese espíritu de cooperativismo, de lo que significa trabajar en equipo. Y bueno, y que para cuando nosotros no estemos, ellos puedan seguir. Que se sostenga. No sé si con un año no creo que... hay avances, pero no sé si se termina en abril, a fin de año venís a preguntar si siguen trabajando no lo sabemos.”
Equipo técnico Tacuarembó

3.3. Articulación interinstitucional.

Uno de los aspectos más relevantes de la valoración de este tipo de experiencias es cómo funcionó la articulación interinstitucional.

En este sentido, cabe mencionar la ausencia de convenio marco que establezca claramente roles y responsabilidades de cada ministerio ya que esta situación deja librado a los acuerdos de palabra cuestiones fundamentales para el correcto desarrollo del proyecto.

A las dificultades que pueden surgir de la no existencia de un convenio firmado se suma que durante el desarrollo del proyecto hubo cambios en las distintas carteras que implicaron dificultades para responder adecuadamente a las demandas territoriales. Así lo identifica una de las referentes del proyecto a nivel central.

“Para empezar no hay convenio firmado, no hay convenio marco firmado, ese es un debe que tenemos, están las copias de los convenios donde cada ministerio le ha hecho modificaciones y no se qué, han quedado ahí, ya en las últimas reuniones nuestras se ha planteado de mover esa cuestión y en eso estamos, hubo cambios de secretarías de estado, dinámicas internas complejas de los otros ministerios y bueno la cosa está ahí como medio en el tintero.”
Viviana Ferreira MIDES - Montevideo

A nivel territorial parece no estar definido específicamente el rol que le corresponde a cada ministerio y no se identifica una referencia clara para la articulación entre éstos. En las entrevistas a los referentes territoriales no se logró identificar tareas/responsabilidades específicas para cada ministerio ni pautas claras en relación a cómo actuar ante determinadas situaciones que demandan de articulación.

La asunción/adjudicación de roles diferenciales para cada uno de los referentes ministeriales en territorio parece haberse dado de forma espontánea según el acumulado de cada uno en relación a la tarea.

“Para mí...el rol principal es un rol de articulador y logístico, era dentro de los Ministerios el que ya tenía llegada a este territorio por distintas vías, a las organizaciones por las cuales estos proyectos bajan, a las comunidades por las cuales estos proyectos bajan, a los espacios de diálogo público políticos por los cuales las comunidades fueron decididas, que fueron las Mesas de desarrollo rural, había todo una cuestión que me parece que el MGAP jugó el rol ese...el MIDES por sí solo no lo hubiera podido hacer, solo imposible, no tenía ni gente, no tenía llegada, no tenía nada, el MSP creo que tampoco y el MGAP ya estaba en territorio...Además de lo estrictamente productivo, que igual creo que en estas comunidades no es que lo productivo sea realmente importante, pasa a segundo plano porque hay otras prioridades, el MGAP creo que jugó ese rol, conocedor del terreno, de la gente, de algunos equipos técnicos que ya venían trabajando, de las organizaciones.”
Mijail Pastorino MGAP – Salto.

En algunos casos, la distinción de roles o de objetivos específicos que perseguiría cada ministerio con esta intervención se deduce de los cometidos generales de los organismos.

“...El MSP en algunas de las intervenciones o reuniones que hemos tenido con ellos, es el tema de la salud rural, iban a hacer mucho hincapié en la salud rural. El tema del MIDES también había apoyado y quería como que ver la gente más vulnerable o perfil MIDES, de la población rural más pobre...”
Juan Rabiza MGAP – Salto

La débil definición de roles específicos para cada ministerio no es valorada en forma negativa por los referentes territoriales; en algunos casos incluso, se adjudica a la indiscriminación de tareas el potencial de trabajar colectivamente por una causa común, destrabando lo que está al alcance de los distintos actores sin restringir su accionar por la especificidad de sus funciones.

“En este caso... Nosotros al trabajar en conjunto con muchas cosas (al trabajar con el MIDES en muchas cosas), de hecho a la interna hablamos del Ministerio de Desarrollo Social y Salud Pública porque trabajamos en conjunto muchas cosas y tienen que ver muchas cosas del desarrollo con salud y de salud con el desarrollo.... Como decía, más que dificultades lo que hemos visto es la comunicación interministerial... Que a veces excedía lo que un ministerio planteaba... Por ejemplo, en el tema de derechos, a veces pasaba lo que el MSP debería y entraba en lo que el MIDES estaba difundiendo. Pero también a veces en la difusión de los derechos, la canasta, la leche fortificada, la leche más, muchas veces no se llegaba por el MIDES pero se llegaba por MSP. Pero más que un déficit, era un trabajar todos por el objetivo del grupo. Cuando alguien podía ya metía la información que correspondía a otro ministerio.... Nos pasó a todos. Le pasó a MIDES con MSP y le pasó a MSP con MIDES, le pasó a MGAP con los dos.”

Carlos Benavides MSP – Tacuarembó

Por otra parte, en algunos casos existe una definición clara en cuanto al vínculo entre este proyecto y los lineamientos generales del ministerio en particular, por lo que el trabajo en Cuchilla de Haedo se enmarca en una estrategia más amplia de trabajo con población rural.

“En el nuestro sí (estuvo claro el rol), yo no tengo dudas. Una de las direccionalidades nuestras para el quinquenio fue salud rural. Entonces esto para nosotros es una gimnasia diaria que estamos revisando, entonces tratamos de armar la estructura en lo departamental, no sé si todos los departamentos lo han evaluado de igual manera, no me animaría a evaluar eso. Nosotros hemos tenido respuestas, tenemos a su vez un responsable a nivel de la unidad de descentralización del ministerio: Mario Tornarelli, y a su vez él también es el representante en la OPP en el equipo de gestión, entonces nosotros tenemos línea directa desde allí. En ese sentido me parece que nos hemos organizado muy bien.”

Cristina González MSP - Salto

Desde el territorio también se identifican las dificultades que parten de los cambios institucionales y las consecuencias que generan en cuanto a la articulación interinstitucional. Al mismo tiempo se percibe que, aunque las tareas y responsabilidades puedan en ocasiones quedar claras en la centralidad, la dificultad radica en “bajar” estas definiciones al territorio. Existe cierto imaginario a nivel de los referentes territoriales en relación a que las cosas están bien definidas pero luego no se pueden concretar.

“¿Sabés qué pasó?, el proyecto Cuchilla de Haedo ya estaba empezado cuando hubieron cambios institucionales, cuando la gente se capacitó (la gente de estas tres poblaciones y todo lo demás). Ni el actual director del MIDES ni yo estábamos en la institución, ni yo en la DIGESA ni él en el MIDES. Entonces hubieron cambios institucionales. Pienso que sí, que sí estaba claro la parte de cada institución; lo que no se ha logrado es un correcto funcionamiento con las mesas de desarrollo rural, en Artigas en concreto porque he tenido noticias a través de la salud, que por ejemplo en Rivera sí lograron participar y funciona muy bien. Acá en Artigas, por lo menos a Salud Pública no se nos ha citado, creo que al MIDES tampoco.”

Estela Alves MSP - Artigas

En algunos casos incluso, se desconoce la no existencia de convenio marco para la tarea que desarrollaban en territorio.

“En el convenio están claro, pero después en el territorio, no fue fácil coordinar desde un principio. Porque por ejemplo en teoría el MGAP, por conocer el territorio y estar vinculado a las organizaciones, debería haber participado en las instancias de comité de seguimiento, y en algunos departamentos se que se hizo, en otros no, acá en Tacuarembó no nos reuníamos, capaz que si hubiéramos, podido estar más vinculados a los comité de seguimiento, como que fue muy... no fue claro desde un principio, vos hacés ésto, vos haces ésto, hasta qué lugar llega uno. Sí había un representante del MGAP en el comité de seguimiento, un técnico agrario por el tema productivo, pero después quedo medio desdibujado, porque como nosotros también participamos desde el ministerio en las mesas de desarrollo, y estos proyectos pasaron por las mesas de desarrollo, también nos involucramos en el tema social.”
Mariana Brunel MGAP - Tacuarembó

Para solucionar algunas dificultades que se presentan para dar respuesta a las demandas de la población, los referentes ministeriales identifican la necesidad de incorporar actores de otras instituciones como Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencias, entre otras.

3.4. Principales logros.

En cuanto a los principales logros, se puede ver una valoración cercana entre los referentes territoriales y los equipos técnicos. Se destacan en el discurso de estos actores: la organización y participación de los vecinos, el acceso a ciertos servicios y el fortalecimiento de instituciones de la zona, principalmente las Sociedades de Fomento Rural.

Algunos actores identifican logros palpables y concretos que tienen que ver fundamentalmente con la parte productiva, el acceso a ciertos servicios de salud y el acceso a la Tarjeta Uruguay Social (TUS).

“En algunas cosas se puede medir fácil, por ejemplo en la parte de productores familiares, pequeños ganaderos, se logró que, ellos demandaban, por ejemplo, el problema del acceso a la tierra; ya en estos pocos meses hemos logrado que varios productores manden ganado a pastoreo en algunas fracciones del Instituto de Colonización, esto fue un logro puntual pero que a la gente le sirvió, eso se logró rápidamente. En la parte organizativa, en Pagueros hemos logrado, como son menos habitantes y todos tienen un denominador común que es trabajar la tierra, hemos avanzado bastante en la parte organizativa grupal, ya el hecho de que la gente está pensando de pasarse de la informalidad a la formalidad, con la personería jurídica”.
Gabriel Fagúndez - MGAP – Artigas

“Se han conseguido cosas importantes, como por ejemplo, hemos logrado plantear acá en la unidad ejecutora de ASSE de que si vienen de la zona rural no los hagan esperar; porque los hacían esperar, gastar en ómnibus, venir, sacar el número, volver, después volver otro día, todo una burocracia, que cuesta pero que se está logrando cambiar”.
Estela Alvez - Ref Salud Rural – Artigas

El fortalecimiento de las Sociedades de Fomento Rural y del vínculo de los vecinos con éstas es un aspecto destacado por la totalidad de los actores.

“Yo creo que el relacionamiento con la Sociedad de Fomento Rural ha mejorado mucho, creo que la Sociedad de Fomento Rural está mucho más preocupada por llegar ahí, y además está mucho más enterada de cuáles son las problemáticas de la zona”.
Equipo técnico Salto

Algunos equipos técnicos destacan los logros a nivel de inclusión y participación social, señalando las dificultades que existían antes de la intervención en este sentido.

“Es muy positiva porque eran 9 comunidades aisladas, con poca intervención del Estado y que se han logrado organizar y fortalecer, que era ese nuestro objetivo”.
Aida González - MSP – Rivera

Entre los logros que tienen que ver con la materialidad, se señala la concreción de algunas propuestas aunque con muchas dificultades y cuestiones a mejorar. En este sentido, en algunas localidades se menciona, por ejemplo, la inauguración de policlínicas con mucho esfuerzo y algunas dificultades para contar con los recursos necesarios.

En lo que tiene que ver con la salud, se destaca también la realización de actividades como la feria de salud y otras de promoción de hábitos saludables. En algunos casos, sin embargo, el logro en esta y otras áreas se identifica como sumamente relacionado a redes y capacidades que ya estaban instaladas en territorio y no como un logro específico del Proyecto Cuchilla de Haedo. Al mismo tiempo se señalan las dificultades para contar con recursos que permitan sostener las actividades planificadas.

“La cuestión alimentaria no se movió ni un ápice, absolutamente nada; la cuestión de salud creo que hay mucha más sensibilización y eso, pero tiene que ver con los contactos que tiene

la técnica de salud con otros actores, no con la efectiva disposición de recursos; en el acceso a políticas sociales, nosotros trabajamos con las políticas sociales que...con las cuestiones del Estado que efectivamente podrían llegar, toda la parte que tiene que ver con sensibilización, capacitación sobre temas de violencia, todos llamados vinculados al INJU, al Plan Ceibal, todas esas difusiones las hemos hecho...ahora después siempre tenés el mismo límite, cómo hago para ir, quién me lo paga, cómo accedo, contra eso no hay mucho para hacer...y del resto de las políticas ya las conversamos.”
Equipo técnico Salto

Se identifica como un avance también la visita de la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES para comenzar a gestionar las prestaciones sociales correspondientes.

Por otra parte, algunos actores mencionan la dificultad para cumplir cabalmente con algunos objetivos del proyecto. En palabras de un equipo técnico:

“En la salud el objetivo general no se ha cumplido, porque es un médico radicado en la zona, pero otras cosas sí como control de niños, toma de presión, algunas charlas si se han hecho.”
Equipo técnico Salto

La valoración de los logros está sujeta al momento de implementación de los proyectos. Durante la realización de las entrevistas algunos entrevistados manifestaron los logros percibidos como avances hacia metas mayores, que con los recursos y el trabajo pertinente podrían concretarse de forma más satisfactoria.

“Hasta ahora lo que logramos fueron esas cosas pero ta en tan poco tiempo algo se ha logrado, se han visto resultados, de repente en el correr del tiempo ojalá podamos seguir consiguiendo lo que nos falta todavía, pero se ha logrado sí, cómo no; nada más esos intercambios que se hace así con las escuelas como que no había mucho también, de que una escuela participara, va a visitar a otra para hacer intercambio de juegos, de ideas de trabajos, eso también, como que trajo eso también, digo así que... Y con nosotros mismos porque... Ir a visitar otras zonas, conocer otras personas, otros proyectos, otros modos de vida, que eso también te trae a vos muchas cosas nuevas, cosas que vos no sabes “a mira fulano trabaja así” “mira que buena idea, yo voy a hacer lo mismo” yo también puedo.”
Actores locales Cerro Alegre-Rivera.

El logro destacado por los actores locales es que la gente se reúne, comparte y está más unida. En el discurso de los entrevistados, esto está estrechamente asociado a la presencia de los técnicos hacia los que se demanda un acompañamiento que excede la duración del programa. Por momentos esta demanda da cuenta de cierta dependencia sentida en relación a los técnicos y las posibilidades de acceder a bienes y servicios.

“Gracias a que vinieron ellos... en el sentido que si sale todo eso, todo adelante principalmente por la tierra, el interés mío ¿no? que salga todo adelante, que ellos puedan seguir viniendo, que ellos no dejen de venir porque al dejar ellos de venir queda todo esto en nulo, todo trancado. Ellos si pueden salir otro año más a lo mejor puede salir eso, todo... Es por medio de ellos, ellos nos van encontrando... A ver si encuentran abogada, si puede venir algún agrimensor o el agrimensor puede decir que no porque ya midió, lo otro que queda no pero lo que no quiere es que salga nadie que están integrando ese grupo, salga nadie a separar.”
Actores locales Arbolito-Paysandú

Se percibe entonces en algunos discursos de vecinos la necesidad de apoyo continuo por parte del equipo técnico. Los actores locales por momentos identifican en ellos la posibilidad de mejorar y conseguir cosas para la comunidad, apropiándose solo parcialmente de los recursos que promueve el proyecto.

“Claro, sabemos que con ellos podemos contar, que nos van a decir mirá tenés que ir a tal lugar es así... Sí, claro, siempre la ayuda de ellos de que nos están asesorando, tenés que

hacer esto, tenés que ir allí, tenés que... Entonces como que eso es importante porque solo nosotros los vecinos a veces queremos algo, pero si dónde vamos, con quién hablamos, qué tenemos que hacer y entonces".
Actores locales Cerro Alegre-Rivera.

Pese a que los logros más mencionados por parte de estos actores tienen que ver con el nivel subjetivo, algunos identifican logros concretos que contribuyeron a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona.

"Con el asunto del crédito nomás mejoró, el camino también, el agua que está ahí pero al menos es algo hablado. E3: Otras personas aprendieron a tomar la presión y eso, esos son algo de los primeros auxilios. E5: Vienen a hacer ecografía, yo no vine porque estaba en Tranqueras. E7: El bus esperanza también que viene, va y viene el doctor, viene todo".
Actores locales Sauzal-Rivera.

Algunos actores locales son más críticos y explicitan la dificultad de identificar logros del proyecto. Estas críticas se anudan a la identificación de necesidades locales que se considera no fueron contempladas por los proyectos. Los logros puntuales que se reconocen son valorados como insuficientes o poco significativos en relación a esas necesidades.

E: No. Cambios que se noten no.

E2: No.

E3: No. En la panadería ella aprendió eso básico, muy lindo, muy bien, pero años hace que estamos en el asunto de la costura, en realidad acá no tenemos una costurera. Había una señora que no está trabajando, y no hay costureras profesionales, tenés que ir a la ciudad porque acá no hay. Hacer una mini panadería solamente para venderle a los comercios, estaría bien, para no competir con ellos.

E4: No. Pequeños cambios, esperábamos algo mejor. Yo aprendí hace tres años de panadería y sigo en casa (...)

E5: Hubo cambios sí, ella hace unos panes preciosos que aprendió en la panadería. Por lo menos hay alguien que vende algo porque acá no hay panadería. Igual el tema de la panadería que en Sequiera hay, pero acá no hay y este es un pueblo también, tendría que haber. La huerta abastece el pueblo también, no tengo quejas porque vendí lechuga todo el año. El que está interesado que vaya a allá, no salgo a vender. Ningún joven se prendió en eso, ellos querían capacitación."

Actores locales Paso campamento Artigas.

Al consultar a los actores locales por otros logros que hubieran esperado de la intervención, surge que se identifican posibilidades de continuar con los proyectos o generar nuevas estrategias a partir de los implementados y para eso se demanda apoyo de los equipos como forma de asegurar la sostenibilidad de algunas actividades.

"Además lo que uno puede ver después, ustedes por ejemplo carnearon y estaban tan gordos puede ser de repente hablando con los técnicos de poder decir de repente que ellos puedan gestionar algo para que haya otro proyecto por ejemplo de elaboración de comidas elaboración de comidas, qué pueden hacer con esos pollos. Nosotros sabemos que nuestras gallinas ponedoras van a tener un período, las de ustedes también después empiezan a perder vigencia y nosotros las vamos a utilizar, las tenemos que ir reponiendo en etapas y en etapas las vas sacando, o las vamos a repartir entre las integrantes del equipo para que cada uno la use como carne en su casa o ver que hace porque llega un momento que tampoco es redituable."

Actores locales Puntas de caña Salto

En algunos casos se concluye que los logros a nivel social son insuficientes y que las propuestas resultan poco atractivas para la población a la que apuntan.

“E: Yo esperaba más de lo social, que necesitamos mucho, esperaba más. Con lo del ovino, era eso, el resultado que estamos teniendo y sobre la salud, bárbaro. De lo social esperamos la participación de la gente, pero no sólo la gente, necesitamos esa persona que ayude a la gente, técnicos.

E2 :Porque ahí en Masoller hay un cuadrito de futbol, pero acá no hay nada, no se hace nada; que se encargue de inventar un juego.

E: Los jóvenes del liceo, las chiquilinas, hay mucha desunión, en lo social falta mucho, esperábamos otra cosa, mucho más y es lo que más hacía falta.

E2: Y la gente se va decepcionando.

E: De un principio se propuso eso, incluso había un grupo en la Escuela que se llamaba el Espacio, hacían reuniones y un día mi hijo me dijo no voy más, porque no me gusta. Al principio se intentó hacer algo pero no, ningún resultado.

E: Los gurises se decepcionaron. Una de las metas era organizar a los jóvenes para hacer esas cosas, pero no hay seguimiento. Tiene que haber una participación de los niños, de los chiquilines que salgan”.

Actores locales Sarandí de Arapey Salto.

En estos casos se percibe una visión sumamente centrada en las capacidades de los técnicos para lograr cambios a nivel del relacionamiento entre vecinos y la participación social, no visualizándose la posibilidad de generar propuestas que provengas desde los vecinos.

Por otra parte, es importante señalar que en las entrevistas grupales a actores locales hubo dificultades para que los vecinos participaran y para que pudieran identificar los logros del proyecto así como sus líneas de acción.

4. Valoración de la experiencia por parte de equipos técnicos y referentes del programa.

4.1. La voz de los referentes de UI.

A partir del formulario de evaluación completado por los referentes del proyecto se relevaron distintas dimensiones que permiten tener una visión global de las distintas propuestas a través de la mirada de estos actores. Debido a cambios que sufrió el proyecto durante su desarrollo, se contó, al final de la implementación, con la valoración de dos de los tres referentes que realizaron las tareas de supervisión y acompañamiento de los equipos técnicos.

En líneas generales, el proyecto Cuchilla de Haedo se valora como una iniciativa importante en el entendido que, para acercar soluciones a los problemas que presentan los habitantes de las zonas rurales del país es necesario trabajar articuladamente. En este sentido, se destaca la participación de los tres ministerios y el intento de instalar una metodología de articulación que supere la acción fragmentada del Estado en algunas zonas del país.

En cuanto a los aportes específicos que realiza el proyecto en relación a los antecedentes con los que se cuenta, los referentes mencionan el incluir la participación de los vecinos desde las primeras etapas (diagnóstico participativo) y a lo largo del desarrollo de las propuestas, el abordaje integral de las problemáticas que los aquejan, la promoción del relacionamiento entre el Estado y los actores en territorio, el fomentar procesos de desarrollo local y el fortalecimiento de las instituciones/organizaciones de la zona mediante el vínculo con las Mesas de Desarrollo Rural.

Si bien, por un lado, se valora positivamente la experiencia de supervisión, por el otro se identifican importantes dificultades para llevar adelante la tarea y la necesidad de reforzar a las organizaciones de la zona para que puedan asumir algunas de las tareas que de otra manera quedan muy depositadas en el rol del referente.

Se perciben diferencias importantes en la coordinación con los distintos equipos y referentes en territorio, lo que pautó escenarios diferentes para el seguimiento de los proyectos. En cuanto al trabajo con los equipos, se identifica como un obstáculo para el desempeño del rol de supervisión la heterogeneidad de formas de trabajo y capacidades de estos, y se identifican dificultades en la comunicación con los mismos.

Como obstáculos al desempeño de la tarea se mencionan las características del trabajo en territorio en zonas alejadas, los tiempos que insumen los traslados y los problemas de acceso a algunas localidades principalmente.

Al mismo tiempo, se resalta la relación a la interna del programa UI para coordinar acciones y resolver trabas de la articulación interinstitucional así como la voluntad de algunos referentes ministeriales para resolver problemas.

Los referentes señalan la importancia de evaluar de forma precisa el trabajo de las OSC y equipos técnicos.

Se valora como positiva la instancia inicial de diagnóstico, considerándose adecuada para tomar contacto con la comunidad y lograr un mejor desarrollo de las propuestas. De todas maneras, se identifica la dificultad de los equipos para contar con la información de base necesaria y sistematizarla de forma adecuada y de la comunidad para apropiarse del diagnóstico y las propuestas que surgen a partir de éste.

Las propuestas fueron, según estos actores, bien recibidas, en especial aquellas que partieron fuertemente de las necesidades identificadas en la zona. Los vecinos valoraron más aquellas propuestas relacionadas al acceso a servicios básicos (electrificación, agua) así como aquellas que promovieron el relacionamiento entre vecinos y actores de la zona.

Para la participación de la comunidad en estas actividades se reconocen obstáculos como la falta de espacios de uso común, los costos de traslado y la escasez de experiencias asociativas anteriores al proyecto.

Heterogeneidad en el vínculo entre ET e instituciones de la zona.

Se plantea el problema de la escasez de técnicos dispuestos a trasladarse a la zona y cómo esto genera gran disparidad en los niveles de compromiso y capacidades técnicas de los recursos humanos.

Como resultados y efectos del programa los referentes mencionan el acceso a servicios básicos y prestaciones sociales, aumento de los niveles de participación comunitaria, el fortalecimiento de las Mesas de Desarrollo Rural, mejoras en las capacidades asociativas en el área productiva, aportes en relación a la promoción de salud, entre otros.

Como forma de sostener estos logros se mencionan la creación de capacidades locales a nivel de hogares, organizaciones locales e instituciones públicas.

Como aspecto a mejorar del proyecto se señala la necesidad de reforzar el marco institucional sobre el que actúa, definiendo con mayor claridad los compromisos que asume cada parte para su desarrollo.

4.2. La voz de los equipos técnicos.

Complementando la información que surge de las entrevistas a equipos técnicos realizadas durante el transcurso de los proyectos, sobre el final de los mismos se aplicó el formulario de evaluación de la experiencia mediante el cual se logró obtener la valoración de estos actores respecto a todo el proceso de implementación.

En general, las expectativas que logran identificar los equipos tienen que ver con cumplir con los objetivos del programa y se menciona un alto grado de satisfacción respecto a las mismas.

Los equipos valoran positivamente el ajuste entre el ante proyecto y el proyecto final presentado. El primero se considera que aportó a la aproximación a la realidad de cada localidad, siendo importante la incorporación de algunos ajustes en función de la verificación de la información con la que se contaba y la captación de nuevas necesidades/demandas de los pobladores.

En la mayoría de los casos hubo que hacer modificaciones a lo proyectado a partir del diagnóstico inicial. Los cambios tuvieron que ver fundamentalmente con ajustes de horarios e incorporación de nuevas actividades a partir de las necesidades que fueron planteando los habitantes de la zona. Pese a estos ajustes, los equipos consideran que se mantuvo lo esencial de la planificación desarrollada en la etapa de diagnóstico.

Esta primera etapa de aproximación a la población es valorada como muy positiva ya que permitió a los equipos ir tomando contacto con la realidad de la zona y establecer la confianza necesaria con los vecinos para el desarrollo de los proyectos.

Si bien el diagnóstico se realizaba según una serie de etapas sugeridas por el programa a nivel central, en esta valoración los técnicos no logran individualizar estas etapas considerando al diagnóstico como en sí mismo como etapa del proyecto pero sin discriminar dentro de éste diferentes momentos. Incluso en un caso se sugiere que se establezcan criterios únicos para la realización del mismo.

Los equipos muestran, en general, conformidad con los niveles de participación comunitaria alcanzados a lo largo del proyecto. Identifican que la participación fue mejor en los casos en que los pobladores se veían directamente implicados en las mejoras que perseguían las propuestas (por ejemplo en el caso de propuestas de electrificación rural). Otro aspecto relevante para lograr y sostener la participación lo constituyeron las actividades planteadas por

los equipos. En este sentido se visualizan ajustes que fueron necesarios para convocar o reconvocar a personas según el nivel de interés respecto a las actividades desarrolladas por el programa. En algunos casos también se identifican cambios en relación al compromiso y participación de los vecinos a medida que se iba haciendo visible el logro de alguno de los objetivos propuestos.

De todas formas algunos equipos señalan la importancia de profundizar el trabajo en relación a la participación para lograr mayor compromiso por parte de la comunidad.

Se le preguntó a los equipos por las dificultades que tuvieron que enfrentar en relación a la articulación interinstitucional. El principal obstáculo en este sentido lo constituyen los tiempos institucionales que suelen ser lentos en relación a las necesidades de las personas. Algunos equipos expresan vivir las vicisitudes de la articulación interinstitucional como proceso de aprendizaje necesario para todos los actores, se plantea como algo novedoso la coordinación entre distintas instituciones para atender a la misma población y se considera normal o esperable encontrarse con problemas en estas coordinaciones.

En particular, se identifican dificultades para articular con algunas Oficinas Territoriales y demoras en prestaciones MIDES como la TUS.

Otro obstáculo identificado por varios equipos es la ausencia o poca presencia de referentes territoriales por MGAP o MSP o bien la dificultad para que estos trabajen en pos de un objetivo común y no en relación a los objetivos particulares de cada institución.

En cuanto a la consideración de los resultados que logró el programa los técnicos resaltan haber incidido en que la población esté informada sobre sus derechos así como el involucramiento y participación activa en la resolución de los problemas que la afectan.

También se destaca la capacitación y asistencia técnica a productores y el fortalecimiento y mejoras en sistema de producción o emprendimientos productivos. En algunas zonas se implementó y logró mantener en funcionamiento un plan de huertas.

Se mencionan asimismo algunos logros materiales; mejoras en la caminería y acceso a insumos para policlínica, son algunos ejemplos. También se destaca el acceso a prestaciones sociales como logro del proyecto.

En el proceso de alcanzar los objetivos que se plantearon los proyectos, se encontraron varias dificultades que los equipos sintetizan en el formulario de evaluación. A grandes rasgos se pueden dividir estos obstáculos como provenientes de las instituciones con las que hubo que coordinar acciones, otros que hacen a las características propias de la intervención en zonas alejadas de las capitales departamentales, y otras relativas a la comunidad en la que se intervino.

Dentro del primer grupo, se señala el bajo compromiso de algunas instituciones y sus tiempos de respuesta ante las demandas como principales problemas. Se identifican algunas instituciones como especialmente problemáticas a la hora de realizar coordinaciones.

Algunas características de las localidades en las que se trabajó hicieron difícil el desarrollo de los proyectos. Estas fueron principalmente: las dificultades de acceso y transporte, la falta de energía eléctrica y redes de telefonía e Internet y la ausencia de espacio físico para realizar las actividades.

Algunos equipos mencionan que los conflictos existentes en la comunidad obstaculizaron el logro de objetivos. La presencia de problemas entre vecinos que cuentan con larga data en la comunidad en ocasiones excedió las posibilidades del equipo.

También se señalan dificultades de coordinación a la interna de los equipos y falta de recursos para llevar adelante las actividades como aspectos que dificultaron la consecución de los objetivos.

En relación a elementos clave para profundizar durante la prórroga que propone el programa, los equipos plantean fundamentalmente dar continuidad y reforzar las acciones ya desarrolladas. Sin embargo, surge la propuesta de nuevas iniciativas en particular en lo que tiene que ver con capacitaciones y la identificación de nodos esenciales a la hora de proyectar la continuidad de las propuestas. Estos tienen que ver, por ejemplo, con la legitimación de los representantes zonales en los espacios de participación y el fortalecimiento de las capacidades de gestión. Al mismo tiempo, se señala la importancia de organizar grupos para presentar propuestas productivas ante llamados del MGAP y de consolidar la participación comunitaria.

.

5. Consideraciones finales

Al considerar el discurso de los actores consultados surge como primera apreciación la dificultad que implica intervenir en zonas de baja densidad poblacional. Las dificultades de acceso, transporte y conectividad hacen que las propuestas estén marcadas por diversos obstáculos que no siempre son resueltos en tiempo y forma por las instituciones involucradas.

Esta característica afecta todos los niveles de acción del proyecto, desde la contratación de suficientes e idóneos equipos hasta la posibilidad de concretar logros materiales como el acceso a agua potable o a electrificación.

Algunos actores señalan la necesidad de asegurar equipos “de calidad” que puedan sostener el trabajo en pequeñas localidades teniendo en cuenta que muchos técnicos no están dispuestos a trabajar en la zona. Este aspecto puede implicar la consideración acerca de la cantidad de equipos con los que se debería contar, la remuneración necesaria para lograr mayor compromiso y la metodología más asertiva para obtener mejores logros.

La heterogeneidad es vista por los distintos actores como factor determinante y por lo general incidiendo de forma negativa en varias dimensiones (diferencias entre localidades, en la metodología por la que optan los equipos, etc.). Varias acciones del proyecto parecen quedar fuertemente pautadas por la voluntad de cada institución en cada territorio dependiendo de la idiosincrasia de la localidad los resultados del proyecto.

Este aspecto, que ha sido evidenciado en anteriores evaluaciones del programa Uruguay Integra, se complejiza por la coordinación entre tres ministerios del proyecto Cuchilla de Haedo y se explica en parte por las dificultades encontradas desde el inicio de las coordinaciones que se reflejan en la no existencia de un convenio marco firmado que delimite obligaciones y responsabilidades de cada ministerio.

En líneas generales, la totalidad de los actores involucrados desde los distintos niveles y sectores resaltan la relevancia de generar proyectos en regiones como Cuchilla de Haedo, reconociendo la relegación a la que ha estado expuesta la población de la zona en cuanto a acceso a servicios básicos. Esta cualidad le otorga a los proyectos cierto tono iniciático en el contacto con los habitantes de la zona y sus necesidades por lo cual se vuelve interesante considerar los tiempos de implementación en relación a las dificultades para conocer el territorio donde se llevarán adelante los proyectos, generar la confianza en los vecinos y lograr buenos niveles de participación.

Esta consideración parece haber sido tenida en cuenta por el programa a la hora de plantear la necesidad de un diagnóstico inicial previo a la implementación de las propuestas. De todas formas, algunos equipos siguen considerando insuficiente el tiempo de implementación y plantean múltiples y variados obstáculos para vehicular de forma dinámica las demandas y necesidades de la zona. Entre estas dificultades se destacan los tiempos institucionales poco adecuados, las características del trabajo en zonas rurales y la poca cultura asociativa/participativa de las comunidades con las que se trabajó.