Informe **MIDES**

Evaluación y seguimiento de programas

2009-2010

DINEM Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

mides

AUTORIDADES
Ministra
Ana Vignoli

Subsecretario
Lauro Meléndez

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo: Juan Pablo Labat, DIRECTOR

Dirección General de Secretaría: Gabriela Mazzuchi, DIRECTORA

Dirección Nacional de Política Social: Andrés Scagliola, DIRECTOR

Dirección Nacional de Economía Social: Mariela Fodde, DIRECTORA

Dirección Nacional de Descentralización y Participación: Margarita Castro, DIRECTORA

Dirección Nacional de Integración Social: Sebastián Pereyra, DIRECTOR

Instituto Nacional de la Juventud: Matías Rodríguez, DIRECTOR

Instituto Nacional de las Mujeres: Beatriz Ramírez, DIRECTORA

Dirección Nacional Infancia, Adolescencia y Familia: Jorge Campanella, DIRECTOR

Programa Nacional de Discapacidad: Alberto Della Gatta, DIRECTOR

Montevideo, octubre de 2011

© **Ministerio de Desarrollo Social**

Avda. 18 de Julio 1453, piso 8
Teléfono: (598) 2400 03 02* interno 1260
CP. 11200. Montevideo, Uruguay
dinem@mides.gub.uy
www.mides.gub.uy

Edición y diseño: Unidad de Información y Comunicación

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

Equipos responsables

Equipo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)

Juan Pablo Labat DIRECTOR, Lorena Custodio, Martín Moreno, Francisco Terra, Ana Laura Casotti, Virginia Sáenz

Elaboración y redacción del Informe

Contexto: Víctor Borrás; Karina Kolombo; Julio Llanes; Pablo Messina
Asignaciones Familiares: Pablo Messina
Tarjeta Uruguay Social: Luis Lagaxio
Asistencia a la Vejez: Laura Zacheo; Virginia Rojo; Angélica Benítez
Uruguay Integra: Virginia Sáenz
Programa Atención a los Sin Techo: Ana Laura Casotti; Virginia Sáenz
En el país de Varela Yo Sí Puedo: Virginia Sáenz
Uruguay Trabaja: Angélica Benítez; Virginia Rojo
Cooperativas Sociales: Ana Laura Casotti; Virginia Rojo; Paola Castillo; Natalia Ríos
Desarrollo Local: Cecilia De Rosa; Ana Laura Casotti
Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera: Luis Orbán; Leonardo Cosse; Leticia Glik
Economía Social de Frontera: Natalia Genta; Natalia Ríos; Leticia Glik
Programa Uruguay Clasifica: María Victoria Fernández; Leonardo Cosse; Leticia Glik

Cartografía temática: Federico Carve, Martín Hahn

Equipo técnico de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación
Director: Martín Moreno
Equipo: Virginia Rojo, Virginia Sáenz; Paola Castillo; Leonardo Cosse; María Victoria Fernández; Marcela García; Natalia Genta; Leticia Glik; Carolina González; Natalia Ríos; Mauricio Ruchansky; Gabriela Ugo.

División de Monitoreo
Director: Francisco Terra
Equipo: Ana Laura Casotti; Julio Llanes; Angélica Benítez; Víctor Borras Ramos; Cecilia De Rosa.

Unidad de Seguimiento de Programas
Directora: Lorena Custodio
Equipo: Luis Lagaxio; Federico Carve; Matías Cabrera; Martín Hahn; Karina Kolombo; Pablo Messina; Mario Real; Laura Zacheo.

Programas del Instituto Nacional de la Juventud

Elaboración y redacción
Amplifica tu Voz: Virginia Sáenz (DINEM)
Tarjeta Joven: Virginia Sáenz (DINEM); Unidad de estudios y Análisis de Juventud (INJU); Programa Sistema Tarjeta Joven; Responsable: Giovana Maverino

Programas de Infamilia

Elaboración y redacción
Área de Seguimiento y Evaluación: Jefa: Mariana Castaings. Equipo: Javier Chiossi; Gonzalo Dibot; Meliza González; María E. Ryan; María Noé Seijas.

Programa Maestros Comunitarios: Gonzalo Dibot
Programa Aulas Comunitarias: Mariana Castaings; María E. Ryan
Programa Puente: Javier Chiossi
Inter-In: Meliza González
Proyecto Ciclo Básico Agrario: María Noé Seijas
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial-Planes Regionales: Gonzalo Dibot

Instituto Nacional de las Mujeres
Elaboración y redacción
Sistema de Información de Género: Lucía Scuro y Diego Pieri
Departamento de Violencia basada en Género: Adriana Fontán, Griselda Olsen y Luciana Tamborindeguy

Índice general

Glosario de siglas	6
Prólogo	7
Presentación	9
Indicadores generales de contexto	**11**
Asignaciones Familiares (BPS/MIDES)	**45**
Dirección Nacional de Integración Social (MIDES)	**59**
Tarjeta Uruguay Social	61
Asistencia a la vejez	75
Uruguay Integra	81
Programa de Atención a los Sin Techo	95
En el País de Varela, Yo Sí Puedo	107
Dirección Nacional de Economía Social (MIDES)	**121**
Uruguay Trabaja	123
Cooperativas Sociales	139
Desarrollo Local	149
Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)	**163**
FOCEM	165
Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera	169
Economía Social de Frontera	179
Programa Uruguay Clasifica	193
Instituto Nacional de la Juventud (MIDES)	**211**
Tarjeta Joven	213
Amplificá tu Voz	219
Dirección Nacional de Infancia, Adolscencia y Familia (MIDES)	**227**
Programa Inter-In (ANEP, ASSE, INAU, MIDES)	229
Programa Maestros Comunitarios (CEP, Infamilia)	239
Programa de Acreditación Escolar “Puente”	253
Programa Aulas Comunitarias	259
Proyecto Ciclo Básico Agrario en Montevideo	273
Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)	279
Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES)	**287**
Programa de Violencia Basada en Género	289
Consideraciones finales	**297**
Bibliografía	**306**

Glosario de siglas

AFAM	Asignaciones Familiares
AGEV	Área de Gestión y Evaluación del Estado
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANNI	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BCU	Banco Central del Uruguay
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BPS	Banco de Previsión Social
BROU	Banco de la república oriental del Uruguay
CBA	Canastas Básicas de Alimentación
CEIP	Consejo de educación Inicial y Primaria
CENASC	Centro de Atención a Situaciones Críticas
CEP	Consejo de Educación Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICCA	Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario
DIGESE	Dirección General de Secretaría
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
ECH	Encuesta Continua de hogares
FOCEM	Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur
FPB	Formación Profesional Básica
ICC	Índice de Carencias Críticas
ICSC	Índice de Características Socioculturales
IECON	Instituto de Economía
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y el 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
IPC	Índice de Precios al Consumo
MEC	Ministerio de educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTURD	Ministerio de Turismo y Deporte
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OPP	Ofcina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PANES	Plan de Atención a la Emergencia Social
PE	Plan de Equidad
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIB	Producto Interno Bruto
PIODNA	Plan Nacional de Igualdad de Derechos y Oportunidades
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SINAPRE	Sistema Nacional de Precios de Reciclables
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

Prólogo

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se encuentra abocado a cumplir con los lineamientos estratégicos definidos por el Gobierno Nacional en materia de políticas sociales. Dichos objetivos son entre otros: la eliminación de la indigencia, una reducción significativa de la pobreza y la expansión y mejora de la educación.

Los mismos no son arbitrarios, responden a algunos de los principales problemas que caracterizan a la nueva estructura de riesgos de nuestra sociedad.

El garantizar a través de políticas eficaces y eficientes el goce de derechos de todas y todos quienes viven en este país es un objetivo de desarrollo social.

En contextos de crecimiento económico sostenido, donde el nivel de empleo y de actividad muestra guarismos históricos y donde el salario real de los trabajadores muestra también un crecimiento sostenido de igual característica, siguen existiendo problemas sociales que demandan un importante esfuerzo del Estado y un adecuado despliegue de programas sociales.

Los procesos de exclusión -que son producto de la fragmentación del mercado laboral, de la segregación social en sus múltiples dimensiones, territorial, cultural, educativa- su correlato en la creciente inequidad de ingresos y de acceso a servicios y oportunidades, contribuyen al crecimiento de la desigualdad y con ello, cerrando un círculo perverso, a la consolidación de la exclusión, la segregación y la fragmentación sociales.

Ello demanda nuevos desafíos en el diseño y la implementación de políticas públicas, que cada vez serán más interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias, para poder lograr la tan necesaria integralidad de la política.

Estas consideraciones no hacen más que remarcar la vigencia plena de las ideas constitutivas del Plan de Equidad concebido en el anterior período de gobierno y la necesidad de actualizarlo a la luz de un adecuado balance sobre lo hecho hasta ahora y de lo que queda por hacer.

El presente trabajo no es sólo un mojón en el camino que señala nuestros aciertos y desaciertos, nuestras fortalezas y debilidades. Es también un ejercicio de compromiso con estas tareas y de rendición de cuentas públicas, que pretende mostrar al menos parcialmente, cómo se trabaja desde el Estado en algunas temáticas.



Presentación

El presente informe inaugura una línea de publicación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en la que se propone dar cuenta de manera transversal, pública y periódica del estado de situación de los programas que ejecuta y/o coejecuta el Ministerio. En esta primera edición se presenta la información referida a los programas desarrollados durante los años 2009 y 2010.

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

El informe se estructura por capítulos donde cada uno da cuenta de 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, el informe se detendrá en dar cuenta de los productos y las prestaciones brindadas por el programa, el alcance, cobertura y focalización del mismo, así como el logro de sus metas; por último y en cuarto lugar, presentar 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.

De acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior, y como intenta ilustrar el esquema en la página siguiente, 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; las cuales, si bien siempre suponen una reducción de la complejidad social, deben ser entendidos retroalimentándose y cuya distinción es meramente analítica.

Los capítulos o apartados del informe se estructurarán en lo medular de acuerdo a las cuatro dimensiones señaladas, pero a su vez –al comienzo– incorporan una breve descripción del programa y las especificidades del mismo, y al cierre de cada uno se realizan algunas consideraciones específicas.

En esta primera edición, las consideraciones se centran principal –aunque no exclusivamente–, en torno a dos ejes: a) diseño del programa (definición de la población objetivo, objetivos, metas, etc.), y b) gestión y registro de la información. La elección de estos ejes se basa en que éstos cons-



tituyen los elementos primarios a partir de los cuales se puede elaborar una rendición de cuentas, evaluación y seguimiento de las acciones y logros de los programas. Entender clara y unívocamente a qué población se dirige cada uno de los programas, qué se propone cada uno de ellos, y qué actividades o prestaciones brinda, es medular en términos de consistencia, eficiencia, armonía con el resto de los programas o políticas en ejecución y transparencia en los procedimientos. De igual manera, el modo y calidad de registro y gestión de la información es de particular importancia para conocer y dar cuenta –de manera válida y confiable– de los beneficiarios, las acciones realizadas y los resultados obtenidos por cada uno de los programas.

Por otro lado, y en consonancia con la relevancia de los ejes señalados en el párrafo anterior, desde el MIDES también se han priorizado éstos a partir del desarrollo de distintas iniciativas que buscan fortalecer la planificación estratégica y el diseño de los programas, así como la mejora, unificación y estandarización, de los sistemas de gestión y registro de manera de lograr avanzar hacia un sistema integrado de información del MIDES.

Futuras ediciones del informe colocarán el énfasis de las consideraciones en otros ejes (articulación, sostenibilidad de resultados, territorialización de los programas, eficiencia, implementación, modelos de intervención, entre otros), sin embargo se creyó conveniente y necesario en esta primera edición concentrar las mismas en estos dos ejes dada la relevancia ministerial de los mismos así como sus dimensiones prioritarias en términos de insumo para el análisis de cualquiera de los programas desarrollados.

Con los objetivos y con la estructura señalados anteriormente, pero esencialmente con la intención de contribuir a la transversalización del conocimiento de lo actuado desde el MIDES, con la expectativa de que esto contribuya a acciones más articuladas, eficaces y eficientes, se inaugura esta línea editorial que tiene a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo como responsable y referente pero para la cual no hubiese sido posible sin la contribución de los referentes y equipos técnicos de cada programa, así como también se ha contado con la participación de la Unidad de Estudios y Análisis de juventud del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia y Sistema de Información de Género de Inmujeres en los capítulos respectivos.

Indicadores generales de contexto

Indicadores generales de contexto

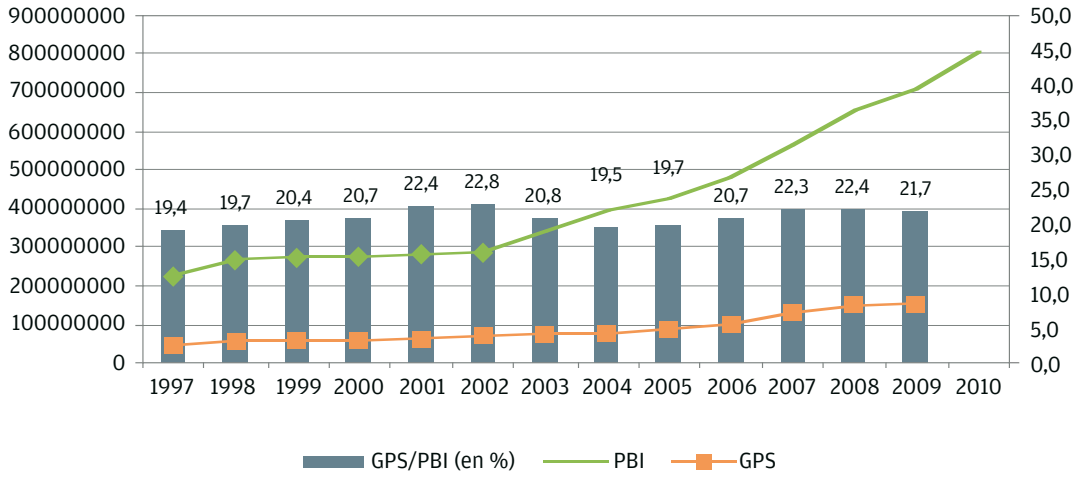
En este informe la dimensión "Contexto" refiere a aquellas características socioeconómicas del escenario en el cual interviene determinado programa para atender cierta problemática social. En este sentido, se describe la evolución reciente y la distribución geográfica de los indicadores que enmarcan el contexto general de los programas que se presentan en el informe.

A partir de la recesión en 1999, y la profunda crisis económica y financiera que tuvo lugar en el año 2002, la economía en Uruguay ha iniciado un proceso de crecimiento continuo, que llega hasta nuestros días, y que según las proyecciones aún no tiene fecha de culminación.

Según el Banco Central del Uruguay, el Producto Interno Bruto (medido en pesos constantes) creció un 52,7% entre 2004 y 2010. Este crecimiento es histórico para el país y supone una tasa anual promedio superior al 7%.

En este contexto, el Gasto Público Social acompañó el crecimiento del producto y se mantuvo como una proporción constante del mismo, en el entorno del 20%. Si se presta atención al período que va de 1997 a 2009, el siguiente gráfico permite observar que salvo en los primeros años (1997 y 1998) y a la salida de la crisis (2004 y 2005), la proporción del producto destinada al Gasto Público Social fue siempre superior al 20%, alcanzando su máximo en el año 2002 (22,8%) y cerrando el periodo con un valor de 21,7%.

Gráfico 1.1. PBI y GPS en miles de pesos corrientes 1997 - 2010



Fuente: BCU (PBI 2006-2010 datos preliminares) y DINEM (GPS 2009: datos preliminares).

El crecimiento en los últimos años ha ido acompañado de importantes logros en materia social, sin embargo continúan persistiendo problemas sociales en distintas áreas que afectan a una proporción considerable de la población. Se presentan a continuación algunos indicadores que tratan estos temas, los que forman parte del contexto donde se desarrollan los programas abordados en el presente informe.

Población

En las últimas décadas, tal como se puede observar en la tabla 1.1, el volumen total de la población uruguaya no ha mostrado grandes variaciones.

Tabla 1.1. Volumen de población según censos (total país)

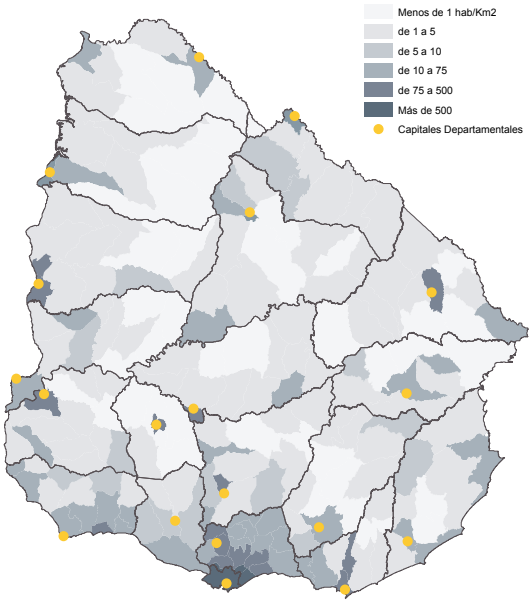
Año	Población
1963	2.595.510
1974	2.788.429
1985	2.955.241
1996	3.163.763
2004	3.241.003

Fuente: INE

En efecto, la tasa de crecimiento intercensal no ha superado el 7% desde el año 1963, y alcanzó su mínimo en el año 2004 (2,4%), en el marco del Conteo implementado por el INE (Fase I del censo).

En cuanto a la distribución geográfica de la población, el siguiente gráfico permite observar el bajo nivel de densidad que presenta la mayor parte del territorio nacional, excluyendo la región sur del país, desde Maldonado hasta Colonia, y el litoral del Río Uruguay. A lo que se suman las capitales de los departamentos ubicados en la frontera con Brasil ó en el centro del país.

Gráfico 1.2. Densidad bruta de población por departamentos, según secciones censales (háb./km²)



Fuente: INE - Censo Fase I, Síntesis de Resultados - Total País

En cuanto a la distribución por departamento, la siguiente tabla muestra que el 55,6% de la población reside en los departamentos de Montevideo (40,0%) y Canelones (15,6%), no existiendo ningún otro que acumule más de un 5%.

Tabla 1.2. Población según departamento (2009)

Departamentos	Población total	Porcentaje
Montevideo	1.338.408	40,0
Canelones	520.243	15,6
Maldonado	150.781	4,5
Salto	127.987	3,8
Colonia	120.854	3,6
Paysandú	116.108	3,5
Rivera	111.119	3,3
San José	109.673	3,3
Tacuarembó	96.035	2,9
Cerro Largo	90.371	2,7
Soriano	87.967	2,6
Artigas	79.281	2,4
Florida	70.516	2,1
Rocha	70.434	2,1
Lavalleja	61.946	1,9
Durazno	61.731	1,8
Río Negro	56.219	1,7
Treinta y Tres	49.579	1,5
Flores	25.686	0,8
Total	3.344.938	100,0

Fuente: INE, Proyecciones de población 2009.

Asimismo, la mayor parte de la población reside en áreas urbanas (más del 80%), destacándose las ciudades del Interior del país de 5000 o más habitantes (42,6% del total), y con una representación menor de las localidades pequeñas (9,9%) y rurales (6,6%).

Tabla 1.3. Población residente según área geográfica

Área geográfica	Población	Porcentaje
Montevideo	1325968	40,9
Interior > 5000	1381412	42,6
Interior < 5000	319368	9,9
Rural	214255	6,6
Total	3241003	100,0

Fuente: Censo 2004 Fase I, INE

Respecto de la migración interna, desde el año 1985 y con carácter de tendencia, se destacan los siguientes fenómenos[1]:

- un incremento de la población que reside en los departamentos de Maldonado, Canelones y San José;
- una reducción de la población residente en la capital nacional (Montevideo), y
- una reducción de la población residente en los departamentos de la frontera con Brasil (Artigas, Cerro Largo, Rivera y Rocha).

Por otra parte y como un hecho particular, se destaca el saldo positivo en migración que presenta el departamento de Río Negro en los últimos años, posiblemente vinculado con la atracción de mano obra que generan las grandes inversiones en infraestructura.

Finalmente, en la siguiente pirámide se muestra la estructura de la población por edad y sexo, según las proyecciones de población 2009 del INE. Tal como lo evidencian diversos estudios, la reducción continua de la natalidad queda plasmada en el angostamiento de las barras inferiores (se reducen las nuevas cohortes) y el resultado del proceso de envejecimiento en el ancho de la parte superior, donde también se observa una mayor presencia de población femenina.

Gráfico 1.3. Distribución de la población por edad y sexo



Fuente: Elaboración propia en base a Proyecciones de población 2009, INE.

Educación

En el marco de la presente publicación, existen variados motivos que justifican la realización de un breve repaso acerca de la situación actual de la educación en el Uruguay. Por un lado, la adquisición de capital humano es tanto un factor clave en las estrategias de desarrollo de los países,

1. Reporte social 2009 (MIDES-DINEM y AGEV-OPP) y Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI (Carmen Varela Petito, coord.) 2008, Uruguay.

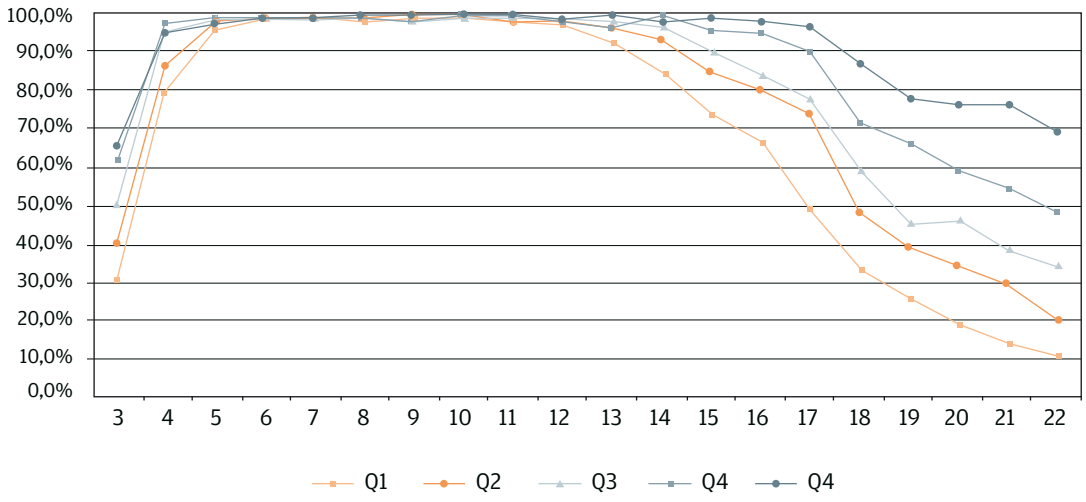
como un elemento fundamental en las posibilidades de inclusión social de las personas. Por otro, la educación es uno de los principales ámbitos en donde se equiparan las desigualdades de origen entre los individuos ó se amplían y consolidan. Finalmente, desde ángulos diferentes y con variados instrumentos, muchos de los programas del Ministerio de Desarrollo Social abordan la temática de la educación. Las opciones van desde Programas que estimulan la asistencia y los logros en la educación formal, hasta aquellos que brindan toda clase de cursos y capacitaciones para el empleo.

En relación a los principales problemas de la educación en el Uruguay, aunque con énfasis y matices diferentes, la mayoría de los diagnósticos[2] coinciden en identificar a los siguientes puntos:

- Una cobertura insuficiente y desigual de la educación inicial y pre-escolar
- Bajos niveles de asistencia[3] y altos niveles de repetición en la educación primaria, principalmente en los primeros años
- Muy bajas y desiguales tasas de culminación del Ciclo Básico Secundario
- Importantes desigualdades en la calidad de los aprendizajes

A nivel de la asistencia a algún centro educativo, y a partir de emplear los ingresos per cápita como un proxi del nivel socioeconómico del hogar, el siguiente gráfico evidencia de forma clara algunos de los puntos recién mencionados.

Gráfco 1.4. Asistencia a algún centro educativo por edades simples según quintiles de ingreso del hogar (total país 2010)



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010

2. Ver: "Cuadernos de la ENIA - Políticas Educativas, Santiago Cardozo, Montevideo, 2008", "CEPAL (2008) Panorama Social de América Latina 2007. CEPAL. Santiago de Chile", "MEC (2010) Anuario Estadístico de la Educación 2009, Montevideo". "Resumen Ejecutivo - Programa PISA Uruguay. Ciclo 2009-ANEP/CODICEN. DIEE dic. 2010"

3. Según Santiago Cardozo, "Cuadernos de la ENIA - Políticas Educativas, Santiago Cardozo, Montevideo, 2008", a pesar de una cobertura casi universal, en Primaria "...las elevadas tasas de inasistencia a clase vienen siendo subrayadas con creciente preocupación por las autoridades. Las distintas estimaciones sobre este indicador dan cuenta de que los alumnos uruguayos asisten promedialmente un número de días sustantivamente menor al previsto en las distintas modalidades en curso (CODICEN-CEP, 2008)."

Como se puede observar, las diferencias en el acceso a la educación según quintil de ingreso del hogar, al inicio del ciclo, son de gran magnitud y se reducen gradualmente para desaparecer recién a los 6 años de edad, con el comienzo de la educación primaria.

Asimismo, las diferencias vuelven a aparecer con el comienzo de la educación secundaria (entre los 12 y 13 años) y se tornan dramáticas a medida que se aproxima la edad adulta.

Estas importantes diferencias entre quintiles de ingreso, también se presentan cuando se observa la distribución geográfica de los asistentes para cada una de las edades. En efecto, la brecha en asistencia entre los residentes en el Interior y Montevideo también se observa con mayor intensidad en los 3 años, pero sobre todo, se expande de forma considerable a partir de los 17 años.

Gráfco 1.5. Asistencia a algún centro educativo por región geográfica

Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010

Las desigualdades en materia de acceso según el origen socioeconómico tienen un correlato directo con los diferenciales en cuanto al nivel educativo alcanzado por la población, y por ende, con las posibilidades de desempeño futuro.

En cuanto al Nivel Educativo alcanzado, el gráfico 1.6 resume en seis categorías la situación de los jóvenes entre 25 y 29 años para el periodo 2006-2010.

Como se puede observar, la proporción de jóvenes entre 25 y 29 años que en los últimos años no superan el nivel de Primaria Completa se mantiene estable y en el entorno del 20%, porcentaje que trepa hasta un 35% si consideramos también a los jóvenes que no culminaron el Ciclo Básico Secundario (nivel obligatorio por ley). Fenómeno que mejora levemente al tomar el tramo de entre 20 y 24 años (28,9% en 2010).

Gráfico 1.6. Máximo nivel educativo alcanzado por la población entre 25 y 29 años

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2006 - 2010

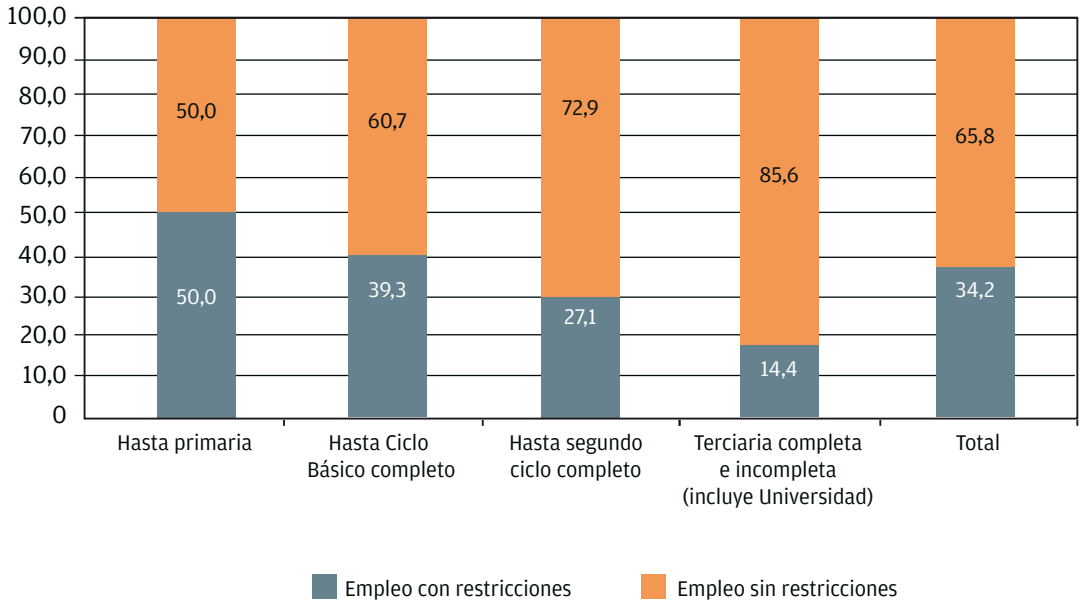
En otras palabras, en el Uruguay, uno de cada tres jóvenes abandona el sistema educativo, y por ende, se enfrenta al Mercado de Trabajo sin completar el Ciclo Básico. Diversos estudios[4] han probado los vínculos entre el desempeño laboral y el nivel educativo alcanzado, haciendo énfasis tanto en una menor probabilidad de conseguir empleo y una mayor duración del desempleo, como en los bajos niveles de remuneración y las precarias condiciones de empleo, entre otras dificultades.

A modo de ejemplo, el gráfico 1.7 muestra los vínculos entre el nivel educativo de las personas y las restricciones en el empleo.[5]

El 50% de los trabajadores que tienen Educación Primaria como máximo nivel educativo alcanzado tiene un empleo con restricciones, cifra que apenas llega al 14,4% entre aquellos que al menos iniciaron estudios terciarios o universitarios.

Pero más allá de la asistencia y el nivel alcanzado, aún entre los que permanecen y completan cada uno de los ciclos existen importantes desigualdades en cuanto a la calidad de la educación recibida y las competencias adquiridas. En primer lugar, los altos niveles de cobertura en la educación primaria no siempre permiten apreciar las importantes desigualdades en cuanto a promoción y

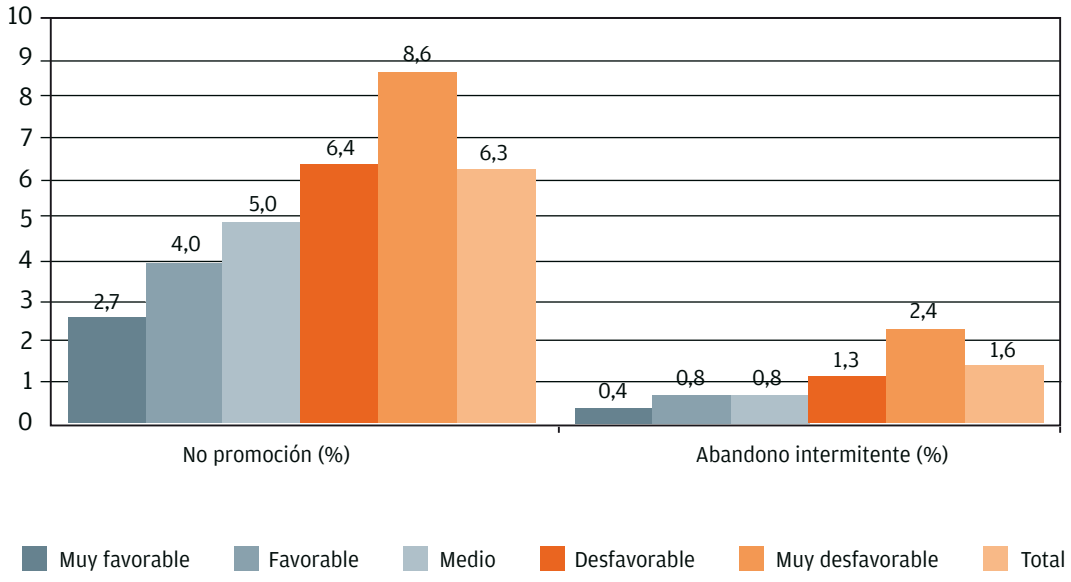
Gráfico 1.7. Restricciones en el empleo según máximo nivel educativo alcanzado



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010

abandono intermitente que existen en este nivel. El gráfico 1.8, extraído del Anuario de Educación del MEC (2010), es muy elocuente al respecto de las importantes diferencias según el contexto sociocultural.

Gráfico 1.8. Porcentaje de No promoción de 1º a 6º y de abandono intermitente por contexto sociocultural (Escuelas públicas, 2009)



Fuente: Anuario de Educación del MEC (2010)

Comparando los extremos, se puede apreciar que los niveles de no promoción dentro de la Educación Primaria van desde un 8,6% en el contexto "Muy desfavorable", hasta un 2,7% en el "Muy favorable", diferencias que también se observan en el caso del abandono intermitente.

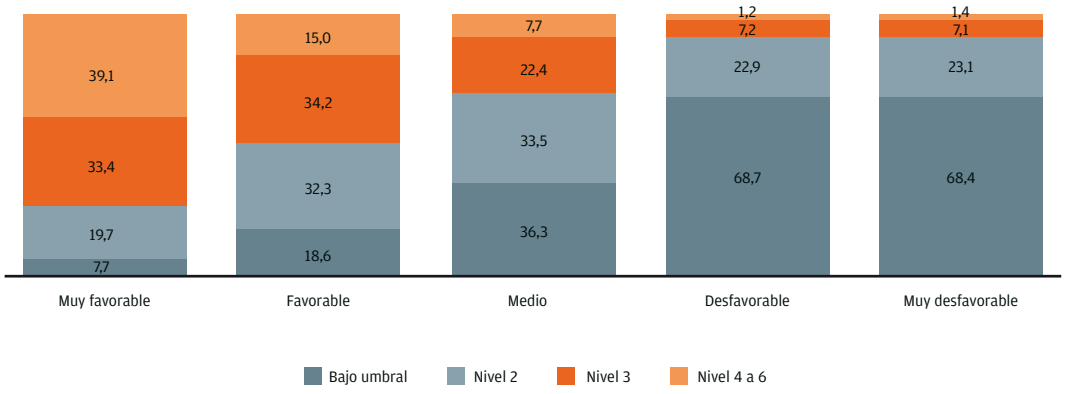
En el mismo sentido, y realizadas a estudiantes con 15 años de edad, las pruebas internacionales PISA muestran no sólo las dificultades en la adquisición de conocimientos propias del Ciclo Básico Secundario, sino que principalmente, resumen los resultados del proceso de acumulación que se inicia a las edades más tempranas.

En este sentido, las pruebas aplicadas en el año 2009[6] confirman los preocupantes resultados obtenidos en años anteriores (2003 y 2006), en al menos dos aspectos clave: los altos niveles de insuficiencia en las competencias adquiridas (superiores al 40% en las tres áreas: Ciencias, Matemática y Lectura) y las enormes desigualdades persistentes.

Obtener una calificación de insuficiencia supone no alcanzar el "umbral de competencia", esto es, "el nivel en el que los jóvenes comienzan a demostrar las habilidades en el área que les permitirán seguir aprendiendo para incorporarse y participar de manera efectiva y productiva en la sociedad actual".[7] Como resultado de las pruebas, tanto en Lectura como en Ciencias, un 42% de los estudiantes no alcanzó este nivel, valor que asciende al 48% en el área de Matemáticas.

Con respecto a la desigualdad en los resultados, el siguiente gráfico muestra con claridad, para el área de Lectura (énfasis de la prueba en su edición 2009), la sensibilidad de los mismos al contexto sociocultural de los estudiantes.

Gráfico 1.9. Niveles de desempeño por contexto sociocultural, Lectura 2009



Fuente: Resumen Ejecutivo - Programa PISA Uruguay. Ciclo 2009 - ANEP/CODICEN. DIEE dic. 2010

Mientras que el 68,4% de los estudiantes de contexto sociocultural "Muy desfavorable" no alcanza el nivel de suficiencia, este porcentaje desciende de forma gradual, hasta llegar a un valor 7,7% en el caso de los estudiantes con contexto "Muy favorable".

6. Ver "Resumen Ejecutivo - Programa PISA Uruguay. Ciclo 2009 - ANEP/CODICEN. DIEE dic. 2010"
7. ídem. Pág. 3

Pero más allá de los valores, la comparación le permite al trabajo concluir que las diferencias según contexto sociocultural que se observan en el Uruguay, es "tan marcada como la que se da entre los países a nivel internacional".[8] En este sentido, los informes de las ediciones 2003 y 2006 destacaban que si bien Uruguay[9], junto con Chile y Argentina, muestra los niveles promedio más altos de América Latina en las evaluaciones realizadas, también presenta la mayor dispersión de los resultados. Esto no se condice con la evidencia internacional, en donde el nivel promedio y la equidad de los resultados van de la mano. Y deja planteada la interrogante acerca de cuál es la capacidad del sistema educativo uruguayo, para afrontar, mitigar e incluso contribuir a revertir las desigualdades sociales de origen.

Finalmente, la evolución reciente de la tasa de analfabetismo muestra que, si bien permanece en un bajo nivel (entorno al 2%), se trata de un problema que persiste y adquiere relevancia en función de sus implicancias en materia de inclusión social para las personas que lo padecen.

Tabla 1.4. Tasa de Analfabetismo según tramo de edad (2006-2010)

Año	15 a 20 años	21 a 39 años	40 a 49 años	50 a 59 años	60 a 64 años	65 y más años	Total
2006	1,2	1,4	1,4	2,1	2,6	4,7	2,2
2007	1,2	1,3	1,5	1,8	2,3	4,7	2,1
2008	0,9	1,3	1,3	1,9	2	4	1,9
2009	1	1,1	1,1	1,5	2,3	4,2	1,8
2010	1,2	1,3	1,3	1,8	2,1	4,5	2

Fuente: ENHA 2006 y ECH 2007 a 2010

La tabla permite observar que si bien el fenómeno tiene mayor presencia entre las personas de 65 años y más, su incidencia entre los más jóvenes no es en absoluto despreciable. Puntualmente, en los cinco años que van desde 2006 a 2010, la tasa de analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 20 años se mantuvo siempre en el entorno del 1%.

Mercado de Trabajo

En este apartado se analiza de modo general las características del empleo en el Uruguay. En primer lugar se estudia el acceso al mercado de trabajo a través del análisis longitudinal de las tasas de actividad, empleo y desempleo. Seguido de esto se indaga en las características del empleo de las personas que se encuentran ocupadas.

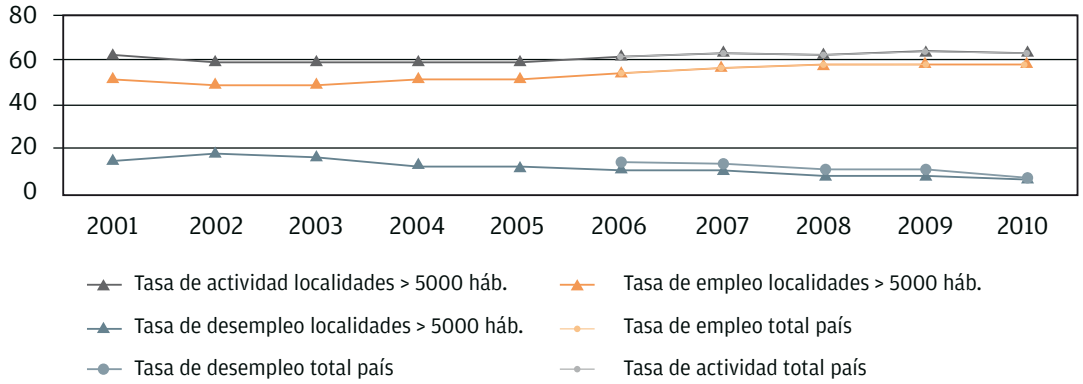
Acceso al empleo

Tanto las Tasas de Actividad y de Empleo, como la Tasa de Desempleo han mostrado una evolución favorable en el período 2001-2010.

8. ídem. Pág. 6.

9. Ver "ANEP-CODICEN (2007d) Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. ANEP. Montevideo." "ANEP-CODICEN (2005b) Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay. ANEP. Montevideo."

Gráfico 1.10. Tasas económicas (total país y país urbano 2001-2010)



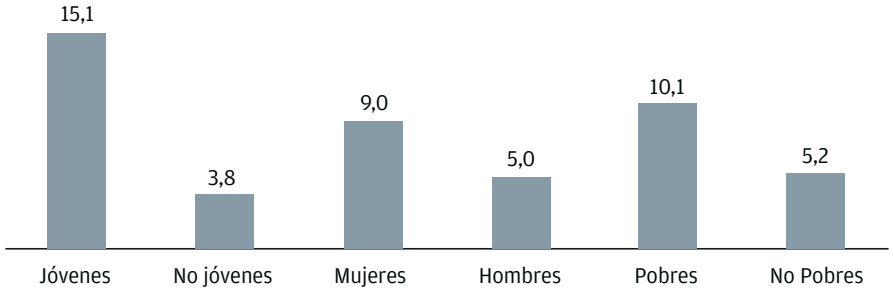
Fuente: ECH 2001-2010 y ENHA 2006.

La Tasa de Actividad muestra la proporción de población de 14 años y más, Población en Edad de Trabajar, que trabaja o busca empleo activamente, Población Económicamente Activa (PEA). Se mantuvo relativamente estable entre los años 2001 y 2005. En el primer año de referencia se ubicó en 60.6%, bajando en al 59.1% en el 2002, alcanzando el valor más bajo de la década en el 2003, 58.1%. A partir del año 2004 la Tasa de Actividad comienza a aumentar, alcanzando el valor más alto del período en los años 2009 y 2010 con 63,3% para el País Urbano y 63,1%, y 62.7% en el Total País para los años 2009 y 2010 respectivamente.

La Tasa de Empleo, que surge del cociente entre la población ocupada y la población económicamente activa, muestra un comportamiento similar al de la Tasa de Actividad. En el año 2001 un 51,4% del total de la PEA se encontraba ocupada. Este valor disminuye en dos puntos porcentuales en el año 2002 y se ubica en 48,3% en el 2003. A partir del año 2004 la Tasa de Empleo comienza a aumentar alcanzando el valor más alto del período en el año 2010; un 58,8% de la Población Económicamente Activa de las localidades mayores a 5.000 habitantes y el 58,4% de la del Total País en ese año se encontró ocupada.

La Tasa de Desempleo muestra la proporción de personas desocupadas en el total de la Población Económicamente Activa. El indicador alcanza su valor más alto en el año 2002, afectando al 17,0% del total de la PEA. La incidencia del desempleo comienza a descender a partir del año 2004, ubicándose en 7.1% en el año 2010 para la población residente en localidades de 5.000 habitantes o más y en 6.8% para el Total País.

Gráfico 1.11. Tasas de desempleo en diferentes grupos de población



Fuente: ECH 2010.

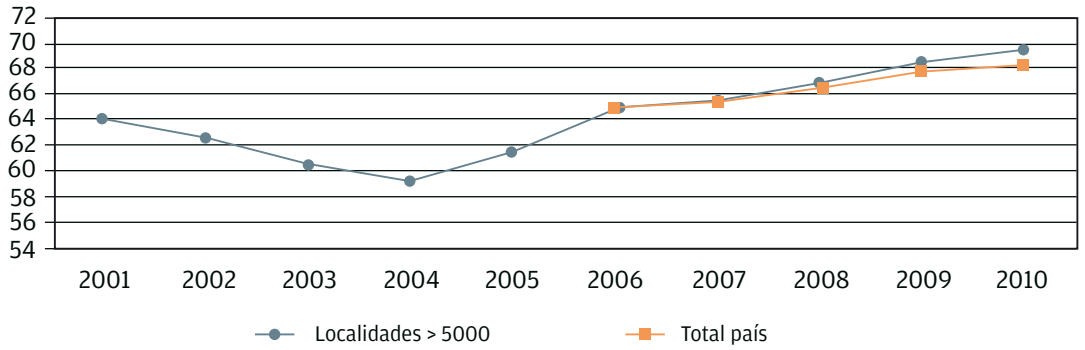
Ahora bien, más allá de la evolución favorable de los indicadores de acceso al mercado de empleo en general, vale señalar que persisten diferencias importantes en el desempeño de distintos colectivos.

Los jóvenes presentan valores de desempleo 11,3 puntos porcentuales superior al de los mayores de 29 años. Asimismo existen diferencias en la incidencia del desempleo en varones y mujeres, afectando en mayor proporción a las segundas. Por último, la Tasa de Desempleo de las personas que integran hogares bajo la línea de pobreza se ubica en 10,1%, valor 4,9 puntos superior a los de la población no pobre (ver gráfico 1.11).

Características del empleo

A continuación se analiza, para la población ocupada, las características del empleo. Se busca dar cuenta de la calidad del empleo a través de dos indicadores, la cotización en la seguridad social y el subempleo.

Gráfico 1.12. Ocupados cotizantes en la seguridad social (total país y país urbano 2001-2010)



Fuente: ECH 2001-2010 y ENHA 2006.

La cotización en la Seguridad Social es un indicador que nos permite acercarnos al grado de formalidad en el Empleo. En términos generales se observa que en el año 2001 el 64% de las personas ocupadas cotizaban en la seguridad social. A partir del año 2002, coincidiendo con el período de crisis económica que atraviesa el Uruguay, los niveles de aporte descienden, alcanzando el valor más bajo del período en el año 2004. En ese año 4 de cada 10 personas ocupadas no aportaban a la seguridad social. A partir del 2005 los niveles de aporte comienzan a aumentar, alcanzando los niveles más altos en el 2010 con un 69,4% de los ocupados residentes en localidades de 5.000 y más habitantes cotizando en la seguridad social. Esto representa un aumento de 10,1 puntos porcentuales en el período 2004-2010.

Para el Total País los valores son algo más bajos, principalmente a partir del año 2009, lo que muestra la diferencia en la cotización entre los ocupados residentes en localidades de 5.000 y más habitantes y los ocupados residentes en pequeñas localidades del interior del país y el área rural.

El subempleo es otro indicador que permite acercarse a la calidad del empleo. Representa la proporción de ocupados que, trabajando menos de 40 horas semanales, desearían trabajar más y están disponibles para hacerlo.

Gráfico 1.13. Proporción de ocupados subempleados (total país)

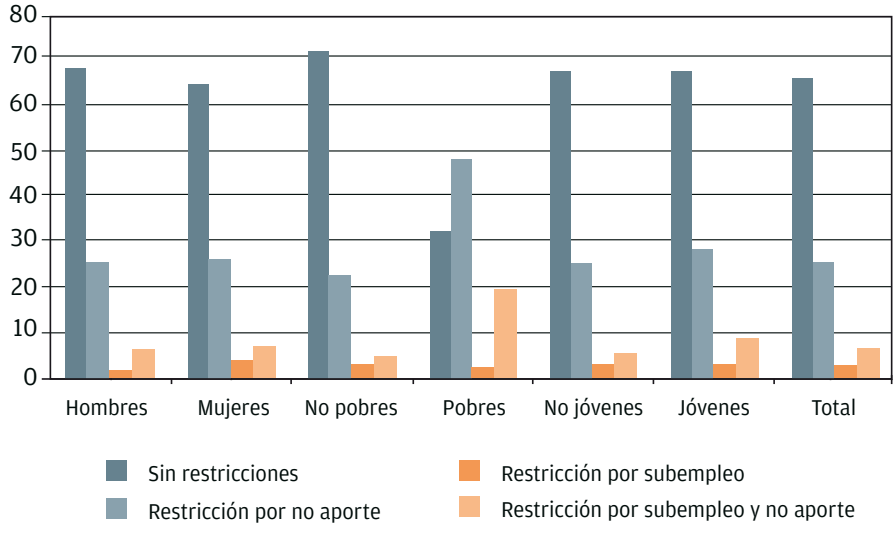


Fuente: ECH 2007-2010 y ENHA 2006.

El subempleo presenta un comportamiento estable entre los años 2006 y 2007 afectando a un 12,8% y 12,1% del total de ocupados en cada año respectivamente. En el año 2008 se registra un aumento importante del subempleo que pasa a afectar al 16,5% del total de ocupados. Nuevamente desciende en el año 2009 a un 8,5%, valor este que permanece casi idéntico en el año 2010.

Los indicadores presentados en esta sección muestran que, si bien el acceso al mercado de trabajo ha mostrado una evolución positiva en los últimos 10 años, la calidad del empleo continúa siendo problemática para un amplio sector de la población. A continuación, y para finalizar, se presenta la tipología de Empleo con Restricciones, la cual pretende ser una medida resumen de la calidad del trabajo, entendiendo por empleado con restricciones aquél que no cotiza en la seguridad social y/o está subempleado. El indicador se desagrega para las tres poblaciones que se trabajaron en la sección anterior, jóvenes, mujeres y personas en situación de pobreza, como forma de dar cuenta de las características específicas del empleo en cada uno de estos colectivos.

Gráfico 1.14. Empleo con restricciones en diferentes grupos de población (2010)



Fuente: ECH 2010.

Si se considera el total de la población ocupada, un 34,2% presenta algún tipo de restricción en el empleo. El 25,6% de los ocupados presentan restricciones por no aporte a la seguridad social, un 2,5% por subempleo y un 6,1% por ambas.

Ahora, si se atiende la incidencia del empleo con restricciones en la población en situación de pobreza los valores cambian; un 68,4% presenta restricciones en el empleo; presentando subempleo y no cotización en la seguridad social el 18,4% del total.

En la población joven también se aprecian situaciones deficitarias en la calidad del empleo. Casi 4 de cada 10 jóvenes ocupados se encuentran empleados en trabajos con restricciones. Algo similar ocurre con las mujeres donde el empleo con restricciones alcanza al 36.2% del total.

Se puede concluir entonces que, más allá de mejoras en el mundo del trabajo, continúan advirtiéndose brechas entre distintas poblaciones, tanto en el acceso al trabajo como en la calidad del mismo. Los jóvenes son los que muestran los niveles de desempleo más altos, al tiempo que la población en situación de pobreza presenta las situaciones más comprometidas en cuanto a la calidad del empleo al que acceden.

Ingresos

En el marco del análisis de programas y políticas sociales, resulta pertinente examinar la percepción y distribución del ingreso en nuestro país, al dar cuenta del acceso a recursos por parte de la población. Esta dimensión resulta ser una de las más relevantes en el contexto de las políticas públicas, ya que a través de las mismas se busca influir sobre el ingreso de los hogares de forma de mejorar su bienestar.

El ingreso per cápita de los hogares es uno de los indicadores más difundidos a la hora de analizar el bienestar de la población, a pesar de sus grandes dificultades en este sentido. En particular, no da cuenta directamente del nivel de bienestar de la población, sino de su potencial acceso a bienes y servicios a partir de los cuales satisfacer sus necesidades, es decir, el ingreso de los hogares es un medio para aumentar su nivel de bienestar, pero no un fin en sí mismo. A su vez, la utilización del ingreso promedio per cápita implica suponer que el ingreso se distribuye equitativamente dentro del hogar, lo cual deja fuera del análisis la distribución del ingreso dentro de los hogares.[10]

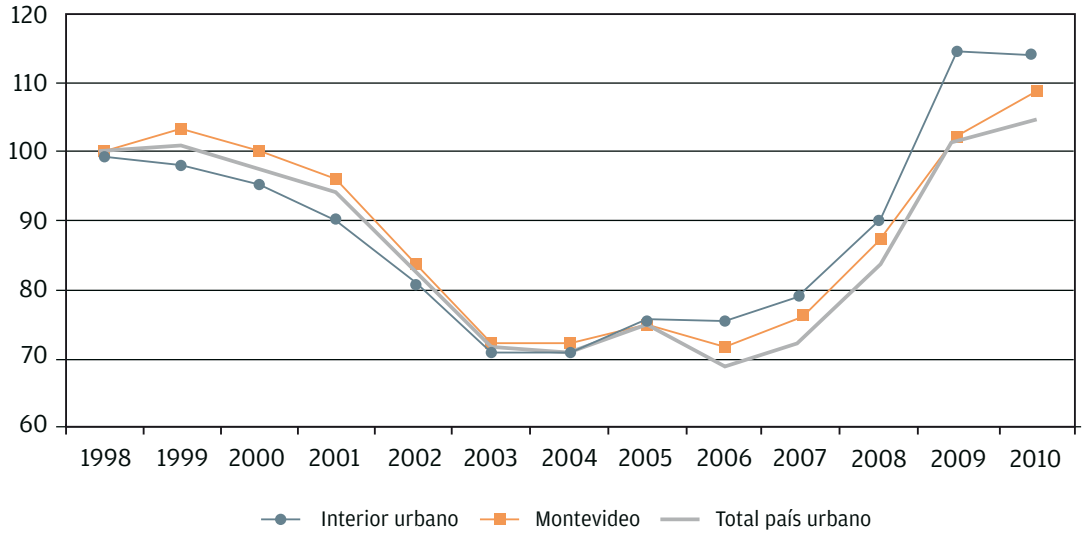
A continuación se presenta un breve análisis de la evolución y distribución del ingreso en Uruguay, a partir de un conjunto de indicadores: ingreso real *per cápita* de los hogares, índice de Gini, distribución del ingreso total por deciles y evolución del salario real.

En primer lugar, se considera la evolución del ingreso real promedio *per cápita* de los hogares

10. Desde el enfoque de las capacidades (Sen, 1992; Sen, 1999) se ha cuestionado fuertemente al enfoque utilitarista, y por consiguiente a la utilización del ingreso como medida del bienestar. Este enfoque sostiene que el ingreso no da cuenta del nivel de bienestar real de las personas, y prioriza los logros de los individuos, los cuales difieren de los bienes utilizados para obtenerlos, dadas las diferencias entre los distintos individuos. En este sentido, lo relevante sería analizar la capacidad de las personas para alcanzar las metas que ellos valoran, es decir, la libertad individual para elegir entre diferentes opciones. (Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005, PNUD).

uruguayos en el período reciente, el cual refleja la evolución del poder adquisitivo per cápita de los hogares.[11] En la década de los 90', en un contexto de crecimiento del producto, se diferencian tres escenarios: entre 1991 y 1994 el ingreso per cápita crece junto con el PIB, mientras que en el 1995 cae tanto el producto como el ingreso, y a partir de allí hasta el comienzo de la recesión en 1999 el producto crece mientras los ingresos de los hogares presentan una tendencia decreciente. Este patrón continúa durante la recesión, siendo que a partir del 2003 comienza la recuperación económica, mientras que los ingresos continúan descendiendo (IDH 2008, PNUD). Es recién a partir del año 2004 que los ingresos comienzan a tener una tendencia creciente, recuperando en el año 2009 los niveles de ingresos pre crisis para el total del país urbano, tal como se observa en el gráfico a continuación.

Gráfico 1.15. Índice de ingreso real medio per cápita para el país urbano, según regiones - Base 1998[12]



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

La evolución de los ingresos reales recién presentada, estima el poder adquisitivo de los ingresos de los hogares en términos de una canasta de consumo de bienes y servicios, la cual fue construida a partir del patrón de consumo promedio de los hogares que residen en el área urbana de Montevideo.[13] Existen diferencias importantes en la estructura de consumo de los hogares según deciles, en particular en lo que refiere al consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas, rubro que presenta un peso decreciente a medida que aumenta el decil de ingresos al que pertenece el

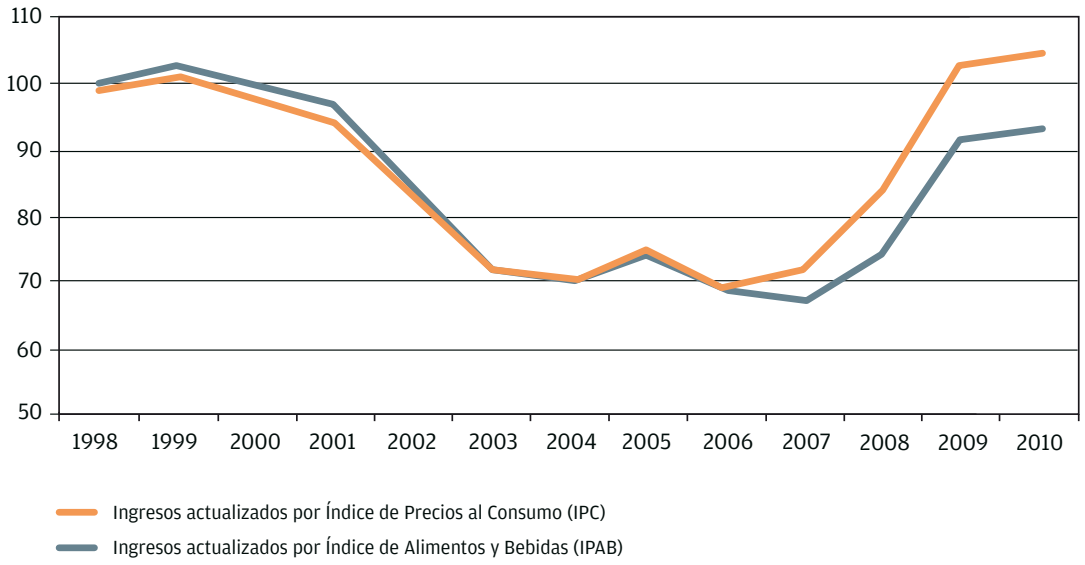
11. El ingreso per cápita promedio de los hogares se construye a partir del ingreso del hogar dividido por su número de integrantes. Estas cifras en pesos corrientes se deflactan por IPC, para dar cuenta de la evolución del ingreso real de los hogares.

12. Este índice se construyó a partir del ingreso medio per cápita sin valor locativo, deflactado por IPC base marzo 1997, a precios de enero 2005.

13. Por más información consultar la metodología del INE para la construcción del Índice de los Precios del Consumo - Base Marzo 1997.

hogar.[14] En esta línea, puede resultar interesante analizar la evolución de los ingresos per cápita de los hogares en términos de su capacidad para adquirir alimentos y bebidas. Como muestra el gráfico 1.16, la evolución de los ingresos en términos de su capacidad de compra de alimentos y bebidas (actualizados por IPAB), difiere de aquella presentada para los ingresos reales en términos de una canasta promedio (actualizados por IPC). Esto implica que para el año 2010, la capacidad adquisitiva de alimentos y bebidas de los hogares no ha alcanzado los niveles pre crisis, mientras que, como ya vimos, en el caso de los ingresos reales en términos de una canasta de consumo promedio de bienes y servicios, los niveles actuales superan los pre crisis.

Gráfico 1.16. Índices de ingreso real medio per cápita para el país urbano, según actualización por IPC o IPAB - Base 1998

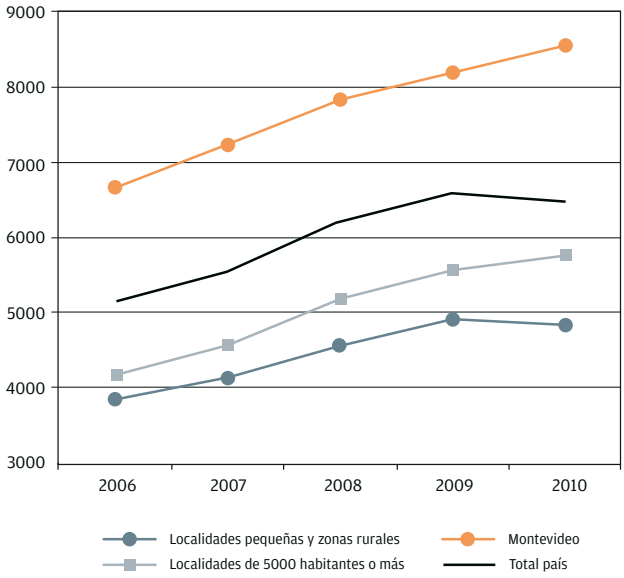


Fuente: Elaboración propia en base a datos INE

Con el objetivo de incorporar en el análisis la situación de ingresos de los hogares en localidades con menos de 5000 habitantes y rural disperso, se considera su evolución a partir del año 2006. Como se puede observar en el gráfico, la tendencia creciente de los ingresos medios de los hogares se constata para las tres regiones: Montevideo, localidades de 5000 habitantes o más y localidades pequeñas y zonas rurales. De todas formas los niveles de ingresos per cápita promedio en Montevideo son superiores a los del interior del país, siendo que para el año 2010 el ingreso promedio per cápita a precios corrientes según regiones presenta los siguientes valores: $14641 para Montevideo y $9009 para el interior del país. Estas diferencias se pueden apreciar en el período 2006-2010. El gráfico siguiente muestra el ingreso real medio per cápita en pesos constantes (para total país por regiones) es decir, contemplando la evolución de los precios.

14. Según la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares 2005 - 2006 (INE), el peso del rubro alimentos y bebidas no alcohólicas presenta un peso continuamente decreciente al pasar del primer decil al último, siendo que en el primer decil es de casi 35%, mientras que en el décimo decil es del 11%. Esta tendencia decreciente es más acentuada en Montevideo. Los deciles fueron construidos a partir del ingreso de los hogares per cápita con valor locativo.

Gráfico 1.17. Ingreso real medio per cápita para el total del país, según regiones[15]



Fuente: INE en base a ECH

La evolución de la distribución del ingreso de los hogares reviste tanto un interés en sí misma, a partir de metas de equidad y justicia social, así como también en su vinculación con la evolución de la pobreza. La evolución del ingreso de los hogares tiene un impacto directo sobre los niveles de pobreza, sin embargo, este efecto de la evolución de los niveles promedio se encuentra mediado por la distribución del ingreso.

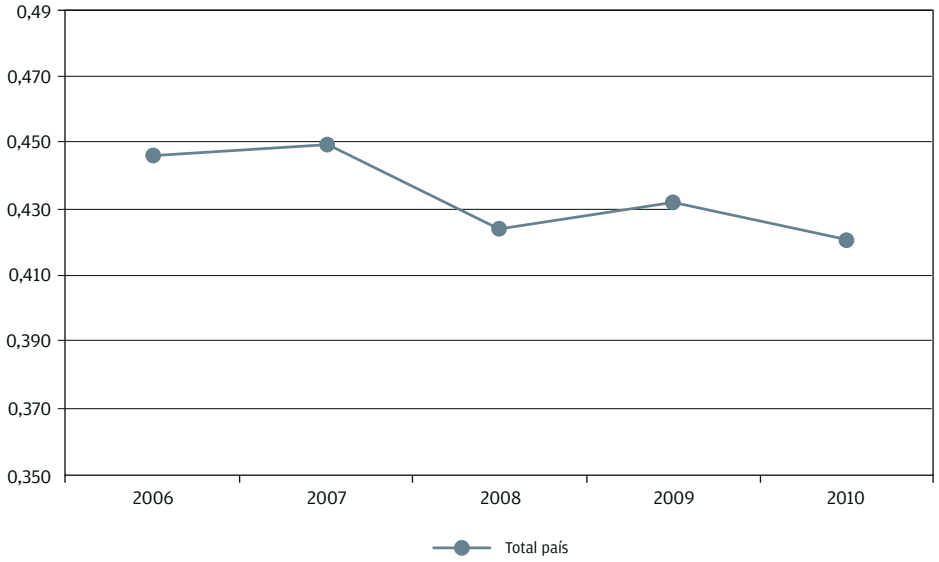
Uruguay posee la reputación de ser una de las sociedades más igualitarias de América Latina, sin embargo, nuestro continente ha sido la región más desigual del mundo desde que existen estadísticas, mostrando una concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la escala. A raíz de esto, incluso los países más equitativos de América Latina continúan presentando niveles mayores de desigualdad que los países de la OCDE.[16]

El índice de Gini es un indicador que permite resumir la información referente a la distribución del ingreso: toma el valor cero en la situación más equitativa (equidistribución), mientras que toma el valor uno en el caso extremo en que una persona recibe todo el ingreso de la sociedad. Para el caso de Uruguay, desde mediados de los 80' se ha mantenido relativamente constante, con una leve tendencia concentradora. Sin embargo, a partir del año 2008 se ha constatado una caída, llegando a un valor de 0,421 para el año 2010. De todas formas, es aún reciente para determinar si los valores del Gini para los últimos años forman parte de una tendencia a la desconcentración del ingreso.

15. El ingreso real medio per cápita fue obtenido a partir del ingreso medio per cápita sin valor locativo y sin aguinaldo, deflactado por IPC base marzo 1997, a precios de enero 2005.

16. La OCDE es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la cual pertenecen 34 países.

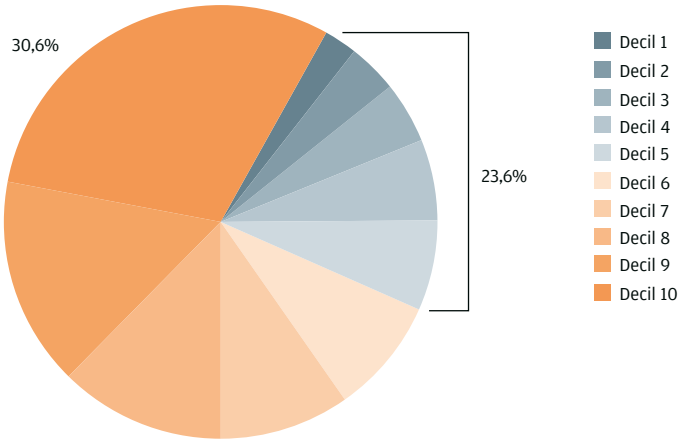
Gráfico 1.18. Índice de Gini para total país



Fuente: INE en base a ECH 2010

Otros indicadores relevantes a la hora de analizar la distribución del ingreso, buscan considerar su evolución y distribución por deciles.[17] En primer lugar, si se observa el porcentaje del ingreso total del cual se apropia cada decil de ingresos para el año 2010, se puede constatar en el gráfico siguiente que mientras el 50% de los hogares más pobres se apropia del 23.6% del ingreso total, el 10% de hogares más ricos se apropia de un 30.6%.

Gráfico 1.19. Participación de cada decil de ingresos en el ingreso total.[18] Año 2010



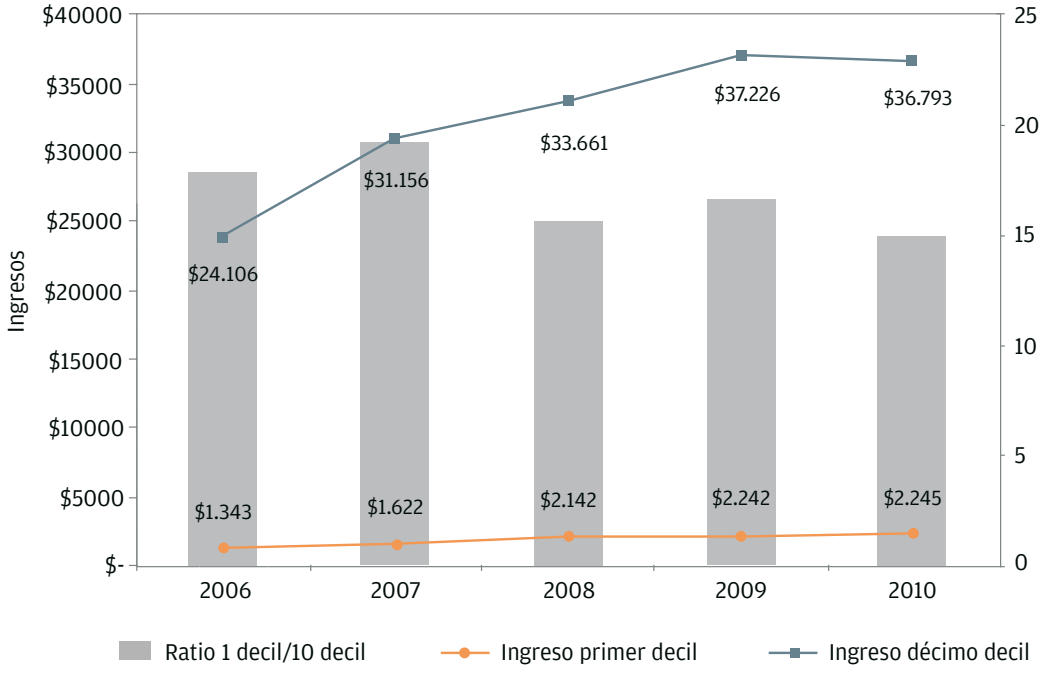
Fuente: INE en base a ECH 2010

17. Para estimar la distribución de los hogares según deciles de ingresos se ordenan a los hogares según su ingreso per cápita de menor a mayor y luego se divide la cantidad de hogares entre 10. Es decir, los hogares pertenecientes al primer grupo, aquellos que se ubican dentro del 10% con menores ingresos per cápita, serían los hogares pertenecientes al primer decil. Por otra parte, los hogares pertenecientes al grupo que presenta mayores ingresos per cápita, que conforman el 10% más rico de los hogares, es decir, pertenecen al décimo decil de ingresos.

18. Los deciles se construyeron a partir del ingreso per cápita de los hogares con valor locativo a precios de diciembre 2009.

Si se considera la evolución del ingreso real promedio per cápita desde el año 2006, se puede ver que el ratio entre el ingreso real per cápita del primer y el décimo decil ha disminuido desde 17.9 a 15. Esto se explica por un aumento del 82.1% en el ingreso real per cápita del primer decil, mientras que en el décimo decil ha sido de un 52.6%. Sin embargo, el ratio nos indica que el ingreso per cápita promedio del 10% de hogares más ricos es 15 veces mayor que el ingreso per cápita correspondiente a los hogares del 10% más pobre, mostrando que aún persisten disparidades importantes.

Gráfico 1.20. Ingresos reales promedio per cápita del primer y décimo decil (precios constantes a diciembre 2009)



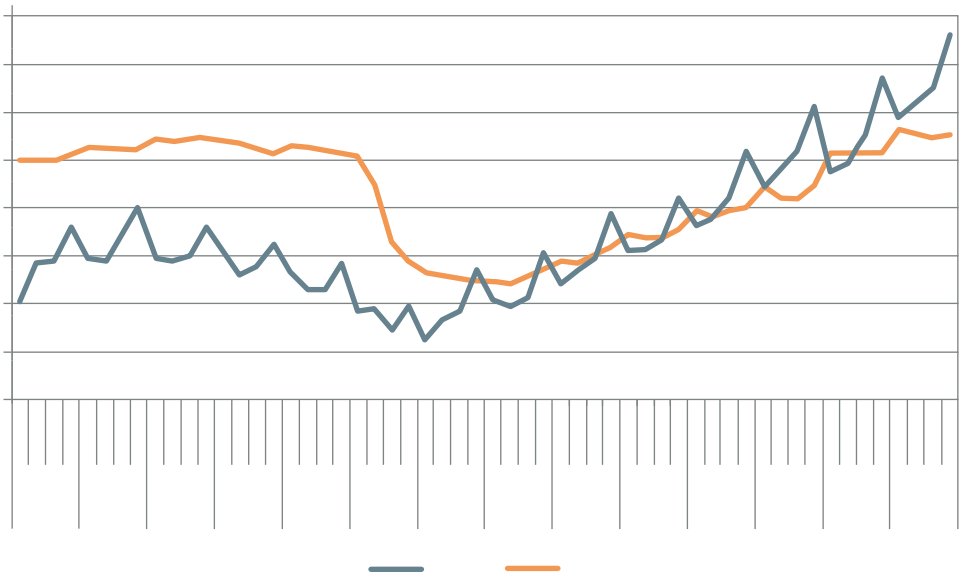
Fuente: INE en base a ECH 2010

El ingreso de los hogares puede provenir de diversas fuentes: ingresos laborales, es decir, aquellos derivados del trabajo, ingresos provenientes del capital e ingresos por transferencias, tanto contributivas como no contributivas. En el entendido de que los ingresos por trabajo representan la principal fuente de ingresos de los hogares uruguayos[19], a continuación se presentan algunos aspectos relevantes del mercado de trabajo vinculados a las remuneraciones.

La evolución del salario real se puede observar a través del Índice Medio de Salarios Reales, el cual da cuenta de la evolución del poder adquisitivo de los salarios. Como se puede observar en el gráfico, luego de una caída pronunciada en el salario real a raíz de la crisis económica del 2002, a fines del 2004 comienza una recuperación de los salarios reales junto con un proceso de crecimiento del PIB, logrando alcanzar y superar los niveles pre crisis. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB muestra en el período de recuperación un dinamismo mayor al de los salarios reales.

19. Bucheli y Furtado (2004).

Gráfico 1.21. Evolución del Índice Medio de Salarios Reales y del Índice de Volumen Físico del PIB - Base 2005=100



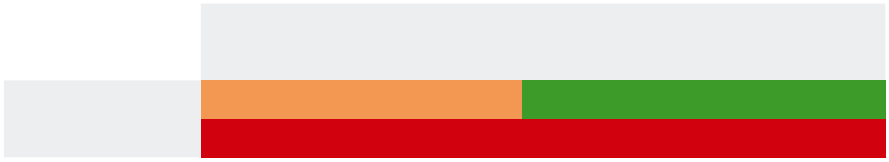
Fuente: Elaboración propia en base a INE (IMSR base julio 2008) y BCU (IVF del PIB referencia 2005). Los datos para los años señalados son preliminares.

Dentro de los principales determinantes de la distribución del ingreso[20] de los hogares encontramos aspectos vinculados a la participación de los individuos en el mercado de trabajo, la cual se encuentra condicionada por características tales como el nivel educativo, género y región de residencia de los trabajadores. Existe un caudal acumulado de conocimiento acerca de los factores explicativos de la desigualdad en el nivel de remuneraciones, es decir, de las variables que explican diferencias en el salario promedio entre grupos de trabajadores con características diferentes. Un breve repaso por los aspectos más significativos resulta de importancia a la hora de evaluar cuáles son los sectores de la población y problemáticas en las cuales sería deseable que se enfocara la política pública.

En primer lugar, existen diferencias en el nivel de remuneraciones promedio entre hombres y mujeres, siendo que el diferencial a favor de los hombres se encuentra en el entorno del 20% (Alves et al., 2009). Esto se asocia principalmente a la discriminación de género en el mercado de trabajo y a la segregación ocupacional.[21] En segundo lugar, existen diferenciales importantes en las

20. Las conclusiones presentadas en este apartado fueron tomadas de las siguientes investigaciones: Vigorito (1999), Bucheli y Furtado (2004), Amarante y Espino (2002), Marroig y Oreiro (2007), Informe de Desarrollo Humano para Uruguay 2008 - PNUD, Alves et al. (2009), Amarante y Arim (2009).

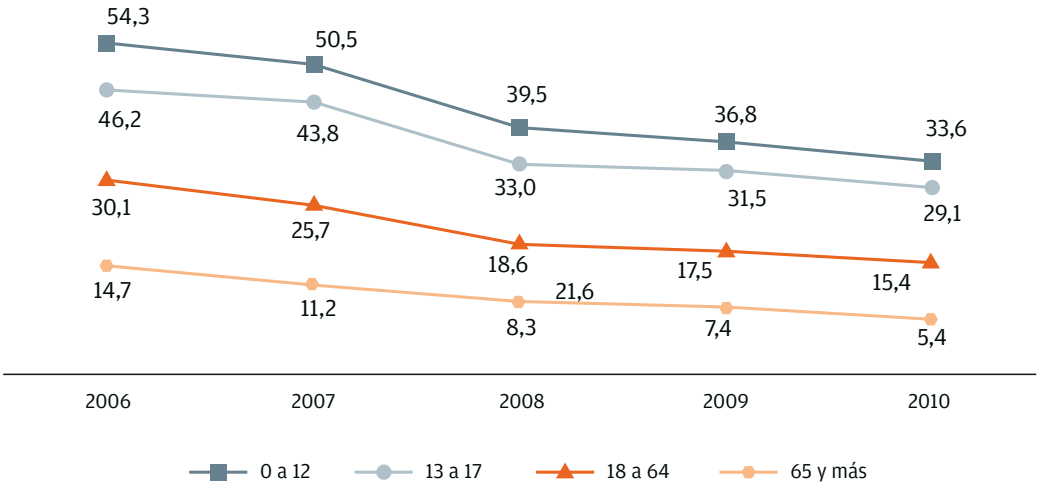
21. "La discriminación económica en el mercado de trabajo implica que individuos (o grupos de individuos) con las mismas "características económicas" reciben diferentes salarios (en promedio), y estas diferencias están sistemáticamente correlacionadas con ciertas características individuales "no económicas". Las características económicas son aquellas que afectan la productividad marginal de un individuo."(Amarante y Espino, 2002, pág. 3). Por otra parte, la segregación ocupacional consiste en la exclusión de las mujeres de ciertas ocupaciones y su concentración en otras, que son de menor remuneración, como por ejemplo los sectores de docencia y servicios personales.



Al incorporar al análisis la variable edad se advierte, en primer lugar que para todos los grupos de edad, en el período 2006-2010, se ha registrado una disminución en la incidencia de la pobreza. Más allá de esta disminución, los menores de edad son los que se ven más afectados por este fenómeno. La cohorte de entre 0 y 12 años es la que presenta los valores más altos; en el año 2010 el 33.6% de los menores de 13 años integraban hogares bajo la línea de pobreza, valor que alcanzaba al 54,3% en el año 2006, lo cual supone una reducción de 18 puntos porcentuales.

Para los menores entre 13 y 17 años este valor era de 29.1% en el año 2010, de 15,4% para los mayores entre 18 y 64 años y de 5.4% para los mayores de 64 años.

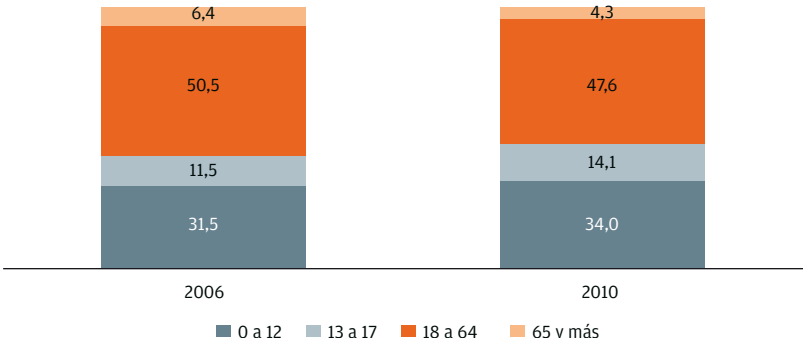
Gráfico 1.25. Evolución de personas viviendo en hogares pobres por tramo de edad



Fuente: ECH 2007-2010 y ENHA 2006.

Otro aspecto a destacar es que si bien la incidencia de la pobreza sigue siendo superior entre las personas de menor edad, las diferencias porcentuales entre uno y otros grupos han disminuido. En el año 2006 la incidencia de la pobreza en menores de 13 años era 40 puntos porcentuales mayor a la del grupo de personas de 65 años y más, esta diferencia se ubicó en 29 puntos porcentuales en el año 2010.

Gráfico 1.26. Estructura de edad de población en situación de pobreza



Fuente: ECH 2010

Sin embargo, más allá que fue en el tramo de edad de 0 a 12 años donde la pobreza mostró una mayor reducción porcentual, si se toma en cuenta la estructura de edad del total de la población en situación de pobreza, la proporción de niños/as de 0 a 12 viviendo en hogares pobres en el año 2010 aumentó con respecto a 2006. En 2006, del total de personas que integraban hogares pobres, el 31.5% eran menores de 13, valor que alcanza al 34,0% del total en el año 2010, siendo las cohortes de edad de 18 años y más las que redujeron el peso relativo en el total de la población en situación de pobreza.

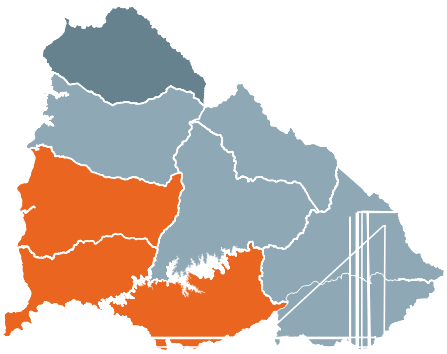
En síntesis, si bien entre 2006 y 2010 se redujo el total de menores de 13 años pobres, esta reducción fue menor que la presentada por el resto de los tramos etarios, de manera que al final del período, se constata un aumento de la representación de este grupo en el total de la población bajo la línea de pobreza.

La pobreza por departamentos muestra diferencias importantes. En el año 2009 el 25,8% de los hogares de Artigas vivían en situación de pobreza, siendo así el departamento donde el indicador toma el valor más alto. En el extremo opuesto, Maldonado es el departamento que presenta una incidencia menor del fenómeno, un 4,4% de los hogares en el año 2009 vivían en situación de pobreza, seguido por Colonia y Flores donde la pobreza afectó al 8% de los hogares.

En términos generales se destaca el hecho que los departamentos del noreste, junto con Salto, Tacuarembó y Montevideo son los que presentan los valores más altos de pobreza en hogares, con valores que se ubican en el entorno del 18%. La zona del centro y del litoral, junto a Canelones presenta valores que rondan el 13%, mientras los departamentos ubicados en el sur del país son los que presentan los valores más bajos.

El porcentaje de personas viviendo en hogares bajo la línea de pobreza según departamento muestra una distribución similar a la señalada para la incidencia de pobreza por hogares. Artigas muestra el valor más alto, 34.6%, lo sigue Treinta y Tres y Tacuarembó con un 25,6%.

Gráfco 1.27. Incidencia de la pobreza en hogares por departamento

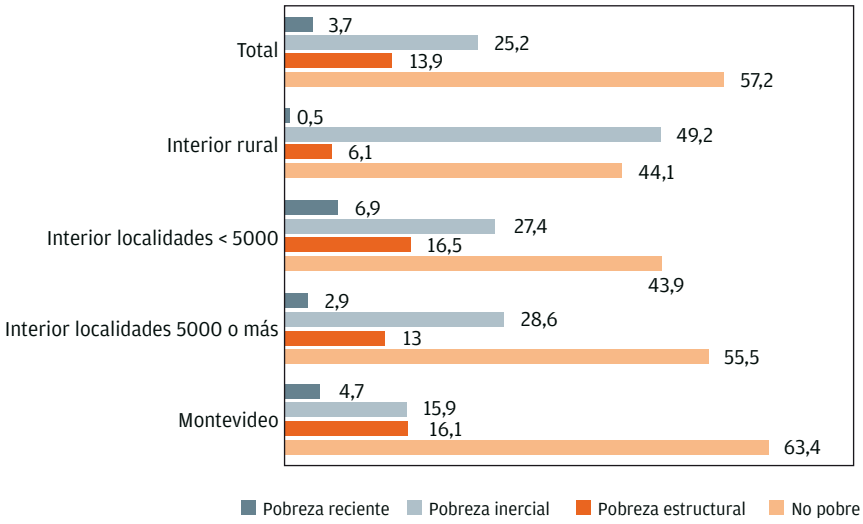


La pobreza inercial, la cual incluye a hogares que superan la Línea de Pobreza, pero que no tienen cubierta al menos una necesidad básica, es la que cuenta con los valores más altos; uno de cada 4 uruguayos integra hogares en esta situación, alcanzando en las zonas rurales a 1 de cada 2 personas.

Un 13,9% de personas integran hogares en situación de pobreza estructural o crónica, es decir, presentan insuficiencia de ingresos a la vez que no logran la satisfacción de al menos una necesidad básica. Este tipo de pobreza adquiere sus valores más altos en las pequeñas localidades del interior del país, seguido por Montevideo.

Por último, el tipo de pobreza que tiene menor incidencia en la actualidad es la pobreza reciente, la cual está definida por hogares que, si bien no presentan necesidades básicas insatisfechas, el total de sus ingresos no les permiten acceder a una Canasta Básica. Este tipo de pobreza, al igual que la estructural, toma sus valores más altos en las pequeñas localidades del interior del país, afectando a un 6,9% del total de su población.

Gráfico 1.31. Incidencia de la pobreza por el Método de ingreso - personas (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2010 (INE)

Vivienda y hábitat

Para finalizar la contextualización de los Programas y Políticas Sociales que se analizan en este informe, en este apartado se aborda la caracterización de la situación de la vivienda y el hábitat para el año 2010. Para ello la fuente de datos utilizada es la Encuesta Continua de Hogares (ECH) correspondiente al año mencionado que realizó el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Para ese año, se estima un total de 1.179.174 hogares viviendo en el territorio nacional.

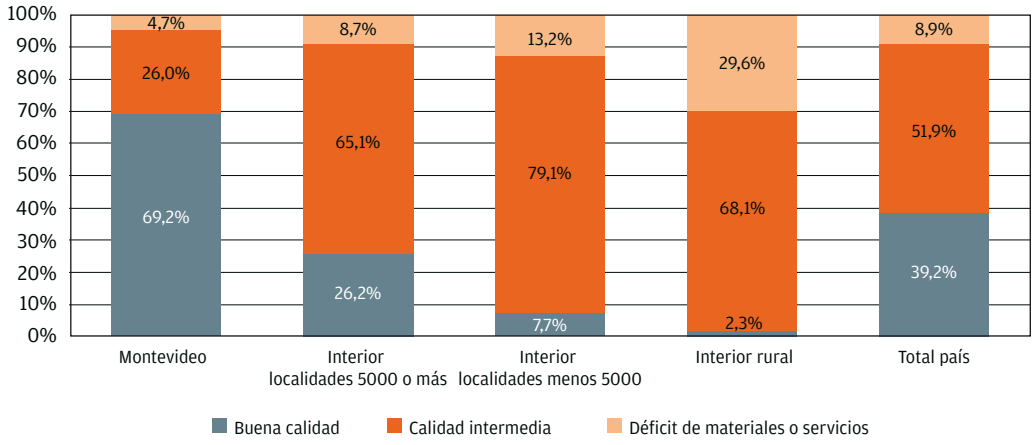
Caracterización general

En primer lugar se presenta la situación general de la vivienda a través del Índice de Calidad de la Vivienda (ICV).

Este índice presenta de forma sintética información acerca de los materiales de construcción de las viviendas, y el acceso a servicios de agua potable, saneamiento y energía eléctrica de los hogares que residen en ellas, a través de tres categorías: 'buena calidad' reúne a las viviendas que no tienen problemas de materiales y cuentan con acceso a todos los servicios mencionados; 'déficit de materiales y/o servicios' ubica a las viviendas que bien presentan problemas de materiales o bien no acceden a algún servicio; y finalmente la categoría intermedia es resultado residual de las dos anteriores.

La distribución porcentual para el país y las diferentes regiones se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 1.32. Índice de calidad de la vivienda según región geográfica. Total país



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010 - INE.

Si bien es claro que la situación intermedia abarca una multiplicidad disímil de situaciones, motivo por el que más adelante se presentarán otros indicadores, es importante observar lo que sucede en las categorías extremas del ICV.

En el total del país, las viviendas de buena calidad son 4 de cada 10, mientras que presenta algún tipo de déficit 1 de cada 10.

Sin embargo, al abrir el indicador por regiones, se encuentran situaciones bastante diferentes.

Así, claramente Montevideo presenta un mejor comportamiento que el interior del país (más que duplica el porcentaje de viviendas de buena calidad, y son menos de la mitad las viviendas deficitarias). En particular, la situación se agrava para las localidades pequeñas y especialmente en la ruralidad dispersa, seguramente debido al no acceso a servicios básicos.

De todas formas es necesario observar otras dimensiones que permitan componer y completar el panorama de la vivienda, lo que se realiza a continuación.

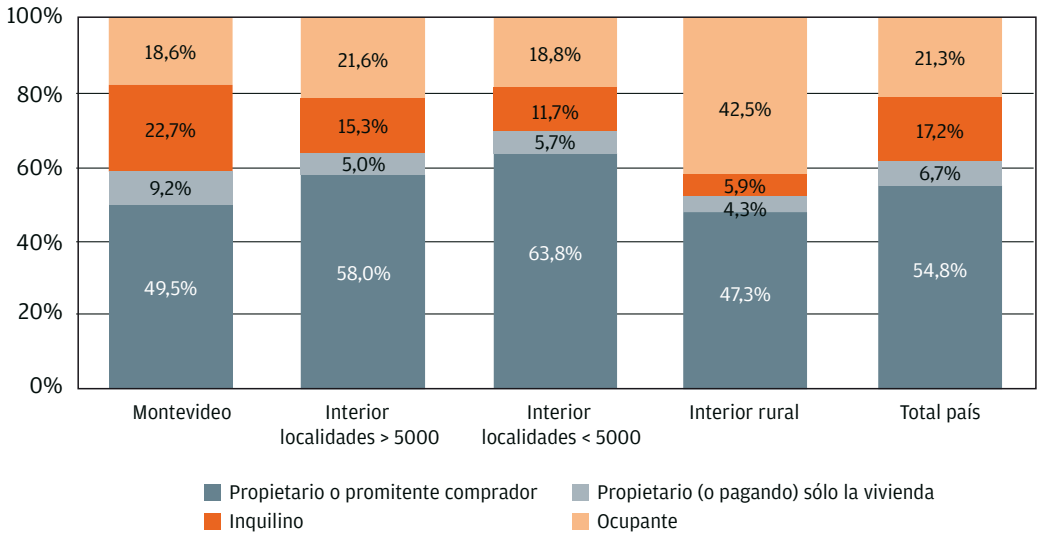
Formas de tenencia

En relación a la propiedad de la vivienda se observa que el porcentaje de hogares propietarios de la vivienda y el terreno en que habitan se ubican en el 55% (algo más de 1 cada 2), dato que confirma la leve tendencia a la baja de esta categoría en la última década.[24]

Las categorías que crecen son: propietarios sólo de la vivienda (con excepción de las zonas rurales, es la forma típica de tenencia en asentamientos irregulares), y ocupantes con o sin permiso. De cada 3 hogares, 1 tiene alguna de estas formas de tenencia.

Por regiones[25] a su vez, el comportamiento es diferente: los propietarios no alcanzan el 50% en Montevideo y en el Interior rural (esta categoría tiene sus mejores guarismos en el interior urbano, en especial en las localidades pequeñas); en la capital del país se registra el mayor porcentaje de propietarios sólo de la vivienda (casi que duplica al interior en su conjunto); y en el interior rural es donde se registra el mayor porcentaje de ocupantes, aunque es preciso aclarar que la mitad de este valor se explica por los ocupantes en relación de dependencia (situación derivada de la residencia del trabajador con su familia en el establecimiento agropecuario en el que trabaja).

Gráfico 1.33. Forma de tenencia de la vivienda según región geográfica - 2010



Fuente: elaboración propia en base a ECH 2010 - INE.

24. Reporte Social 2009 - Principales características del Uruguay social. Hasta 2006 no era posible separar a los propietarios de la vivienda y el terreno de los que solamente eran dueños de la vivienda. A partir de ese año en la Encuesta de Hogares se separan esas categorías, registrando los propietarios de la vivienda y el terreno algo más del 60% de los hogares. Ese valor se situó apenas por debajo del 60% en 2007 y ha venido registrando descensos paulatinos y moderados hasta hoy.

25. Por regiones, se entienden aquí las 4 grandes regiones en que el INE divide al país: Montevideo, Interior urbano - localidades de 5.000 y más habitantes, Interior urbano - localidades de menos de 5.000 habitantes e Interior rural - ruralidad dispersa

Si se considera la forma de tenencia de la vivienda según el tipo de hogar que la habita, divididos los hogares en dos tipos, por un lado los unipersonales, los nucleares sin hijos y los compuestos, y por otro los nucleares con hijos, los monoparentales y los extendidos, se observa que los hogares del segundo tipo (los que presentan arreglos familiares que implican la presencia de hijos y con mayor número de integrantes), en todas las categorías se ubican en el entorno del 60%, con excepción de los propietarios sólo de la vivienda donde superan el 75%.

Esto puede ser visto como un problema si se considera que esta categoría indica una forma precaria de acceso a la vivienda.

En línea con lo anterior, 3 de cada 4 hogares que residen en asentamientos presentan arreglos familiares del segundo tipo.[26]

Montevideo reúne algo más de la mitad de las viviendas en esa condición (52,0%), las localidades mayores a 5000 habitantes del interior el 37,1% de ellas mientras que el restante 10.9% se encuentra en localidades de menos de 5000 habitantes.

Habitabilidad

En este subapartado se presentan datos referidos a la calidad de la vivienda. Para ello se utilizan datos referidos a la calidad de los materiales de construcción de la misma (situación estructural), a su estado de terminación, conservación y presencia o no de otros problemas que afectan la habitabilidad (situación coyuntural), la tenencia de baño adecuado, la forma de evacuación de excretas y el hacinamiento.

En primer lugar, se presentan los datos de situación estructural y situación coyuntural de las viviendas.

En el cuadro 1.5 se observa para el total del país y para las regiones geográficas la situación de las viviendas cuando se cruza la calidad de la construcción con el estado de terminación, conservación o mantenimiento de las mismas.

La celda de color rojo indica las viviendas en peor estado, esto es que son modestas o precarias por sus materiales y que presentan problemas severos en su estado actual.

La celda ocre muestra el porcentaje de viviendas construidas con materiales de buena calidad, habitualmente consideradas viviendas adecuadas.

La celda verde problematiza la afirmación del párrafo anterior, ya que a la calidad de los materiales se la cruza con el estado actual de los mismos, obteniendo así el porcentaje de viviendas efectivamente adecuadas.

26. Considerando vivienda en asentamiento a aquellas ocupadas por hogares que son dueños de la vivienda y no del terreno que residen en áreas urbanas.

Banco de Previsión Social
Ministerio de Desarrollo Social
BPS / MIDES

Asignaciones Familiares

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (*) mides

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Asignaciones Familiares (AFAM)

Presentación del programa

Las primeras Asignaciones Familiares (en adelante AFAM) en nuestro país datan de 1943 y surgen con la Ley No 10.449 que faculta la instalación de los Consejos de Salarios y a su vez la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado. En este caso, la prestación estaba dirigida a los hogares con "carga infantil" de los trabajadores formales.

Luego, en 1980 mediante el Decreto-Ley 15084 surge una nueva modalidad, que se mantiene hasta el presente, cuya población beneficiaria está constituida por la totalidad de los dependientes menores de edad de los trabajadores del sector privado formal –cuyos ingresos no superen un determinado tope que ha ido variando a lo largo del tiempo–.[1]

En 1999 mediante la sanción de la Ley 17139 se introduce un nuevo cambio en el sistema, con el cual se incluye a los hogares de menores recursos que tengan población infantil, independientemente de la vinculación de sus miembros con el mercado de trabajo. Esta prestación, a diferencia de las anteriores, deja de ser contributiva y se sostiene mediante el presupuesto público.

Posteriormente –en 2003– se aprobó la Ley 17748, mediante la cual se pretendió extender aún más las AFAM integrando al sistema los niños y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a tres salarios mínimos.

Por último, el sistema que actualmente forma parte del Plan de Equidad comenzó en el año 2008 (Ley 18227) y fue diseñado para un primer nivel de cobertura de unos 330.000 menores provenientes de los hogares más pobres. A finales de 2008 fue extendido con la intención de alcanzar hasta unos 500.000 menores provenientes de hogares en situación de vulnerabilidad económica.

El gráfico 2.1 muestra la evolución del número de beneficiarios según régimen, a partir de noviembre de 2007, dos meses antes de la entrada en vigencia de la nueva Ley de AFAM- Plan de Equidad (en adelante AFAM-PE) hasta diciembre de 2010. Actualmente se encuentran vigentes dos regímenes: el correspondiente a la Ley 15084 y el nuevo régimen del Plan de Equidad, Ley 18227. Este último ha ido aumentando el número de beneficiarios, en detrimento de los anteriores.

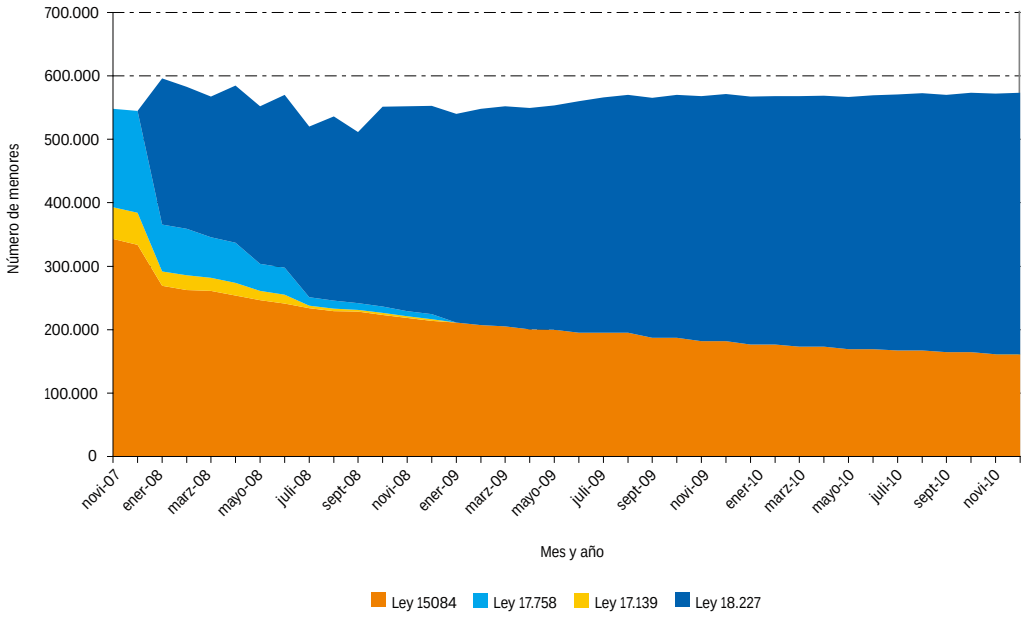
Si bien se ha mostrado una breve evolución de los distintos regímenes de AFAM, el presente informe se centrará en la Ley 18227 que norma a las AFAM vinculadas al Plan de Equidad.

Objetivos del programa AFAM- PE

En cuanto a los objetivos, las AFAM-PE buscan mejorar el nivel de ingresos de los hogares socioeconómicamente vulnerables con menores a su cargo. A su vez, pretenden mejorar la cobertura y asistencia en la educación, principalmente secundaria y mejorar los controles de salud de las embarazadas así como también de los niños/as y adolescentes.

1. Actualmente tiene dos topes: i) ingresos hasta 6 BPC inclusive e ii) ingresos de más de 6 BPC hasta 10 inclusive. En el primer caso se percibe el monto equivalente a dos asignaciones familiares (16% BPC), y el segundo corresponde al monto de una asignación (8% BPC).

Gráfico 2.1. Número de Beneficiarios de AFAM según régimen (Nov 2007 – Dic 2010)



Fuente: registros administrativos BPS

Tipos de beneficiarios

En la tabla 2.1 se presentan los tipos de beneficiarios de la prestación AFAM-PE.

Tabla 2.1. Tipo de beneficiarios

Tipo de Beneficiarios	Condición de cobro[2]	Monto Sujeto a Escala de Equivalencia
Pre - Natales	Mujeres embarazadas pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica que se realicen los controles obstétricos correspondientes	Sí
Menores en edad pre-escolar	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	Deberán estar cursando Educación Inicial o Educación Primaria para acceder al Beneficio	Sí
Menores internados en INAU	Internados tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU e instituciones en convenio con el mismo)	No
Complemento por Educación	Los beneficiarios deberán acreditar estar cursando educación media o superior.	Sí
Discapacidad	Estar en situación de discapacidad y no cobrar pensión por discapacidad	No

2. Los menores que asisten a institutos de educación no formal registrados en el MEC transitorios por un año y por única vez-son homologados a sus pares que asisten al sistema educativo formal.

Montos

Cuando comenzó a implementarse el programa en el año 2008, tomando como escenario base un hogar que posee un niño beneficiario, la prestación de Asignaciones Familiares era de $700 y estaba previsto un monto adicional de $300 en caso de que el beneficiario estuviera cursando enseñanza media. Actualmente, un hogar con un solo beneficiario recibe una prestación por valor de $809 y el complemento en caso de que asista al liceo es de $347, según puede observarse en la tabla 2.2.

Tabla 2.2. Evolución montos

Descripción	2008	2009	2010
	Valor	Valor	Valor
PE - Menores no discap.	700	764,34	809,44
PE - Complemento liceal	300	327,58	346,91
PE - Discapacidad	1000	1.091,92	1.156,35
PE - INAU	700	764,34	809,44

Estos montos se modifican junto al ajuste de salarios de los funcionarios públicos, de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC) publicado por el I.N.E.

Al tener en cuenta el número y las distintas características de los beneficiarios de un hogar, el monto de las prestaciones se ajusta por una "escala de equivalencia"[3] de 0.6. O sea que, en caso de existir más de un beneficiario en el hogar, el monto que recibirá el hogar será el resultado de multiplicar la base de prestación ($809) por el número de beneficiarios del mismo elevado a 0.6. Con la misma lógica se calculan los montos adicionales por asistir a la educación media (que para el año 2010 ascendía[4] a los $347).

En la tabla 2.3 podemos apreciar cuánto dinero recibe un hogar según la cantidad de menores de 18 que tenga, y según estén cursando primaria o secundaria. Para ver cómo operan las "escalas

Tabla 2.3. Montos de AFAM (PE) según Número de niños y nivel de enseñanza

Complemento Educ. Media		0	1	2	3	4	5	6	7
Monto base	0		1.156,35	1.752,68	2.235,46	2.656,60	3.037,15	3.388,34	3.716,62
	1	809,44	1.573,78	2.090,62	2.530,26	2.922,98	3.282,98	3.618,14	3.933,63
	2	1.226,87	1.911,72	2.385,42	2.796,64	3.168,81	3.512,78	3.835,15	4.140,04
	3	1.564,81	2.206,52	2.651,80	3.042,47	3.398,61	3.729,79	4.041,56	4.337,46
	4	1.859,61	2.472,90	2.897,63	3.272,27	3.615,62	3.936,20	4.238,98	4.527,11
	5	2.125,99	2.718,73	3.127,43	3.489,28	3.822,03	4.133,62	4.428,63	4.709,97
	6	2.371,82	2.948,53	3.344,44	3.695,69	4.019,45	4.323,27	4.611,49	4.886,83
	7	2.601,62	3.165,54	3.550,85	3.893,11	4.209,10	4.506,13	4.788,35	5.058,35

3. En general se suele utilizar como medida para comparar a los hogares el ingreso per cápita, pero éste no tiene en cuenta las características de los mismos. El concepto de "escala de equivalencia" da cuenta de la distinta composición y tamaño de los hogares. Ello permite ajustar el ingreso según se presenten "economías de escala" en el consumo de bienes domésticos así como también evaluar necesidades de consumo relativas de los miembros del hogar (por ej. según la edad).

4. Para los menores internados en INAU o establecimientos con convenios con éste, el monto es de $809,44. En caso de discapacidad, el monto es de $ 1156,35.

de equivalencia" supondremos un hogar con 6 hijos, 3 que asisten a primaria y 3 que asisten a secundaria. Como podemos ver en la tabla, el hogar recibiría $3042,47. En promedio, recibiría $507,08 por hijo. Ahora bien, si uno de los menores que está cursando el liceo decidiera dejar de estudiar para trabajar, el hogar recibiría $2651,80. Por lo tanto, el ingreso que pierde por la AFAM es de $390,67.

Nota metodológica

Para la elaboración de este capítulo se utilizan datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE (año 2009) y registros administrativos del programa (BPS-MIDES). En cada caso se indica la fuente utilizada.

Cuerpo de indicadores

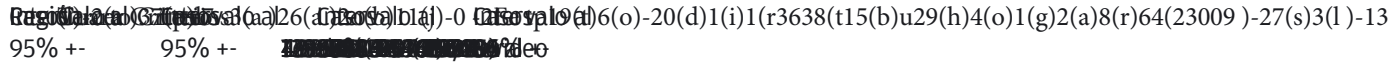
Contexto

Estimación de la población objetivo AFAM-PE (ECH 2009)

La Ley 18227 define que a partir del 2009 se pretenderá llegar hasta 500 mil menores de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. A su vez, dice que para aproximarse a la población objetivo se utilizará algún criterio estadístico que contemple las siguientes dimensiones: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características del hogar y situación sanitaria.

No hay una definición explícita del concepto de vulnerabilidad socioeconómica, lo que deja abierta la posibilidad de realizar varias operacionalizaciones de este concepto.

Es a raíz de lo anteriormente mencionado que se decide construir cuatro escenarios posibles en base a distintas interpretaciones del concepto de vulnerabilidad para estimar la Población Objetivo del



Fuente: Elaboración propia en base a la ECH del INE 2009

Del análisis de los 4 criterios definidos se pueden sacar las siguientes conclusiones:

a) El tope de 500 mil menores supera ampliamente a los menores pobres (que se ubican en el entorno de los 327 mil). Los restantes escenarios, en mayor o menor medida, se aproximan a la meta de alcanzar los 500.000 menores en situación de vulnerabilidad.
b) Con excepción del escenario I (los menores pobres), los otros tres escenarios tienen una mayor participación relativa del Interior del país (principalmente las localidades de menos de 5000 habitantes y rural).[6]

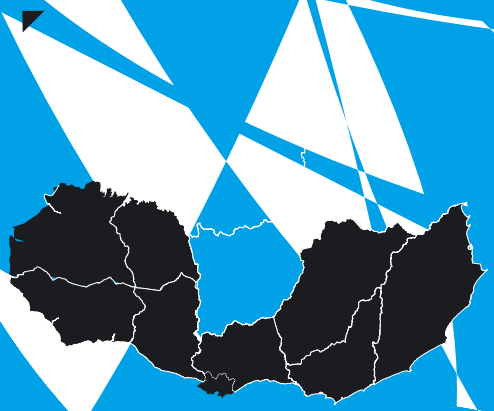
Recursos

En este apartado se muestra el gasto total de AFAM_PE, para 2009 y 2010.

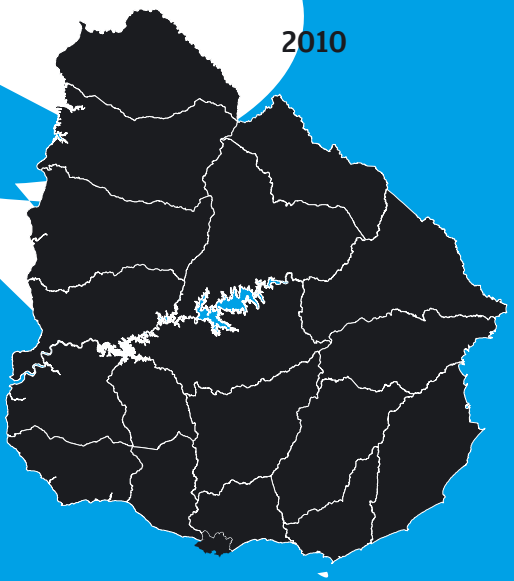
Según muestra la Tabla 2.5, el gasto en AFAM-PE en el año 2010 superó los 150 millones de dólares. El gasto anual es uno de los indicadores que siempre ponen de manifiesto la importancia de una política. En este sentido, en el año 2009, el gasto en las AFAM-PE alcanzó a un 0,4 % del Producto Interno Bruto (PIB) del Uruguay[7]

esagregar por depar con la excepción de Flores, observamos que
eneficiarios es ogéneo, de forma tal que no varía la participac
el total del país.

2009



2010



Menores Beneficiarios AFAM

Cantidad

- hasta 5000
- 5001 a 16000
- 16001 a 50000
- 50001 a 100000
- más de 100000

Perfil de los beneficiarios

Los datos que se presentan a continuación respecto al perfil de los beneficiarios surgen de las bases de registros administrativos del programa. En primer lugar, se puede observar que la distribución por sexo de los beneficiarios es bastante homogénea; los varones representan el 50,2% y las mujeres el 48% del total. Por otra parte, un 1,8% son Pre-Natales.

Tabla 2.6. Distribución de participantes por sexo (Diciembre 2010)

Sexo	Beneficiarios	%
Pre -Natal	7.426	1.8
Varones	207.374	50.2
Mujeres	197.906	48.0
Total	412.707	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos de BPS.

Tabla 2.7. Distribución de beneficiarios según categoría (a Diciembre 2010)

	INAU	Escolares	Comp. Liceal	Men. con disc	Total
Beneficiarios	2704	331.017	69.185	9.801	412.707

Fuente: Registros administrativos de BPS.

Del cuadro anterior, se desprende que 2704 menores cobran por estar internados en el INAU el monto base de $809. Por otra parte, hay 331017 menores de 5 años y/o que se encuentran cursando primaria. Solamente 69185 cobran el complemento liceal y hay 9801 menores que cobran la prestación por discapacidad.

Cobertura

Por cobertura bruta del programa se entiende el cociente entre la cantidad de beneficiarios del programa y el total de la población objetivo. De acuerdo al primer escenario estimado a partir de la ECH (menores pobres), se puede ver que la cobertura supera el 100% de la Población Objetivo (125.95%). Esto significa que si se desagrega dicho guarismo, la misma es de un 88% para Montevideo, pero que supera ampliamente el 100% en el Interior (156.81%). Mientras tanto, para el segundo escenario (500 mil menores más pobres), la cobertura ronda el 82% sin diferencias demasiado significativas entre Montevideo y el Interior del país. Sin embargo, para los últimos 2 escenarios la cobertura vuelve a ser mucho mayor en el Interior que en Montevideo, aunque en ningún caso llega al 100%.

Tabla 2.8. Cobertura del Programa según región

	Montevideo	Interior	Total
Beneficiarios	129761	282946	412707
Criterio 1	147234	180441	327675
Criterio 2	156856	343128	499984
Criterio 3	162186	321773	483959
Criterio 4	143160	288470	431630
	Cobertura %		Total
Criterio 1	88.13	156.81	125.95
Criterio 2	82.73	82.46	82.54
Criterio 3	80.01	87.93	85.28
Criterio 4	90.64	98.08	95.62

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

Focalización

En términos de focalización, se considera la eficiencia horizontal y vertical del programa. La primera mide la proporción de la población objetivo que recibe el beneficio; la segunda mide la proporción de beneficiarios que pertenece a la población objetivo. En otros términos, estas medidas indican los 2 tipos de errores que se comenten al focalizar un programa: el error de exclusión (Tipo I) y el error de inclusión (Tipo II) respectivamente. El Error Tipo I (*error de exclusión*) comprende a aquellos casos que pertenecen a la población objetivo y debiendo cobrar no lo hacen. Por su parte, el Error Tipo II (*error de inclusión*) define a quienes cobran pero no deberían hacerlo, por no pertenecer a la población objetivo.

En la tabla 2.9 se observa que según datos de la ECH 2009 hay unos 79 mil menores que deberían cobrar y no cobran (Error Tipo I), mientras que hay más de 118 mil menores que cobran y no deberían hacerlo según el Criterio adoptado para el escenario I. En términos porcentuales, el Error de Tipo I asciende a un 24.25% mientras que el Error de Tipo II a un 32.36%. En otras palabras, el programa llega a cubrir al 76% de los menores pobres (eficiencia horizontal), mientras que el 68% de los beneficiarios son menores pobres (eficiencia vertical).

T U

El segundo escenario arroja que unos 169 mil menores deberían cobrar y no cobran (Error Tipo I), mientras que hay más de 36 mil menores que cobran y no deberían hacerlo. En términos porcentuales, el Error de Tipo I asciende a un 33.83% mientras que el Error de Tipo II a un 9.84%. Esto supone una eficiencia horizontal de 66% (quiere decir que el 66% de los 500 mil menores procedentes de hogares en peor situación socio-económica cobran AFAM-PE), y una eficiencia horizontal de 90% (el 90% de quienes cobran pertenecen a la población objetivo identificada en este escenario).

Según el tercer escenario, unos 157 mil menores deberían cobrar y no cobran, mientras que hay más de 40 mil menores que cobran y no deberían hacerlo. En términos porcentuales, el Error de Tipo I asciende a un 32.53% mientras que el Error de Tipo II a un 11.01%. Casi el 68% de menores en situación de vulnerabilidad socioeconómica (definida por ICC) cobran AFAM-PE (eficiencia horizontal), mientras que el 89% de los menores beneficiarios cumple con el criterio de vulnerabilidad señalado (eficiencia vertical).

El último escenario adoptado muestra que según la ECH 2009 unos 121734 mil menores deberían cobrar y no cobran, mientras que hay unos 57 mil menores que cobran y no deberían hacerlo. En términos porcentuales, el Error de Tipo I asciende a un 28.20% mientras que el Error de Tipo II a un 15.55%. De esta forma, el programa cubre al 72% de la población objetivo definida en este escenario (eficiencia horizontal), y casi el 85% de sus beneficiarios pertenecen a la misma (eficiencia vertical).

En ninguno de los escenarios planteados se logra atender a la totalidad de la población objetivo, problema esperable en las políticas focalizadas, aunque asumir una u otra población objetivo supone distintos errores y problemáticas. Si se repara en el escenario I, definido como los menores pobres, se observa que si bien la cantidad de beneficiarios del programa supera ampliamente el tamaño de esta población específica, el programa no logra atenderla en su totalidad. En efecto, casi una cuarta parte de menores pobres no recibe la prestación. Esta proporción es superior cuando se analiza los 3 escenarios restantes.
Mientras que si se repara en el

Por último, como se observa en las siguientes tablas, se analiza la focalización en el cuarto escenario discriminando por región: Montevideo, Interior urbano (localidades de más de 5000 habitantes) e Interior rural (localidades de menos de 5000 habitantes). Se recuerda que este escenario es definido a partir del criterio oportunamente elegido para la selección de los beneficiarios de AFAM-PE que combina el ICC con un corte de ingresos.

Tabla 2.13. Focalización del Programa (Montevideo)

	Montevideo		
	Cuarto Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	187855	39969	227824
Cobra	18023	103191	121214
Totales	205878	143160	349038
Error Tipo I		27.92%	
Error Tipo II		14.87%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

Tabla 2.14. Focalización del Programa (Interior urbano)

	Interior (+ 5000)		
	Cuarto Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	195728	55505	251233
Cobra	44850	159119	203969
Totales	240578	214624	455202
Error Tipo I		25.86%	
Error Tipo II		21.99%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

Tabla 2.15. Focalización del Programa (Interior rural)

	Interior (- 5000)		
	Cuarto Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	45286	26260	71546
Cobra	11428	47586	59014
Totales	56714	73846	13560
Error Tipo I		35.56%	
Error Tipo II		19.36%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

En términos de eficiencia horizontal, el programa cubre al 72% de su población objetivo en Montevideo, al 74% en el interior urbano y al 64% en el interior rural. Por otra parte, en términos de eficiencia vertical, se repara que el 15% de los beneficiarios no pertenece a la población objetivo en Montevideo, el 22% en el Interior urbano y el 19% en el interior rural.

En síntesis, el error de exclusión (Tipo I) es superior en el interior rural, mientras que el error de inclusión (Tipo II) es superior en el interior urbano.

mes de marzo de 2012. El mismo es financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), a través de los fondos para proyectos de Alto Impacto Social, y tiene como objetivo general el "Identificar, cuantificar y explicar el efecto -y sus determinantes- del nuevo régimen de Asignaciones Familiares en la asistencia y permanencia en el sistema educativo de los adolescentes que no culminaron el Ciclo Básico de Educación Secundaria."

Al mismo tiempo y con una mirada más general sobre la política, el Mides y la Universidad de la República firmaron un convenio para la evaluación de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad. El proyecto incluye la participación de los Institutos de Economía y Estadística de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, y del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

El proyecto busca evaluar tanto los efectos de larga duración como los efectos de corto plazo de AFAM-PE, y centra su atención en tres grupos de resultados: i) modificaciones en la salud, el trabajo, la asistencia y el rendimiento escolar de los niños; ii) evolución de los niveles y patrones de consumo de los hogares beneficiarios y iii) cambios en actitudes y opiniones.

El estudio también pretende identificar los principales canales a través de los cuales operan estas modificaciones, así como indagar acerca de cambios a nivel del empoderamiento de las mujeres, el ingreso familiar y el vínculo de los adultos con el mercado laboral. Finalmente, se prevé que los resultados estén disponibles en el correr del año próximo.

Dirección Nacional de Integración Social

MIDES

Tarjeta Uruguay Social

Asistencia a la Vejez

Uruguay Integra

Programa de Atención a los Sin Techo

En el País de Varela, Yo Sí Puedo

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (*) mides

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Tarjeta Uruguay Social

Presentación

Objetivos, Institucionalidad y Aproximación a la Población Objetivo

En los Documentos de la Coordinación General del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), la Ley de Presupuesto 2005 y la Rendición de Cuentas 2006 se estableció como metas para el Programa Alimentario Nacional "Transferir un complemento alimentario al 100% de los hogares incluidos en el PANES".[1] Así nace la "Tarjeta PANES": una transferencia económica para la adquisición de alimentos y productos de higiene en una red de comercios adheridos, dirigida a hogares del PANES con mujeres embarazadas o niños menores de 18 años al momento de su inclusión al plan. La transferencia es mensual y el monto varía según el número de niños o embarazadas que integran el hogar.

En el Plan de Equidad (2008) se estableció que el objetivo del programa es: *"Brindar apoyo alimentario a la población en situación de pobreza extrema: Establecer una transferencia monetaria en formato de Tarjeta con atributo de banda magnética, con destino a la adquisición de alimentos para toda la población en situación de pobreza extrema. La utilización de este instrumento es complementaria a las transferencias de alimentos y permite entre otras cosas ampliar las compras a otros productos; dar mayores opciones en la adquisición de alimentos según las particularidades geográficas y culturales; y permitir mayor variedad, alcanzando la totalidad de los grupos de alimentos. La población objetivo de esta prestación monetaria serán todos los hogares con niños/as y adolescentes en situación de pobreza extrema y se espera que el mismo se encuentre asociado a la transferencia de Asignaciones Familiares."*[2]

En el año 2009 se inició la transición de este régimen hacia las Tarjetas Plan de Equidad, hoy llamadas Tarjeta Uruguay Social (en adelante Tarjetas). La nueva modalidad se diferencia de la modalidad PANES en que cada tarjeta no se entrega por hogar sino por cada atributario del sistema AFAM, pudiendo haber por tanto, más de una tarjeta por hogar. A su vez se incorpora al programa la Canasta de Riesgo Social del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), sustituyendo la entrega de alimentos de forma directa, por la tarjeta magnética.

En la medida que la nueva modalidad se ajusta al sistema AFAM, la cantidad de niños por los que se realiza una carga se ajusta a las condicionantes de este sistema y por tanto se realizan las cargas de las tarjetas en función de la cantidad de menores que cobran asignación familiar (ver capítulo AFAM de este mismo informe).

1. MIDES-DINEM. 2007. 3er Informe de Monitoreo del PANES.
2. Plan de Equidad, pág. 56.

La transición del programa implicó la realización de un convenio interinstitucional, firmado en abril de 2009, que dio lugar a la Comisión Interinstitucional Central del Componente Alimentario (CICCA). La institucionalidad que conforma esta comisión es el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – INDA, el Ministerio de Salud Pública y la Administración de los Servicios de Salud del Estado.

Los cometidos básicos de dicha comisión son: administrar y gestionar la tarjeta alimentaria; resolver sobre las altas, bajas y modificaciones de franjas de la población beneficiaria; supervisar la evaluación y el monitoreo del uso de la tarjeta por parte de los beneficiarios; coordinar la difusión y adecuada comunicación a los usuarios, comerciantes y población en general sobre el uso correcto de la tarjeta; efectuar las evaluaciones de situaciones sociales, incluyendo mecanismos informáticos de selección y efectuar el contralor en todos los aspectos concernientes a las altas, bajas y suspensiones de los comercios que estén adheridos o deseen incorporarse al sistema.

Como se mencionó anteriormente, al inicio del programa se estableció una población objetivo coincidente con la del programa de atención a la emergencia social (PANES), haciendo énfasis en los hogares con menores y/o embarazadas. De esta manera el universo de hogares beneficiarios se situaba en el entorno de los 65.000 hogares de mayor pobreza e indigencia que dicho programa atendió. En la medida que se incorporó la canasta de riesgo social de INDA dicha cobertura se extendió a unos 85.000 hogares aproximadamente. En paralelo a estas definiciones de hecho, en cuanto a la población objetivo, tanto en el Plan de Equidad como en el convenio interinstitucional y recientemente, en el Presupuesto Quinquenal 2010–2014, se hizo énfasis en que este programa esté enfocado en los hogares en situación de indigencia y de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

En la medida que, y según la información oficial del INE para el año 2009, la incidencia de la indigencia se situó en 0,8% del total de hogares del país (aproximadamente 10.000 hogares) y la incidencia de la pobreza se situó en el 14,7% de los hogares del país (aproximadamente unos 190.000 hogares) la existencia de una cobertura de más de 85.000 tarjetas alimentarias no se ajusta específicamente a ninguno de estos dos extremos.

En la transición del PANES hacia el Plan de Equidad, utilizando el Índice de Carencias Criticas —ICC— (el mismo instrumento de selección que utiliza el programa AFAM_PE), se definió un umbral que exige una mayor vulnerabilidad socio-económica para el ingreso al Programa. Este umbral supone entonces, una definición alternativa de la población objetivo de la Tarjeta Uruguay Social.

A su vez, el presupuesto quinquenal 2010–2014 establece en particular *"la duplicación del monto de estas tarjetas para hogares con ingresos per cápita inferiores, respecto de la canasta básica alimentaria, cuyas condiciones socio-económicas no superen el valor de 1,25 Canastas Básicas de Alimentación (CBA) per cápita, focalizando de esta forma en hogares indigentes y en los que están muy vulnerables a serlo"*.[3] Por lo que dentro de la población beneficiaria del programa se abre un subgrupo donde aquellos en peor situación socioeconómica duplican los montos del beneficio.

3. Presupuesto Nacional Período 2010-2014. Resúmenes. Pág. 11.

Montos

Los montos de la tarjeta varían según la cantidad de menores en el hogar, de acuerdo al criterio que se detalla en el siguiente cuadro. En la Tabla 3.1 se presentan los valores de los montos correspondientes a los años 2009 y 2010.

Tabla 3.1. Evolución Montos

Número de hijos	Enero 2009	A partir de junio 2009	A partir de febero 2010	A partir de julio 2010
4 hijos o más	$ 1170	$ 1287	$ 1314	$ 1406
3 hijos	$ 840	$ 924	$ 943	$ 1009
2 hijos	$ 660	$ 726	$ 741	$ 793
1 hijo	$ 435	$ 479	$ 489	$ 523

Fuente: DINEM - MIDES

Los montos, escalas de equivalencia, y actualizaciones de los montos son definidos de forma administrativa.[4]

Nota metodológica

Para la elaboración de este capítulo se utilizan datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE (año 2009), la línea de pobreza e indigencia calculada con la metodología 2006 del mismo instituto y registros administrativos del programa (BPS-MIDES).

En la ECH 2009 se toman las preguntas E59 y E59_1 para determinar si un hogar recibe la canasta de riesgo social de INDA. Y se toma la pregunta H157 y H157_1 para determinar si un hogar recibe la Tarjeta. En cada caso se indica la fuente utilizada.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Estimación de la población objetivo Tarjeta Uruguay Social (ECH 2009)

A partir de las consideraciones realizadas en el apartado inicial se presentan 5 criterios de aproximación a la población objetivo del programa.

Los primeros 4 criterios se calculan a partir de la Encuesta Continua de Hogares (2009) del INE y se tienen en cuenta solo aquellos hogares en los que vive al menos un menor de edad.

El primer criterio hace referencia a los hogares que se encuentran bajo la línea de indigencia calculada por el mismo instituto. El segundo se construye a partir de aquellos hogares que se encuentran bajo 1.25 de la línea de indigencia, en acuerdo a lo establecido por la ley de presupuesto quinquenal. El tercer criterio incluye a todos los hogares que se encuentran en situación de pobre-

4. Para el ajuste de los montos se toma como referencia de mínima la evolución del Índice de Precios de Alimentos y Bebidas (IPAB).

za. Y el cuarto surge de aquellos hogares que superan el umbral oportunamente definido del ICC de AFAM_PE para el programa en su transición del PANES al Plan de Equidad.

El quinto criterio se calcula a partir de los registros administrativos del programa AFAM – PE, seleccionando a aquellos hogares que según el ICC deberían acceder al programa.

En la Tabla 3.2 se presenta la información para los cinco criterios mencionados.[5]

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Recursos Humanos

En cuanto a los recursos humanos, resulta complejo identificar y/o detallar los mismos dada la cantidad de involucrados en el otorgamiento de la transferencia, que implica desde la inter-institucionalidad, ya comentada, hasta la dinámica intra-ministerial que combina recursos de varias Direcciones.

Presupuesto ejecutado

Los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

5.

Comercios solidarios adheridos al programa.

En todo el país hay 813 comercios solidarios donde los beneficiarios pueden hacer uso de la tarjeta. En la tabla 3.4 se presenta la distribución por departamento. Como se observa, la mayor cantidad se registra en los departamentos de Montevideo (221) y Canelones (148).

Tabla 3.4. Comercios Solidarios por Departamento

Departamento	Casos
Montevideo	221
Artigas	32
Canelones	148
Cerro largo	15
Colonia	30
Durazno	14
Flores	10
Florida	27
Lavalleja	14
Maldonado	40
Paysandú	27
Río Negro	21
Rivera	35
Rocha	34
Salto	42
San José	35
Soriano	20
Tacuarembó	30
Treinta y tres	18
Total	813

Fuente: Registros del Programa Tarjeta Uruguay Social (Febrero 2011).

Producto

Beneficiarios

Se presenta en la tabla 3.5 la cantidad total de Tarjetas cargadas[6] por el programa para el año 2010 desagregada por departamento.

6. Cada carga del programa de Tarjetas se realiza con la información disponible del programa AFAM – PE, esto implica que las tarjetas se cargan en función de la cantidad de menores que cobran AFAM del plan de equidad y a la vez que haya un desfasaje de aproximadamente dos meses entre la carga de tarjetas y la información disponible. Por ejemplo en diciembre de 2010 la carga se realizó con la información administrativa disponible de octubre del 2010.

Tabla 3.5. Total de Tarjetas cargadas por el programa durante 2010 por mes y departamento.

	ene-10	feb-10	mar-10	abr-10	may-10	jun-10	jul-10	ago-10	sep-10	oct-10	nov-10	dic-10
Montevideo	19977	19977	19977	20746	20746	21161	21168	21168	21136	20033	21225	21419
Artigas	4183	4183	4183	4189	4189	4218	4209	4209	4225	4050	4203	4197
Canelones	10664	10664	10664	10798	10798	10766	10721	10721	10620	10616	10897	10967
Cerro Largo	3335	3335	3335	3329	3329	3336	3317	3317	3272	3235	3260	3259
Colonia	2237	2237	2237	2270	2270	2277	2265	2265	2257	2168	2243	2243
Durazno	2206	2206	2206	2214	2214	2207	2189	2189	2175	2166	2169	2178
Flores	517	517	517	521	521	517	518	518	512	510	513	512
Florida	1953	1953	1953	1989	1989	1990	1983	1983	1991	1873	1983	1986
Lavalleja	1270	1270	1270	1274	1274	1282	1273	1273	1271	1230	1275	1280
Maldonado	2144	2144	2144	2058	2058	2164	2175	2175	2153	2089	2154	2172
Paysandú	4038	4038	4038	4066	4066	4069	4038	4038	4020	3971	4010	4010
Río Negro	1514	1514	1514	1519	1519	1523	1515	1515	1499	1499	1542	1565
Rivera	4767	4767	4767	4778	4778	4777	4744	4744	4691	4680	4670	4664
Rocha	2113	2113	2113	2112	2112	2141	2123	2123	2110	1997	2102	2089
Salto	5144	5144	5144	5195	5195	5185	5170	5170	5198	5088	5185	5184
San José	2485	2485	2485	2520	2520	2515	2512	2512	2519	2420	2511	2519
Soriano	2508	2508	2508	2506	2506	2514	2509	2509	2503	2485	2486	2491
Tacuarembó	3715	3715	3715	3747	3747	3734	3705	3705	3668	3668	3661	3668
Treinta y Tres	1912	1912	1912	1920	1920	1937	1902	1902	1906	1882	1903	1905
Sin Dato*	10710	10710	10710	10682	10682	10780	10403	10403	9439	10498	9632	9771
Total	**87392**	**87392**	**87392**	**88433**	**88433**	**89093**	**88439**	**88439**	**87165**	**86158**	**87624**	**88079**

* No se tiene la distribución geográfica de estas tarjetas al no pertenecer estos a la base de datos de BPS AFAM - PE. De estos 10.000 hogares, unos 6.000 pertenecieron al PANES y por tanto esta información estaría disponible si es requerida. En la medida que un hogar deja de tener el beneficio de AFAM - PE, los microdatos dejan de estar disponibles, lo que produce que esa Tarjeta deje de tener la información que dicho sistema genera. Desde Octubre de 2010 la resolución ministerial Nº 1225/2010 procedió a suspender la carga de todas las tarjetas alimentarias que no se encontraban dentro de las bases de datos de AFAM – BPS. Esta suspensión implica que la tarjeta no es dada de baja, si no que se carga con valor 0. En caso que el hogar retome el beneficio de AFAM - PE la tarjeta vuelve a ser cargada con los montos correspondientes.

Fuente: Registros del Programa Tarjeta Uruguay Social (Febrero 2011).

En la medida que el programa se enfoca en hogares con menores y embarazadas se presenta en la tabla 3.6, los beneficiarios de la Tarjeta teniendo en cuenta la cantidad de menores por los que se cargan la misma, la totalidad de los menores en dichos hogares y también la cantidad de niños y niñas entre 0 y 3 años que cubre el programa. Este último dato es de particular interés, dado que el programa incluirá una carga específica para estos hogares que complementa los montos por Tarjeta destinada específicamente a la adquisición de leche fortificada.

La diferencia que se da entre el total de menores en el hogar y el total de menores por los que se cargan las tarjetas se debe a que éstas se realizan según los menores que efectivamente cobran AFAM_PE.

Tabla 3.6. Cantidad de menores pertenecientes a hogares con Tarjeta y Cantidad de niños/as entre 0 y 3 años que cubre la tarjeta.

	febrero de 2010			diciembre de 2010		
	Total de Menores por los que se cargan las tarjetas	Total de Menores en los hogares	Total de Menores entre 0 y 3 años	Total de Menores por los que se cargan las tarjetas	Total de Menores en los hogares	Cantidad de Menores entre 0 y 3 años
Montevideo	53.343	61.223	10.410	56.496	65.501	11653
Artigas	10.050	11.565	2.214	10.015	11.673	2167
Canelones	27.632	31.598	5.156	28.419	31.483	5241
Cerro Largo	7.838	8.579	1.360	7.636	8.334	1210
Colonia	5.487	6.232	1.120	5.455	6.154	1050
Durazno	5.398	6.282	1.076	5.295	6.172	1011
Flores	1.184	1.286	196	1.180	1.267	186
Florida	4.690	5.268	952	4.782	5.368	951
Lavalleja	3.315	3.680	676	3.329	3.716	586
Maldonado	5.665	6.319	1.027	5.719	6.398	951
Paysandú	10.821	12.325	2.291	10.718	12.335	2140
Río Negro	3.953	4.630	902	4.086	4.813	895
Rivera	11.542	12.729	1.747	11.314	12.303	1646
Rocha	5.015	5.530	919	4.978	5.453	869
Salto	13.673	15.309	2.849	13.814	15.486	2628
San José	6.066	6.551	1.196	6.173	6.691	1082
Soriano	6.586	7.613	1.273	6.526	7.270	1154
Tacuarembó	8.784	9.847	1.251	8.620	9.618	1188
Treinta y tres	4.533	5.143	748	4.515	5.054	733
Tarjetas sin dato	10.710	10.710	10.710	9.700	9.700	9.700
Total de menores	195.575	221.709	37.363	199.070	225.089	37.341

Fuente: Registros del Programa Tarjeta Uruguay Social (Febrero 2011).

Cobertura Bruta

Por cobertura bruta del programa se entiende el cociente entre la cantidad de beneficiarios y el total de la población objetivo. De acuerdo al primer y segundo criterio estimado a partir de la ECH (hogares indigentes y 1,25 indigencia), vemos que la cobertura supera ampliamente el 100% de la población objetivo. Para el tercer criterio (hogares pobres), la cobertura se sitúa al 74% de la población objetivo. En el cuarto criterio (población vulnerable socio-económicamente según ICC) la cobertura actual supera el doble de la población objetivo, establecida según dicho criterio.

Tabla 3.7. Cobertura del Programa

	Total País
Hogares Beneficiarios	88079
Criterio 1	8081
Criterio 2	17992
Criterio 3	119128
Criterio 4	39020
Criterio 5	84309
	Cobertura %
Criterio 1	1090%
Criterio 2	490%
Criterio 3	74%
Criterio 4	226%
Criterio 5	104%

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH del INE 2009 y registros administrativos del programa.

Focalización

A partir de las aproximaciones a la población objetivo referidas antes, se analiza la focalización mediante dos fuentes de información: la Encuesta Continua de Hogares del INE para el año 2009 (ECH 2009) y la información administrativa proveniente de los registros de BPS para las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad.

Para ambas fuentes se considera la eficiencia horizontal y vertical del programa. La primera mide la proporción de la población objetivo que recibe el beneficio; la segunda mide la proporción de beneficiarios que pertenece a la población objetivo. En otros términos, estas medidas indican los 2 tipos de errores que se cometen al focalizar un programa: el error de exclusión (Tipo I) y el error de inclusión (Tipo II) respectivamente. El Error Tipo I (*error de exclusión*) comprende a aquellos casos que pertenecen a la población objetivo y debiendo cobrar no lo hacen. Por su parte, el Error Tipo II (*error de inclusión*) define a quienes cobran pero no deberían hacerlo, por no pertenecer a la población objetivo.

También se presenta, para la información extraída de la ECH 2009, la distribución y participación de las Tarjetas por decil de ingreso.

Focalización según los criterios 1 a 4

La ECH del INE para el año 2009 logra captar en el entorno del 75% del total de beneficiarios del programa de tarjetas. Así, de más de 80 mil tarjetas cargadas por el programa de forma mensual, la encuesta de hogares logra captar más de 68 mil de éstas.

En la tabla 3.8 se observa que existe una estimación de unos 3000 hogares que siendo indigentes no reciben el beneficio de la tarjeta (generando un error de tipo I del 37%). El error de tipo II en este caso asume un valor de tal magnitud (92%) porque el primer escenario de población objetivo (hogares indigentes con al menos un menor) abarca en el entorno de 8 mil hogares.

Tabla 3.8. Focalización del Programa. Criterio 1

	Primer Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	380450	3005	383455
Cobra	57483	5076	62559
Totales	437933	8081	446014
Error Tipo I		37%	
Error Tipo II		92%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

En el segundo criterio, al tomar como población objetivo aquellos hogares con menores que no superan en 1,25 veces la línea de indigencia el error de tipo I se sitúa en un 39%, siendo casi 7.000 hogares que estando en la población objetivo según este criterio no tienen el beneficio. A su vez se mantiene la importante magnitud del error de tipo II (82%) en la medida que este escenario define una población objetivo de menos de 18 mil hogares.

Tabla 3.9. Focalización del Programa. Criterio 2

	Segundo Criterio (1,25 línea de indigencia)		Totales
	No	Sí	
No Cobra	376477	6978	383455
Cobra	51545	11014	62559
Totales	428022	17992	446014
Error Tipo I		39%	
Error Tipo II		82%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

El tercer criterio toma como población objetivo a todos los hogares pobres. En este caso el error de tipo I se eleva al 63%. La estimación del total de hogares pobres con menores alcanza a casi 120 mil hogares, mientras que la emisión de tarjetas se sitúa en el entorno de 85 mil. En este criterio sí adquiere relevancia el error de tipo II (cobran la tarjeta y no pertenecen a la población objetivo) que alcanza al 29%, dado que indica que más 18.000 hogares son beneficiarios del programa y no son pobres.

Tabla 3.10. Focalización del Programa. Criterio 3

	Tercer Criterio (pobreza)		Totales
	No	Sí	
No Cobra	308488	74967	383455
Cobra	18398	44161	62559
Totales	326886	119128	446014
Error Tipo I		63%	
Error Tipo II		29%	

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

En el cuarto criterio definido, el error de tipo I alcanza el 42% de los potenciales hogares objetivo (16.470 hogares que superan el umbral definido para el Índice de Carencias Críticas no son beneficiarios del programa de un total de 41.000 hogares objetivo según este criterio). A su vez el error de tipo II alcanza al 64%.

Tabla 3.11. Focalización del Programa. Criterio 4

	Cuarto Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	366985	16470	383455
Cobra	40009	22550	62559
Totales	406994	39020	446014
Error Tipo I		42%	
Error Tipo II		64%	

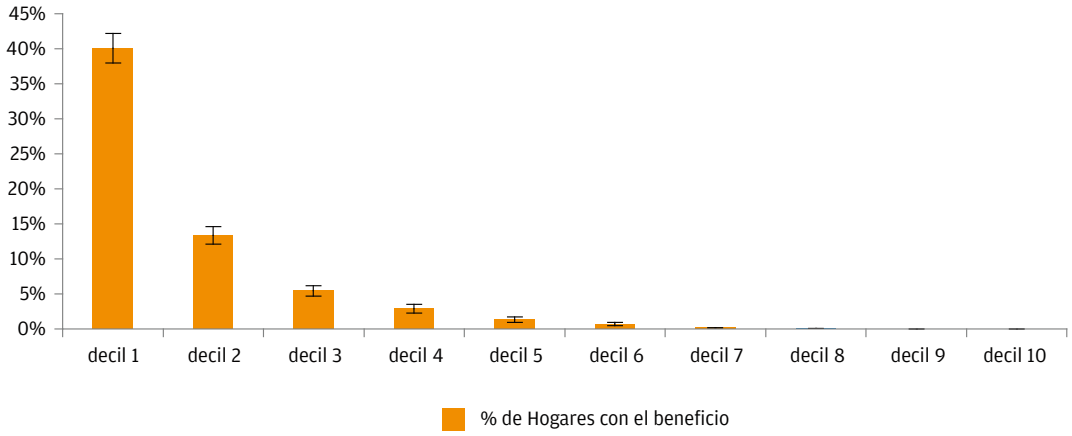
Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

Distribución por deciles de ingreso

También, a través de la ECH, nos podemos aproximar a la focalización del programa a través de la distribución de los beneficiarios según el decil de ingreso al que pertenecen. En este caso se toma la totalidad de hogares no separando a aquellos que tienen al menos un menor a partir de que se quiere observar su distribución en la totalidad de los hogares del país.

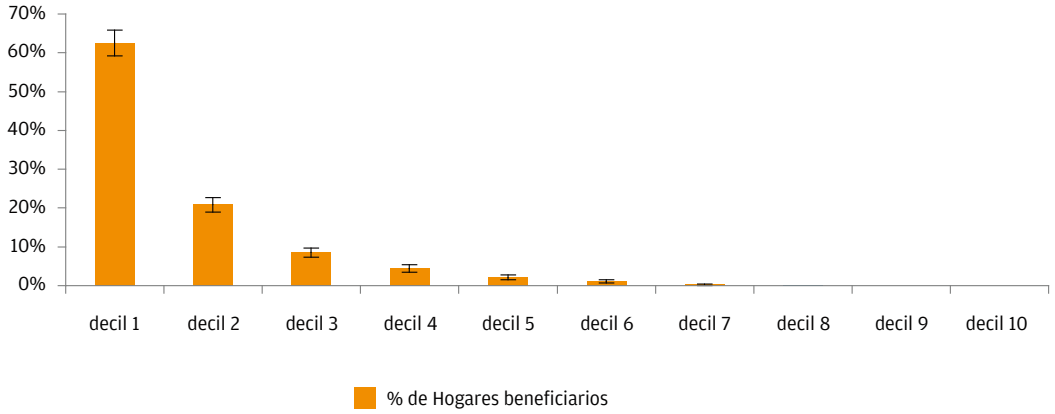
En el grafico 3.1 se presenta el porcentaje de hogares que tienen el beneficio según decil de ingreso. En el grafico 3.2 se muestra la distribución de la totalidad de hogares beneficiarios de la Tarjeta por decil de ingreso. Se presenta la estimación puntual y su respectivo intervalo de confianza. A modo de referencia, cada decil de hogares en nuestro país abarca poco más de 100 mil hogares y el decil de ingreso numero 1 son la decima parte del total de hogares del país con menores ingresos, mientras que el decil número 10 es el extremo superior.

Gráfco 3.1. Porcentaje de hogares que tienen Tarjeta Uruguay Social según decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

Gráfico 3.2. Porcentaje de hogares con el beneficio por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE.

El grafico 3.2 nos muestra que el decil 1 concentra la mayor cantidad de hogares con tarjetas, y dentro de este el 40% de los hogares son beneficiarios. También nos muestra que existen hogares con tarjetas hasta en el decil 5 y 6.

Si bien el 60% de los beneficiarios actuales se concentra en el primer decil de ingreso, se destaca que entre el 3 y el 6 decil de ingreso se acumulan más del 15% de los hogares beneficiarios.

Tabla 3.12. Focalización del Programa. Criterio 5

	Quinto Criterio		Totales
	No	Sí	
No Cobra	83809	36572	120381
Cobra	29420	48888	78308
Totales	113229	85460	198689
Error Tipo I		43%	
Error Tipo II		34%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos del programa y AFAM_PE- BPS

Focalización según el criterio V

Como se planteo al principio de este capítulo; en la transición del Panes hacia el Plan de Equidad, utilizando el Índice de Carencias Críticas (el mismo instrumento de selección que utiliza el programa AFAM-PE), se definió un umbral mayor que determina el ingreso al Programa. Este umbral supone entonces, una definición alternativa de la población objetivo de la Tarjeta Uruguay Social.

Se toma la carga realizada en diciembre de 2010, realizada con los datos administrativos de AFAM_PE correspondientes a octubre de 2010.

Una primera aclaración radica en que el total presentado no es exactamente hogares, si no que es el total de generantes de AFAM, pudiendo haber en un hogar más de un generante de AFAM (un hogar donde conviven dos madres con sus respectivos hijos, por ejemplo).

Si se considera el quinto criterio nos encontramos con un error de tipo I de un 43%, indicando que según este criterio existen unos 36 mil hogares que superando el umbral del Índice de Carencias Críticas no recibe el beneficio.

Por otro lado el error de tipo II se sitúa en el 34%, indicando un conjunto de 29 mil hogares que cobrando el beneficio se encuentran por debajo del umbral determinado para el Índice de Carencias Críticas.

Uso de la Tarjeta

A continuación se presenta información para el año 2010 referido al consumo de los hogares usuarios de la Tarjeta. Se presenta el porcentaje mensual por rubro, construido a partir de la información de consumo de las Tarjetas entre los meses de agosto a noviembre de dicho año.

Como se observa en la tabla 3.13, en noviembre del 2010 el 71% del monto otorgado por la Tarjeta es destinado a la compra de alimentos; entre éstos se destaca la compra de productos cárnicos que representa el 17% en el total del rubro alimentario. El restante 29% corresponde a artículos no alimentarios, por ejemplo: artículos de higiene personal y limpieza, útiles escolares, entre otros.

Tabla 3.13. Uso de la Tarjeta. Porcentaje de las compras según rubro

Rubro	Ago. 2010	Set. 2010	Oct. 2010	Nov. 2010
Aceite, grasa y manteca	4.5	4.7	5.0	5.1
Arroz, cereales y leguminosas	3.9	3.9	3.9	5.1
Azúcar, dulces y mermeladas	5.0	5.0	5.2	5.9
Frutas y Verduras	3.1	3.3	3.2	3.9
Lácteos	3.7	3.9	3.7	5.0
Pastas, Fideos y Harinas	4.6	4.6	4.2	6.6
Productos cárnicos	16.2	15.9	14.2	17.2
Productos panificados	5.0	5.1	5.1	5.7
Yerba, Té y Café	5.1	5.0	4.5	5.4
Otros comestibles*	16.1	16.1	17.5	11.0
Subtotal Alimentos	67.2	67.4	66.6	70.9
Artículos de higiene personal y limpieza	21.8	22.6	21.0	22.1
Pañales	1.7	1.8	1.7	2.6
Útiles escolares y juguetería	1.4	0.6	0.4	0.4
Otros no comestibles	8.0	7.6	10.4	3.9
Subtotal No Alimentos	32.8	32.6	33.4	29.1
Total general	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Registros administrativos del Programa.

* Incluye cereales, leguminosas, sal, condimentos, deshidratados, enlatados, bebidas y otros comestibles sin clasificar.

Consideraciones / Sugerencias

En virtud de los datos presentados en este capítulo se realizan algunas consideraciones respecto al diseño e instrumentación del programa.

En primer lugar, se entiende conveniente revisar y actualizar la definición de la población objetivo, al menos en relación a dos aspectos sustantivos: i) a nivel conceptual y ii) a nivel operativo.

A nivel conceptual, y como forma de diferenciarse de las restantes políticas de transferencia monetaria contemplados dentro del sistema de protección social uruguayo, el hacer explícitos sus objetivos y alcance en materia alimenticia, le sería de gran ayuda al programa tanto a la hora de evaluar sus logros, como también para poder orientar y planificar sus decisiones de implementación. En este sentido, es necesario profundizar la discusión acerca de temas como: la existencia de contraprestaciones para el caso de una transferencia alimentaria, las escalas de equivalencia; si solo es un programa para hogares con menores, entre otros.

Más allá de lo conceptual, un definición operativa de la población a la que está dirigido el programa permitiría no sólo mejorar los diferentes aspectos vinculados al problema de la focalización, si no también, orientar y dar sustento a las diversas definiciones requeridas en materia de respuesta a las nuevas solicitudes, protocolos para la baja de beneficiarios, etc.

En segundo lugar, y en acuerdo a lo planteado en los párrafos anteriores, resultan fundamentales para el programa tanto la sistematización y protocolarización de los procedimientos de alta y baja de la transferencia, así como también la actualización de la información de sus beneficiarios.

Las consideraciones realizadas resultan de mayor relevancia si se considera la posibilidad de que este programa funcione como puerta de entrada o soporte de otros beneficios y/o políticas específicas.

Asistencia a la Vejez

Presentación del programa

Asistencia a la vejez es una transferencia monetaria no contributiva dirigida a las personas entre 65 y 69 años que se encuentran en situación de pobreza extrema. Su monto es equivalente al de las pensiones por vejez.[1] Es gestionado en forma conjunta por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco de Previsión Social (BPS).

La prestación en cuestión es incompatible con la percepción de ingresos iguales o superiores al monto o transferencia que supone la misma. Quienes percibieren ingresos por un monto inferior al del beneficio, recibirán únicamente la diferencia entre ambos importes.

Para acceder al subsidio, los interesados completan un formulario de solicitud. Posteriormente se realiza una visita en la cual se relevan datos del hogar y del solicitante. A partir de esta información se calcula un Índice de Carencias Críticas[2] (ICC), cuyo valor se compara con un umbral a partir del cual el hogar es considerado vulnerable. En base a la visita se elabora también un "informe social" –de carácter cualitativo- sobre las condiciones de vida de la persona, y se analiza conjuntamente con el resultado del índice de modo de concluir sobre el acceso al beneficio.

Las personas que se encuentran en situación de calle y que cumplen con los requisitos para la obtención del subsidio pueden acceder al mismo a través del Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC)[3]; previa visita del referente del programa.

Nota metodológica

La estimación de la población objetivo se realiza en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2009. Los indicadores de producto presentados en el presente informe, corresponden a la información generada a partir de las solicitudes recibidas en el Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC) en el MIDES, y en el caso de los beneficiarios a los registros administrativos brindados por el BPS.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

En este apartado se presenta una cuantificación de la población objetivo a través de cálculos con la ECH 2009 del INE. Se considera como población objetivo a aquellas personas de 65 a 69 años que habitan en hogares en situación de extrema pobreza.

A los efectos de estimar la población pasible de ser beneficiaria, se consideran 2 escenarios. El primero considera a las personas, entre 65 y 69 años, pertenecientes a los hogares que se encuentran en el primer quintil de pobreza.

1. Subsidio otorgado por BPS para personas de 70 años y más.
2. Este índice fue elaborado por el Instituto de Economía (Universidad de la República) en convenio con el MIDES.
3. Anteriormente Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)

El segundo escenario comprende a las personas de 65 a 69 años que superan el umbral en el ICC elaborado específicamente para el programa.

Respecto a los resultados, en el primer escenario considerado la población objetivo asciende a 1321 adultos mayores; mientras que para el segundo escenario, son 1947 las personas que deberían acceder a la prestación.[4]

Tabla 4.1. Distribución de la población objetivo (Escenario 1: primer quintil de pobreza, Escenario 2: índice de carencias críticas) según región.

	Escenario 1		Escenario 2	
Región	Casos	Intervalo al 95% +-	Casos	Intervalo al 95% +-
Montevideo	484	213	863	282
Interior	837	290	1084	405
Total	1321	360	1947	494

Fuente: Elaboración propia en base a la ECH del INE 2009

En ambos escenarios hay una mayor proporción de población objetivo que reside en el interior del país. Cabe observar que las medidas utilizadas tanto para la construcción de la Línea de Pobreza (LP) como del ICC distinguen entre Montevideo e Interior.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

En la tabla 4.2 se presenta la cantidad de recursos humanos destinada al programa. Corresponde aclarar que dichos recursos son compartidos con otros programas del MIDES.

Tabla 4.2. Recursos Humanos del programa (año 2010)

Indicadores	Cantidad
RRHH del programa	
Encargado	1
Registro	4
Mapeo-georeferenciación	4
Campo	21
Supervisores de Campo	5
Crítica y supervisión	5
Digitación	2
Resolución	2
Total	**44**

Fuente: Programa Asistencia a la Vejez. Unidad de Seguimiento Operativo

4. Como puede observarse, el error estándar de la estimación es grande, por lo que no debe perderse de vista la amplitud del intervalo de confianza.

Presupuesto ejecutado

Tabla 4.3. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Asistencia a la vejez	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	154.000.000	155.488.009
En dólares corrientes	6.823.830	7.751.441
En relación al presupuesto del Mides	9,4	8,6
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	1,0

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Beneficiarios

En términos promedio se puede señalar que el programa atendió a 3103 personas en el correr de 2010.

En la tabla 4.4 se presentan la cantidad de beneficiarios en el año 2010 por departamento. Como puede observarse, a diciembre de 2010, la mayor cantidad se registra en los departamentos de Montevideo (1220); seguido de Canelones (340); Rivera (210); Cerro Largo (162) y Paysandú (156).

Tabla 4.4. Beneficiarios por departamento

Departamentos	ene-10	feb-10	mar-10	abr-10	may-10	jun-10	jul-10	ago-10	set-10	oct-10	nov-10	dic-10
Montevideo	1132	1141	1141	1153	1177	1206	1196	1214	1222	1219	1216	1220
Artigas	119	116	116	114	114	107	108	108	109	109	108	108
Canelones	359	354	354	352	354	349	350	345	344	341	341	340
Cerro Largo	176	175	176	174	171	169	168	165	163	159	155	162
Colonia	62	63	65	64	61	59	57	54	54	50	51	51
Durazno	49	48	47	46	46	46	43	44	42	41	40	39
Flores	24	20	20	19	17	17	16	13	12	12	12	14
Florida	41	43	44	41	40	37	35	33	33	33	33	32
Lavalleja	57	59	58	56	56	55	55	51	51	50	50	52
Maldonado	75	78	83	79	77	77	77	82	84	83	86	93
Paysandú	189	185	182	180	176	171	167	168	164	161	156	156
Rio Negro	57	56	56	55	53	52	54	53	53	50	50	50
Rivera	216	212	212	215	211	214	213	217	220	212	214	210
Rocha	136	137	137	135	133	131	131	132	133	132	133	129
Salto	141	135	131	128	123	127	125	130	127	125	124	126
San José	57	57	57	56	55	53	52	52	51	48	48	47
Soriano	110	106	106	103	98	95	95	93	96	90	90	90
Tacuarembó	109	107	106	104	103	100	101	101	100	99	95	92
Treinta y Tres	48	49	49	47	49	49	45	44	44	44	43	43
Total	**3157**	**3141**	**3140**	**3121**	**3114**	**3114**	**3088**	**3099**	**3102**	**3058**	**3045**	**3054**

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos.

El gráfico 4.1 permite comparar el número de beneficiarios del programa por departamento considerando dos momentos: diciembre 2009 y diciembre 2010. En ambos momentos, Montevideo y Canelones son los departamentos que presentan mayor número de beneficiarios, mientras que Flores y Florida son los que presentan menor cantidad.

Gráfico 4.1. Beneficiarios de As



Por otra parte, cabe se
tamentos han disminu
riaciones en el número
fluctuantes en el corren

Perfil de los participantes

Los datos que se prese
bases de registros adm
por sexo y región, asim
de la prestación.

En primer lugar, poden
homogénea; las mujeres

Tabla 4.5. Distribución de partic

Sexo
Varones
Mujeres
Total

Otra característica a destacar: un 32% de las personas que reciben la prestación residen en hogares de Montevideo. A su vez, del 68% de los hogares que perciben el beneficio en el interior; 58% son urbanos y un 10% rurales.[5]

En cuanto a los tipos de beneficiarios, se pueden distinguir 3, según origen: 1) beneficiarios que provienen del PANES, 2) beneficiarios no PANES que solicitaron el beneficio por cualquiera de las "puertas" de entrada (Montevideo-puerta de entrada Mides; Interior-Oficinas territoriales), 3) beneficiarios que provienen de refugios y son visitados por el equipo del PASC. Este último tipo de beneficiario, corresponde al 2% del total.

Cobertura

Si se considera la cantidad de beneficiarios en el territorio, vista en el apartado anterior, cabe considerar la cobertura bruta del programa respecto a la población objetivo estimada. En este sentido, se calcula la relación entre el número de beneficiarios y el tamaño estimado de la población objetivo para los dos escenarios presentados. Estos cálculos se realizan en base al número de beneficiarios a diciembre 2009, dado que las estimaciones de la población objetivo se efectúan a partir de ECH 2009.

En el primer caso, como ya comentamos, se toma como población objetivo en la ECH a las personas entre 65 y 69 años que pertenecen al primer quintil de hogares pobres.

Puede observarse en la siguiente tabla que según estos cálculos habría una sobrecobertura del programa (236%). A diciembre de 2009 se otorgaron 3118 transferencias, cuando el tamaño de la población objetivo estimada –al considerar este escenario- alcanza a 1321.

Al desagregar por región, la sobrecobertura presenta mayor medida en el Interior.

Tabla 4.6. Cobertura del Programa según región - Escenario 1

Región	Cantidad beneficiarios	Población objetivo	Cobertura
Montevideo	1105	484	228%
Interior	2013	837	241%
Total País	3118	1321	236%

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos del programa y cálculos con la ECH INE 2009

En segundo lugar, se estima como población objetivo a las personas que habitan en hogares cuyo ICC supera el umbral establecido por el programa. Según este escenario -presentado en la tabla 4.7- también habría sobrecobertura (160%), de acuerdo a la población objetivo aquí considerada. La magnitud de esta sobrecobertura es inferior a la registrada en el primer escenario.

Al distinguir por Montevideo e Interior, si bien ambas regiones registran una cobertura superior al 100%, el guarismo del interior (186%) se distancia en mayor medida del de Montevideo (128%) respecto al primer escenario.

5. La distinción entre hogares de Montevideo, interior urbano y áreas rurales es relevada por el encuestador en la visita.

Tabla 4.7. Cobertura del Programa según región - Escenario 2

Región	Cantidad beneficiarios	Población objetivo	Cobertura bruta
Montevideo	1105	863	128%
Interior	2013	1084	186%
Total País	3118	1947	160%

Fuente: Elaboración propia en base a registros administrativos del programa y cálculos con la ECH INE 2009

Sugerencias y consideraciones

En este apartado se plantean algunas consideraciones y sugerencias respecto a 1) el Diseño e Instrumentación del programa; 2) los Sistemas de Información con los que cuenta el mismo; 3) al estado de situación de la Evaluación y el Monitoreo.

En primer lugar, se aborda el Diseño e Instrumentación del programa. Si bien el programa tiene definido e implementado un instrumento para la selección de beneficiarios (ICC) es frecuente que, por la forma en que está elaborado este índice, no incluya personas que luego por el informe social se determine incluir como población beneficiaria. Este problema fue abordado en un trabajo elaborado por la Unidad de Seguimiento de la DINEM[6] y se entiende pertinente re-editar su discusión.

Un análisis detallado y sistemático de la información cualitativa proveniente de los informes sociales podría contribuir a agilizar y estandarizar el proceso de selección; ya sea a través de la redefinición de las dimensiones que considera el índice para seleccionar al beneficiario, o readecuando la forma de registro de las dimensiones del informe social.

En cuanto al sistema de información con que cuenta el programa, se ha podido acceder y trabajar con los registros administrativos que genera el mismo. De todas formas, podría avanzarse hacia un sistema de información y gestión más adecuado para la generación de indicadores de seguimiento del programa.

Respecto a la evaluación y el monitoreo, hasta ahora se ha realizado el seguimiento del programa centrándose básicamente en la evolución de la cantidad de beneficiarios y su caracterización. A futuro se aspira poder generar otros indicadores vinculados a la evaluación de procesos como ser cantidad de solicitudes, cantidad de visitas, tasa de rechazos (pudiendo distinguir entre rechazos por índice o informe social), entre otros.

6. Análisis preliminar del trabajo realizado para la selección de la población objetivo del programa "Asistencia a la vejez" del Plan de Equidad. Unidad de Seguimiento de Programa. MIDES, Febrero 2009.

Uruguay Integra

Presentación del programa

Edición 2009 y 2010

Uruguay Integra (UI), es un programa socioeducativo llevado adelante por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en el marco del Plan de Equidad, con el objetivo de promover la inclusión social de sectores de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social.

Puede entenderse como la continuación del componente Construyendo Rutas de Salida (CRS), presente en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), al que se le introducen una serie de modificaciones:

1. Ampliación de la población objetivo: Mientras que en CRS la población objetivo estaba definida por aquellas personas que formaron parte del PANES, en UI, la población a la cual se aspira es más amplia, incluyendo personas con distintos niveles de vulnerabilidad.
2. Participación sin prestación monetaria: Mientras que la participación en CRS era entendida como una contrapartida del ingreso ciudadano, en UI la participación es voluntaria.
3. Énfasis en la articulación con diferentes organismos: A partir del rol que juegan las instituciones –locales, regionales y nacionales-, en la consecución del programa; la articulación inter-institucional se convierte en uno de los recursos más valorados por los equipos técnicos y promovido desde el programa en sus distintas modalidades.

Por otra parte, UI incorpora en su edición 2009 diferentes modalidades de implementación, cada una con especificidades. Para el caso de 2010, las modalidades se reducen a Rural y Urbana, más allá de que se siguen implementando algunas Propuestas Locales.

Tabla 5.1. Modalidades de Uruguay Integra (2009 y 2010)

Año	Modalidad	Descripción
2009	Prórroga	Los participantes son aquellos que en el año 2008 ya estuvieron participando y que por motivos que tienen que ver con la culminación de ciertos procesos, se les ha permitido a esos grupos continuar con las actividades
2009	MEVIR	Trabaja con quienes viven en los complejos habitacionales cooperativos en el medio rural
2009	Propuestas locales	Surge como iniciativas de las Mesas Institucionales o los Coordinadores Territoriales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para la comunidad donde operan
2009	Unidos en la Acción	Ejecutada por el Ministerio de Desarrollo Social como asociado nacional, siendo una iniciativa del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2009 y 2010	Rural	Trabaja con población de centros poblados alejados de los conos urbanos
	Urbana	Trabaja en los centros urbanos

Fuente: DINEM - MIDES

Objetivo general del programa

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 coordinaron acciones para la implementación del proyecto.

Objetivos Específicos

1. Contribuir a la problematización y conocimiento de la realidad personal y social, promoviendo el desarrollo de ciudadanía mediante el reconocimiento de derechos, la expansión de la autonomía crítica y la asunción de una participación activa en la vida económica, social, cultural y política.
2. Promover el desarrollo de aptitudes y actitudes que contribuyan a la inserción laboral, comprendiendo en ello el desarrollo de la lógica matemática y del manejo de la palabra hablada y escrita, contribuyendo a mejorar las condiciones de empleabilidad.
3. Promover la integración y participación en las redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural, a la pertenencia e identificación colectiva y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad.
4. Contribuir a revertir inequidades sociales, asociadas a aspectos de género, generacionales, territoriales o geográficos.

Nota metodológica

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), en conjunto con el equipo encargado del programa Uruguay Integra, acordó el diseño para la evaluación y seguimiento de dicho programa.

Las actividades e instrumentos propuestos para la edición 2009 fueron los siguientes: 1) Encuesta panel para participantes; 2) Estrategia cualitativa; 3) Formularios electrónicos.

1. Encuesta panel para participantes. Es un mecanismo clásico de evaluación que permite comparar la situación del participante, al ingresar al programa y al egresar del mismo. Para las modalidades evaluadas se propuso una muestra representativa del total de los participantes.
2. Estrategia cualitativa. Con el fin de conocer en mayor profundidad algunos resultados, las expectativas, satisfacción y los procesos que se desencadenan en los distintos actores, se concibió una evaluación cualitativa, a través de distintas técnicas (individuales y/o colectivas). Se contemplaron distintos actores: participantes, OSC-Equipos técnicos, responsables y supervisores del programa.
3. Aplicación de formularios electrónicos. Se acordó la aplicación de una serie de formularios a efectos de poder dar cuenta del desarrollo del programa, sus participantes y la evaluación que distintos actores hacen del mismo.

Tabla 5.2. Descripción de formularios

Formulario de inscripción al programa	Permite contar con información de cada una de las personas que hayan concurrido al menos una vez al programa. En este sentido la información recabada da cuenta de los "inscriptos" y no necesariamente de los participantes reales ya que quien haya concurrido al menos en una oportunidad al programa pasan a formar parte de esta base de información. Recoge los datos personales de los participantes, a saber: nombres, apellidos, documento de identidad, sexo, edad y domicilio, así como datos referentes a la condición de actividad, atención en salud, nivel educativo, entre otros
Formulario de registro 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 información en estas dimensiones: el lugar donde se desarrollaran las actividades de los grupos de Uruguay Integra (Departamento, localidad y dirección); datos del coordinador del equipo técnico (nombres, apellidos, documento de identidad, profesión, teléfono y correo electrónico); y datos de los restantes componentes del equipo técnico (nombres, apellidos, documento de identidad, profesión).
Formulario de valoraciones sociales	Son instancias bimestrales de evaluación que realizan los supervisores técnicos de Uruguay Integra, donde evalúan el desarrollo y evolución de los grupos en función de los objetivos y requisitos del programa. Estas valoraciones constituyen un elemento central en la administración del programa, en tanto fundamentan la autorización de pago o rescisión de grupos, pero a su vez son una fuente privilegiada para la evaluación del programa.
Formulario de evaluación de los equipos técnicos	Busca identificar facilitadores y obstáculos en la intervención, planificación y/o diseño del programa, así como aspectos que supongan problemas o mejoras en relación a la experiencia de Construyendo Rutas de Salida. Asimismo es de interés conocer cómo se valora y considera el trabajo de los supervisores técnicos que el programa refuerza en esta nueva etapa.

Fuente: Informe de Evaluación de Uruguay Integra 2009 (DINEM-MIDES)

En 2010, el mecanismo utilizado para el seguimiento del programa, fue la aplicación de formularios electrónicos por parte de los distintos actores involucrados, formularios que coinciden con los aplicados en 2009.

En vista de la reiteración/verificación de los resultados encontrados en evaluaciones realizadas para ediciones anteriores del programa, se plantea para el año 2011 un estudio de trayectoria de los participantes, a efectos de dar cuenta de la sostenibilidad de resultados/efectos del programa.

Contexto

En tanto el programa no tiene una población objetivo estrictamente definida, no es posible realizar una estimación de la misma. Por lo tanto, en este apartado, se tomarán los datos de contexto presentados en el primer capítulo del informe, referido a indicadores a nivel nacional de pobreza en personas y hogares, a nivel regional y departamental.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 5.3. Recursos humanos y financieros del programa

Indicadores	2009	2010[1]
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa[2]	23	24
Responsables técnicos	3	3
Supervisores	10	11
Antropóloga	1	1
Contables	5	5
Administrativos	3	3
Abogado	1	1
Número OSC conveniantes	70	28
RRHH de las OSC conveniantes	308	138
Coordinadores	67	30
Técnicos	241	108[3]

Fuente: DINEM-MIDES

Presupuesto ejecutado

Tabla 5.4. Presupuesto ANUAL ejecutado por el programa

Uruguay Integra	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	29.146.482	12.697.080
En dólares Corrientes	1.291.498	632.979
En relación al presupuesto del Mides	1,8	0,7
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-56,4

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Cupos e Inscriptos

En este apartado, se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con los cupos generados por el programa, la cantidad de inscriptos y participantes. En relación a los cupos, el programa se propone por grupo, un mínimo de 15 personas y un máximo de 20. Por inscriptos se entiende aquellas personas para las cuales se cuenta con el formulario de inscripción aplicado al inicio del programa. Por último, se denomina participante a aquel inscripto que haya cumplido el 75% de las asistencias al programa.

1. Datos a diciembre 2010.
2. Cabe aclarar que los recursos humanos contables, administrativos y el abogado con que cuenta el programa son compartidos, esto es, trabajan a su vez para otros programas MIDES.
3. Los datos corresponden a 32 grupos de un total de 36.

Tabla 5.5. Cupos e inscriptos al programa

Indicadores	Año	
	2009	2010
Cantidad de Grupos	153	38
Modalidad prórroga	22	0
Modalidad MEVIR	3	0
Modalidad rural	31	14
Modalidad urbana	44	24
Modalidad Propuestas Locales	29	7
Modalidad Unidos en la Acción	24	0
Cupos del Programa[4]		
Cupos mínimos	1530	570
Cupos máximos	2040	760

Fuente: DINEM- MIDES

A partir de los cupos generados por el programa[5], tanto en 2009 como en 2010, se observa a nivel de inscripciones que se alcanzan las metas poblacionales que se propone, tanto a nivel general como al interior de las modalidades.

Como muestra la tabla 5.6, se constata un total de 1947 inscriptos en 2009, número que se encuentra dentro de los cupos mínimos y máximos generados, 1530 y 2040 respectivamente. Lo mismo ocurre en 2010, con 639 inscriptos de un mínimo de 570 y un máximo de 760 esperados.

Tabla 5.6. Inscriptos al programa por modalidad

Inscriptos según modalidad del programa		
MEVIR	29	0
Rural	885	215
Urbana	617	424
Unidos en la Acción (Fase 1)	149	0
Unidos en la Acción (Fase 2)	267	0
Inscriptos al programa	1947	639

Fuente: DINEM- MIDES

4. Los grupos tienen un mínimo de 15 participantes y un máximo de 20, por lo tanto, el total de cupos mínimos y máximos es el resultado de multiplicar el total de grupos por 15 o 20 respectivamente.
5. Cabe aclarar que para la estimación de los cupos no fueron consideradas las modalidades Prórroga, ya que son grupos de continúan de la edición 2008, y Propuestas Locales por tener características diferentes al resto de las modalidades no solo en la implementación, sino también en la cantidad de cupos que genera por grupo. Si bien los cupos difieren según cada propuesta local, aproximadamente se puede hablar de 1000 cupos para esta modalidad (29 grupos).

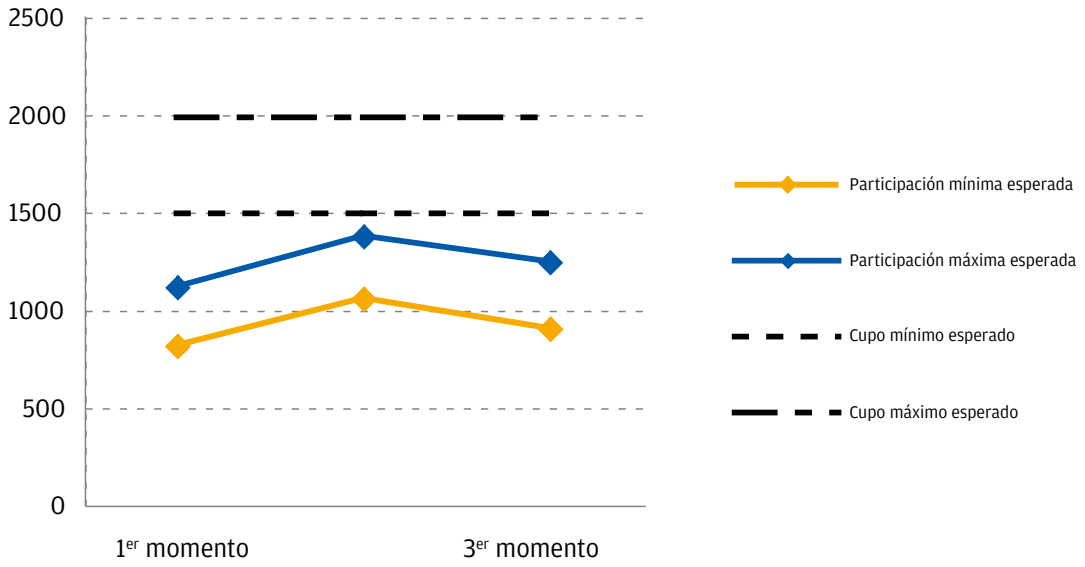
Fuente: DINEM- MIDES

grupos abiertos por el pro-
grupos están en Canelones
2010, sin embargo la mayor

érminos medios, baja cerca
que hacen los supervisores
puede percibir es una ten-
participación se encuentra
ismo, lo que demuestra una
6

me

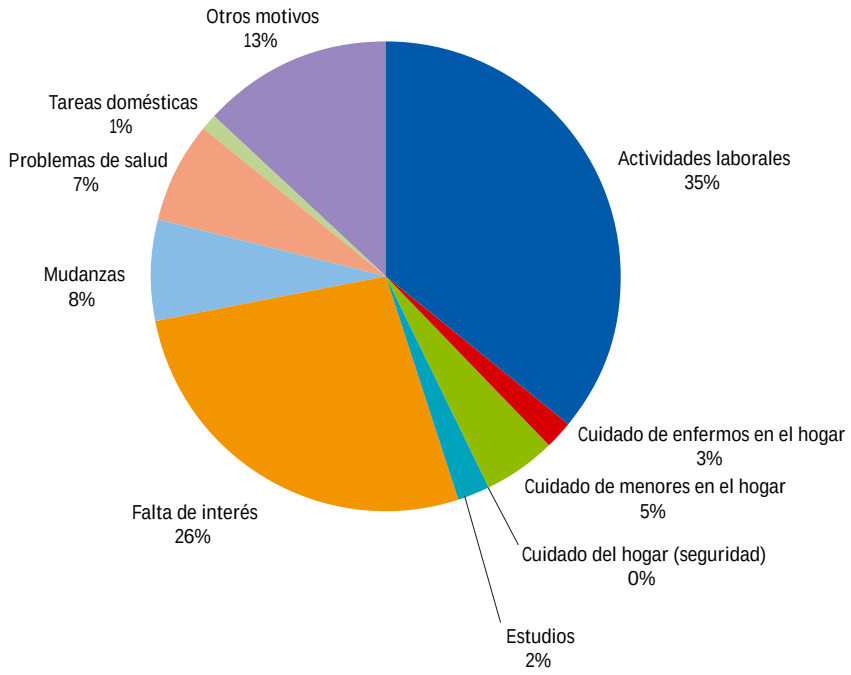
Gráfico 5.2. Variación en la participación en 2009



Fuente: DINEM-MIDES

Los principales motivos de abandono al programa son: 1) actividades laborales; 2) falta de interés; 3) mudanzas y 4) problemas de salud. (Ver gráfico 5.3)

Gráfico 5.3. Motivos de abandono (2009)



Fuente: División de Evaluación (DINEM)

En principio, surgen dos consideraciones. La primera es que uno de los motivos de abandono más señalados en ediciones anteriores era el cuidado de los hijos, motivo que en esta edición no aparece dentro de los más mencionados. Este aspecto puede estar asociado a los recursos destinados desde el programa para que los equipos técnicos puedan contratar una persona que cuide a los niños durante las actividades grupales. La segunda consideración tiene que ver con el motivo más frecuente, las actividades laborales, motivo que si bien ya ha sido señalado en ediciones anteriores, esta vez cobra más fuerza; lo que se relaciona con datos obtenidos respecto a empleabilidad y consecución de empleo. Esto es, los participantes señalan durante el transcurso del programa que se sienten mejor posicionados ante la posibilidad de conseguir un empleo.

Al mismo tiempo, se observa un 26% que abandona por falta de interés. Mediante la evaluación cualitativa se pudo constatar, que esta falta de interés, muchas veces está vinculada a las expectativas con las que inician los participantes.

En este sentido, las expectativas de los participantes al inicio del programa, si bien son difusas en términos generales, están basadas principalmente en los distintos talleres de capacitación presentados en el proceso de convocatoria (manualidades, computación, cocina económica, entre otros), a través de los folletos del MIDES y de la difusión por parte del equipo técnico. Esto hace que algunas personas esperen resultados concretos en cuanto a una inserción laboral "inmediata", lo que conlleva, en oportunidades, a que las personas pierdan interés en seguir participando del programa, cuando esto no llega a concretarse.

Perfil de los participantes (2009 y 2010)

Haciendo referencia a los participantes, y partiendo de una de las metas que se propone el programa, desde su primera edición (2008), la cual refiere a la conformación de los grupos con personas con distintos niveles de vulnerabilidad, se puede señalar lo siguiente.[7]

Tanto en 2009 como en 2010 existe una mayor proporción de participantes que no formaron parte del PANES, llegando al 69,5% y 60,7% respectivamente; a diferencia de 2008 donde la co-participación fue más equitativa.

El análisis realizado para 2008, mostró que ambas poblaciones son diferentes en términos socioeconómicos, específicamente en las dimensiones analizadas: ingresos de los hogares, condición de actividad, empleabilidad, nivel educativo, redes sociales, participación, conocimiento de derechos, entre otras. Los No-PANES están mejor posicionados en estas dimensiones respecto a los que formaron parte del PANES.

Al mismo tiempo, se llegó a la conclusión de la existencia de una clara relación entre nivel educativo, ingresos y redes sociales que tienen los participantes. En las tres dimensiones se encuentran sustanciales diferencias si miramos ambas poblaciones (Ex-PANES y No-PANES).

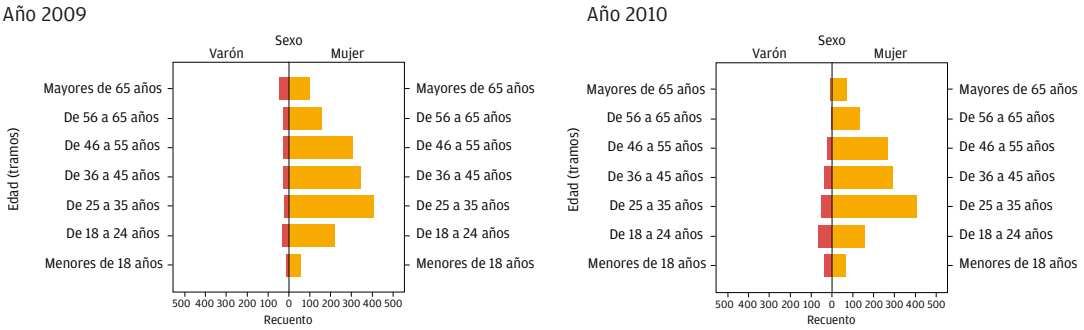
7. El indicador utilizado para poder evaluar de qué manera se produce dicha participación ha sido y es la relación entre la proporción de población Ex-PANES y No-PANES. Se espera que esta co-participación favorezca al objetivo principal del programa, la integración social.

Teniendo presente los hallazgos en 2008 y partiendo de que ambas poblaciones son diferentes en términos socioeconómicos, lo que se desprende de los datos para el 2009 y 2010, es que el programa está llegando a una población que, en términos socio-económicos, está en mejores condiciones. (Ver gráfico 5.4)

Fuente: DINEM-MIDES

Si se repara en la distribución por sexo de los participantes, se constató una clara feminización, que llega 89% en 2009 y 85% en 2010. Si se consideran informes de evaluación realizados para

Gráfico 5.5. Tramos de edad según sexo para 2009 y 2010



Fuente: DINEM-MIDES

Si se hace referencia al nivel educativo de los participantes, se observa para 2009 que cerca del 51% no supera educación primaria, y un 42% ha cursado al menos un año de educación secundaria; guarismos que son similares para el año 2010.

Tabla 5.8. Distribución de participantes por sexo

Nivel educativo	2009	2010
	%	%
Ninguno	0,2	0,0
Primaria	50,8	47,6
Secundaria	41,7	45,4
Enseñanza Técnica	4	5,7
Terciaria no universitaria	0,9	0,7
Universidad o similar	0,6	0,0
Sin dato	1,9	0,7
Total	100	100

Fuente: DINEM-MIDES

Resultados[8]

En dicho apartado se dará cuenta de los principales resultados del programa, en su edición 2009, utilizando como guía los componentes del programa, a saber: 1) desarrollo de actividades socio-educativas y de promoción social, 2) identificación de actitudes y aptitudes en torno al trabajo y/o promoción de las condiciones de empleabilidad y 3) desarrollo de actividades de vínculo social o de integración social comunitaria.

En relación al primer componente surgen aquellos indicadores que tienen que ver con el conocimiento de derechos. Lo que pudo observarse es lo siguiente: 1) los participantes comienzan el programa con un alto conocimiento de derechos; y 2) el programa tienen sus mayores efectos en los que están peor en términos de conocimientos de derechos: esto es; los que ingresan al programa con menores conocimientos de derechos, mejoran a la salida del programa.

8. Este apartado refiere solamente a los resultados obtenidos en la evaluación del programa en su edición 2009. Los datos referidos a 2010 están siendo procesados.

Con respecto al segundo componente se constata que, en términos medios, el 95% declara haber adquirido nuevas habilidades y un 67% declara haber aumentado sus posibilidades de conseguir trabajo a la salida del programa. Conjuntamente, se percibe un aumento en lo referente a las competencias útiles para el mercado de trabajo, específicamente en el conocimiento o uso de una computadora. En este sentido puede señalarse, mediante medidas resúmenes, que cerca del 40% mejora el manejo de la computadora.

Tabla 5.9. Autoevaluación sobre manejo de PC

Manejo de PC	Pre Programa	Post Programa
	Porcentaje	Porcentaje
No maneja PC	67,8	39,1
Manejo básico	24,0	37,5
Buen Manejo	8,2	23,5
Total	100,0	100,0

Fuente: DINEM-MIDES

En referencia al desarrollo de actividades de vínculo social o de integración social comunitaria, se pueden realizar las siguientes puntualizaciones. En lo que se refiere a las redes sociales se identificaron cambios sustantivos y favorables para los participantes. A partir de la co-participación de personas con distintos niveles de vulnerabilidad, se perciben efectos positivos en los más vulnerables (30% de la población beneficiaria). A la salida del programa, éstos no solo aumentan la cantidad de personas que conocen con mejores recursos, sino que el vínculo es más fuerte, más cercano, aspecto que los posiciona favorablemente a la hora de acceder a determinadas oportunidades, o bien, de generar mayor bienestar.

Otro de los resultados más visibles del programa tuvo que ver con **el nivel subjetivo**. La mejora en los indicadores de **autoestima**, la confianza en sí mismos, la **auto-valoración** como sujetos de derechos, son algunos de los cambios que surgieron a lo largo del programa.

Tabla 5.10. Autoestima

Autoestima	Pre programa (%)		Post Programa (%)	
	Sí	No	Sí	No
Son consideradas sus opiniones a nivel familiar	71,5	28,5	77,4	22,6
Son consideradas sus opiniones por sus amigos	65,1	34,9	75,3	24,7
Son consideradas sus opiniones a nivel de vecinos	39,8	60,2	41,9	58,1
Percepción de auto-discriminación	10,7	89,3	7,4	92,6
Percepción de discriminación	9,2	90,8	7,8	92,2

Fuente: DINEM-MIDES

Estos avances no son propios del programa Uruguay Integra, sino que parecen ser común a muchos de los programas MIDES, al menos aquellos evaluados hasta el momento: Trabajo por Uruguay; Construyendo Rutas de Salida; En el país de Varela, Yo sí puedo; entre otros.

De aquí la importancia que cobra la evaluación de la sostenibilidad de estos resultados, así como los efectos que conllevan estas "ganancias", en otras dimensiones de la vida de los participantes, aspecto incluido en la planificación 2011 de la DINEM.

Consideraciones / Sugerencias

De acuerdo a las evaluaciones que se vienen desarrollando en UI, así como el vínculo mantenido con los responsables del programa, en el siguiente apartado se pretende dar cuenta de algunas falencias y fortalezas que se identifican en el programa en torno a dos dimensiones centrales: 1.Diseño e instrumentación; y 2.Producción de Información. Dimensiones que claramente hacen a la viabilidad y confiabilidad de la evaluación del mismo.

Se realizan, al mismo tiempo, sugerencias y recomendaciones a efectos de aportar a una (re)discusión del programa.

En primer lugar, en lo que tiene que ver con el propio **diseño del programa** se observa:

1. En lo concerniente a la composición de la población beneficiaria, el cierre del PANES y la ausencia de una estrategia alternativa para la focalización genera en el programa una dificultad para el acceso a la población más vulnerable. Mientras en CRS se tenía un dispositivo claro de selección ya que la participación era como contrapartida al ingreso ciudadano, en UI, la participación pasa a ser voluntaria lo que genera inconvenientes en la convocatoria.
2. Con la intención de seguir abordando los problemas vinculados a la exclusión social, y tomando en cuenta que el programa tiene sus mayores efectos en la población más vulnerable, podría ser de utilidad para el mismo realizar una actualización del diseño, vinculándolo esta vez al Plan de equidad. En este sentido, en 2010, la iniciativa de convocar a la población beneficiaria de la Tarjeta Uruguay Social mostró avances en esta dirección, los cuales podrían consolidarse a través de su incorporación formal al diseño.
3. Por otra parte, otro de los aspectos que surgen en cuanto al diseño tiene que ver con los cupos que se propone el programa. Se observa que si bien se cubren los cupos iniciales en términos de inscriptos, la participación supone el abandono del 30%, por lo cual apenas se cubren los cupos mínimos estipulados. Aspecto que viene vinculado a los anteriores, en tanto, implica una revisión del propio diseño y la propia implementación en los distintos planes. Posiblemente sea conveniente rever este aspecto y estipular metas poblacionales acordes a la propia implementación del programa.
4. Siguiendo con la población a la que se está llegando, cabe reflexionar sobre uno de los objetivos específicos del programa, que pretende revertir inequidades, entre ellas aquellas referidas al género. Cabe re-pensar si el trabajo sobre la problemática de género, en tanto ésta es relacional y supone representaciones recíprocas sobre los roles que ocupa cada uno, no vería sus efectos fortalecidos con una mayor participación de varones (hoy cercana al 10%).
5. Por último, si se repara en algunos de los hallazgos de la evaluación cualitativa en 2009, una de las variables que juega a favor en la implementación del programa, es la apropiación de los objetivos por parte de los equipos técnicos que lo implementan. En este sentido, si bien los equipos que tienen experiencia previa en programas MIDES corren con cierta ventaja, la amplitud y lo difuso de los objetivos hace que no todos comprendan e interpreten el espíritu del programa, y a su vez, que muchas de las interpretaciones corran el riesgo de no alinearse con lo que UI se propone. Posiblemente sea necesario, no solo una revisión de los objetivos, sino mayor capacitación/seguimiento de los encargados de implementar el programa y trabajar para sus propósitos.

En cuanto a la revisión del diseño, Uruguay Integra es uno de los programas que viene trabajando en el marco del Protocolo de Programas Sociales, acción desarrollada en conjunto con la Dirección de Política Social; que nace originalmente en el marco de trabajo y cooperación con AGEV (OPP) y el MEF.

En lo que hace a la **producción de Información**, el programa tiene actualmente un sistema de registro que permite realizar un seguimiento del mismo, no solo en términos de cobertura, sino en relación al perfil de población a la que llega. Asimismo, cuenta con diversas herramientas que permiten captar la voz y mirada de los distintos actores involucrados y concomitantemente conocerse en ejecución en distintos aspectos que hacen a su implementación.

Las revisiones en el propio diseño del programa, y la paulatina incorporación al Protocolo de Programas Sociales, sumado al sistema de registro instalado y desarrollado desde la primera edición del programa, hacen viable un seguimiento y evaluación del mismo; al mismo tiempo que permiten la confiabilidad de los datos y resultados obtenidos en los informes (intermedios y finales) desarrollados hasta el momento.

Programa de Atención a los Sin Techo

Presentación del programa

El Programa de Atención a los Sin Techo (PAST), es llevado adelante por el MIDES, desde el año 2005, por parte de la División de Atención a Colectivos y Población Vulnerable de la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e inclusión Social (DINACIS), dirección que se reconfigura a partir de 2010 en la Dirección de Integración Social (DINIS).

Tiene como objetivo contribuir a la reinserción socio-cultural y laboral de las personas y familias en situación de calle. Se ofrece a estos ciudadanos y ciudadanas un refugio para descansar, además de cena y desayuno, cama, ropa y posibilidad de ducharse. Asimismo, se busca proveer de soluciones habitacionales transitorias y contribuir a que estas personas transiten rutas de salida efectivas y sustentables.

Se trabaja en forma coordinada desde la comisión interinstitucional conformada por la Intendencia Municipal de Montevideo, el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Salud Pública, Banco de Previsión Social, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Alimentación, Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, Junta Nacional de Drogas y el Ministerio de Desarrollo Social.

Actualmente, el programa se encuentra en revisión, realizando cambios en su propio diseño, y en sus objetivos, así como en la conformación del equipo coordinador y responsable del mismo. A partir de dicha reconfiguración el programa pasa a denominarse Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle. (PASC)

Tabla 6.1. Listado de Refugios PAST (2009 - 2010)[1]

Departamento	Organismo/OSC	Población	Tipo	Modelo de atención
Montevideo	Cooperativa A Redoblar	Hombres	Individuales	Nocturno
Montevideo	San Vicente de Paul	Hombres jóvenes	Individuales	Nocturno
Montevideo	Factor Solidaridad	Hombres crónicos	Individuales	Nocturno
Montevideo	Factor Solidaridad	Mixtos	Individuales	24 horas
Montevideo	Otras manos	Hombres	Individuales	Nocturno
Montevideo	Otras manos	Mujeres con niños	Familiares	Nocturno
Montevideo	CIPFE	Familias	Familiares	Nocturno
Montevideo	CIPFE	Mujeres	Individuales	Nocturno
Montevideo	Pablo VI	Mujeres con niños	Familiares	Nocturno
Montevideo	Promoción Humana de Quebracho	Mujeres con niños	Familiares	Nocturno
Montevideo	Promoción Humana de Quebracho	Mujeres con niños	Familiares	Medio camino
Montevideo	Iglesia Anglicana del Uruguay	Hombres	Individuales	Medio camino
Montevideo	Padre Alberto Hurtado	Mixto. Mayores de 60	Individuales	24 horas
Montevideo	Cotolengo Don Orione	Mixto. Crónicos	Individuales	24 horas
Canelones	IMC	Mixtos	Individuales	Nocturno
Canelones	IMC	Mixtos	Individuales	Nocturno
Maldonado	Educación Solidaria	Mixtos	Individuales	Nocturno
Paysandú	CIPFE	Mixtos	Individuales	Nocturno
San José	Factor Solidaridad	Mixtos	Individuales	Nocturno

Fuente: Programa Atención a los Sin Techo (PAST)

Nota metodológica

La forma de poder ingresar a la Red del PAST, determina que todos los usuarios ingresen inicialmente a Puerta de Entrada, unidad de carácter administrativo, gestionada en 2009 y 2010 por la OSC Centro DIES. Puerta de Entrada se encarga de registrar, evaluar y derivar a los potenciales usuarios de la Red de Refugios según su perfil.

Si bien existen distintos modelos de atención, así como población a la que se atiende (Ver tabla 6.1): Refugios Nocturnos; 24 horas y de Medio Camino, los registros llevados adelante por Puerta de Entrada distinguen entre refugios individuales destinados a personas solas mayores de 18 años, y Refugios Familiares, destinados a adultos con niños.

Los datos que se presentan a continuación pertenecen al departamento de Montevideo y fueron elaborados con una sola fuente de registro (Puerta de Entrada) comprendiendo el período enero a noviembre de 2010.

Cabe aclarar que no se cuenta con información sistematizada proveniente de los refugios, lo cual impide conocer cuál es la dinámica de la participación de los usuarios del PAST, y la disponibilidad de cupos (camas) en los refugios.

1. A partir de la reconfiguración del PAST, en 2011 el Programa de Atención a las Personas en Situación de Calle (PASC) incluye a diferencia de 2010 los centros diurnos, uno para personas con trastornos psiquiátricos y otro (Cecrece), que asiste a mujeres con niños y asegura que niñas y niños participen de diferentes servicios educativos y sociales. A su vez, se suman las Casas Asistidas: "Chimborazo" y "Casavalle" con 8 y 12 cupos respectivamente; y el centro Tarará-Prado.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Poco se sabe de las personas en situación de calle, sin embargo, dos iniciativas llevadas adelante por el MIDES, permiten contar con algunos indicadores de contexto:

1. **Una primera iniciativa en 2006,** a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) que incluyó un conteo de personas en situación de calle y un censo a los usuarios en refugios de Montevideo.
   El conteo consistió en una inspección visual, en porciones territoriales exactas en el departamento de Montevideo, y en un momento determinado del tiempo (una sola noche); y se identificaron un total de 320 personas en situación de calle.
   El censo consistió en la aplicación de un formulario a personas en refugios. Se aplicó a un total de 419 personas mayores de 18 años.
2. **La segunda iniciativa** fue realizada en el marco del PAST entre Abril y Mayo de 2010, a cargo de la Brigada de calle.[2] Se llevó adelante un conteo de personas en situación de calle en la ciudad de Montevideo.
   El total de avistamientos fue de 580 personas, de las cuales 328 personas accedieron a la aplicación de un cuestionario.

A continuación se presentan algunos indicadores que surgen de la información de los dos conteos realizados, 2006 y 2010, así como del censo realizado en 2006.

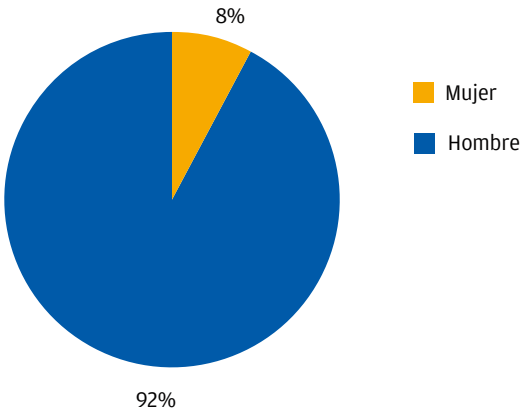
Conteo 2006

Si se hace referencia al conteo realizado en 2006, el gráfico 6.1 muestra aquellos lugares donde se registraron mayor cantidad de gente en calle. Claramente, se observa la mayor concentración en los alrededores del eje de 18 de Julio desde el Centro a Tres Cruces; seguido a la zona del Parque Rodó y parte de Pocitos. Por último, se observa también una concentración menor en la Unión.

Si se considera la distribución por sexo en las personas en situación de calle, se observa un predominio de los varones con el 89%, frente a un 11% de mujeres.

Tabla 6.2. Sexo de personas en situación de calle

Gráfico 6.2. Distribución de personas en situación de calle según sexo (conteo 2010)



Fuente: Informe de Intervención Brigada de Calles. Abril- Mayo 2010 (1era. Etapa de Captación) - PAST

Si se consideran únicamente los avistamientos (252 personas), existe un 25% de los casos en donde no se pudo identificar el sexo, el 70% son varones frente a un 5% mujeres. Cabe señalar que los motivos de los avistamientos responden a personas que se encontraban pernoctando, seguido de aquellos que no quisieron brindarnos sus datos.

En cuanto a la edad, se pudo observar, al igual que en 2006, que la mayor proporción se concentra en las edades adultas (31–55 años) y jóvenes (de 18 a 29 años).

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos Humanos

Tabla 6.4. Recursos del programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	28	28
Responsable	1	1
Equipo Coordinador (OSC CEPES)	5	5
Equipo móvil (OSC PLEMMU)	8	8
Brigada de calle (OSC Padre Hurtado)	8	8
Puerta de entrada (OSC Centro DIES)	6	6
Número OSC conveniantes	11	11
RRHH de las OSC conveniantes		
Técnicos	35	35
Cantidad de refugios	19	19
Montevideo	14	14
Interior	5	5
Cantidad de refugios según modalidad de atención		
Nocturnos	14	14
24 horas	3	3
Medio camino	2	2

Fuente: Programa de Atención a los Sin Techo (PAST)

Presupuesto ejecutado

Tabla 6.5. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Programa de Atención a los Sin Techo	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	41.090.200	40.025.746
En dólares corrientes	1.820.731	1.995.377
En relación con el presupuesto del MIDES	2,5	2,2
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-2,6

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Cupos

En primer lugar se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con los cupos generados por el programa, así como la cantidad de cupos según modelo de atención y tipo de población.

Tabla 6.6. Cupos (camas) del programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
Cupos (Camas)	710	710
Montevideo	560	560
Interior	150	150
Cupos según modelo de atención		
Nocturnos	590	590
24 horas	90	90
Medio camino	30	30
Cupos según población		
Hombres	125	125
Hombres jóvenes	50	50
Hombres crónicos	40	40
Mujeres	50	50
Mujeres con niños	155	155
Mixtos	180	180
Mixtos. Mayores de 60	30	30
Mixto. Crónicos	30	30
Familias	50	50

Fuente: Programa Atención a los Sin Techo (PAST)

Ingresos y derivaciones (2010)

En este apartado se analizan los ingresos, reingresos y total de registros en Puerta de Entrada y derivados a los refugios del PAST del departamento de Montevideo.

Ingreso: Se considera ingreso a cada una de las personas que asiste a Puerta de Entrada a solicitar un refugio.
Reingreso: Se define como reingreso cuando una persona tiene más de un registro.
Registros: Es el total de los ingresos y reingresos.

Dado que el sistema de registros del programa no cuenta con las fechas de egresos de los usuarios (información que debería ser enviada por cada refugio a Puerta de Entrada), no es posible conocer el tiempo de permanencia de los usuarios en un refugio.

En este informe se optó por contabilizar únicamente los ingresos, dado que se aproxima a la cantidad de usuarios[6] que utilizaron el Programa.

Es así, que como muestra la siguiente tabla, en el período enero a noviembre de 2010 se realizaron un total de 1903 registros, de los cuales 1590 corresponden a ingresos (estos datos incluyen Refugios individuales y Familiares). Se observa que los meses de menor demanda son Octubre y Noviembre, siendo en el resto del año más fluctuante.

Tabla 6.7. Ingreso y reingresos (Montevideo, Enero - Noviembre 2010)

Mes	Ingresos	Reingresos	Total de registros
Enero	124	27	151
Febrero	99	51	150
Marzo	149	52	201
Abril	202	54	256
Mayo	136	41	177
Junio	184	27	211
Julio	208	17	225
Agosto	160	11	171
Setiembre	196	25	221
Octubre	64	7	71
Noviembre	68	1	69
Total	1590	313	1903

Fuente: DINEM-MIDES

Si se consideran los ingresos según tipo de refugios, se observa que de los 1590 ingresos, 973 fueron derivados a Refugios Individuales y 617 a Refugios Familiares.

Perfil de Ingresos a refugios

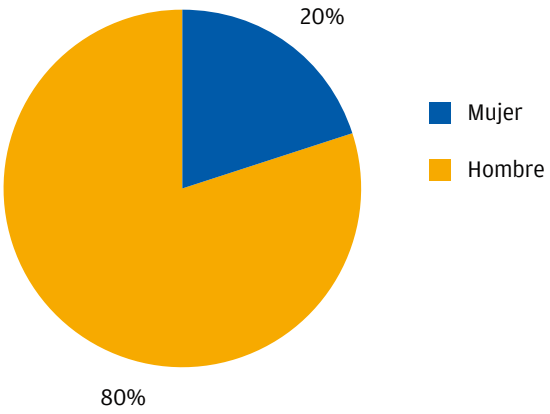
Personas derivadas a Refugios Individuales

De las 973 personas derivadas a refugios individuales; un 18% reingresan a Puerta de entrada para nuevamente solicitar ingresar a un refugio.

6. Se considera usuario, siempre bajo el supuesto que una vez registrado en puerta de Entrada, es derivado a un refugio y efectivamente hace uso del mismo.

Si se hace referencia a la distribución por sexo, como muestra el siguiente gráfico, se observa un fuerte predominio de varones (774), constituyendo cerca de 80% de los usuarios; frente a 199 mujeres representando el 20%.

Gráfco 6.3. Ingresos a refugios individuales según sexo (2010)

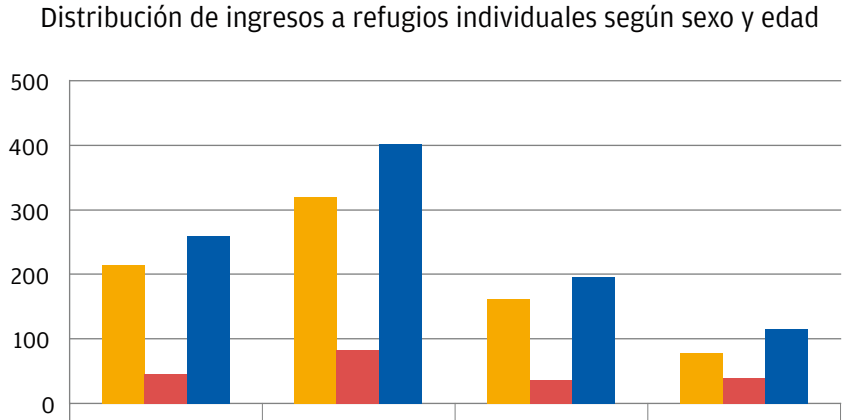


Fuente: DINEM-MIDES

A continuación se muestra la distribución de los ingresos en los Refugios Individuales, según tramos de edad y sexo. Tanto en el caso de los varones como de las mujeres, el mayor porcentaje se ubica en el tramo de 31 a 50 años, seguido del de 18 a 30 años.

Si se observa la distribución por sexo al interior de cada tramo, el de mayores de 65 años es el que presenta menor diferente entre varones y mujeres; mientras que en los demás tramos los varones representan el 80%.

Gráfco 6.4. Distribución de ingresos en refugios individuales según sexo y edad (2010)[7]



	18 a 30	31 a 50	51 a 64	Mayores de 65
Varón	214	320	160	76
Mujer	45	80	36	38
Total	259	400	196	114

Fuente: DINEM-MIDES

7. Se tienen 4 datos perdidos en la variable edad.

En lo que refiere al nivel educativo, puede verse que el 49% cursó al menos un año de primaria, y el 39% algún año de secundaria. Por otra parte, cerca de un 8% señala tener enseñanza técnica.

Tabla 6.8. Nivel educativo de personas en refugios individuales

Nivel educativo	Casos	%	% válido
Preescolar	3	0,3	0,4
Primaria (Escuela)	416	42,8	48,9
Secundaria (Liceo)	332	34,1	39,0
Enseñanza técnica (UTU)	66	6,8	7,8
UTU con secundaria primer ciclo (hasta tercer año)	1	0,1	0,1
UTU con primaria completa	12	1,2	1,4
Magisterio o profesorado (IPA)	3	0,3	0,4
Universidad	17	1,7	2,0
Sub-total	851	87,5	100,0
Datos perdidos	123	12,5	
Total	**973**	**100,0**	

Fuente: DINEM-MIDES

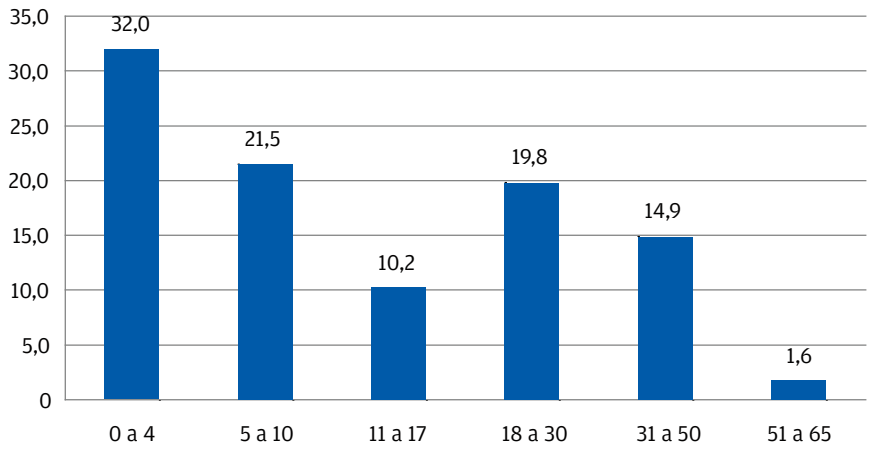
Personas derivadas a refugios familiares

Finalmente, a los efectos de complementar el análisis del programa PAST, se presentan algunos datos sobre adultos con niños que utilizaron los refugios en el período mencionado.

Como se mostró en el primer apartado del Programa los ingresos a Refugios Familiares fuero 617, y un total 717 registros.

Si se considera la edad de los usuarios, el 63% son menores de 18 años, y dentro de ese tramo etario más del 84% son niños menores de 10 años, existiendo además una fuerte concentración en el tramo de 0 a 4 años.

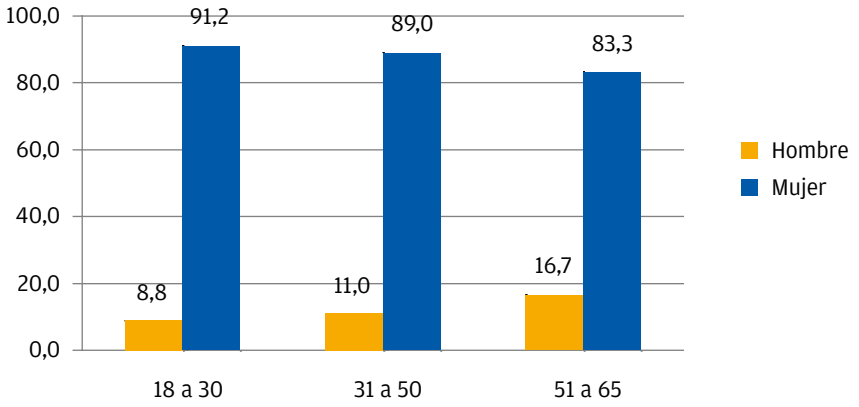
Gráfico 6.5. Ingresos a refugios familiares según tramos de edad (2010)



Fuente: DINEM-MIDES

Cerca del 90% de los jefes de hogar son mujeres, frente a un 10% de varones. Si se analiza por tramos de edad, no se encuentran diferencias significativas por sexo, si bien se puede apreciar que el tramo de 18 a 30 años es el que presenta mayor proporción de mujeres; y en el caso de los varones la mayor proporción se encuentra en el tramo de 51 a 65 años.

Gráfco 6.6. Distribución de los jefes de hogar según sexo (2010)



Fuente: DINEM-MIDES

Sugerencias y recomendaciones

En primer lugar, cabe realizar algunas consideraciones respecto al diseño e instrumentación del programa.

Al momento de realizar este informe, no hay documentos oficiales que den cuenta de una actualización y revisión del diseño, en cuanto a los objetivos que persigue, su población objetivo y las metas anuales que se propone.[8]

En este sentido, el programa a finales de 2010 realiza una serie de modificaciones orientadas a una reconfiguración del mismo. En primer lugar, hubo cambios en los recursos humanos, en tanto se conforma un nuevo grupo coordinador del proyecto. Asimismo, desde principios de 2011, se viene trabajando en el marco del Protocolo de Programas Sociales. El programa trabaja en la elaboración de un documento donde se sintetizan y se ponen de manifiesto los lineamientos del programa, comenzando una etapa de revisión.

Por otra parte, en términos de producción de información, el programa tiene importantes dificultades, no solo en la forma de registro y sistematización, sino que además no cuenta con un sistema de registro que permita una "comunicación" entre/intra refugios, y a su vez con puerta de entrada.

8. Los documentos disponibles son aquellos elaborados para sus primeras implementaciones del programa en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

En este sentido, como ya ha sido señalado, la ausencia de información proveniente directamente de los refugios presenta serias dificultades al momento de identificar a las personas que participan en el programa y el tiempo de permanencia en él.

Se considera importante que el programa pueda implementar un sistema de registro que permita la circulación fluida entre Puerta de Entrada y los refugios. Para ello, los refugios deberían contar con la infraestructura necesaria. Sin duda, este sistema, no solo facilitaría la implementación del programa propiamente dicha, sino que haría posible hacer un seguimiento del mismo.

Si bien se ha realizado el seguimiento del programa en los primeros años de implementación, en el marco del PANES, los datos han sido parciales y no se ha podido contar con datos referentes a los refugios y a la circulación de las personas que capta el programa.

A partir de la reconfiguración del PAST, se viene trabajando en la elaboración de un formulario para realizar un diagnóstico exhaustivo de todos los centros que trabajan con personas en situación de calle. El mismo será insumo para comenzar con la elaboración de un diseño que permita realizar el seguimiento y la evaluación del programa en esta nueva etapa. En esta línea, existe un proyecto para implementar un nuevo sistema integrado de registro de la información, que permitirá que el programa se incluya en un sistema de registro general del MIDES.

En el País de Varela, Yo Sí Puedo

Presentación del programa

Edición 2009 y 2010

En el país de Varela, Yo sí puedo (YSP), es un programa de alfabetización de adultos –de origen cubano–, implementado por el MIDES[1] y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)[2], que han trabajado inicialmente, en su etapa piloto, con población del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)[3]. Dirigido a personas mayores de 18 años que no asistieron a un centro de enseñanza formal (analfabetos puros) o bien que habiendo concurrido a las etapas iniciales de educación primaria pueden considerarse como analfabetos funcionales.

En base a consideraciones y demandas referentes a la necesidad de ampliar la población objetivo, luego de la etapa piloto, se decidió incluir a personas más jóvenes y no necesariamente que hayan formado parte del PANES. Así, en 2010, la población se dirige a mayores de 14 años, sin haber culminado tercer año de primaria.[4]

El programa trabaja con un método de asociación de números y letras, y utiliza como recurso pedagógico medios audiovisuales. En Uruguay, en la coordinación entre el MIDES y la ANEP, el programa de origen cubano y de amplia difusión a nivel mundial, ha sido contextualizado y adaptado al país.

El objetivo del programa es que los educandos alcancen conocimientos básicos en la adquisición de habilidades y destrezas en el manejo de las letras y los números. Concomitantemente se propone con carácter integrador y multidimensional, esperando que su acción favorezca transformaciones de orden familiar y social.

Como objetivos específicos se propone:

1. Universalizar y profundizar la tarea alfabetizadora como forma de desarrollo personal y colectivo.
2. Mejorar las posibilidades de inserción laboral de quienes se alfabetizan.
3. Promover el desarrollo de potencialidades y saberes de cada persona mediante la estimulación de la autoestima.

1. La Dirección responsable del programa es la Dirección Nacional de Integración Social (DINIS), anteriormente lo era la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (DINASIS).
2. La contraparte ANEP al programa, es la Dirección Sectorial de Educación de Adultos.
3. En la etapa piloto la población se seleccionaba entre los beneficiarios del PANES, a quienes se los convoca al programa a modo de contrapartida del Ingreso Ciudadano.
4. Cabe aclarar que de acuerdo al programa, dicha definición surge de manera operativa para aproximarse a las personas analfabetas, en el entendido que es entre aquellas que no superan tercer año de primaria donde se encuentra el mayor número de analfabetos.

Nota metodológica

En 2009, no hubo evaluación y seguimiento del programa por parte de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

La forma de inscripción o primer acercamiento a YSP era a partir de un formulario, el cual podía ser completado en el Centro de Atención a Situaciones Criticas (CENASC) en el edificio central del MIDES y en las distintas oficinas territoriales en el resto del país, donde los interesados se acercaban y un funcionario completaba el formulario en la página Web del Mides.

Para el 2010, la DINEM, en conjunto con el equipo de la DINIS encargado del programa, acuerda un diseño para la evaluación y seguimiento del mismo.

Los instrumentos propuestos fueron el llenado de distintos formularios por parte de los maestros participantes del programa, unos utilizados al comienzo del programa y otros para ser implementados en la culminación del mismo. Para el llenado de los formularios se utilizaron dos formas, unos a través de la pagina Web del Mides y otros en el formato de planillas Excel enviadas por correo a los maestros. (Ver tabla 7.1)

Tabla 7.1. Descripción de formularios (2010)

Formulario de diagnóstico de los alumnos	El formulario recoge datos personales de los participantes como ser sexo, edad, situación laboral, pero a su vez el maestro realiza un diagnostico de los participantes el cual no solo aspira a conocer aspectos referidos al nivel académico de los mismos, sino también ver si existen dificultades sensoriales, motrices e intelectuales las cuales pueden ser un factor condicionante para el futuro avance o no de los participantes dentro del programa.
Formulario de registro de maestros y grupo	Comprende dos partes, una primera donde se recaba información general de los maestros, como ser edad, si es la primera vez que participa en el programa, si tiene experiencia en haber participado en otros cursos de educación para adultos, etc. Una segunda parte comprendida por el formulario de registro de Grupo, tiene como objetivo puntualizar información general del mismo a ser días y horarios clases, etc.
Formulario de seguimiento	Uno de los objetivos es poder detectar en el transcurso del programa alguna dificultad, por ejemplo la no concurrencia de los alumnos al curso, conocer los motivos, entre otros.
Formulario de evaluación del grupo	Apunta a conocer como se dieron los distintos procesos grupales e individuales durante el programa, cómo ser la relación maestro-alumno, funcionamiento al interior del grupo, la permanencia de los participantes en el programa, entre otros.
Formulario de evaluación del programa	Apunta a evaluar, por un lado, la metodología aplicada en la implementación del programa, y por otro, cómo fue la relación con la Comisión Técnica del Mides, ANEP, OTES, en lo que se refiere a celeridad o no de las respuestas ante distintos problemas o consultas, como también cómo fue el acompañamiento por parte de ellos en el transcurso del programa. Por último tiene un bloque de evaluación de los distintos formularios ya aplicados en la aper[illegible] los cursos.
Formulario de autoevaluación del docente	Busca conocer principalmente en qué medida el pasaje por el programa repercutió en su formación profesional como también en los aspectos personales. Por otra parte, se les pregunta a los maestros qué fue lo que priorizó más durante el curso, si aspectos relacionados a la lecto-escritura, cultura en general, lo social u otras áreas del conocimiento.
Formulario de evaluación del alumno	Tiene por objetivo conocer distintos aspectos de los participantes luego de su participación en Yo, si puedo, dichos aspectos no se relacionan únicamente con los avances a nivel académico sino también a nivel personal.

Fuente: Informe de Evaluación del programa En el país de Varela, Yo, sí puedo (DINEM - MIDES)

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

En este apartado se presenta una cuantificación y caracterización de la población objetivo a través de cálculos con la ECH 2009 del INE. Se presentan dos criterios, el primero tomando en cuenta aquellas personas mayores de 14 años que no hayan superado 3er año de primaria; y el segundo, en tanto el programa está dirigido a personas analfabetas, se acota únicamente a aquellas personas mayores de 14 años que declaran no saber leer ni escribir.

La tabla 7.2 muestra la cantidad de personas por departamento, teniendo en cuenta los criterios planteados en el párrafo anterior. Como puede observarse, si se consideran aquellos que declaran no saber leer ni escribir (criterio 2); la población objetivo baja notoriamente (de 6,7% a 1,8%). Al mismo tiempo, si se repara en el primer criterio, la proporción mayor se encuentra en Rivera y Tacuarembó, seguido de Cerro Largo. En el caso del criterio 2, los departamentos con mayor cantidad de personas pertenecientes a la población objetivo son Cerro Largo, seguido de Rivera y Tacuarembó.

Tabla 7.2. Cantidad de personas por departamento según CRITERIO

Departamento	Criterio 1		Criterio 2	
	Casos	%	Casos	%
Montevideo	45275	4,5	10581	1,1
Artigas	4657	8,8	1911	3,6
Canelones	23604	6,9	5403	1,6
Cerro Largo	7118	11,5	2708	4,4
Colonia	5463	6,3	1884	2,2
Durazno	3771	9,6	1273	3,2
Flores	1350	7,5	233	1,3
Florida	5483	10,4	1288	2,4
Lavalleja	3751	9,0	1162	2,8
Maldonado	4909	4,8	1250	1,2
Paysandú	5827	7,7	1778	2,3
Río Negro	3604	10,1	1112	3,1
Rivera	8881	11,9	3011	4,0
Rocha	4992	10,3	1474	3,0
Salto	7377	8,9	2228	2,7
San José	6117	8,2	1521	2,0
Soriano	4976	8,4	1120	1,9
Tacuarembó	7272	11,9	2412	3,9
Treinta y Tres	2379	8,8	469	1,7
Total	156806	6,7	42818	1,8

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE. (DINEM - MIDES)

Caracterización de la población objetivo

Según edad y sexo[5]

De acuerdo a los criterios planteados, se presenta una caracterización de la población objetivo contemplando sexo y edad.

Si se observa la distribución por sexo, según el primer criterio hay una leve prevalencia de mujeres, mientras que en el segundo criterio, hay una mayor proporción de varones, los que representan el 57% del total.

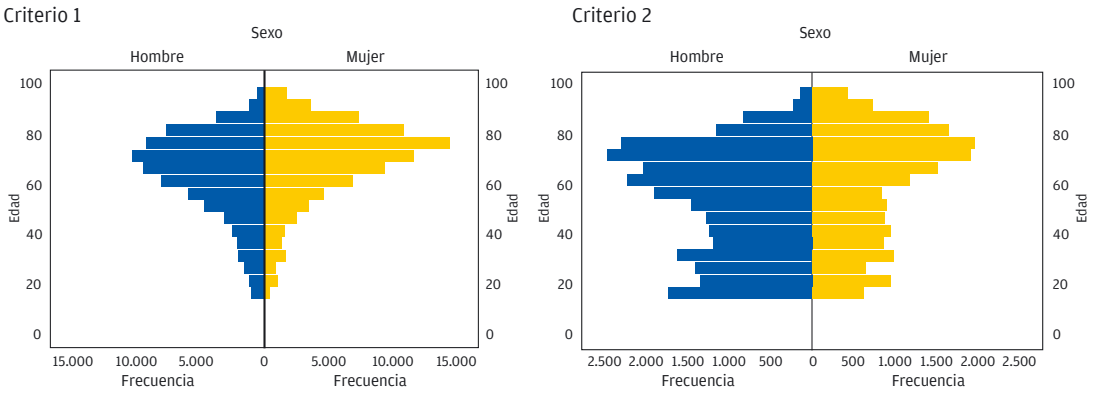
Tabla 7.3. Distribución por sexo según escenarios

Sexo	Criterio 1		Criterio 2	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Varón	74793	47,7	24557	57,4
Mujer	82013	52,3	18261	42,6
Total	156806	100,0	42818	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a ECH 2009, INE. (DINEM - MIDES)

En lo que refiere a la edad, si se considera el primer criterio el promedio es de 66 años, mientras que en el segundo, el promedio es 57 años. Al ver la distribución de edad según sexo se observa lo siguiente.

Gráfico 7.1.



El gráfico 7.1 muestra cómo con el segundo criterio la mayor proporción es de varones. Asimismo, si se consideran ambos criterios, la distribución se concentra en el tramo de 60 a 80 años. Por otra parte, cabe señalar que en el segundo criterio, la pirámide de edad se ensancha en su base, mostrando mayor cantidad de jóvenes tanto de varones como de mujeres.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

5. La cantidad de casos no permite hacer desagregaciones por otras variables de corte

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos Humanos

Tabla 7.4. Recursos del programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	9	8
Responsables	1	1
Comisión Técnica	3	4
Becarios	1	2
Maestros referentes	4	1
Número de Maestros (ANEP)	84	75[6]

Fuente: DINEM - MIDES

Presupuesto ejecutado

Tabla 7.5. Presupuesto anual ejecutado por el programa

En el país de Varela "Yo sí puedo"	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	2.387.933	1.572.896
En dólares Corrientes	105.811	78.413
En relación al presupuesto del Mides	0,1	0,1
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	–	-34,1

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Cupos e Inscriptos

En primer lugar se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con los cupos generados por el programa[7], la cantidad de inscriptos y participantes (ver tabla 7.6).

6. Por los grupos rescindidos cabe destacar que el total de maestros que efectivamente culminaron el programa fue de 69.
7. Los grupos tienen un mínimo de 10 participantes y un máximo de 15, por lo tanto, el total de cupos mínimos y máximos es el resultado de multiplicar el total de grupos por 15 o 20 respectivamente

Tabla 7.6. Cupos e inscriptos al programa

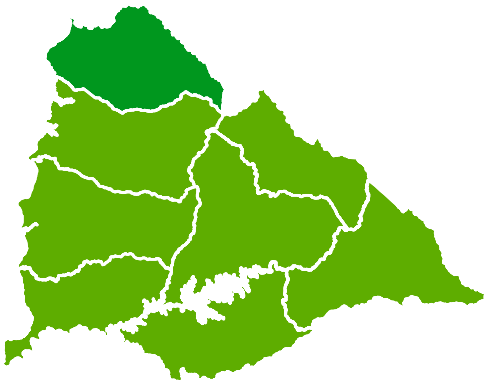
Indicadores	2009[8]	2010
	Cantidad	Cantidad
Cantidad de grupos abiertos	84	69
Cantidad de grupos rescindidos	Sin dato	6
Cupos Generados		
Cupos Mínimos	840	690
Cupos Máximos	1260	1035
Inscriptos al programa	832	856
Participantes del Programa	689	643[9]

Fuente: DINEM y Programa YSP

Si se observan los cupos generados por el programa, han disminuido en el 2010 en comparación con el año anterior. Por otra parte la cantidad de inscriptos se encuentra dentro de los cupos mínimos y máximos generados para el 2010 pero no así para el 2009.

Al observar cuántos son los participantes dentro del programa la cantidad no ha variado sustantivamente entre el 2009 y el 2010. Es importante destacar que la participación no llega a cubrir los cupos que el programa genera en ninguno de los dos años.

Gráfico 7.2. Grupos y participantes por departamento[10]

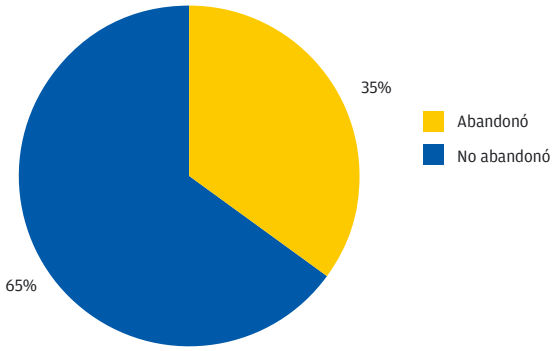


Fuente: DINEM - MIDES

8. Los datos de 2009, surgen del programa (registros administrativos)
9. Datos que corresponden a 68 grupos del total de 69
10. Los datos de 2009, surgen del programa (registros administrativos)

En 2010, los maestros realizaron la evaluación de 596 participantes de un total de 643. Lo que muestra el gráfico 7.3 es la tasa de abandono al programa, el cual da cuenta que un 35% de los que comienzan a participar abandonan a lo largo del curso. Los motivos más frecuentes de abandono son: 1) motivos laborales (32%); 2) problemas familiares (18%); y 3) Desinterés (14%).

Gráfico 7.3. Tasa de abandono (2010)

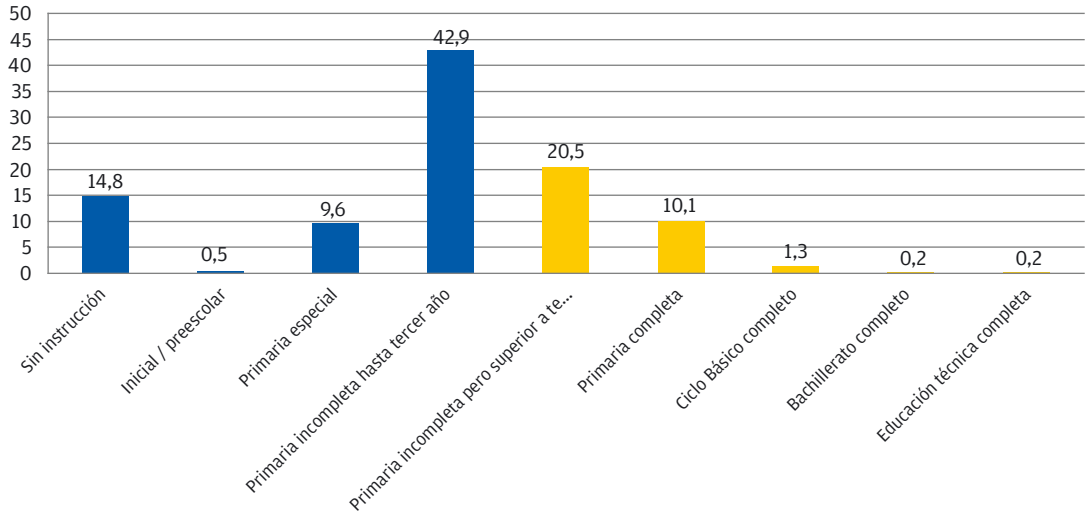


Fuente: DINEM-MIDES

Perfil de los participantes (2010)

El programa YSP tiene por población potencial a las personas mayores de 14 años que no superen tercer año de primaria. En cuanto al nivel educativo de los participantes del programa en su edición 2010[11], el gráfico 7.4 muestra que el 68% corresponde a la población potencial y el 32% no.

Gráfico 7.4. Nivel educativo de los participantes



Fuente: DINEM - MIDES

11. No se cuenta con datos referentes al perfil de los participantes para el 2009

Por otra parte, si se considera el diagnóstico inicial, que realizan los maestros, respecto al perfil académico de los participantes se observa lo siguiente: el 68% es catalogado por los maestros como analfabeto (por desuso, funcional o puro), el 13% es especial y cerca de un 9% no es analfabeto.

Tabla 7.7. Diagnóstico inicial del nivel académico

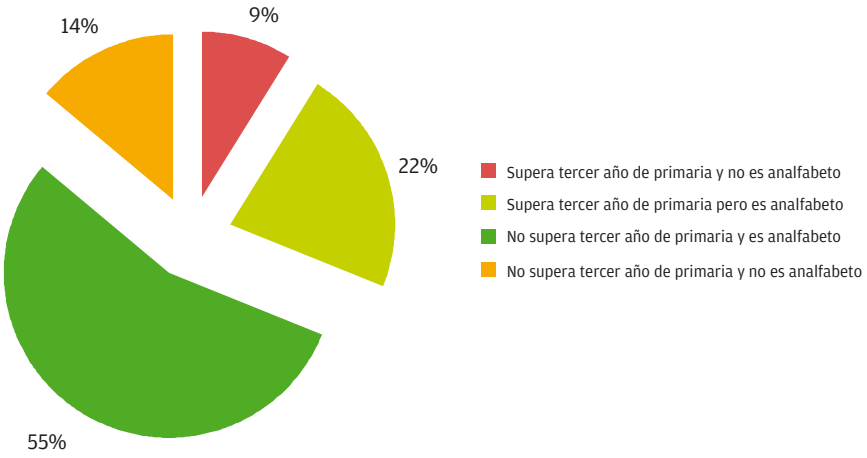
Diagnóstico inicial del nivel académico	Casos	%
Por desuso (Supo hacerlo pero lo olvidó)	156	24,3
Funcional (no es capaz de hacer uso funcional de la lectoescritura en situaciones cotidianas)	161	25,0
Puro (nunca aprendió a leer y escribir)	122	19,0
Especial (necesita atención especializada al presentar dificultades específicas)	83	12,9
No es analfabeto	56	8,7
Dato Perdido	65	10,1
Total	**643**	**100,0**

Fuente: DINEM -MIDES

A efectos del análisis, se plantean distintas categorías para los participantes del programa, conjugando dos condiciones: la primera: edad y nivel educativo; la segunda: la condición de analfabetismo (diagnosticada por los maestros).

En este sentido surge la siguiente interrogante: ¿el programa debería definir su población objetivo solamente por el nivel educativo?; o ¿por la condición de analfabetismo? Discusión que se retoma en las consideraciones finales y sugerencias al programa.

Gráfico 7.5. Participantes del programa según nivel educativo y diagnóstico sobre nivel académico



Fuente: DINEM-MIDES

Por otra parte, en lo referente a la distribución por sexo en 2009 y 2010 se observa que, para el primer año la distribución es más equitativa, donde los varones representan el 45,3% frente a un 54,4% de mujeres. Por su parte, en 2010 el porcentaje sigue siendo mayor en las mujeres pero la diferencia es más notoria (61% frente al 39%).

Tabla 7.8. Distribución de participantes por sexo

Sexo	2009[12]	2010
	Total (%)	Total (%)
Varón	45,3	39,3
Mujer	54,4	60,7
Total	**100,0**	**100,0**

Fuente: DINEM y Programa Yo, Sí Puedo

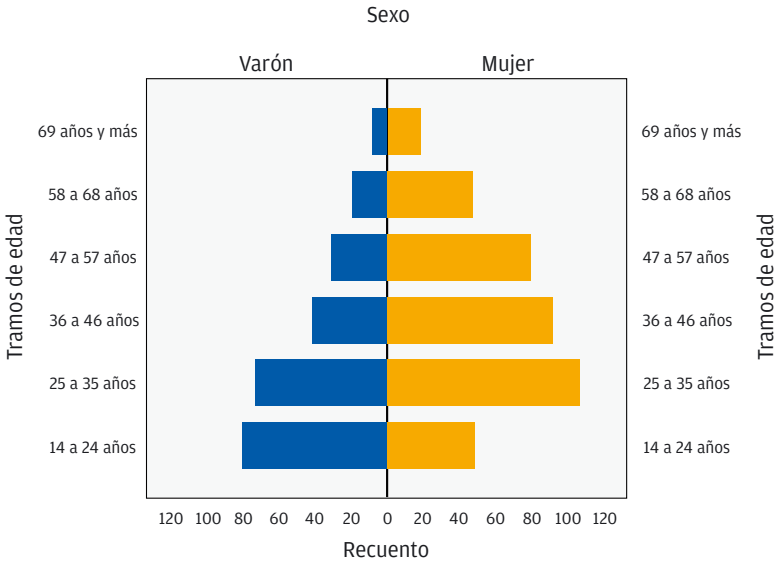
El promedio de edad es de 39 años.[13] Si se considera la distribución por sexo, se puede advertir que los varones son los más jóvenes, donde el promedio de edad es de 35 años, frente a 42 años en el caso de las mujeres.

Al ver la distribución por tramos de edad, el 70% tiene menos de 47 años, población considerablemente más joven si se compara con participantes de ediciones pasadas, donde cerca del 77% superaba los 55 años. A su vez, si se tienen presentes los resultados del informe cuantitativo realizado en base a la encuesta continua de hogares[14], se observa que la población objetivo del programa se concentra en las edades más adultas, el 80% de la población objetivo supera los 55 años de edad.

El gráfico 7.6 muestra cómo es la distribución por sexo según tramos de edad, donde claramente se ve la concentración, tanto para varones como para mujeres en los tramos más jóvenes.

12. Estos porcentajes son calculados de un subtotal de 388 participantes, de los cuales se tienen datos, debiendo aclarar que la población total fue 689 participantes en el 2009.
13. Los datos referentes a la distribución por edad solo se encuentran para la población participante de la edición del programa en el 2010.
14. Informe realizado por la DINEM en el mes de Julio - 2010, con el fin de conocer la posible población objetivo para el programa en todo el país

Gráfico 7.6. Distribución de participantes por tramos de edad



Fuente: DINEM-MIDES

Resultados

Con respecto a los resultados obtenidos en 2009, los datos con los que se cuenta provienen de los registros administrativos del programa. En este sentido, se encuentra que de un total de 689 participantes, fueron evaluados 474, de los cuales un 81% pudo completar con éxito el programa obteniendo el titulo de alfabetizado.

En 2010, la estrategia de evaluación permitió contar con información no solo en relación a los participantes, sino también a distintas valoraciones que realizan los maestros respecto a dimensiones centrales que hacen a la implementación del programa. Sin embargo, con respecto a los resultados, en tanto, cantidad de participantes alfabetizados, la información con la que se cuenta es parcial, ya que la recepción de los formularios propuestos no fue satisfactoria.

Los datos son los siguientes:

- Cantidad de participantes: 643[15]
- Cantidad de evaluaciones finales de participantes recibidas: 592[16]
- Cantidad de participantes evaluados al inicio y al final del programa: 521
- Cantidad de participantes que no completan el programa: 208
- Cantidad de participantes que dan la prueba: 355
- Cantidad de aprobados: 296

15. Los datos refieren a 68 grupos de un total 69, ya que no se recibieron formularios de diagnóstico correspondiente a un grupo de Paysandú. Según registros administrativos del programa, los participantes ascienden a 656.
16. Los datos presentados corresponden a 60 grupos de un total de 69. Según registros administrativos del programa, los 9 grupos tienen una participación de 78 personas, de las cuales, aprueban 42 (53,8%), lo cual no modifica sustantivamente los datos presentados en el informe con los datos obtenidos a partir de la estrategia de evaluación.

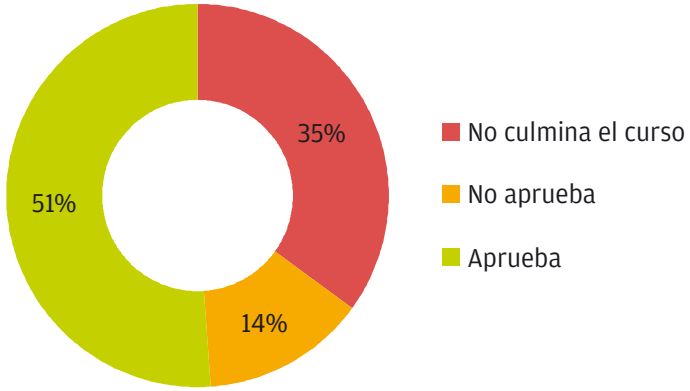
Con el objetivo de dar cuenta de los resultados del programa, se consideró trabajar con aquellos participantes para lo que se tiene diagnóstico inicial realizado por el maestro y evaluación final, para ver variaciones en los distintos momentos.[17]

Lo primero a señalarse tiene que ver con el nivel de aprobación que alcanzan los participantes. Para ello, se realizaron tres grupos:

1. Aquellos que no culminan el curso.
2. Aquellos que no aprueban: se consideraron los que culminaron el curso y no dieron la prueba final y los que sí dieron la prueba pero no aprobaron.
3. Aquellos que aprueban: culminan el curso, dan el examen final y lo aprueban.

El gráfico 7.7 muestra los resultados obtenidos:

Gráfico 7.7. Nivel alcanzado de los participantes



Fuente: DINEM-MIDES

Si tomamos el total de participantes que el programa registra, el resultado en números absolutos es el siguiente:

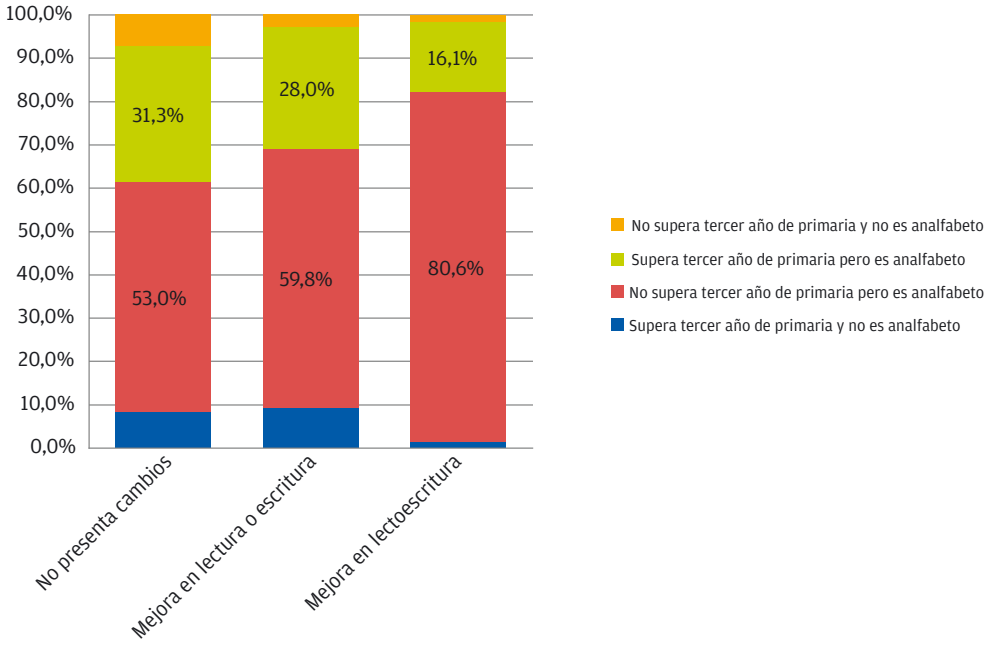
Total de participantes:	656
Aprueban:	335
No aprueban	92
Abandonan	229

Si se consideran los avances en términos de lectura y escritura, se pudo observar que hay mayores avances en lectura. Mientras entre un 30 y un 40% mejoran en escritura; en lectura lo hacen entre un 40 y un 50% de los participantes. Asimismo, se constata que un 24% mejoran en lectoescritura.

Si se hace referencia al tipo de beneficiario -categorías que se construyen a partir del nivel educativo y el diagnóstico que realizan los maestros al inicio del programa- se puede observar en el gráfico 7.8 lo siguiente.

17. Se trabaja con un total de 521 participantes

Gráfco 7.8. Avance en lecto-escritura según tipo de beneficiario.



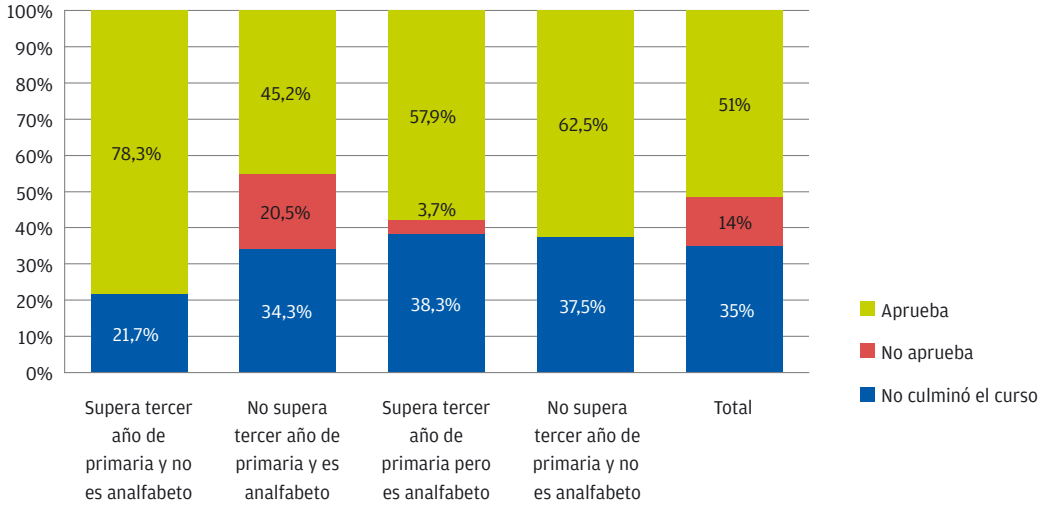
Fuente: DINEM-MIDES

Dentro de los que mejoran en lecto-escritura a la salida del programa, el 80% pertenece a aquellos que no superan tercer año de primaria y son analfabetos, así como el 16% supera tercer año y es analfabeta.

Lo que se desprende de esta primera observación es que el programa logra los mayores avances en la población que no supera tercer año de primaria y a su vez en aquellos que son analfabetos.

Por otra parte, si se observa el gráfico 7.9, se intentó mostrar por tipo de beneficiario el nivel de aprobación. En este sentido, el menor nivel de aprobación está entre los analfabetos. Esto se refuerza si se ven aquellos que no son analfabetos, independientemente del nivel educativo, donde no hay participantes que no aprueben. Este aspecto influye en el resultado final de aprobación, ya que si bien el 51% de los participantes aprueba, un 10% no pertenece a la población objetivo.

Gráfico 7.9. Nivel de aprobación según tipo de beneficiario.



Fuente: DINEM-MIDES

Por otro lado, se presenta lo que señalan los maestros en cuanto a los principales logros que visualizan en los participantes. En tal sentido, del total de menciones los mayores logros se dan a nivel subjetivo:

1. Ganancia en confianza en sí mimos (23%).
2. Autoestima (20%).
3. Motivación (18,5%).

A su vez, como muestra la tabla 7.9, cerca del 45% de los maestros señala como logro principal la ganancia en confianza y el 40% a la autoestima.

Tabla 7.9. Logros en los participantes (% sobre menciones)

	Respuestas		Porcentaje de casos
	Nº	Porcentaje	
Ganancia en confianza en sí mismos	147	23,3%	44,7%
Motivación	117	18,5%	35,6%
Conocimiento de derechos	40	6,3%	12,2%
Ejercicio de derechos	39	6,2%	11,9%
Autoestima	128	20,3%	38,9%
Respeto de los demás	25	4,0%	7,6%
Competencias laborales	33	5,2%	10%
Manejo de conflictos	24	3,8%	7,3%
Autonomía	36	5,7%	10,9%
Mejoras en su presentación personal	28	4,4%	8,5%
Relaciones de género más equitativas	9	1,4%	2,7%
Otro	5	0,8%	1,5%
Total de menciones	631	100%	

Fuente: DINEM-MIDES

Consideraciones / Sugerencias

Teniendo en cuenta que el diseño del programa es de origen cubano, a continuación se presentan algunas consideraciones referentes a la contextualización y adaptación que se ha realizado por parte del MIDES y ANEP del mismo.

1. Dado que el programa ha realizado modificaciones en su implementación de 2007 hasta 2010, es de destacar que no existe un documento "oficial" actualizado, donde se expliciten los objetivos, lineamientos, y población objetivo del programa.
2. El programa plantea en términos operativos concentrar sus acciones en personas mayores de 14 años que no superen tercer año de primaria. Sin embargo, como muestran los datos presentados, no necesariamente esto signifique que son analfabetos, y a su vez, personas que sí superan dicho nivel educativo pueden serlo.
3. Lo que se constata es que el programa tiene problemas de focalización, en tanto, una proporción de los participantes del programa no pertenecen a la población objetivo (considerando ambos criterios: por nivel educativo o por condición de analfabetismo). Esto claramente tiene un efecto contraproducente en términos de los recursos asignados al programa, ya que son destinados, en alguna medida, a personas que no son objeto del mismo (no analfabetas). Al mismo tiempo, esto conlleva efectos en los propios resultados del programa.
   En este sentido, y a partir de las estimaciones realizadas por la DINEM con la ECH2009, se sugiere definir la población objetivo únicamente por el criterio de analfabetismo. Mientras aquellas personas mayores de 14 años que no superan tercer año de escuela, representan un 6,7% del total de la población (156806 personas), tomando aquellas personas que declaran no saber leer ni escribir, la población objetivo del programa desciende a un 1,8% (42818 personas). De esta manera, y teniendo en cuenta que quienes presentan los niveles más bajos de aprobación son los analfabetos, quizá una buena focalización optimice los resultados.
4. Otro aspecto a considerar hace a los cupos que el programa genera y los que realmente se logran cubrir. Como se mostró en las páginas anteriores, si bien los inscriptos se encuentran dentro de los cupos estipulados inicialmente, la participación no logra cubrir los cupos mínimos del programa.

En tal sentido, queda reflexionar acerca de la convocatoria, las estrategias o medios para la misma, así como indagar sobre la diferencia entre los interesados a participar (inscriptos), y los que llegar a participar efectivamente (76%, considerando registros administrativos del programa). Como en otros programas MIDES, la convocatoria y el lograr la permanencia de los participantes es una tarea que resulta difícil, pero la adecuada focalización, y el mantener una propuesta atrayente en términos educativos puede favorecer la misma.

Los responsables del programa, considerando evaluaciones realizadas, han llevado a una revisión en la implementación para el 2011. Se tiene pensado modificar las estrategias de convocatoria de los participantes de manera de mejorar en términos de cobertura, focalización, seguimiento y resultados del programa.

En términos de **producción de información**, se ha avanzado considerablemente, ya que actualmente el programa cuenta con las herramientas necesarias para poder realizar un seguimiento y evaluación del mismo. Sin embargo, se observan dificultades importantes en el uso adecuado de estas herramientas, lo que genera que el seguimiento y la evaluación del programa, si bien logra arrojar datos confiables, éstos son parciales y dificultan o relativizan los resultados obtenidos.

Dirección Nacional de Economía Social

MIDES

Uruguay Trabaja

Cooperativas Sociales

Desarrollo Local

Informe MIDES
Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Uruguay Trabaja

Presentación del programa

Uruguay Trabaja (UT) es un programa sociolaboral desarrollado por la Dirección de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).[1] El mismo se enmarca en la Red de Asistencia e Integración del Plan de Equidad dentro del subcomponente "Trabajo promovido" en conjunto con el programa *Objetivo Empleo* del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

En el entendido que el trabajo es una institución social muy relevante y estructuradora de la vida de las personas, el programa se propone generar mayores oportunidades de inclusión social, favoreciendo procesos de integración y mejorando el nivel de empleabilidad de los participantes. Lo realiza a través de tareas de carácter transitorio, de valor comunitario; conjuntamente con la participación en instancias de capacitación. Esencialmente, se propone la tarea como una herramienta, útil *per se*, pero que por la cual puede transversalizar otra serie de contenidos de carácter más genéricos o sociales. En la medida que la empleabilidad se entiende en el sentido amplio, el programa busca atender no solo el aprendizaje o mejora de competencias específicas ("saber hacer") sino también desarrollar o fortalecer competencias de carácter transversales, sociales y genéricas ("saber ser" y "saber estar").

El programa conforma grupos de participantes coordinados y acompañados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que desarrollan tareas de valor social en instituciones públicas que hayan manifestado su interés de participar en el programa. Concomitantemente los participantes reciben cursos de formación y capacitación que incluyen talleres de distinta índole cuyo fin es mejorar el conocimiento y ejercicio de sus derechos, así como el desarrollo de competencias específicas.

Las capacitaciones transversales están compuestas por los siguientes contenidos:

1. Alfabetización digital
2. Técnicas de Búsqueda de Empleo.
3. Habilidades Emprendedoras.
4. Derechos laborales y a la seguridad social.
5. Salud Ocupacional y Seguridad Laboral.
6. Derechos sexuales y reproductivos
7. Género y violencia basada en género
8. Participación (liderazgo, proceso de toma de decisiones, resolución de conflicto, trabajo en equipo etc.)

En el marco señalado, el programa se desarrolla en dos modalidades según se inserte en ciudades o pequeñas localidades. En la modalidad llamada "ciudad" son grupos de hasta 35 personas que desarrollan actividades formativas y operativas por un total de 30 horas. En el caso de las pequeñas localidades, son grupos de 15 personas y funcionan durante 5 meses.

1. Cuyo antecedente inmediato, más allá de los cambios, es Trabajo por Uruguay en el marco del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

la reglamentación, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.[3]

Nota metodológica

Los datos que se presentan a continuación, provienen de cinco fuentes: a) el diseño de evaluación y seguimiento desarrollado por la DINEM en acuerdo con el programa; b) registros propios de la gestión que realiza el programa en cada una de sus implementaciones; c) registros de cotización en la seguridad social por parte del Banco de previsión Social (BPS); d) Encuesta Continua de Hogares (ECH) del Instituto Nacional de Estadística (INE); y e) Dirección General de Secretaría del MIDES:

En lo que hace al diseño de evaluación y seguimiento realizado por la DINEM, en particular para el año 2009, se destacan –brevemente– las siguientes estrategias, técnicas e instrumentos utilizados.

1. Encuesta panel para participantes. Aplicación de formularios a participantes del programa, mediante técnica de encuesta a una muestra representativa a nivel nacional, en dos momentos del tiempo. Al inicio del programa (línea de base, t0) y a la finalización del mismo (t1), de manera de observar las variaciones que se producen en los participantes.
2. Formularios autoadministrados, donde los equipos técnicos de las OSC recogen datos a nivel de cada grupo o convenio:
   a) Formulario de seguimiento. Proporciona información agregada por grupo sobre el cumplimiento de las metas fijadas por el programa. Se efectuaron tres aplicaciones, la primera ficha recoge información sobre los primeros tres meses, la segunda sobre los siguientes tres meses y la final para los últimos dos meses.[4]
   b) Formulario de valoraciones de técnicos. Recoge la opinión de los equipos técnicos de las OSC para reconstruir el desarrollo y funcionamiento del programa, es decir los procesos de implementación. Se aplicó a la finalización del programa como anexo al último formulario de seguimiento.

En 2010 la evaluación se limitó al seguimiento de los convenios, a través de encuestas digitales auto-administradas a los equipos técnicos de cada OSC.[5]

3. Como se observa, la definición asumida de vulnerabilidad coincide con la del nuevo régimen de asignaciones familiares y en términos operativos la identifica con el mismo instrumento (el Índice de Carencias Críticas).
4. Para la modalidad Localidades solo se completan dos fichas, una con información sobre los primeros tres meses y otra al final con los últimos dos meses.
5. Para 2011 se prevé una evaluación de trayectorias de los participantes de UT y otros programas, que incluye objetivos de evaluación de impacto para las ediciones 2008 al 2010.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

La definición de la población objetivo del programa, y la claridad de la misma, es fundamental a la hora no sólo de estimar su cuantía sino también las características o situación en la que se encuentra la misma.

Al considerar la definición y compararla con los mecanismos de contralor realizados, tanto por el MIDES como por el BPS, para definir si el postulante es aprobado o no para participar del programa, se consideró pertinente la estimación a partir de criterios operativos de selección y no necesariamente en forma literal por la ley.

Se estimo la población objetivo en base a la ECH 2009 del INE. La población vulnerable –según ICC- entre 18 y 64 años, con Nivel educativo hasta Ciclo Básico Incompleto, ingreso menor o igual 3812 pesos. Si bien el programa define a su población objetivo como a las personas desocupados de dos y más años, se tomó en cuenta el criterio de no aporte a la seguridad social por un periodo de 3 meses y más, además de la situación de estar desocupado. En este sentido, se tomaron en cuenta 3 condiciones:

1. Desocupados que buscan trabajo por primera vez o desocupados propiamente dichos que no cobran pensión o jubilación
2. Ocupados que no aportan a caja de jubilaciones
3. Inactivos que realizan quehaceres del hogar o inactivos estudiantes, que no cobran pensión ni jubilación.

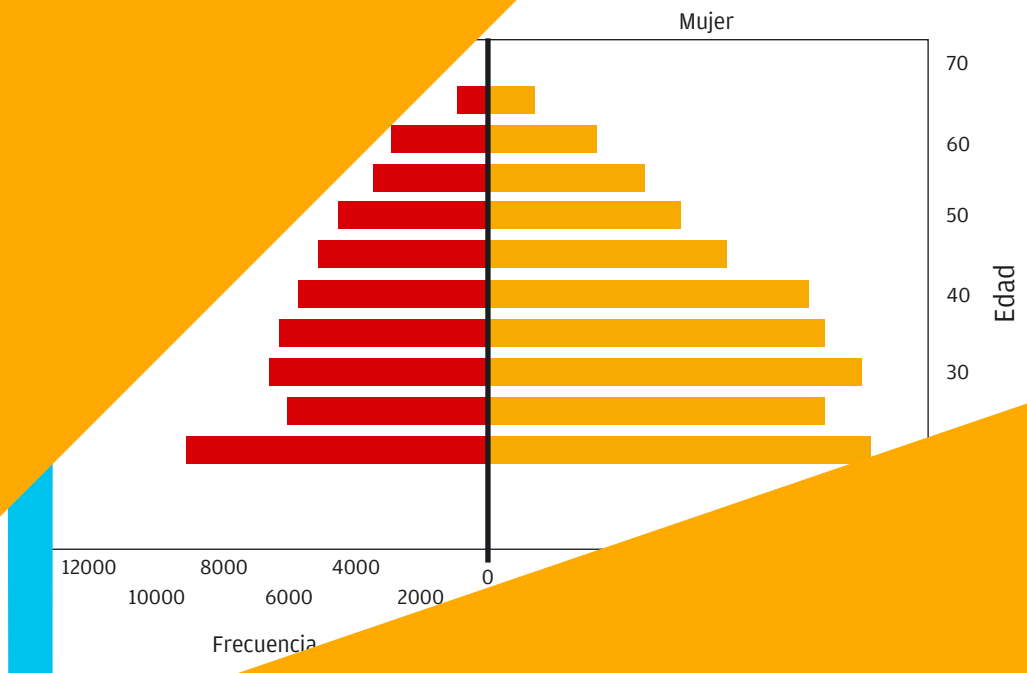
La población estimada es de 126.265 personas, que representan un 7.2% de la población entre 18 y 64 años.

A continuación se presenta el peso porcentual de la población objetivo por departamento y la distribución de los cupos en función del mismo. En función del peso de la población objetivo en los departamentos, Montevideo (32%) y Canelones (15%) concentrarían, en esta lógica, el 50% de los cupos. En su edición 2010 el programa le asignó un 40% de los cupos a los mismos departamentos (Montevideo con 34% y Canelones con 7% de los cupos). Siguiendo está lógica, otro 30% de los cupos le correspondería a los departamentos de Rivera (6%), Salto (6%), Artigas (5%), Cerro Largo (5%), Tacuarembó (5%) y Paysandú (4%).



uente: DINEM-MIDES

te lo señalado, se pre-
nte pirámide poblacional,
encia de las mujeres en la po-
que una relativa similitud en la
parar por sexo.



Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 8.2. Recursos del programa

Indicadores	2009	2010
RRHH del programa MIDES	**15**	**15**
Directora	1	1
Supervisores	13	13
Administrativos	2	2
Número de convenios	**119**	**97**
Modalidad "ciudades"	97	87
Modalidad "localidad"	22	10
RRHH de las OSC conveniantes	**952**	**756**
Supervisores	238	184
Acompañantes sociales	238	184
Coordinadores	119	97
Talleristas	357	291

Fuente: DINEM-MIDES y Programa Uruguay Trabaja

En función de los datos disponibles, la tabla muestra que la cantidad de convenios en 2010 (97) disminuyen un 18.5% respecto al 2009 (119). Respecto al promedio de convenios o por OSC, se mantiene igual en los dos años (4 por OSC).[6]

Presupuesto ejecutado

Tabla 8.3. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Uruguay Trabaja	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	263.648.469	210.195.652
En dólares Corrientes	11.682.418	10.478.745
En relación al presupuesto del Mides	16,1	11,6
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-20,3

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

6. Cabe aclarar que en 2009 el tercer llamado del programa se realizó sobre la base de personas inscriptas en el programa "Objetivo Empleo" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Productos

Cupos e Inscriptos

El programa en términos de meta poblacional anual se propone alcanzar a 3000 personas beneficiarias. Para esto se realizan una serie de convenios con las OSC y en función de las modalidades de cada uno de los mismos se genera un número determinado de cupos o "puestos" en el programa. Como se observa en la tabla 8.4, el número de cupos generados para los años 2009 y 2010, es de 3850 y 3195 respectivamente, lo cual supera la meta anual de beneficiarios o participantes.[7]

Tabla 8.4. Cupos e inscriptos al programa

Indicadores		Cantidad 2009	Cantidad 2010
Cupos generados	Modalidad ciudad	3370	3045
	Modalidad localidad	480	150
Total cupos generados		**3850**	**3195**
Inscriptos al programa			
Inscriptos según modalidad del programa		**s/d**	**20329**
Modalidad Ciudad		s/d	19074
Modalidad Localidad		s/d	1255
Cupos por Departamento			
Montevideo		1375	1085
Artigas		135	225
Canelones		430	255
Colonia		130	140
Cerro Largo		135	70
Durazno		85	50
Flores		35	35
Florida		85	120
Lavalleja		100	100
Maldonado		130	70
Paysandú		140	105
Río Negro		115	120
Rivera		155	105
Rocha		135	120
Salto		155	140
San José		150	140
Soriano		100	105
Tacuarembó		140	140
Treinta y Tres		120	70
Total		**3850**	**3195**

Fuente: DINEM-MIDES

7. Esto no significa necesariamente que la meta se alcance en términos de participantes, pero sí que los cupos generados son suficientes para alcanzarla en caso que la demanda sea suficiente

Si se considera la distribución por región, el interior concentra, tanto en 2009 y 2010, cerca del 65% de los cupos. Por otra parte, al observar las modalidades cerca del 90% corresponde a la de Ciudad.

Si se observa la distribución real de cupos por departamento, y se considera la distribución de la población objetivo, se puede determinar que la cobertura del programa (cantidad de cupos/ población objetivo por departamento*100) para el total país en el 2009 fue de un 3% y de un 2,5 para el 2010.

Tabla 8.5. Cobertura 2009

Departamento	Población objetivo	Cupos 2009	Cobertura 2009	Cupos 2010	Cobertura 2010
Montevideo	41090	1375	3,3	1085	2,6
Artigas	6540	135	2,1	225	3,4
Canelones	18419	430	2,3	255	1,4
Cerro Largo	6424	130	2,0	70	1,1
Colonia	3123	135	4,3	140	4,5
Durazno	2921	85	2,9	50	1,7
Flores	718	35	4,9	35	4,9
Florida	3015	85	2,8	120	4,0
Lavalleja	1985	100	5,0	100	5,0
Maldonado	1909	130	6,8	70	3,7
Paysandú	4754	140	2,9	105	2,2
Rio Negro	2013	115	5,7	120	6,0
Rivera	7390	155	2,1	105	1,4
Rocha	3063	135	4,4	85	2,8
Salto	7164	155	2,2	140	2,0
San José	3640	150	4,1	175	4,8
Soriano	3655	100	2,7	105	2,9
Tacuarembó	6234	140	2,2	140	2,2
Treinta Y Tres	2208	120	5,4	70	3,2
Total	**126265**	**3850**	**3,0**	**3195**	**2,5**

Fuente: DINEM-MIDES

Como muestra la tabla anterior, se puede señalar que los departamentos de mayor cobertura para el año 2009 son: Maldonado (6.8), Rio Negro (5.7), Treinta y Tres (5.4) y Lavalleja (5.0). En el 2010 son Río Negro (6,0), Lavalleja (5,0), Flores (4,9) y San José (4,8).

Por otra parte, al considerar no ya los cupos creados sino, la participación en el programa se trabaja con fuentes con datos brindados directamente por el programa.

El número de participantes, o sea aquellos que participan del programa ininterrumpidamente por cuatro o más meses, es de 3614 para 2009 y de 3102 para el año 2010.

Perfil de los participantes

Respecto a las características de los participantes, se analiza en primer lugar la distribución por sexo y edad, y en segundo lugar, la situación ocupacional al inicio del programa.

En lo que refiere a la distribución por sexo, considerando las ediciones 2009 y 2010, 3 de cada 4 participantes del programa son mujeres. Evidencia uno de los rasgos característicos del programa que es la fuerte feminización en la participación.

Tabla 8.6. Distribución de participantes por sexo

	2009	2010
	Total (%)	Total (%)
Varón	26	24
Mujer	74	76
Total	100	100

Fuente: DINEM y Bases administrativas del Programa Uruguay Trabaja

Por su parte, al observar la distribución etaria, se registra un predominio de las personas adultas entre 30 y 49 años (48.3% de los participantes). Los jóvenes representan un 30.9 % y finalmente los adultos mayores de 50 años un 20.8% del total de participantes.

Tabla 8.7. Distribución de participantes por tramos de edad

	2009	2010
	Total (%)	Total (%)
18 a 29 años	30,9	39,2
30 a 49 años	48,3	47,3
50 a 65 años	20,8	13,5
Total	**100**	**100**

Fuente: DINEM y Bases administrativas del Programa Uruguay Trabaja

Como se observa la distribución etaria de los participantes mantienen la misma estructura que la de la población objetivo; aspecto que no se da de la misma manera si se considera la distribución por sexo (recordemos que en la población objetivo 2 de cada 3 son mujeres, mientras que entre los participantes esta relación es 3 de cada 4).

En cuanto a la situación laboral, recordando que la población objetivo del programa está compuesta por personas que no registren actividad en BPS por un periodo de 2 años, se observa que solo el 23,6% del total de los participantes declararon estar desocupados (es decir no haber trabajado en la última semana ni estar buscando trabajo). Este porcentaje disminuye para el caso de los varones a 6,4% y en las mujeres aumenta a 29,6%.

Tabla 8.8. Situación ocupacional de los participantes al ingreso al programa

	Desocupados	No ocupados	Ocupados
Varón	6,4	9,0	91,0
Mujer	29,6	38,1	61,2
Total	23,6	30,5	69,0

Fuente: Formulario de ingreso UT 2009

Otro elemento que se torna fundamental para el análisis es la modalidad que tenía ese trabajo para el caso de los ocupados. Si bien el porcentaje de ocupados es alto (principalmente en el caso de los varones), el 70% tenía una ocupación zafral, transitoria.

Cumplimiento de metas

Entendiendo al cumplimiento de metas como un logro del programa en términos de implementación, se presentan a continuación algunos indicadores que a la vez que dan cuenta del cumplimiento de las mismas, posibilitan discusiones sobre su formulación, construcción e interpretación.

Si se consideran las metas enunciadas en el apartado I de este capítulo, se observa que si bien es saludable la intención de establecer metas mensurables y falseables (se cumplen / no se cumplen) se observa aún un nivel de (in)definición que hace al menos discutible las distintas formas que se utilice para su operacionalización. Dado que se definen como una tasa o porcentaje de logros sin especificar el denominar a considerar, los indicadores a construir son debatibles a la vez que múltiples.

A fin de ilustrar lo señalado, si se toma la primera de las metas ("90% de las y los participantes con carné de salud laboral") surge la pregunta de si el 90% refiere al total de participantes y si lo hace independientemente de su situación inicial, es decir si ya lo tenía o no, y si era necesario tramitarlo. Este tipo de consideraciones pueden repetirse para las distintas metas especificadas, así como hay otras que deben ser especificadas en términos de contenido. Un ejemplo de esto último es el caso de la segunda meta ("90% de las y los participantes con conocimiento de derechos sociales y laborales"), donde en principio varias interpretaciones son posibles, entre otras i) aumentar la cantidad de derechos conocidos, ii) mejorar cualitativamente el conocimiento de derechos, iii) haber participado en los talleres del programa, etc.

Más allá de esto, se presentan a continuación algunas estimaciones en relación a las metas para el año 2009.

En relación a la primera de las metas ("90% de las y los participantes con carné de salud laboral"), considerando la totalidad de participantes –independientemente si ingresan al programa con el carné ya tramitado o no-, el 75% de los mismos logran efectivamente tramitarlos.

La segunda de las metas ("90% de las y los participantes con conocimiento de derechos sociales y laborales"), como ya se señaló, admite varias interpretaciones. La DINEM construyó un indicador que diera cuenta del aumento en el número de derechos conocidos entre el inicio y finalización del programa, de esta manera se constata que el 51% de los participantes mejoran en el conocimiento de derechos.

Para la tercera de las metas ("90% con documentación básica tramitada y asesorada en problemas sociales específicos violencia doméstica, uso problemático de drogas"), se centra la atención en la segunda parte donde se especifica el asesoramiento y derivación en los casos de violencia doméstica y uso problemático de drogas. Es así que, para los casos que se identifican con problemas en estas dimensiones se construye una tasa que da cuenta del porcentaje de casos derivados/tratados. De esta manera se puede señalar que el 63% de los casos identificados con problemas de violencia doméstica o uso problemático de drogas fueron asesorados y/o derivados a un centro/dispositivo de consulta o apoyo.

La cuarta de las metas señala "65% de los participantes con salud odontológica básica", si se considera los participantes que inician el tratamiento durante el programa se alcanza al 53,8% (2009) y al 58,8% (2010).

Como meta número cinco se dice "60% de las y los participantes del programa con estrategias de generación de ingreso mejoradas". El indicador construido para medir esta meta consideró a los participantes que aprenden al menos un oficio y/o consideran que aprendieron computación al finalizar el programa. De esta manera se puede sostener, para 2009, que se alcanza el 88,3%.

Por último[8], como séptima meta, el programa busca que el 15% de los participantes logren insertarse formalmente en el mercado laboral con posterioridad a su pasaje por el programa. Esta meta, a diferencia de las anteriores que se construyen en base al formulario de seguimiento, se construye con los registros administrativos de cotizaciones por empleo formal que registra BPS.

Si se considera la medición estricta de inserción laboral, es decir, en función de la resolución administrativa del programa mediante la cual paga un bonus a las OSC[9], se puede señalar que el porcentaje de participantes que en 2009 logra una inserción laboral formal es de un 3%, lo que indica una brecha de cumplimiento de 12 puntos porcentuales.

Sin embargo, en un escenario más "flexible"[10], los datos para 2009 indican que un 23% de los participantes, lograron una inserción formal. Algo menos de tres cuartas partes, lo hace en un único empleo y no se observan diferencias por sexo en el logro de inserción laboral.

En promedio, a los participantes les lleva casi 5 meses acceder a un empleo formal luego de finalizado el programa. Sólo el 10% lo consigue en los dos meses inmediatamente posteriores a la finalización del Programa (2008 y 2009).

Resultados

En este apartado se presentan algunos de los principales resultados del programa, medidos en base a la Encuesta Panel 2009 realizada por la DINEM, vinculados a los objetivos específicos definidos por el programa. Fundamentalmente los objetivos 2 y 4.

Fortalecimiento de la empleabilidad: Competencias específicas.

"Alfabetización digital"

En lo que hace a la alfabetización digital se consideran las variaciones entre el ingreso y el egreso al programa. Esta variación constituye un resultado del programa, aunque dada la metodología empleada no puede sostenerse que sea un impacto específico del mismo. Sin embargo, esta metodología –que en algunos ámbitos se conoce como "controles reflexivos"–, permita acercarse a los efectos del programa.

Como muestra la tabla 8.9 casi un 30% de los participantes de UT declara saber usar una computadora antes de comenzar el programa. Al finalizar el mismo, esta respuesta asciende así un 81%, lo que representa un incremento de 50 puntos porcentuales respecto al inicio. Asimismo, se observa que mientras el 70% no manejaba una computadora personal al ingresar al programa, este guarismo se reduce al 19% a su finalización.

8. No se considera la sexta meta
9. Consiguen trabajo en los primeros dos meses luego del egreso del programa y logran mantener el empleo por 4 meses como mínimo.
10. Considera a aquellos participantes que habiendo pasado por el programa logran insertarse en un empleo formal al menos un día y sin importar el tiempo de egreso con respecto al programa.

Tabla 8.9. Uso de PC

	Pre Programa	Post Programa
Manejo de PC	%	%
No	70,1	19,3
Sí	29,9	80,7
Total	100,0	100,0

Fuente: Formulario de ingreso-salida 2009

Aprendizaje de oficios

Respecto al aprendizaje de oficios, los datos de la encuesta panel también arrojan resultados positivos. Así, mientras al inicio del programa, el 48% de los participantes considera que "No tiene, o conoce, ningún oficio", al finalizar el mismo, este porcentaje desciende más de 30 puntos (hasta el 17%).

Más de tres cuartas partes, responde haber aprendido un nuevo oficio durante el Programa (81%), respuestas que se incrementan entre quienes declaraban no tener un oficio antes del Programa (87% respecto a 76% entre quienes decían tener un oficio al inicio). Por lo cual se advierte un mayor efecto en aquellos que inicialmente se encuentran en una situación más desventajosa.

Acreditaciones en Educación formal[11]

En cuanto las acreditaciones a educación formal, cabe destacar que el programa realiza un acuerdo interinstitucional con la ANEP por el cual está previsto que los participantes puedan rendir pruebas o exámenes (a nivel de Secundaria) durante el período que están en el programa.

La tabla 8.10 muestra los resultados respecto al inicio de procesos de acreditación y el nivel de culminación de los mismos para 2009 y 2010.

Tabla 8.10. Acreditaciones

Acreditaciones	2009		2010	
	Casos	%	Casos	%
Participantes problemas analfabetismo	286	10	s/d	s/d
Participantes en proceso Yo Si Puedo	121	4	43	1
Participantes Yo Si Puedo culminaron	52	43(a)	26	60(a)
Acreditaciones por experiencia Ed. Primaria en proceso	260	9	295	10
Participantes ya acreditaron Ed. Primaria	262	100(b)	263	89(b)
Participantes aprobaron ex menes Ed. Secundaria	187	6	50	2
Cantidad participantes ya acreditaron Ed. Secundaria	s/d	s/d	14	0

Nota(a) Denominador= participantes en proceso Yo Sí Puedo, (b) Denominador= participantes en Ed. Primaria en proceso
Fuente: DINEM-MIDES

Como se observa en la tabla, en 2009, el 10% de los participantes de UT tenían problemas de analfabetismo de acuerdo a la información aportada por los Equipos Técnicos. Menos de la mitad –y

11. En este caso los datos corresponden al Formulario de Seguimiento de Convenios 2009 y 2010.

un 4% del total de los participantes del programa– inició un proceso educativo en el programa "Yo Si Puedo" (YSP). De los que participan en YSP el 42% culmina el programa, lo que supone (para la población participante en el año) el 1,8%.[12]

Por su parte, quienes iniciaron procesos de acreditaciones por experiencia a Educación Primaria son similares para ambos años (en torno al 10% de los participantes), también la cantidad de quienes culminan Primaria ya que el menor porcentaje para 2010, resulta del mayor número de participantes totales considerados.

Mejoras en el Ingreso

La medición de los ingresos siempre es una tarea compleja por los problemas que se producen en la declaración de los entrevistados. En este caso, se consultó a los participantes acerca de sus ingresos antes de comenzar el programa y después del pasaje por el mismo. Cabe aclarar que al momento de la segunda consulta, el programa no había finalizado por lo cual es de esperar que las respuestas incluyan el subsidio que otorga el Programa.

Tabla 8.11. Ingresos de hogar pre y post programa

Ingresos	Antes de UT (%)	Después UT (%)
Menos de 2000	26,2	4,7
De 2000 a 3000	22,7	6,6
De 3000 a 4000	17,3	15,9
De 4000 a 5000	15,2	20,8
De 5000 a 7500	11,0	28,0
De 7500 a 10000	4,6	16,8
Más de 10000	3,0	7,2
Total	**100,0**	**100**

Fuente: DINEM-MIDES

Pese a estas limitaciones, los datos respecto al ingreso que se observan en la tabla permiten al menos concluir sobre la "alteración" de la distribución entre los dos momentos. Mientras "Antes de UT más del 65% de los participantes percibían hasta $U 4000, "Después del Programa", más del 50% de los participantes perciben más de $U 5000.

Consideraciones y Sugerencias

En este apartado se plantean algunas consideraciones y sugerencias respecto a tres aspectos claves: 1) el Diseño e Instrumentación del programa; 2) a los Sistemas de Información con los que cuenta; y 3) en cuanto al estado de situación de la Evaluación y el Monitoreo.

Respecto al diseño del programa, la definición de la población objetivo, el planteamiento de objetivos generales y específicos y la formulación de metas, el programa se encuentra en una situación

12. En 2010, quienes participan de YSP, son la tercera parte de 2009, de éstos el 60% finaliza el proceso..

favorable en relación a otros programas MIDES. Sin embargo, pueden realizarse algunas mejoras –en las cuales el programa ya está trabajando–tanto en términos de definición de la población objetivo; así como en la especificación y clarificación del contenido de cada una de las metas.

En cuanto a la población objetivo del programa vale hacer alguna mención respecto a la condición de la "situación laboral" que deben tener los postulantes. La definición de la población objetivo hace referencia a los desocupados de larga duración (desempleados de dos años y más), mientras al momento de los controles con BPS, se toma en cuenta el no aporte a la seguridad social en los dos últimos años. Es decir, más que la situación de desocupación de larga duración 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.

Este tipo de problemas surge, por ejemplo, al momento de estimar la población objetivo para un momento dado (ver apartado "Cobertura"). En este sentido sería bueno reconsiderar por parte del programa un ajuste en esta definición o bien si la misma responde a determinados motivos.

En cuanto a las metas que establece el programa, en este punto parece de mayor urgencia poder especificar algunas definiciones de forma que su medición sea posible. Así por ejemplo, el 60% de los participantes con conocimiento de derechos" resulta de difícil operacionalización. Sería conveniente poder establecer en conjunto con el programa algunos indicadores que directa o indirectamente permitieran dar cuenta de dicha meta. Otro ejemplo refiere al acceso de documentación básica. La misma debería estar dirigida a aquellos que carecen de la misma y no estar formulada en relación al total de los participantes, etc.

Por otro lado, en lo que refiere al sistema de información con el que cuenta el programa, debe señalarse que se encuentra en proceso de franca mejora (en acuerdo y apoyo de la División de Informática) y también puede decirse que se encuentra en una situación favorable respecto a otros programas MIDES.

A la fecha se ha podido acceder a las bases de participantes que gestiona el programa, la cual si bien en algunos casos presenta algunas debilidades menores en la calidad de la información, se encuentra encaminada a partir de 2011 hacia la mejora de su calidad.

Por otra parte, desde la DINEM y en el marco de los procesos de seguimiento y evaluación del programa, ya desde Trabajo por Uruguay a esta parte, se ha generado considerable información respecto a las características de los participantes, y los logros y resultados a partir de su tránsito por el programa.

Quizás en este punto puede hacerse referencia a la importancia, no sólo de las potencialidades de los sistemas de información, sino también a la concientización y sensibilización de la calidad de la información que proporcionan, a la hora del seguimiento del programa, los responsables de su ejecución desde los Equipos Técnicos de cada OSC.

Por múltiples motivos, muchos de los cuales tienen que ver con la vorágine de la labor cotidiana, no se le otorga la suficiente dedicación a la tarea de llevar un buen registro de los procesos de los participantes que satisfagan los requerimientos del seguimiento.[13]

Para finalizar, respecto a la viabilidad de instancias de evaluación y monitoreo tal como se ha señalado anteriormente, el programa ya cuenta con experiencias al respecto, por lo cual también en este punto se ubica en una buena situación para el desarrollo de otro tipo de evaluaciones que permitan establecer el impacto diferencial de este programa en sus participantes, así como el estudio específico de las trayectorias vitales de los mismos.

13. Dicho esto también hay que decir que se ha constatado una muy buena disposición por parte de los E.T, en el pasado seguimiento de 2010, a responder a las distintas instancias de seguimientos previstas. Lo que queremos señalar es la necesidad no sólo del cumplimiento del llenado de los formularios sino también a cuidar la calidad la información que se vierte en los mismos.

Cooperativas Sociales

Presentación del programa

La "Unidad de Cooperativas Sociales" (UCS) así como la figura de "Cooperativas Sociales" (CS) existentes en la órbita del MIDES, fueron creadas por ley, por iniciativa del Ministerio, en Junio de 2006 (Ley 17.987). El programa comienza a funcionar en enero de 2007.

Dicha Ley establece que, "*son Cooperativas Sociales aquellas cooperativas de trabajo que tiene por objeto proporcionar a sus miembros un puesto de trabajo para su desarrollo personal a través de actividades económicas, agropecuarias, industriales, de servicios, con el fin de lograr la inclusión social y laboral de los jefes y jefas de hogar pertenecientes a sectores con necesidades básicas insatisfechas*".[1]

Asimismo, asigna a la UCS la potestad de: calificación, promoción, control y registro de las CS. Dichas tareas están a cargo de un equipo multidisciplinario.

Dentro de los proyectos presentados, los principales aspectos que se evalúan son la sustentabilidad de la forma de trabajo cooperativa y la viabilidad de la conformación del grupo que lo compone. Cuando una CS comienza a funcionar, constituye una empresa cuya propiedad es colectiva, le pertenece a sus socios-trabajadores, los cuales toman las decisiones de forma colectiva y en el marco de la orientación establecida por los Principios Cooperativos.

Objetivo general del programa

Promover oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica de personas y grupos mediante la formación de Cooperativas Sociales, su calificación, capacitación, formalización, registro y control, permitiendo a sus integrantes el aprendizaje de la gestión colectiva y la generación de ingreso formal, con creciente autonomía y articulación con el conjunto del movimiento.

Objetivos Específicos

1. Estimular la creación de Cooperativas Sociales en todo el territorio uruguayo a través de un equipo técnico fortalecido.
2. Consolidar a las Cooperativas Sociales creadas apoyando su inclusión en redes locales y fortaleciendo su capacidad de gestión económica y cooperativa.
3. Fortalecer la competitividad de las Cooperativas Sociales, a través de la asistencia financiera y formativa.
4. Promover las Cooperativas Sociales en el ámbito estatal y municipal así como con los actores económicos y sociales (empresariales, sindicales, organizaciones sociales.).
5. Consolidar ámbitos de relacionamiento permanente con el Instituto Nacional de Cooperativismo y con el Movimiento Cooperativo en su conjunto.

1. Ministerio de Desarrollo Social. Memoria 2006.

Nota metodológica

La información incluida en este informe corresponde a la base de datos de la UCS, la cual contiene todas las cooperativas creadas desde el inicio del programa hasta octubre de 2010.

Se realizó el monitoreo del programa en base a un conjunto de indicadores que fueron analizados y discutidos con el equipo técnico. Los resultados obtenidos surgen de los cálculos realizados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM).

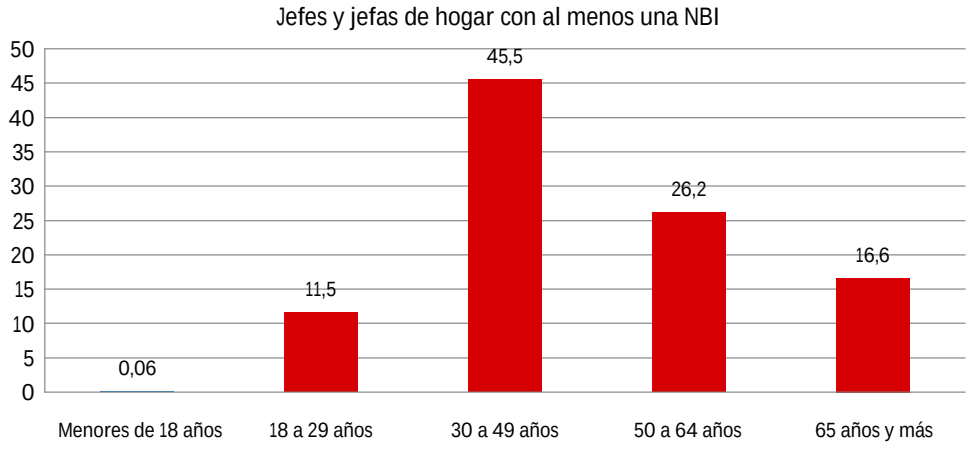
Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

A continuación se presentan algunos indicadores en base a la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del 2009 del Instituto Nacional de Estadística (INE); como contexto de la población con la que trabaja el programa. Si bien a la fecha de elaboración de este informe no existe ningún documento oficial que defina la población objetivo de las CS, en esta instancia se optó por considerar el texto de la ley de Cooperativas en la cual se explicita que el programa está dirigido a jefes y jefas de hogar pertenecientes a sectores con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Según los datos procesados de la ECH 2009, se ve que dentro de los hogares que tienen al menos una NBI, los jefes de hogar son en su mayoría varones, representando un 68,8 %, mientras que un 31,2% corresponde a hogares con jefatura femenina. Al analizar los tramos de edad (Gráfico 9.1), el 45,5 % son personas que se encuentran en el tramo etario de 30 a 49 años y un 26,2 % entre los 50 a 64 años. Los rangos etarios menos significativos son personas jóvenes menores de 30 años y adultos mayores de 64 años.

Gráfco 9.1. Jefes y jefas de hogares de la población objetivo según rango de edad



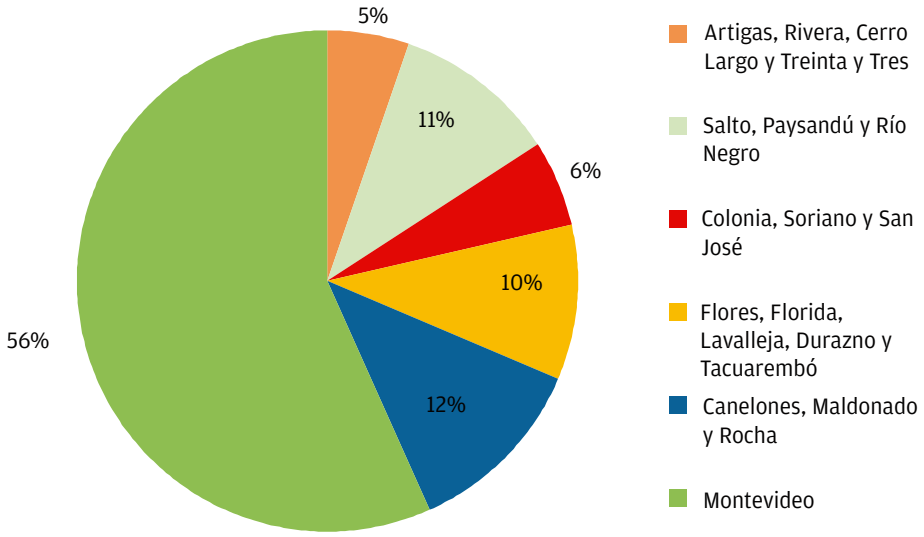
Fuente: DINEM en base a ECH 2009

Respecto a la ocupación de los jefes de hogar en esta población, el 41% son asalariados privados y el 7,8% son asalariados públicos. Otro dato significativo se concentra en quienes declaran trabajar por cuenta propia con local o inversión, este grupo representa un 19%, mientras que los cuentapropistas sin local ni inversión son aproximadamente un 5%.

Por otra parte, para complementar la información anterior vinculada a la cobertura del programa, se presentan algunos indicadores del "Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural" del INE (2009). Si bien el producto de esta investigación está abocado al estudio de todas las cooperativas en el territorio nacional, en el relevamiento se incluyen las cooperativas sociales en la modalidad "Producción y Cooperativas Sociales".

El relevamiento permitió identificar 1164 cooperativas a nivel nacional de las cuales el 52% se concentra en Montevideo. Asimismo, al observar la distribución según modalidad, 284 cooperativas (24%) se incluyen en la modalidad de "Producción y Cooperativas Sociales". El siguiente gráfico muestra la distribución geográfica al interior de dicha modalidad, donde la mayoría de las cooperativas de este tipo se ubican en Montevideo y los departamentos costeros con el 57% y 12% respectivamente.

Gráfico 9.2. Cooperativas sociales según región



Fuente: DINEM en base a "Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural" INE 2009

En referencia al personal ocupado, el relevamiento indica que los puestos de trabajo que ofrecen las cooperativas de producción y cooperativas sociales son fundamentalmente de carácter permanente, y en su amplia mayoría son varones (73%).

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 9.1. Recursos humanos del programa cooperativas sociales

RRHH del programa	20
Responsable técnico (Coordinador del Programa)	1
Equipo Técnico	12
Administrativos	2
Área jurídico-notarial	2
Personal Contable y económico	3

Fuente: DINEM en base a datos aportados por el Programa de Cooperativas Sociales

Presupuesto ejecutado

Tabla 9.2. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Cooperativas Sociales	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	4.953.986	3.547.247
En dólares Corrientes	219.514	176.839
En relación al presupuesto del Mides	0,3	0,2
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-28,4

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Conformación de Cooperativas Sociales

Desde el año 2007, con la creación de la UCS, y siguiendo los objetivos del programa, se han formado cooperativas de forma ininterrumpida. El proceso de conformación de una Cooperativa Social no constituye meramente un trámite burocrático, sino que resulta de un trabajo conjunto entre técnicos y participantes a través de un "proceso socioeducativo" que culmina en la conformación legal de una Cooperativa.

En el transcurso del seguimiento realizado por la UCS, algunas cooperativas dejan de funcionar, por lo cual el programa debe darlas de "Baja". Por tal motivo se distinguen dos categorías, cooperativas creadas y cooperativas en funcionamiento.

Tabla 9.3. Cantidad de cooperativas sociales creadas y en funcionamiento según Montevideo e interior. Octubre 2010

Región	Creadas		En funcionamiento	
	Casos	%	Casos	%
Interior	92	65,2	75	64,1
Montevideo	49	34,8	42	35,9
Total	**141**	**100**	**117**	**100**

Tabla 9.4. Distribución de cooperativas sociales creadas y en funcionamiento según departamento

Departamento	Creadas		En funcionamiento	
	Casos	%	Casos	%
Montevideo	49	34,8	42	35,9
Artigas	12	8,5	5	4,3
Canelones	10	7,1	9	7,7
Durazno	1	0,7	1	0,9
Flores	1	0,7	1	0,7
Florida	9	6,4	6	5,1
Lavalleja	2	1,4	2	1,7
Maldonado	14	9,9	12	10,3
Paysandú	15	10,6	15	12,8
Río Negro	8	5,7	6	5,1
Rivera	1	0,7	1	0,9
Rocha	3	2,1	2	1,7
Salto	5	3,5	4	3,4
San José	3	2,1	3	2,6
Soriano	4	2,8	4	3,4
Tacuarembó	2	1,4	2	1,7
Treinta y Tres	2	1,4	2	1,7
Total	141	100	117	100

Fuente: DINEM en base a datos aportados por el Programa de Cooperativas Sociales

En cuanto a la distribución geográfica de las Cooperativas creadas según departamento, como se puede observar en el gráfico 9.3, más de la tercera parte son de Montevideo. Entre las Cooperativas creadas en el Interior, se destacan los departamentos de Paysandú (15), Maldonado (14) y Artigas (12). Cabe recordar que en datos absolutos se trata de muy pocos casos, y que a excepción de los departamentos mencionados, en el resto del país las cooperativas creadas no superan los 10 casos por departamento.

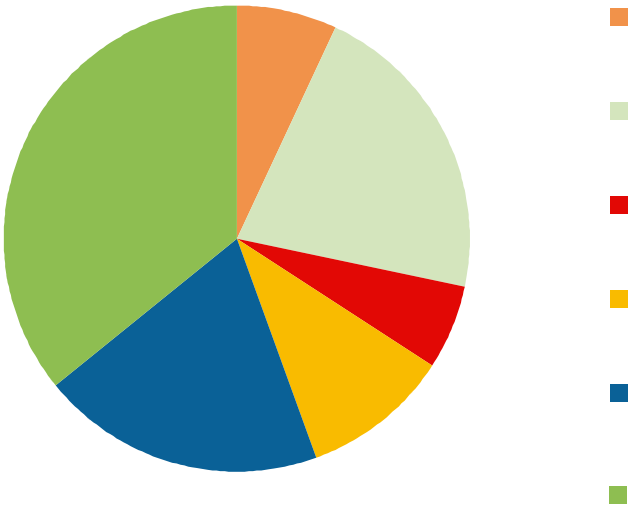
Corresponde señalar que en los departamentos de Colonia y Cerro Largo nunca se crearon cooperativas sociales. Si se considera la distribución geográfica realizada en el Censo de Cooperativas, ambos departamentos se encuentran en las zonas geográficas con menor proporción de cooperativas de este tipo.

Respecto a las Cooperativas en funcionamiento, o bien en estado de "Alta" para el programa, representan el 83% de las creadas. La mayor concentración se presenta en los departamentos ra es-168(ra)37-7(e)-3b1(

Gráfico 9.3. Cooperativas por departamento

Si se compara la distribución por regiones (utilizando las regiones del Censo Nacional de Cooperativas presentada en el apartado de Contexto de este capítulo) como muestra el siguiente gráfico, las cooperativas que están funcionando se concentran en Montevideo y los departamentos costeros, siendo significativa también la región que agrupa los departamentos de Salto, Paysandú y Río Negro.

Gráfico 9.4. Distribución de cooperativas sociales según región



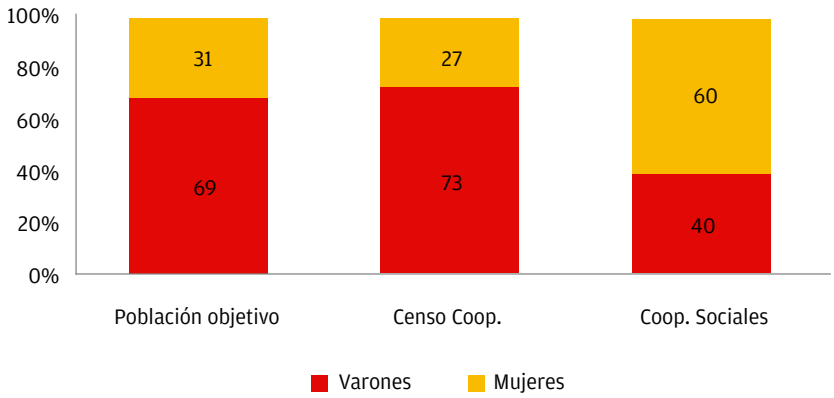
Fuente: DINEM - MIDES

La siguiente tabla muestra la distribución de las Cooperativa por Sector de Actividad, en la que se destaca que más de la mitad se dedican al Mantenimiento Integral (54%), seguidas en número por las cooperativas de Construcción (algo menos del 10%), y en tercer lugar se ubican las de los rubros de Servicios comunitarios y personales, y Alimentos y Bebidas con el 5% de las Cooperativas en cada sector.[2]

Tabla 9.5. Distribución de cooperativas sociales en funcionamiento según sector de actividad

Programas Mides, la población de este programa es mayoritariamente femenina: 60%, respecto a un 40% de varones.

Gráfco 9.5. Cobertura del programa. Distribución según sexo de los integrantes



Fuente: DINEM en base a datos aportados por el Programa de Cooperativas Sociales

Resultados

Para el período analizado, no se presentan resultados a la fecha ya que no se han realizado instancias de evaluación y monitoreo del programa. En el 2010 desde la DINEM, se inició un trabajo conjunto con la UCS donde se comenzó a discutir sobre un conjunto de indicadores, incluyendo indicadores de productos y resultados. Se prevé para 2011 continuar este trabajo en la dirección de elaborar un diseño de evaluación del programa y comenzar un proceso de seguimiento, tal como se viene haciendo con otros programas MIDES.

Consideraciones y Sugerencias

En base al trabajo conjunto con la UCS se realizan las siguientes consideraciones fundamentalmente en referencia a la producción de información y el diseño e instrumentación del programa.

Al considerar la situación del programa de Cooperativas Sociales respecto a la definición de sus objetivos, a la población objetivo y a las metas anuales, se sugiere comenzar a trabajar en el marco del "Protocolo de Programas Sociales" el cual puede guiar y facilitar esta tarea.

En referencia a la calidad de los registros, el programa genera gran cantidad de información de las Cooperativas y cuenta con un seguimiento del desarrollo de las mismas, pero su sistema de información no satisface aún los requerimientos para una evaluación y seguimiento, más aún si se considera que el seguimiento del programa requiere de actualizaciones constantes, por tratarse de un proceso sostenido y acumulativo en el tiempo. También sería importante considerar la elaboración de una matriz de indicadores que den cuenta, por ejemplo, de la evolución del programa, de los recursos con los que cuenta, y de los resultados obtenidos en función de sus metas.

Por otra parte, a los efectos de un futuro diseño de Evaluación, sería necesario contar con herramientas que permitan la sistematización de la información vinculada a las cooperativas y sus integrantes, considerando la unificación en los criterios de ingreso y actualizaciones de datos.

También se cree oportuno aprovechar esta instancia para incorporar en este proceso a los "grupos precooperativos" considerándolos como parte de su población objetivo.

El lograr avanzar hacia una forma de registro única y un fortalecimiento del sistema de información permitirá al programa acompasar la etapa de inclusión en el sistema de mejora de gestión del Ministerio.

Desarrollo Local

Presentación del programa

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través de la División de Desarrollo Local (DL) busca promover y potenciar una cultura emprendedora, como estrategia de fortalecimiento de la generación de alternativas de trabajo, fomentando la participación y la gestión local. En este sentido, realiza periódicamente llamados públicos de carácter nacional, a pequeños emprendimientos en funcionamiento y preferentemente asociativos, con el objetivo de potenciar, mejorar o fortalecer emprendimientos económicos (productivos, o de servicios) y socioculturales o ambientales, que sean viables y que tengan proyección en lo local. Es así que el programa cuenta con dos modalidades de llamados: emprendimientos productivos y emprendimientos socioculturales.[1]

Los integrantes de los emprendimientos que se presentan a un llamado de DL deben completar un formulario con los datos del emprendimiento, y una ficha de identificación[2] donde se relevan datos personales y del núcleo familiar de cada emprendedor. Además, deben presentar dos cartas de referencias, una correspondiente a un Aval Institucional (que puede ser una Organización pública o privada que conoce la trayectoria del emprendimiento y que manifiesta su respaldo) y otra carta de un Garante Social (correspondiente a una organización social, sin fines de lucro, con trayectoria comprobada y preferentemente de la misma localidad del emprendimiento que acredite conocer la trayectoria del emprendimiento).[3]

La metodología de evaluación realizada por el programa consta de varias etapas: en primera instancia se efectúa una evaluación socio-económica en base a la información que suministra el emprendimiento en el formulario de presentación y a una entrevista en el lugar donde desarrolla su actividad. El estudio de viabilidad socio-económica se evalúa mediante un indicador multidimensional que contempla antecedentes y experiencia, vínculos y relación entre los integrantes y propuesta de retorno del monto solicitado, entre otros. Los emprendimientos que son aprobados en esta instancia pasan a la evaluación de un Tribunal Departamental, integrado por tres miembros: un integrante del equipo técnico del programa, un representante de la Oficina Departamental del MIDES y un representante de un organismo público externo que gestione programas en la localidad.

La última etapa consiste en la firma de un Convenio (tripartito) entre el MIDES, el emprendimiento y el Garante Social, quien se encarga de realizar la capacitación y seguimiento de los emprendimientos aprobados.

1. Durante los años 2006 y 2007 se implementaron dos Programas productivos: Proyectos de Opción Productiva y el Programa de Fortalecimiento de Iniciativas Locales, dirigidos a poblaciones con distinto nivel de vulnerabilidad. Ambos Programas contaron desde sus inicios, con el apoyo económico del Fondo Binacional Uruguay-Venezuela, en carácter de donación, que administra el PNUD. A partir del año 2008 todos los programas de apoyo a Emprendimientos se unifican en la División de Desarrollo Local (con dos Departamentos: Evaluación de Emprendimientos, y Seguimiento y Redes Locales), dentro de la actual Dirección de Economía Social.
2. Esta Ficha tiene carácter de Declaración Jurada.
3. El Garante Social tendrá las siguientes funciones: Recibir la transferencia económica que realice el MIDES para el emprendimiento correspondiente y realizar las compras en acuerdo con los/as emprendedores/as. Realizar una rendición simple de todos los gastos realizados con el apoyo recibido del MIDES, presentando la documentación original. La rendición deberá estar firmada por representantes del emprendimiento y del Garante Social.

El monto solicitado lo determina cada emprendimiento teniendo en cuenta sus necesidades y sus posibilidades de devolución y podrá ser ajustado durante el proceso de evaluación en coordinación con el equipo técnico.[4] El programa financia bienes de capital fijo (maquinaria, herramientas), mejoras de local, instalaciones o infraestructura productiva, capacitaciones específicas, animales, materia prima e insumos.

El programa DL desarrolla dos instrumentos complementarios de apoyo a los emprendimientos seleccionados, un apoyo económico inicial y un programa de acompañamiento y capacitación para el fortalecimiento de la gestión, y la integración en Redes locales buscando estrategias colectivas para la mejora de los emprendimientos.

Objetivos Generales

- Promover el desarrollo ciudadano a través del impulso a estrategias que tiendan a generar oportunidades de trabajo e iniciativas de carácter económico. Se trata de fortalecer el desarrollo de emprendedores/as en situación de pobreza, como forma de mejorar, o complementar sus ingresos familiares.
- 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.
- Incorporar criterios territoriales en la selección de los Proyectos (Tribunales Departamentales) y promover la participación de técnicos locales en los procesos de evaluación y de seguimiento y capacitación.

Objetivos Específicos

1. Fortalecer y consolidar procesos de sustentabilidad de emprendimientos preferentemente asociativos, liderados por familias, grupos o personas en condición de vulnerabilidad socioeconómica mediante apoyo financiero y técnico.
2. Promover procesos de inclusión social, mediante su incorporación a redes locales, fortaleciendo también la articulación con los organismos públicos y privados locales.
3. Incorporar información local en la evaluación y seguimiento de los emprendimientos.

Población objetivo

La población objetivo del programa, para ambas modalidades son personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, nucleadas en emprendimientos en funcionamiento, de carácter grupal, familiar o individual, basados en relaciones equitativas, solidarias y asociativas entre los miembros que lo componen.[5]

4. Cabe aclarar que la devolución del apoyo económico -que se realizará en moneda nacional y sin intereses- debe realizarse en efectivo, existiendo la opción de realizar una devolución en especie de hasta 30% del monto total a devolver. Dicha devolución en especie puede realizarse a través de donación de bienes, productos o servicios a la comunidad, o mediante el pago de tributos relacionados a la actividad del emprendimiento (BPS, DGI, tasas bromatología).

5. Para la selección de los emprendimientos en el 2011, el programa aplicará los criterios establecidos por el MIDES en el marco del Plan de Equidad, realizando la verificación con la base de datos AFAM (Asignaciones Familiares), en caso de no encontrarse incluido se realizaran las visitas necesarias a cada uno de esos hogares por el equipo técnico del Programa.

Nota metodológica

La información incluida en este capítulo corresponde a llamados productivos y socioculturales DL 2009. Para el caso de DL 2010, al momento de la realización de este informe, se cuenta solamente con la información preliminar sobre emprendimientos productivos presentados y aprobados por departamento.[6]

Se realizó el monitoreo del programa en base a un conjunto de indicadores que fueron analizados y discutidos con el equipo técnico. Los resultados obtenidos surgen de los cálculos realizados por la DINEM a partir de la base de datos del programa correspondiente a los años 2009 y 2010.

Cabe aclarar que en esta instancia no se realizó ningún tipo de evaluación cualitativa, para conocer la percepción de los participantes, la cual está prevista para los proyectos DL 2011.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

En la tabla 10.1 se presenta la cuantificación de la población objetivo del programa a través de cálculos realizados con la ECH 2009. Se estimó la población por debajo de la línea de pobreza (LP. Metodología INE, 2006).[7]

Tabla 10.1. Población objetivo de DL

Departamento	Casos	Porcentaje (total país)
Montevideo	36147	52,0
Artigas	2828	4,1
Canelones	8228	11,8
Cerro Largo	1738	2,5
Colonia	1474	2,1
Durazno	782	1,1
Flores	225	0,3
Florida	1224	1,8
Lavalleja	995	1,4
Maldonado	1027	1,5
Paysandú	1425	2,1
Río Negro	772	1,1
Rivera	2169	3,1
Rocha	1550	2,2
Salto	2381	3,4
San José	1656	2,4
Soriano	1624	2,3
Tacuarembó	2363	3,4
Treinta y Tres	891	1,3
Total	**69499**	**100,0**

Fuente: DINEM en base a ECH 2009

6. Los datos referentes a los indicadores de productos y resultados de estos emprendimientos serán incluidos en el próximo Informe MIDES.
7. Se incluyó trabajadores por cuenta propia, con o sin local o miembros de cooperativas de producción, además se verificó que ningún integrante del hogar declarara ser empleado público ni como primer ni segundo empleo.

Como se observa, los departamentos con mayor concentración de la población potencial del programa son Montevideo (52%) y Canelones (11,8%). En Artigas representa un 4.1% y en el resto de los departamentos no superan el 3% del total.

Además de considerar estos cálculos para conocer la población con la que podría trabajar el programa, son de gran utilidad para realizar la distribución del presupuesto asignado para cada departamento.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa.[8] Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 10.2. Recursos del programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	19	25
Directora del programa	1	1
Equipo técnicos en evaluación	9	10
Equipo de Redes y seguimiento	6	10
Administrativos	3	4
Número OSC conveniantes	5	5
RRHH de las OSC conveniantes *	27	27
Coordinadores	9	9
Técnicos	18	18
Cantidad de Emprendimientos aprobados	282	373

Fuente: DINEM en base a datos recabados en el programa.
* Los datos son aproximados, en tanto no se cuenta con un registro sistematizado de los recursos de las OSC

8. Durante el año 2010 se generaron varios cambios en el programa en cuanto a los recursos humanos, debido a que en el segundo semestre, algunos de sus integrantes (pertenecientes al equipo de FOCEM) se desvincularon del programa y otros pasaron a integrar la plantilla de DL 2010

Presupuesto ejecutado

Tabla 10.3. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Desarrollo Local	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	475.000	400.000
En dólares Corrientes	21.048	19.941
En relación al presupuesto del Mides	0,03	0,02

Emprendimientos presentados y aprobados por departamento

Según datos aportados por el programa entre los años 2006 y 2010 se presentaron un total de 2942 propuestas de emprendimientos, de los cuales fueron aprobados aproximadamente un 45%. En todo el período los departamentos con mayor número de emprendimientos presentados fueron Montevideo, Canelones y Salto.

La tabla 10.5 muestra el total de emprendimientos presentados y aprobados por departamento, y según tipo de emprendimiento, para los años 2009 y 2010.

Si se considera el total país, en el 2009 un 45,3% de los emprendimientos productivos que se presentaron al programa fueron aprobados. En relación a los emprendimientos socioculturales, en el año 2009 el programa de DL realizó un solo llamado para esta modalidad (el segundo desde que inició el programa). Se presentaron 74 emprendimientos, de los cuales fueron aprobados 41, es decir, un 55.4 % del total de presentados. Los departamentos de Canelones y Montevideo fueron los que contaron con el mayor número de emprendimientos aprobados con 8 y 6 propuestas respectivamente.

En cuanto al año 2010, si bien se presentaron mayor número de propuestas, el porcentaje de aprobación de los emprendimientos productivos disminuyó a un 40,8% respecto al año anterior y al mismo tipo de propuestas.

Tabla 10.5. Emprendimientos presentados y aprobados por departamento

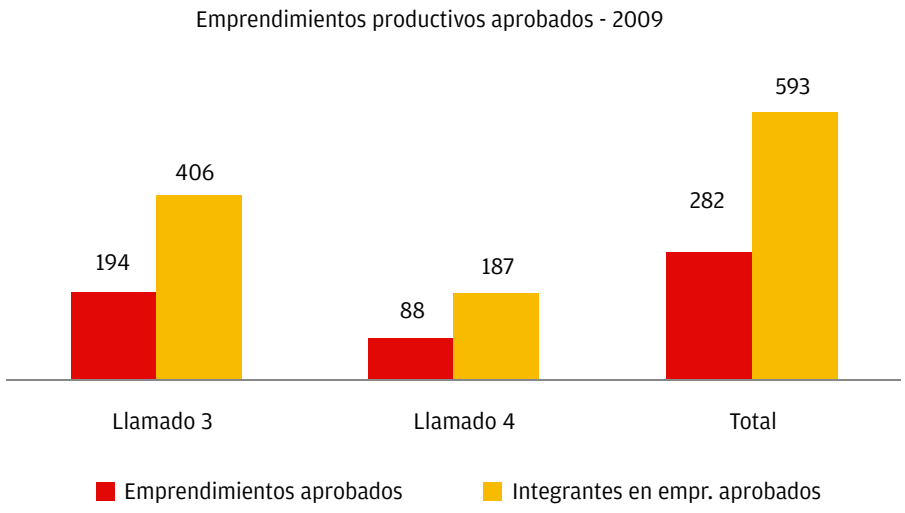
Departamento	E. Productivos 2009			E. Socioculturales 2009			E. Productivos 2010 (primer llamado)		
	Pres.	Aprob.	% aprob.	Pres.	Aprob.	% aprob.	Pres.	Aprob.	% aprob.
Artigas	28	11	39,3	3	1	33,3	52	14	26,9
Canelones	115	51	44,4	8	8	100	153	69	45,1
Cerro Largo	12	4	33,3	4	3	75	26	10	38,5
Colonia	4	0	0	2	1	50	9	4	44,4
Durazno	8	2	25	1	0	0	9	7	77,8
Flores	3	2	66,7	1	0	0	4	3	75
Florida	24	14	58,3	5	4	80	15	9	60
Lavalleja	37	16	43,2	4	2	50	51	15	29,4
Maldonado	21	7	33,3	2	0	0	51	19	37,3
Montevideo	62	34	54,8	14	6	42,9	83	40	48,2
Paysandú	24	9	37,5	3	2	66,7	37	23	62,2
Río Negro	8	3	37,5	0	0	0	27	14	51,9
Rivera	29	14	48,3	5	1	20	35	12	34,3
Rocha	12	6	50	1	1	100	23	8	34,8
Salto	131	69	52,7	9	3	33,3	186	62	33,3
San José	56	18	32,1	2	1	50	64	28	43,8
Soriano	5	2	40	3	3	100	14	6	42,9
Tacuarembó	24	12	50	1	1	100	70	27	38,6
Treinta y Tres	20	8	40	6	4	66,7	5	3	60
Total	**623**	**282**	**45,3**	**74**	**41**	**55,4**	**914**	**373**	**40,8**

Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL





Gráfico 10.3. Emprendimiento aprobados 2009



Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL

Composición y tipo de emprendimientos

Los emprendimientos productivos están compuestos en su amplia mayoría por pocos integrantes, el 48,6% son integrados por dos personas y el 21,3% están formados por tres.

Como muestra la tabla 10.6, cuando se observa al interior de los emprendimientos productivos que finalmente resultaron aprobados, se advierte que casi las tres cuartas partes se tratan de emprendimientos familiares (70,9%). Los emprendimientos unipersonales representan el 21% y los grupales el 6%.[12]

Tabla 10.6. Tipo de emprendimientos productivos, 2009

Tipo emprendimiento	Frecuencia	Porcentaje
Unipersonal	59	20,9
Familiar	200	70,9
Mixto	6	2,1
Grupal	17	6,0
Total	**282**	**100,0**

Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL

Experiencia y Formalización

Si se analiza la distribución según los años de experiencia del emprendimiento, el mayor porcentaje (32%) tiene como mínimo 5 años de experiencia en el rubro; le siguen los emprendimientos que tienen entre 11 y 20 años (25%).

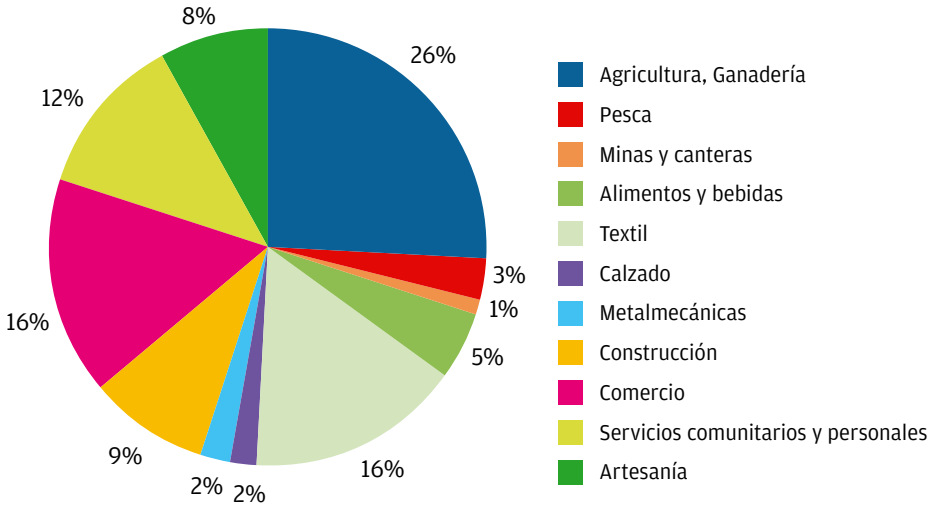
12. Esta distribución es similar en los emprendimientos presentados.

Si se considera la formalización de los emprendimientos productivos aprobados, se observa que sólo el 25% se encuentra formalizado, lo que constata el alto porcentaje de informalidad que registra la población con la que trabaja el programa.

Sector de Actividad por departamento

Como se explicó anteriormente el llamado 4 fue realizado para aliviar una situación de emergencia vinculada a la sequía en el interior del país. En esa oportunidad el programa financió 88 emprendimientos que están incluidos dentro del sector de actividad "Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura". Por tal motivo, en el siguiente gráfico se detalla la distribución de emprendimientos según sector de actividad solamente para el llamado 3. Como se puede ver los emprendimientos se agrupan en 11 categorías según el sector de actividad a la que se dedican. La mayoría se concentra en el área de Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura, representando el 26%.[13] Le sigue en importancia el sector Comercio y el sector Textil con un 16% cada uno.

Gráfco 10.4. Emprendimientos aprobados según sector de actividad



Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL

Si se repara en el sector de actividad por departamento, casi el 30% de los emprendimientos vinculados al sector de Agricultura, ganadería, silvicultura etc., se concentra en el departamento de Salto, le sigue Canelones (19,6%) y Lavalleja (10,9%). El sector del Comercio concentra una tercera parte en Canelones (34,4%), siendo significativo también en Montevideo. En el sector de Servicios comunitarios y personales, el 50% se concentra en el departamento de Salto, y el 20% en Montevideo. En el rubro de Artesanías, el 40% de los emprendimientos aprobados está en el departamento de Montevideo.

13. Si se consideran los dos llamados esta categoría representa el 49% de los emprendimientos.

Transferencias realizadas

Como se señaló en la presentación del programa, el monto solicitado lo determina cada emprendimiento según sus necesidades y posibilidades de devolución.

Según datos otorgados por el programa en el año 2009 los emprendimientos productivos recibieron en promedio 19.410 pesos, mientras que los emprendimientos socioculturales 43.236 pesos. En el año 2010, en promedio los emprendimientos productivos recibieron 20.991 pesos.

Perfil de los participantes

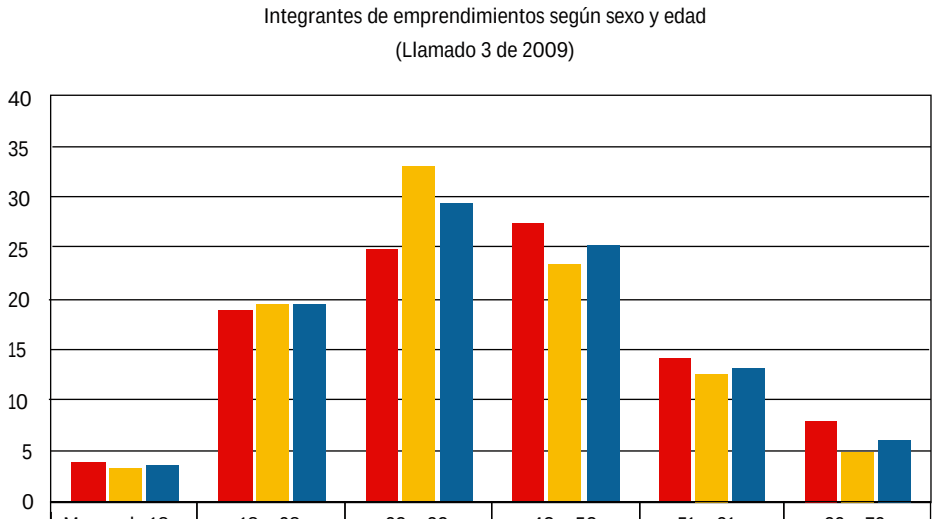
Participantes de los emprendimientos según sexo y edad

Al observar la composición de los emprendimientos productivos aprobados según sexo y edad de los participantes vemos que un 55% son mujeres. Considerando ambos sexos, la mayoría de los participantes tienen entre 29 y 39 años. En el caso de las mujeres un 34% se ubica en ese tramo etario, aunque también es significativa la presencia de mujeres en el tramo de 40 a 50 años de edad, comprendiendo más del 50% de las mujeres en estos dos tramos.[14]

Por otra parte, la mayoría de los varones tienen entre 40 y 50 años, aunque al igual que las mujeres existe una presencia significativa en el tramo de 29 a 39 años.

Los jóvenes entre 18 y 28 años tienen una fuerte presencia en los grupos, representando un 20%.

Gráfico 10.5. Integrantes de emprendimientos productivos



	Menor de 18	18 a 28	29 a 39	40 a 50	51 a 61	62 a 72
Varones	4,2	19,3	25,5	28,1	14,6	8,3
Mujeres	3,5	20,4	33,9	23,9	13	5,3
Total	3,9	19,9	30,1	25,8	13,7	6,6

Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL

14. Se debe tener en cuenta que el Programa en su evaluación pondera la participación de mujeres y jóvenes.

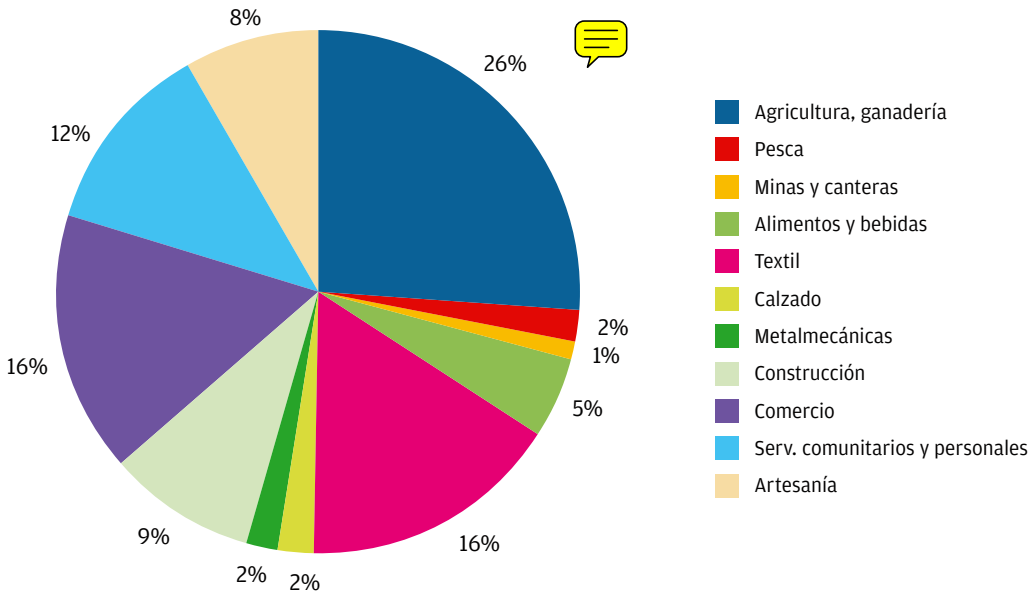
Ascendencia étnica racial

Si se observa los participantes de los emprendimientos aprobados en DL 3 según la ascendencia étnica racial el 73% se declara como de raza blanca, el 7,1% de raza indígena y el 6,1% de raza afro.

Nivel Educativo

Al analizar el nivel educativo según lo declarado por los participantes, un 35% tiene primaria completa, el 26% tiene secundaria incompleta y el 12% ha llegado al nivel de Escuela técnica incompleta.

Gráfico 10.6. Nivel educativo de los participantes.



Fuente: DINEM-MIDES en base a datos proporcionados por DL

Participación y articulación

Por otra parte, dentro de los objetivos del programa se busca promover instancias de articulación e intercambios de base territorial, contribuyendo a afianzar procesos de desarrollo local desde el fortalecimiento de los vínculos de los emprendimientos asociativos. En este sentido, a continuación se detallan algunas de las actividades realizadas por el programa de DL en el período 2009 y 2010.

- Capacitación y seguimiento: Se realizaron visitas e instancias grupales y se abordaron temas tales como gestión de recursos humanos, negociación, manejo de conflictos, toma de decisiones entre otros. Además se brindó información a los emprendedores sobre planificación, administración, análisis de costos, plan de negocios, proceso de producción, etc.
- Encuentros Regionales: Se realizaron instancias de intercambio entre emprendimientos de cada región, donde participaron además los integrantes de la OSC local, el equipo de Desarrollo Local y actores locales relacionados con la temática.

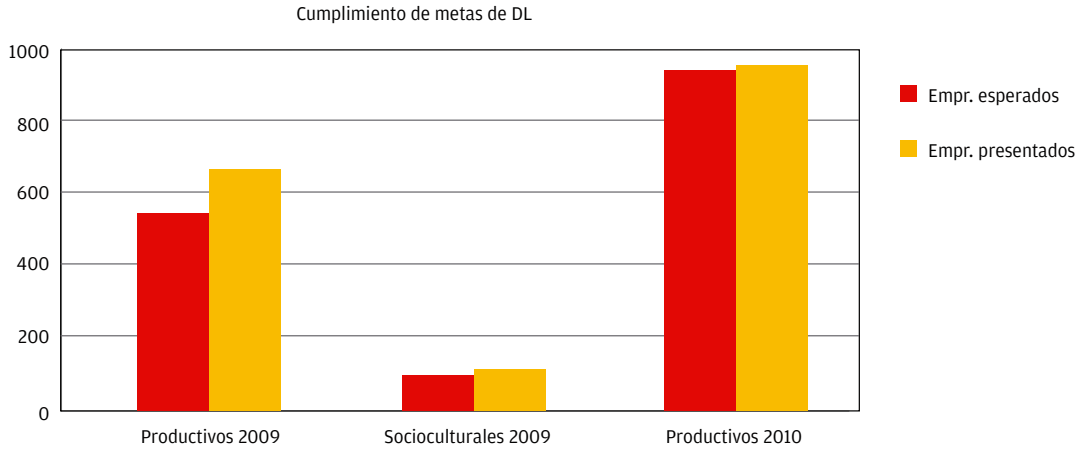
- Ferias Regionales: se realizan en coordinación con otros actores locales públicos y privados (emprendimientos, Intendencias Departamentales, los Consejos Sociales, Programa de Economía Social de Frontera y /o Espacio de Economía Solidaria entre otros).
- Primer Encuentro Nacional de emprendimientos "EMPRENDETE": Se realizó en Montevideo en Setiembre 2010, donde participaron más de 200 emprendimientos y organizaciones sociales de todo el país.

Resultados

Cumplimiento de metas

El gráfico 10.7 muestra la relación entre los emprendimientos esperados por el programa para estos años y los que efectivamente se presentaron.

Gráfico 10.7. Relación entre los emprendimientos esperados y presentados 2009 y 2010



Fuente: DINEM-MIDES

Las metas del programa para los emprendimientos productivos de 2009 fueron de dos tipos. Por un lado, la meta respecto a la presentación de emprendimientos era de 500 propuestas, presentándose al llamado 623 emprendimientos, por lo que se puede constatar que en este sentido las metas fueron cumplidas por parte del programa.

Por otro lado, se esperaban lograr 250 emprendimientos aprobados para el mismo año, y fueron aprobados 282. Por lo tanto en ambos sentidos se puede decir que el programa cumplió eficientemente con las metas anuales.

Respecto a los emprendimientos socioculturales la meta establecida fue de 60 emprendimientos en el llamado, presentándose 74, superando también las expectativas del programa. Por su parte, la meta del programa respecto a la aprobación de emprendimientos para dicho año fue de 30 propuestas y los emprendimientos socioculturales aprobados fueron 41.

En cuanto al año 2010 el programa esperaba recibir 900 propuestas y al igual que en el año anterior logró superar las metas anuales establecidas.

Respecto a los indicadores que dan cuenta de los objetivos específicos del programa, vinculados a promover procesos de inclusión y participación, se realizaron instancias regionales con una amplia participación de integrantes de los emprendimientos con los que trabaja.[15]

Consideraciones / Sugerencias

En el caso del programa DL se debe destacar el buen manejo y registro sistemático de la información que realiza el equipo técnico. La base de información entregada a la DINEM contiene la totalidad de los emprendimientos presentados desde el inicio del programa, contando con la información necesaria para obtener las principales características de los mismos. Sin duda este aspecto representa una de las fortalezas del programa.

La forma de registro de los emprendimientos presentados es mediante un formulario en papel que completa un referente de cada emprendimiento y posteriormente es ingresado por el equipo técnico del programa en una base de datos. Sería recomendable adoptar una herramienta a modo de formulario electrónico que de forma automática genere una base de datos. Asimismo, sería recomendable obtener información más detallada sobre los hogares de los emprendedores.

En caso de profundizarse en el proceso de evaluación, el mismo debería dar cuenta de aspectos sustantivos que hacen a los objetivos del programa, como pueden ser la sustentabilidad de los emprendimientos una vez finalizada la intervención, las modificaciones en las condiciones laborales y el ingreso de los beneficiarios, la conformación de redes y la inserción local del emprendimiento, entre otros.

15. Los datos referentes al número de participantes no están sistematizados al momento de realización de este informe, por lo cual serán incluidos en el próximo informe de seguimiento.

Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR

FOCEM

FOCEM

Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera

Economía Social de Frontera

Programa Uruguay Clasifica

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL mides

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

FOCEM

Presentación

El Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) se creó en el año 2005, y está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración en los países del MERCOSUR.

El FOCEM está integrado por contribuciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, las cuales son aportadas de forma proporcional a los recursos que reciben cada uno de los países, tal como se puede apreciar en la tabla 11.1.

Tabla 11.1.

País	Aporte de recursos	Destino de recursos
Brasil	70%	10%
Argentina	27%	10%
Uruguay	2%	32%
Paraguay	1%	48%

Específicamente el programa tiene un costo total de U$S 1.646.80. Los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) financian el 85% del programa y el restante 15% es aportado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).[1]

En el marco del FOCEM, el MIDES desarrolla intervenciones donde se busca atender los problemas que afectan la calidad de vida de la población, así como contribuir al desarrollo local en los departamentos del Interior del Uruguay con especial énfasis en las zonas de frontera, entendiendo a la misma como un espacio de vida especialmente diverso y complejo, donde se generan situaciones tales como:

- La existencia de situaciones de desempleo, bajos ingresos y empleo informal, lo que se relaciona con la búsqueda de alternativas de supervivencia vinculadas al mercado informal de productos, que se caracterizan por ser formas de ocupación precarias e inestables.
- La existencia de asentamientos irregulares en estos territorios, en zonas total o parcialmente inundables o cercanos a las mismas, con graves problemas de afectación ambiental.
- La presencia de la clasificación informal de residuos como estrategia de supervivencia, que se ve acompañada de problemas ambientales, sanitarios y habitacionales, situaciones de discriminación y en muchos casos participación de niños y adolescentes en el trabajo.

1. Presentación para el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Consultado en: http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=2152&site=1&channel=mides.

El proyecto se divide en tres programas diferentes, que dependen institucionalmente de una unidad de coordinación general de los proyectos FOCEM, ejecutados por diferentes direcciones del MIDES. Estos programas son: "Economía Social de Frontera" (ESF), "Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera" (IMAF) y "Programa Uruguay Clasifica" (PUC), cada uno de los cuales cuenta con sus propios objetivos:

1. Contribuir a la generación de ingresos estables y adecuados para la población en situación de pobreza, a través del apoyo a micro emprendimientos productivos, de la promoción del comercio micro regional en la frontera, y la formación de redes que mejoren sus cadenas de valor a través del Componente "Economía Social de Frontera".
2. Contribuir al desarrollo de acciones específicas orientadas a la mejora en las condiciones de vida, sociales y ambientales, de poblaciones de extrema pobreza que habitan en asentamientos ubicados en territorios fronterizos a través del Componente "Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera".
3. Contribuir al desarrollo de procesos de formalización y dignificación del trabajo del sector clasificador de residuos urbanos, a la reducción de impactos ambientales y riesgos sanitarios derivados de la recolección y disposición final de los residuos, y al desarrollo de capacidades de intervención de instituciones públicas y privadas en pos de la inclusión socio-laboral de los hogares a través del Componente "Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores".

Consideraciones respecto a la evaluación

La evaluación de los proyectos FOCEM, se encontraba inicialmente bajo la órbita de la Unidad de Evaluación y Monitoreo de FOCEM, la cual se encargaría de la evaluación de los tres programas (PUC, ESF e IMAF). Sin embargo, en función de consideraciones realizadas por la Auditoría Interna de la Nación se entendió oportuno –por parte de las autoridades del Ministerio- pasar las funciones y tareas de evaluación a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Este traspaso de funciones se acuerda a finales de 2009 y se efectiviza en el correr de 2010 mediante la conformación de tres equipos de trabajo para la evaluación y monitoreo de cada uno de los componentes.[2]

Los **objetivos generales** de la evaluación fueron los siguientes:

1. Evaluar los impactos (incidencia) de los programas en la población beneficiaria.
2. Verificar el cumplimiento de las metas propuestas.
3. Describir las percepciones de los participantes sobre el funcionamiento del programa.
4. Evaluar los cambios en los procesos de interacción con la comunidad, experimentados mediante la intervención del programa.

En el **diseño de evaluación** se propuso una estrategia metodológica que utilice de forma complementaria técnicas de recopilación de información cuantitativa, cualitativa y de monitoreo, que a continuación se explicitan:

2. De esta forma, en Mayo de 2010 se llamó a concurso para la provisión de un nuevo equipo de evaluación, el cual paso a articular las actividades de evaluación FOCEM con la lógica y avances realizados por la DINEM. El nuevo equipo de evaluación comenzó a funcionar en Julio de 2010, contando con un coordinador para cada uno de los programas y un articulador DINEM/FOCEM.

- **Diseño cuantitativo**
  El diseño cuantitativo se basa en una estrategia longitudinal de tipo panel, mediante el relevamientos de datos en dos momentos fundamentales: uno al inicio de la implementación del programa (línea de base) y otro a los 12 meses de iniciado el proceso (formulario de salida) con el objetivo de evaluar los efectos del programa.
  Se partió de la línea de base recogida por el equipo de evaluación anterior, con resultados disímiles según el programa de que se trate: Registro de Abordaje Inicial (RAI) para PUC, Encuesta inicial de emprendimientos 2009 para ESF y Censos en ciertas localidades de intervención (Rivera, Chuy y Paysandú) para IMAF. El equipo de evaluación realizó relevamientos cuantitativos en una segunda fase, una vez que pasaron 12 meses de programa, recogiendo ciertos indicadores que mostraran los efectos generados por el programa en las zonas de intervención.
- **Diseño cualitativo**
  El diseño de evaluación cualitativo fue diagramado con el objetivo de recabar información específica que permita delimitar las percepciones de la población objetivo sobre el funcionamiento del programa y sobre los cambios acontecidos tanto en los participantes como de la comunidad. Por otro lado se buscó describir en profundidad los procesos desarrollados con la implementación de cada programa, permitiendo de esta forma complejizar la comprensión del desarrollo de cada programa y profundizar en aquellos elementos particulares que influyen en el desempeño del proyecto en sus múltiples dimensiones.
- **Monitoreo**
  Apunta principalmente a recoger indicadores del trabajo de los equipos técnicos en cada una de las localidades donde intervienen los programas PUC e IMAF, no realizándose monitoreo para el programa ESF. Se realiza el seguimiento de las actividades de ambos programas, divididos en dos líneas de acción distintas: por un lado el seguimiento de las OSC y por el otro el seguimiento de las actividades realizadas en el marco del programa.

Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera

Presentación del programa

El Programa de Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera (IMAF) tiene como finalidad "contribuir al desarrollo de acciones específicas orientadas a la mejora en las condiciones de vida de poblaciones en situación de extrema pobreza que habitan en asentamientos ubicados en territorios fronterizos y que presentan problemáticas ambientales graves (terrenos inundables) con estrategias que tomen en cuenta la promoción de los derechos ciudadanos y la participación de la sociedad civil, incluyendo en forma transversal la perspectiva de género y de generaciones".[1]

Los beneficios esperados con la implementación del programa son:

- Mejorar las condiciones en que vive la población vulnerable que habita en asentamientos ubicados en zonas próximas a territorios de frontera, preferentemente inundables, con graves problemas ambientales y donde ha habido una ausencia de acciones integrales de intervención.
- Consolidar los mecanismos de inclusión social a través de estrategias participativas.
- Fortalecer el desarrollo organizativo de los actores involucrados: autoridades nacionales, autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

La población objetivo del programa son los hogares en situación de pobreza extrema de cada localidad donde actúa el programa, hogares seleccionados según el índice de carencias críticas del PANES. La población objetivo podría estimarse en base a los censos realizados, en unos 1.154 hogares (4,3 personas por hogar) que comprenden a unas 4.962 personas.

Se propone alcanzar cuatro objetivos generales (aplicables a cada asentamiento), los cuales adoptan una configuración diferente según las características de la localidad y de acuerdo a las demandas realizadas por los habitantes.

Los cuatro objetivos son los siguientes:

1. Realizar un proceso de sensibilización y captación de expectativas. Este proceso tendrá por resultado la conformación con la propia comunidad de un "Plan de desarrollo local" que tome en cuenta las necesidades y expectativas de sus habitantes y que tenga a los mismos como actores centrales.
2. Realizar un proceso de capacitación y diseño de intervención para la mejora de las condiciones de habitabilidad y salud, para la promoción de pequeños proyectos grupales en diversas áreas (economía social, salud, hábitat). Este componente tendrá como objetivo principal, fortalecer y estimular las capacidades locales tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de la personas.

1. Proyecto "Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en territorios de Frontera en situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat", Presentación realizada por la Dirección.

3. Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población objetivo a través de la implementación de pequeños proyectos constructivos: realojos, mejoras de vivienda, generación de espacios comunitarios y centros barriales.
4. Mejorar el acceso a los servicios de salud de la población objetivo, con énfasis en salud sexual y reproductiva (documentación, instalación de policlínicas, diagnóstico ocular y bucal, distribución de material informativo).

Nota metodológica

Los propósitos generales de la evaluación fueron: (1) verificar el cumplimiento de los componentes del programa; (2) describir las características sociales, educativas, económicas y las condiciones que vive la población objetivo; (3) determinar el nivel de satisfacción de la población objetivo con el programa; (4) evaluar el proceso de implementación de los proyectos de pequeñas construcciones realizadas y delimitar el nivel de conformidad de "los protagonistas" con las obras y especificar los "efectos residuales" que tuvieron las intervenciones; (5) delimitar las representaciones de los diversos agentes sociales que participaron sobre los cambios socioculturales producidos en el barrio.

El proceso de evaluación utilizó de forma complementaria metodologías diversas para la recopilación de la información. Se realizó el monitoreo de las actividades desarrolladas por el programa para evaluar el primer objetivo; se realizaron censos y encuestas en las zonas de intervención del programa para evaluar el segundo y el tercer objetivo; se aplicó una estrategia cualitativa (mediante entrevistas semi-estructuradas y observaciones) para evaluar el tercer, cuarto y quinto objetivo. Y se realizó la validación de los resultados a partir de instancias de triangulación metodológica (entre los procedimientos cuantitativos y cualitativos), la complementariedad entre las técnicas de investigación ya indicadas y el trabajo con diferentes tipos de informantes calificados para cotejar sus opiniones sobre el proceso y los resultados del programa.

En el año 2009, se realizaron censos en el asentamiento "La humedad" del barrio Lavalleja (Rivera), en "La Chapita" (Paysandú), en la calle Madrid del barrio Tito Fernández de la ciudad del Chuy

interer(nl-6(uteo11(n)4(e)2(s sd1(e)2(s)56(a)8(r)-4(i)13(o)-6l)-5(l)-2(a 2(d)-2(a)1(s))-9(o)1((r)e)5(l p)11(r)13(o)-(g)-5(ra)8

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El programa IMAF intervino en 5 localidades previamente seleccionadas, debido a determinadas características tales como: asentamientos ubicados en zonas inundables, población en situación de pobreza, viviendas extremadamente precarias, entre otras.

La población objetivo del programa son los miembros de hogares en situación de pobreza extrema, que habitan en asentamientos ubicados en: La Chapita (Paysandú), La Humedad (Rivera), Asencio e Higueritas (Nueva Palmira), Las Piedras (Bella Unión) y Tito Fernández residentes en la calle Madrid (Chuy). En los asentamientos seleccionados para la intervención del proyecto se estima que existen unos 1.154 hogares (4,3 personas por hogar) que comprenden a unas 4.962 personas.

Considerando los objetivos del programa, se presentan a continuación un grupo de indicadores sobre la incidencia de la pobreza en hogares y los hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) en cada uno de los departamentos donde el programa interviene.

Tabla 11.1. Incidencia de la pobreza en hogares y hogares con al menos una nbi por departamento.

Departamento	Incidencia de Pobreza Hogares (Metod. 2006)	Hogares con al menos una NBI
Artigas	26%	43,5%
Colonia	8,2%	22,9%
Paysandú	15,1%	31,3%
Rivera	17,8%	39,6%
Rocha	12,8%	39,9%

Fuente: DINEM, en base a ECH 2009.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la población objetivo refiere al conjunto de hogares en situación de pobreza extrema, se presenta un listado de los asentamientos existentes en cada una de las localidades de intervención del estudio, así como cantidad de viviendas y hogares, según datos del Censo realizado por el INE en convenio con el PIAI.

Tabla 11.2. Población, viviendas y hogares en asentamientos irregulares según departamento y localidad. Año 2004

Departamento	Localidad	Población total	Asentamientos	Población	%	Viviendas	Hogares
Artigas	Bella Unión	13187	3	231	1,75	55	52
Colonia	Nueva Palmira	9230	3	898	9,73	276	265
Paysandú	Paysandú	73272	19	3560	4,86	887	862
Rivera	Rivera	64426	13	2727	4,23	700	678
Rocha	Chuy	10401	1	84	0,81	25	24

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Convenio INE - PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares)

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 11.3. Recursos del programa

Indicadores	2009
	Cantidad
RRHH del programa	6
Jefe/a del programa	1
Asistentes técnicos	3
Otros técnicos	1
Administrativos	1
Número OSC conveniantes	3[2]
RRHH de las OSC conveniantes	22
Coordinadores	5
Técnicos	17

Fuente: DINEM, MIDES

Presupuesto ejecutado

Tabla 11.4. Presupuesto anual ejecutado por programa

Intervenciones Múltiples en Asentamientos de Frontera	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	10.210.946	14.044.235
En dólares corrientes	452.453	700.138
En relación al presupuesto del Mides	0,6	0,8
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	37,5

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Producto

Actividades realizadas para cada uno de los componentes del programa

En cuanto a las actividades realizadas para cada uno de los componentes, la siguiente tabla presenta la información de forma resumida. Tal como se observa en la tabla 11.6 se realizaron un total de 469 actividades socioeducativas en el período de un año, desde Octubre de 2009 a Octubre de 2010. Las localidades de Bella Unión, Nueva Palmira y Paysandú contaron con más de 100 actividades realizadas por el programa. En la localidad de Chuy sólo se llevaron a cabo 7 actividades, cabe aclarar que en esa localidad el programa va a intervenir en el realojo de 8 familias y que las obras no se iniciaron a la fecha de elaboración de este informe.

2. En las localidades de Paysandú y Nueva Palmira se contrataron equipos técnicos, y no se realizaron convenios con OSC como en el resto de las localidades en las que intervino el Programa.

Si se tienen en cuenta las actividades realizadas para cada uno de los componentes, se observa que independientemente del componente al que se refiera, las localidades con mayor cantidad de actividades son Bella Unión y Paysandú, seguido de Nueva Palmira, salvo en el componente 3, donde no se llegaron a realizar obras de construcción. Tanto en Rivera como en Chuy, las actividades realizadas en general son escasas, efectuándose en el primer caso no más de 10 actividades por componente y en el segundo no más de 3.

En cuanto a las actividades del componente 1: Sensibilización y captación de expectativas, se realizaron un total de 107 actividades, siendo Bella Unión y Paysandú las localidades que presentan mayor número de actividades (48 y 38 respectivamente). Asimismo, en cuanto al componente 2 (Capacitación) fue uno de los que mayor cantidad de actividades realizó en las localidades de Bella Unión y Nueva Palmira. Por último, en lo que refiere a las actividades de Salud (componente 4) Nueva Palmira y Paysandú son aquellas que presentan mayores avances, mientras que en las localidades de Rivera y Chuy el resultado no fue el esperado, no realizándose ninguna acción dentro de este componente. Las actividades del componente 3 (constructivo) se presentan en el siguiente apartado, dada la importancia de las mismas.

Tabla 11.5. Actividades por componentes. (Octubre 2009-octubre 2010)

Localidad	1. Sensibilización y captación de expectativas	2. Capacitación	3. Actividades organizativas vinculadas a la construcción	4. Acceso a la salud
Bella Unión	48	76	26	7
Nueva Palmira	11	59	0	32
Paysandú	38	41	51	53
Rivera	9	10	1	0
Chuy	1	3	0	3
Total	**107**	**189**	**78**	**95**

Fuente: DINEM, Monitoreo-IMAF

Actividades constructivas realizadas (componente 3)

Las obras constructivas que el programa IMAF implementó fueron:

- En el barrio Las Piedras de la localidad de Bella Unión, se construyeron y/o refaccionaron 53 baños, se reformó la policlínica creando un consultorio ginecológico, un consultorio odontológico y un baño; y se construyó un salón de usos múltiples.
- En los barrios Asencio e Higueritas de Nueva Palmira se financiaron canastas de materiales para que el PIAI construya 77 baños y conecte al saneamiento a 220 viviendas. Sin embargo, su construcción aún está pendiente por parte del PIAI. Además, se refaccionó el merendero del barrio Asencio.
- En el barrio La Chapita de Paysandú, se están construyendo 19 viviendas urbanas y una vivienda rural para el realojo de esas familias (el avance de la obra a la fecha es de aproximadamente el 50%) y se recuperó el espacio en el que estaba ubicado un basural y se colocaron juegos para la recreación de los niños.

- En el asentamiento La Humedad de Rivera se construyeron 28 baños, además 19 están en proceso de construcción y en 23 aún no se iniciaron las obras (totalizando 70 intervenciones); y se reparó el edificio del Club Lavalleja.
- En el barrio Tito Fernández de la ciudad del Chuy, el programa proyecta construir 8 viviendas para el realojo de familias.

Tabla 11.6. Actividades constructivas por localidad

Departamento	Localidad	Barrio	Construcciones proyectadas	Construcciones realizadas
Artigas	Bella Unión	Las Piedras y Progreso	53 (1)	53
Colonia	Nueva Palmira	Asencio, Higueritas	77 (2)	0
Paysandú	Paysandú	La Chapita	20 (3)	20
Rivera	Rivera	La Humedad	70 (4)	47
Rocha	Chuy	Tito Fernández	8 (5)	0

Fuente: DINEM, Monitoreo-IMAF.
Nota: (1) Construcción de baños; (2) Canastas de construcción; 3) Construcción de viviendas nuevas; 4) Construcción de baños; (5) Construcción de viviendas nuevas.

En la tabla 11.8 se realiza un análisis de los resultados alcanzados en la implementación del tercer componente (constructivo) y sus subcomponentes. El primer producto tiene que ver con las obras tendientes a la mejora de las condiciones habitacionales: realojo y mejora de viviendas. Al 28 de febrero del 2011, se cumplió con la meta básica planteada para este producto esperado porque se ejecutaron 81 intervenciones en los hogares de las zonas de intervención; y el cumplimiento requerido eran 80 hogares con proyectos ejecutados.

Respecto al subcomponente 2, los resultados alcanzados fueron que 1121 hogares de las zonas de intervención tuvieron mejoras básicas en las condiciones ambientales del barrio, creación y mejora de espacios verdes, recreativos y deportivos. Respecto al subcomponente 3, solamente en una localidad se cumplió en un 100% la ejecución de éste producto esperado, mientras que en cuatro zonas no se cumplió con esta meta.

Resultados

Con los propósitos de determinar el nivel de satisfacción y sus percepciones sobre la forma que se implementó el programa en cada localidad, así como evaluar los resultados del programa para cada uno de los componentes, se presentan a continuación los principales resultados obtenidos en la evaluación.

Tabla 11.7. Análisis de los resultados alcanzados en el componente 3: constructivo.

Productos esperados	Bella Unión	Paysandú	Rivera	Nueva Palmira	Chuy
1. Implementación de pequeños proyectos tendientes a la mejora de las condiciones habitacionales: realojo y mejora de viviendas.	53 baños construidos y/o refaccionados	19 viviendas urbanas y 1 vivienda rural para realojo	70 baños construidos y/o refaccionados	Se financiaron 77 canastas de materiales para que el PIAI realice los baños	8 viviendas para el realojo
Nivel de cumplimiento	100%	60%	40%	0%	0%
2. Implementación de pequeños proyectos tendientes a la mejora de las condiciones ambientales del barrio, creación y mejora de espacios verdes, recreativos y deportivos.	Reforma de la policlínica: se creó un consultorio ginecológico y otro odontológico, además de un baño.	Recuperación del espacio en el que estaba ubicado un basural y construcción de plaza para niños.	Refacción del club del barrio Lavalleja	Refacción del merendero del barrio Asencio.	No cumplimiento
Nivel de cumplimiento	100%	100%	100%	100%	0%
3. Instalación de un centro de barrio gestionado por una comisión vecinal que sea utilizado para reuniones de vecinos y actividades socio-culturales	Construcción de salón de usos múltiples	No cumplimiento	No cumplimiento	No cumplimiento	No cumplimiento
Nivel de cumplimiento	100%	0%	0%	0%	0%

Fuente: DINEM, IMAF

Respecto a la implementación del **primer componente** (Sensibilización y captación de expectativas) se llevaron a cabo diversas actividades para alcanzar los productos esperados, tales como: realización de talleres con la población de interés para realizar un autodiagnóstico y captación de sus expectativas; implementación de actividades y talleres de sensibilización con la comunidad para la promoción de su participación; y difusión pública del autodiagnóstico y la implementación del proyecto. En Bella Unión, Paysandú y Chuy se alcanzaron resultados adecuados para esta fase del proyecto. Sin embargo, en Rivera y Nueva Palmira su cumplimiento no fue el óptimo para la implementación de los componentes de forma integral y secuenciada de acuerdo a como están estructurados en el marco lógico del proyecto.

El 20% de la población objetivo participó en actividades socioeducativas y constructivas desarrolladas por el programa, comprendiendo a 906 protagonistas que residen en las zonas que intervino el proyecto IMAF. Por tanto se duplicó el resultado esperado para éste subcomponente, ya que participaron 226 jefes de los hogares protagonistas en las actividades desarrolladas por el proyecto, superando el nivel de ejecución mínimo requerido de que al menos 100 miembros de los hogares participaran en las actividades del componente. Por otro lado, se cumplió en un 100% con el segundo producto esperado de éste componente porque se diseñaron los cursos, se seleccionaran las personas a capacitar, se implementaron los cursos de capacitación y se cumplió con que al menos el 40% de los participantes en los cursos fuesen capacitados.

En la implementación del **componente 2** (Capacitación y diseño de propuestas) se obtuvo como resultado que los módulos de capacitación y diseño de propuestas para el acceso a los derechos

ciudadanos, a la equidad de género, al asociativismo, a la salud y habilidades para mejorar las condiciones de habitabilidad se desarrollaron en las cinco zonas de intervención, realizándose actividades muy diversas y obteniendo resultados diferentes en cada una de ellas. Por otro lado, el aprendizaje de habilidades para la construcción, es considerado por los protagonistas como un logro importante en sus vidas, porque las competencias adquiridas pueden transformarse en una herramienta para su inserción en el mercado de trabajo, asimismo, le puede ser de utilidad para continuar realizando mejoras a sus viviendas una vez concluidas las actividades de IMAF.

En referencia al efecto esperado en el marco lógico del proyecto de la implementación del **componente 3** (Actividades organizativas vinculadas a la construcción) al 31 de enero del 2011, se cumplió con la meta básica planteada para este producto esperado porque se ejecutaron 91 intervenciones en los hogares. Cabe señalar que para el cumplimiento de la meta se exige que se ejecuten ochenta proyectos para la mejora de las viviendas. No obstante, los resultados fueron diferentes en las cinco zonas que intervino el programa: han sido muy buenos en el barrio Las Piedras (de Bella Unión) y en el asentamiento "La Chapita" (de Paysandú); en tanto que en el barrio Lavalleja (de Rivera) el proyectó no se instrumentó de forma correcta; y en los barrios Asencio e Higueritas (de Nueva Palmira) y Tito Fernández (del Chuy) no se iniciaron las obras a la fecha de realización de éste informe.

En cuanto a los participantes que declaran estar conformes con las reformas realizadas por el programa un 54% sostiene que mejoraron la habitabilidad de su casa; el 42% concibe que las mejoras en su vivienda "les cambió su vida"; el 4% destaca la metodología de trabajo utilizada para construir porque les brindó competencias para construir, además, brindó un espacio de trabajó que posibilitó una buena interacción entre todos los participantes.

Por otra parte, aquellos que están disconformes, lo atribuyen a los atrasos en las obras (60%), lo cual también puede estar relacionada a la falta de materiales para la construcción de las obras en determinado momento (20%), otros indican que no se respetó la metodología que se había estipulado en el proyecto para la construcción (10%); y el restante 10% indica que quedó disconforme porque el trabajo no quedó bien terminado.

En cuanto al **componente 4** (acceso a la salud), para alcanzar el objetivo de colaborar a que la población incorporada a los grupos que están implementando los proyectos acceda a servicios para realizarse arreglos y colocarse prótesis dentales; en las tres zonas en que el proyecto realiza actividades constructivas se organizaron actividades vinculadas a estos temas.

Para cumplir el objetivo de realizar y distribuir los materiales de difusión y promoción del ejercicio pleno de derechos de salud sexual y reproductiva, con especial atención al VIH/SIDA, en las cinco localidades se organizaron actividades para tal fin. El 31% de los protagonistas del programa indica que –en el último año- recibió información sobre temas vinculados a la salud sexual y reproductiva.

Para lograr el objetivo de que al menos una policlínica de la zona de intervención mejore su infraestructura, según el Equipo Técnico, Unidad Central, IMAF (ET-UC-IMAF) en tres de las cinco localidades se organizaron actividades. Prácticamente 9 de cada 10 protagonistas están satisfechos con los servicios que brindan las policlínicas que fueron refaccionadas por IMAF.

Consideraciones / Sugerencias

En la implementación del diseño del programa, se presentaron dificultades para desarrollar la estrategia de evaluación planificada. En el proceso se pudieron identificar inconvenientes de diverso tipo, como problemas con el registro de la información de los protagonistas, los equipos técnicos desarrollaron sus intervenciones con abordajes distintos, implementaron los componentes del marco lógico del proyecto de forma diferente y trabajaron con una población objetivo con situaciones, características y necesidades diversas. Esto generó dificultades al momento de aplicar un seguimiento y evaluación que fuese replicable en las cinco zonas en las que el programa realizó sus intervenciones. Sería necesario contar con un sistema de información y registro de participantes y actividades que desarrolla el programa, para poder dar cuenta de la evolución del proceso de intervención.

Durante el desarrollo del proyecto se presentaron dificultades de dos tipos, por un lado, existieron problemas para los que se pueden enumerar de forma precisa sus categorías y las relaciones entre ellas:

- Anacronismos que presenta la formulación del proyecto
- Dificultades que se presentaron a nivel organizativo (como la falta de planificación estratégica del desarrollo del programa; la falta de precisión en la definición de los roles y de las responsabilidades de cada uno de los actores que participan en la implementación del programa; no respetar el protocolo para llevar a cabo la implementación de cada uno de sus componentes; el desempeño de las OSCs; los convenios realizados con ciertos organismos públicos; las dificultades existentes para el seguimiento, la supervisión y el control de las intervenciones que actualmente se están realizando)
- Problemas en los desempeños de los recursos humanos (por la carencia de experticia de la mayoría de las integrantes de los equipos técnicos)
- Dificultades a nivel de la comunicación al interior del programa (como la ineficiente comunicación del contenido de los llamados para las licitaciones para contratar a las OSCs; la imposibilidad de los técnicos de la UC (Unidad Central) y de los que trabajan en el territorio para acceder a la información financiera sobre los recursos existentes y los ejecutados previstos por el proyecto).
- Dificultades a nivel de la implementación de sus componentes (como realizar actividades socioeducativas o constructivas aisladas sin respetar la estructuración lógica, secuencial e integral de los procesos que conforman el marco lógico del proyecto y la metodología de trabajo propuesta; el hecho de incrementar los lugares en que interviene el programa IMAF de acuerdo a lo establecido en el proyecto presentado al FOCEM; la flexibilidad excesiva en las posibilidades de organizar diversos tipos de actividades vinculadas a los componentes).

Por otro lado, se presentaron problemas cuasi-estructurados donde a veces sólo se pueden enumerar algunas dimensiones, precisar algunas de las relaciones entre ellas y su solución es situacional, es decir, debatible según los intereses y las posiciones de los actores sociales que intervinieron en las diferentes zonas que trabajó el programa. Éste tipo de dificultades se presentaron a nivel organizativo a través de obstáculos en la articulación del trabajo entre el ET-UC (Equipo Territorial-Unidad Central), las OSCs y los equipos técnicos que trabajan en el territorio y la falta de precisión en la definición de las responsabilidades que tenían las organizaciones involucradas en el proyecto.

Economía Social de Frontera

Presentación del programa

El componente "Economía Social de Frontera" (ESF) se encuentra dentro de las estrategias implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social en sus objetivos de reducción de la pobreza y el fomento de la inclusión social.

En este marco, ESF se propone "Contribuir a la generación de ingresos estables y adecuados para la población en situación de pobreza en las fronteras de Uruguay a partir de la construcción de rutas de salida a las situaciones de vulnerabilidad socio económica, a través del fortalecimiento de sus emprendimientos económicos. Favorecer, asimismo, procesos asociativos y experiencias de intercambio comercial micro regional desde los departamentos fronterizos con Argentina y Brasil".[1]

Se busca atender problemas que afectan la calidad de vida de la población de los territorios de frontera, atendiendo ciertas situaciones de vulnerabilidad que se quieren reducir, tales como la existencia de situaciones de desempleo, bajos ingresos y empleo informal, lo que se relaciona con la búsqueda de alternativas de supervivencia vinculadas al mercado informal de productos, que se caracterizan por ser formas de ocupación precarias e inestables.

Objetivos generales del programa

- Promover el desarrollo de emprendedores/as en situación de pobreza, como forma de mejorar sus ingresos familiares y aumentar sus capacidades para gestionar los emprendimientos.
- Promover procesos de inclusión económica y social, generando espacios de intercambio entre emprendedores, a nivel local y regional (binacional) que amplíen sus oportunidades de crecimiento y sustentabilidad y fortalezcan la articulación con los organismos vinculados al sector.

Objetivos Específicos

- Crear, fortalecer y consolidar procesos de sustentabilidad de emprendimientos asociativos liderados por familias o grupos en condición de vulnerabilidad socioeconómica, mediante apoyo financiero y técnico.
- Facilitar la creación y consolidación de redes de negocios para pequeños y medianos emprendimientos, con alcance local y regional.

Para la consecución de estos objetivos el programa se conforma de tres componentes:

1. Apoyo técnico y económico a los emprendimientos en los rubros comerciales, pequeñas industrias, servicios comunitarios, culturales y producción agropecuaria, ubicados en la frontera con Argentina y Brasil.
2. Creación y/o consolidación de redes económicas microregionales con objetivos de intercambio comercial.
3. Conocimiento generado sobre los mercados microregionales para conocer las posibilidades de complementariedad productiva, condiciones de la oferta, demanda y negociación para este tipo de emprendimiento.

1. Proyecto "Economía Social de Frontera. Presentación para el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR" Consultado en: http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=2152&site=1&channel=mides

La **población objetivo** del programa son las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza pero por encima de la de indigencia. Los emprendimientos podrán tener hasta un 30% de sus integrantes que superen la línea de pobreza siempre que se asocien en condiciones laborales equitativas. El nivel de ingresos de dichas personas podrá superar el umbral de la línea de pobreza en hasta un 30% de su valor.

La asistencia técnica como componente del programa consistió por un lado en talleres de formulación de proyectos antes de aprobado el apoyo dictados por el MIDES. Por otro lado, 3 cursos de capacitación y 3 visitas de asesoramiento dictadas por OSC luego de obtenido el apoyo. Sin embargo, 25 de los 65 emprendimientos que fueron apoyados no pasaron por los talleres de formulación de proyectos previos al apoyo.

Respecto al monto prestado, no existen mínimos ni máximos previos definidos por el programa sino que surge de la evaluación del emprendimiento. Particularmente se establece en función del precio de los insumos que se pretenden obtener. En base a esto y a un índice de vulnerabilidad que calcula el programa se establece el subsidio otorgado al emprendimiento. Tampoco existe un número de cuotas definidas.

El programa ESF comenzó bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y luego de aproximadamente nueve meses de ejecución, fue transferido a la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano (ahora Dirección Nacional de Economía Social). Este traspaso, además de un cambio organizacional, supuso importantes cambios en la forma de implementación así como en la metodología de evaluación y seguimiento de los emprendimientos de manera de articular/armonizar con la línea de trabajo de la División de Desarrollo Local.

En esta oportunidad se evaluaron los emprendimientos presentados en el primer y el segundo llamado efectuados en agosto y diciembre del 2008 respectivamente, que sumados son 65 emprendimientos.

Nota metodológica

Los instrumentos propuestos para la evaluación de ESF fueron los siguientes: 1) Estrategia cuantitativa y 2) Estrategia cualitativa.

1. Estrategia cuantitativa. Formulario de entrada y Formulario de salida realizando un censo a los 65 emprendimientos al inicio del programa y luego de 12 meses de haber comenzado el mismo, para analizar la evolución en el tiempo de implementación del programa. Como en este caso eran pocos los emprendimientos a evaluar (65) se decidió encuestar a la totalidad de los mismos.
2. Estrategia cualitativa. Entrevistas semi-estructuradas a los siguientes actores: emprendedores, coordinadores territoriales y responsables de OSC. Esta fue concebida con el fin de conocer en mayor profundidad algunos resultados, las expectativas, satisfacción y los procesos que se desencadenan en los distintos actores.

Tabla 12.1. Descripción de formularios

Formulario de salida del programa para emprendedores	Permite contar con información de todos los emprendedores del programa transcurridos 12 meses de otorgado el apoyo. Se aplica un formulario por emprendimiento. Tiene como objetivo cuantificar las variaciones en el fortalecimiento económico y en la gestión y sustentabilidad de los emprendimientos desde la firma del convenio. Se releva información sobre identificación, localización, sector de actividad, características generales, contratación de personal, formalización, patrimonio y ventas, ingresos, capacitación, características de la gestión, relaciones con organizaciones e instituciones, relacionamiento mides y OSC, evolución, deuda.
Formulario de evaluación cualitativa para los emprendedores	Instancia de evaluación cualitativa consistente en una entrevista realizada a los emprendedores y emprendedoras responsables del emprendimiento. Se releva información sobre trayectoria del emprendimiento, percepción sobre los cambios económicos y de calidad de vida, cambios técnicos y de gestión de emprendimiento, cambios en la generación de redes y finalmente su opinión sobre funcionamiento del programa.
Formulario de evaluación cualitativa para los coordinadores territoriales	Instancia de evaluación cualitativa consistente en la realización de una entrevista a los coordinadores territoriales, técnicos locales, y técnicos de las OSC responsables por el seguimiento de los emprendedores. En estas entrevistas se busca recabar las opiniones sobre funcionamiento del programa.

Fuente: DINEM-MIDES

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Se consideran indicadores de contexto la población objetivo del programa, es decir los varones y mujeres mayores de 18 años de los departamentos de frontera, que se encuentran por debajo de línea de pobreza y por encima de la indigencia.

En la tabla 12.2 se ve el porcentaje de la población pobre pero no indigente, en el total de la población de cada departamento, para todos los departamentos de frontera. Se observa que el

Tabla 12.2. Estimación de la población pobre no indigente en los departamentos de frontera

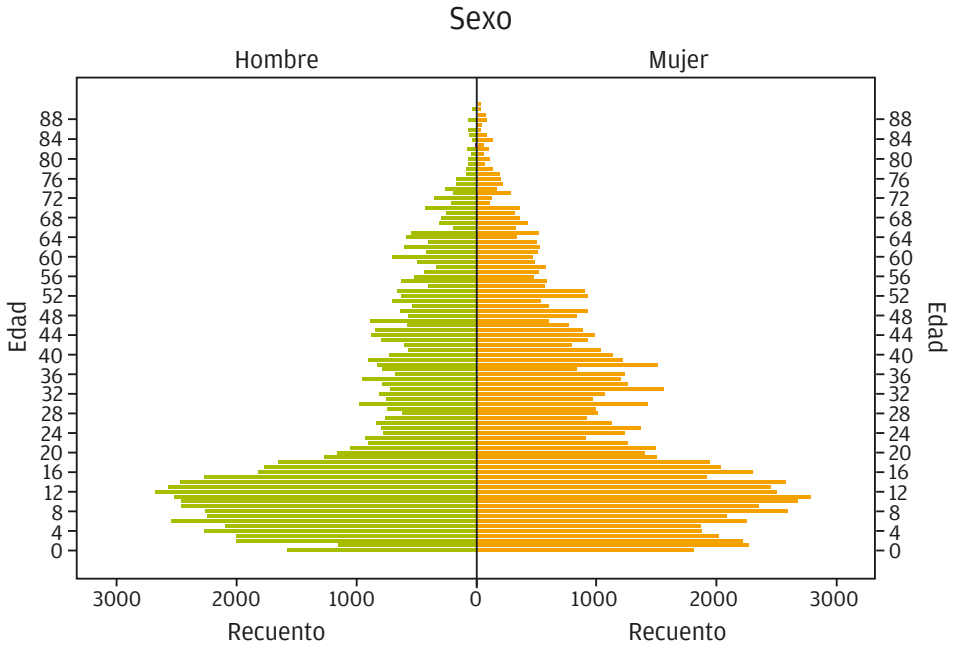
Departamento		Estimación: población pobre, no indigente	Intervalo de confianza al 95%	
			Inferior	Superior
Artigas	Absolutos	22810	19382	26238
	Porcentaje	31,7%	27,9%	35,7%
Treinta y Tres	Absolutos	8624	6937	10311
	Porcentaje	24%	20,2%	28,3%
Cerro Largo	Absolutos	20137	16443	23831
	Porcentaje	24,6%	21,2%	28,5%
Rivera	Absolutos	22284	18548	26020
	Porcentaje	22,5%	19,3%	26%
Salto	Absolutos	24050	20157	27943
	Porcentaje	21,5%	18,5%	24,7%
Paysandú	Absolutos	21891	18091	25691
	Porcentaje	21,4%	18,4%	24,8%
Rocha	Absolutos	12002	9545	14459
	Porcentaje	18,8%	15,5%	22,7%
Soriano	Absolutos	14654	11915	17393
	Porcentaje	18,4%	15,5%	21,7%
Río Negro	Absolutos	8354	6488	10220
	Porcentaje	17,4%	14,2%	21,2%
Colonia	Absolutos	12021	9745	14297
	Porcentaje	11%	9,2%	13,1%

Fuente: DINEM, en base a ECH, 2009.

departamento en donde este porcentaje es más elevado es en Artigas, llegando a ser el 31,7% de la población del departamento lo que equivale a un estimado de 22.810 personas. El caso extremo (opuesto) es Colonia, con el 11% de la población del departamento en esta situación y un estimado de 12.021 personas. Cerro Largo, Treinta y Tres, Rivera, Salto y Paysandú, cuentan con alrededor de 23% de la población en esta situación. Rocha, Soriano y Rio Negro con cerca del 18%.

El gráfico 12.1 muestra la distribución por sexo y edad de la población pobre pero no ingente de los once departamentos de frontera tomados globalmente. Podemos ver un predominio de la población joven en comparación con lo que ocurre para la población del país.

Gráfico 12.1. Pirámide de población de la población pobre, no indigente de los departamentos de frontera



Fuente: DINEM, en base a ECH, 2009.

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 12.3. Recursos del programa

Indicadores	2008	2009
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	11	10
Director del programa	1	1
Coordinadora de proyecto	1	1
Responsables técnicos	8	7
Administrativos	1	1
Número OSC conveniantes	5	6
RRHH de las OSC conveniantes		
Coordinadores	5	6
Técnicos	10	12

Fuente: DINEM-MIDES

Presupuesto anual ejecutado por el programa	2008	2009
	29.287	330.273

Fuente: DIGESE, MIDES
* Presupuesto en Dólares americanos

Presupuesto ejecutado

Tabla 12.4. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Economía Social de Frontera	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	7.453.591	6.015.084
En dólares corrientes	330.273	299.866
En relación al presupuesto del Mides	0,5	0,3
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-19,3

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Producto

Localización geográfica de los emprendimientos

En primer lugar se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con los emprendimientos presentados y aprobados por el programa, y la distribución geográfica de los mismos.

Cabe señalar que fueron 65 los emprendimientos productivos financiados por el programa ESF, de los cuales 25 pertenecen al primer llamado y 40 al segundo. El total de proyectos para el diseño de emprendimientos que se presentaron al primer llamado fue 137 mientras que en el segundo llamado lo hicieron 208. Los emprendimientos se encuentran ubicados en 8 departamentos del territorio nacional: Artigas, Cerro Largo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres. Vale destacar que en el departamento de Colonia y Soriano no se financió ningún emprendimiento a pesar de ser departamentos de frontera contemplados en el programa.

ıntos



Rubros

Los rubros en los que se desarrollan los emprendimientos son muy variados, en total se distinguieron unos 20 de los cuales predominan la horticultura-agricultura orgánica, carpintería, alimentos-gastronomía y panadería. Por otro lado, si se señala el área de actividad, el 75% pertenece al área productiva, mientras el 25% al área servicios.

Tabla 12.5. Emprendimientos aprobados según área de actividad

Área de Actividad	Casos	%
Área productiva	49	75,4
Área servicios	16	24,6
Total	65	100,0

Fuente: DINEM, Base formulario ingreso aplicado diciembre 2009

Formalidad

Otro punto relevante en el perfil de los emprendimientos es la situación en la que se encuentran en cuanto a la formalización. Son 10 únicamente los emprendimientos formalizados y 53 los que no. Si bien la formalización de los emprendimientos no es un requisito para que los emprendimientos se mantengan en el programa, en los objetivos del programa se plantea promover la formalización.

Tabla 12.6. Emprendimientos aprobados según formalización al finalizar el programa

Formalización	Casos	%
Sí	10	15,9
No	53	84,1
Total	63	100

Fuente: DINEM, Base formulario de salida aplicado octubre-noviembre 2010

Lo importante a señalar en este punto, es el bajo porcentaje de emprendimientos formales al finalizar el programa. De estos 10 emprendimientos formales, solo dos lo han hecho durante la participación en el programa, uno de invernáculo y otro de confitería cuando comparamos las dos mediciones.

Uno de los aspectos interesantes a señalar aquí es que si tomamos la formalidad de los emprendimientos como indicador de estabilidad laboral, muy pocos se encuentran en esta situación lo que claramente cuestiona los resultados del programa en éstos términos.

Tipo de emprendimiento

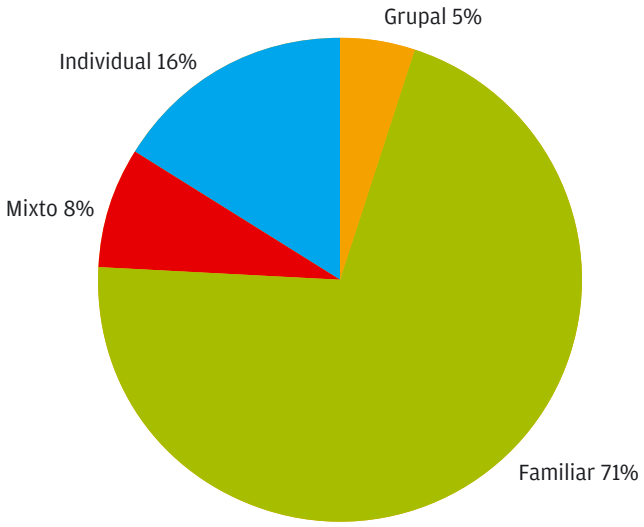
El tipo de emprendimiento supone distinguir entre aquellos emprendimientos de tipo grupal donde los emprendedores no son familiares entre sí, los de tipo familiar donde los emprendedores son miembros de una misma familia y los mixtos que incluyen emprendedores de uno y otro tipo.

Se aprecia que predominan claramente aquellos emprendimientos de tipo familiar constituyendo 45 emprendimientos, seguido a estos se encuentran los de tipo individual con un total de 10 y por último los mixtos siendo únicamente 5 emprendimientos.

En la nueva medición observamos como disminuyen los emprendimientos familiares en función

de los individuales. De la información que surge de las entrevistas, vemos que en muchos casos, en el momento en que se inscriben en el llamado a emprendimientos, ya funcionaban de manera individual porque una de las personas, generalmente varones son los responsables del trabajo en el emprendimiento.

Gráfco 12.4. Emprendimientos aprobados según Tipo de Emprendimiento



Fuente: DINEM, Base formulario de salida aplicado octubre-noviembre 2010

Préstamos y subsidios

En total el programa prestó entre $3.000 y $96.950, el promedio del monto prestado es de $36.794. El 25% de los emprendimientos reciben un préstamo entre $3.000 y $21.950, otro 25% recibe entre $21.950 y $32.000, luego están aquellos que reciben entre $32.000 y $48.460. En el último cuartil, por tanto aquellos que reciben los préstamos más altos de parte del programa, recibieron entre $48.460 y $96.950.

Los subsidios otorgados por el programa varían desde el 5% del préstamo al 50%. En la siguiente tabla se observa como del total de emprendimientos la mayoría recibe el subsidio del 35% seguido por aquellos que reciben el del 5%, siendo únicamente 8 emprendimientos a los que se les subsidió el 50% del monto a pagar.

Tabla 12.7. Distribución de emprendimientos según porcentaje de subsidio

Porcentaje de subsidio	Casos	%
5%	21	32,3
35%	36	55,4
50%	8	12,3
Total	**65**	**100**

Fuente: DINEM, Base formulario ingreso aplicado diciembre 2009

Perfil de los emprendedores

En primer lugar, cabe señalar que la población total de estos 65 emprendimientos asciende a 160 personas. Al interior de esta población se distinguen aquellos que son emprendedores, es decir socios responsables del emprendimiento y aquellos que trabajan en calidad de dependiente. Un total de 129 personas, es decir el 81% son emprendedores, mientras que un 19% (31 personas) forma parte del mismo como trabajadores dependientes.

Con respecto a la distribución por sexo de la población de los emprendimientos, se percibe que predomina levemente la población masculina, representando un 53% (85 personas) frente a un 47% de mujeres (75 personas).[2]

El promedio de personas por emprendimiento es de dos personas. En la tabla VIII se observa la cantidad de personas por emprendimiento, el 59,7% de los emprendimientos pertenece a emprendimientos compuestos por 2 personas, el 21% a emprendimientos compuestos por una personas. Y los que forman parte de emprendimientos compuestos por 3 personas o más, son el 17,7%

Tabla 12.8. Integrantes por emprendimientos

Número de Integrantes	Casos	%
1	13	21,0
2	37	59,7
3 o más	11	17,7
Total	**62**	**100,0**

Fuente: DINEM, Base formulario salida aplicado octubre-noviembre 2010.

Las personas integrantes de los emprendimientos fueron consultadas si estaban trabajando en el momento de la aplicación del formulario de ingreso, el 72% declaró estar trabajando y un 13% no, el 15% restante no se encontraba trabajando porque el emprendimiento no se encontraba en funcionamiento al momento de la entrevista. Vale aclarar que 9 de los 65 emprendimientos financiados no se encontraban en funcionamiento en la última medición, mientras que ésto le ocurría a 11 en la primera medición.

Otro punto importante es la forma en la que trabajan los integrantes del emprendimiento, se distinguieron 3 categorías: permanente (trabaja todo el año en el emprendimiento), inestable: se incorpora al emprendimiento cuando la producción del mismo así lo requiere. De las personas que trabajan en emprendimientos en funcionamiento, el 80% trabaja de forma permanente, el 20% restante lo hace de forma zafral, a demanda y/o por pedidos puntuales. Hay cerca de un 15% de personas de las cuales se desconoce la información por no encontrarse en funcionamiento el emprendimiento.

2. En general, en los emprendimientos hay una distribución de trabajo por la cual, los varones se dedican al proceso productivo y las mujeres a la gestión del emprendimiento. Por lo tanto, la reducción de los integrantes de los emprendimientos responden mas bien a una sobrestimación de los emprendimientos familiares en la primera medición, ya que se inscribieron como emprendimientos familiares cuando en realidad eran individuales. Cabe destacar como en los casos en que los emprendimientos se dedican a un rubro asociado a las tareas femeninas como gastronomía, costura, etc hay mujeres como encargadas de estos emprendimientos.

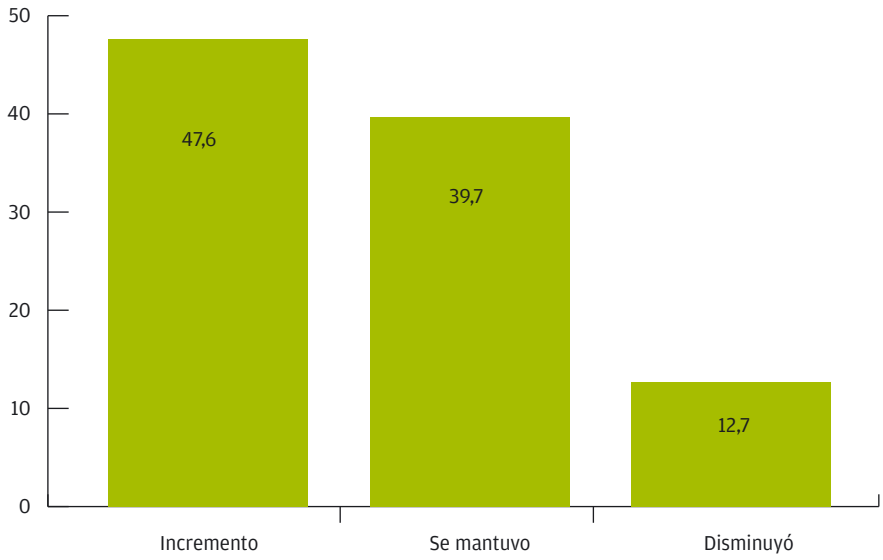
Tabla 12.9. Forma de trabajo

Forma de trabajo	Cantidad	%
Permanente	108	80
Inestable (zafral, demanda y por pedido)	27	20
Total	135	100

Fuente: DINEM, Base formulario ingreso aplicado diciembre 2009.

Con respecto a la dedicación horaria al emprendimiento, si bien el 47,6% de los emprendimientos manifiesta que incrementó su dedicación horaria, hay un 12,7% que dice que ésta disminuyó luego de adquirir el apoyo. En las entrevistas surge que la reducción o estabilización del tiempo dedicado a la actividad experimentado por los emprendedores está ligado a la mejora de las condiciones de trabajo. Esto es porque, las herramientas o las máquinas compradas con el apoyo permiten realizar el trabajo en una forma menos artesanal, permitiendo una mejora en la calidad y las terminaciones del producto en muchos casos. Además, permiten la disminución de las horas de trabajo.

Gráfico 12.5. Evolución de la dedicación horaria de los emprendimientos



Fuente: Base formulario salida aplicado octubre-noviembre 2010

Sin embargo, no se observa la utilización de esas horas en otras actividades que requiere el emprendimiento como la gestión, administración y la búsqueda de clientes sino que solamente se observa una reducción de la dedicación horaria. Por lo tanto, aunque pueden trabajar en mejores condiciones, esto no redunda en revertir la inestabilidad y/o zafralidad del trabajo.

Resultados

En dicho apartado se dará cuenta de los principales resultados del programa, en su edición 2008/2009 utilizando como guía los componentes del programa, a saber: -Asistencia técnica y capacitación a los emprendedores para la gestión y sustentabilidad. -Apoyo económico a los emprendimientos en los rubros comerciales, pequeñas industrias, servicios comunitarios, culturales y producción agropecuaria. -Promoción del trabajo en redes comerciales microrregionales.

Varias son las explicaciones que existen para esto. En muchos de los casos, es luego de varios meses de obtenido el apoyo que los emprendedores comienzan a trabajar en su emprendimiento por lo tanto tienen que poner en práctica lo aprendido sin acompañamiento. Esto puede ser porque son emprendimientos que requieren hacer otras inversiones para comenzar a trabajar, con lo que su emprendimiento se toma varios meses más en conseguir lo necesario. También suele ocurrir porque la producción del emprendimiento depende de la demanda y ésta es muy variable. Por lo tanto, la demanda de productos o servicios se inicia varios meses después de la inversión.

A pesar de esto, uno de los aspectos positivos es que los emprendedores manifiestan con mayor énfasis **la necesidad de asistencia técnica** cuando culmina el programa. Es decir que una vez que han participado en instancias de asistencia técnica comienzan a cuestionar las formas de gestión que utilizan en forma consuetudinaria y muestran una apertura hacia el aprendizaje. Luego de obtenido el apoyo económico, muchos de los emprendedores entienden que la asistencia técnica debería continuar, ya que opinan que este es necesario para el desarrollo del emprendimiento una vez que tienen el estímulo que significa el apoyo económico.

Además se plantea la necesidad de cursos específicos de su rubro con dos fines; aprender más sobre la producción que realizan y obtener certificaciones por el trabajo que ya conocen.

En relación al segundo componente pudo observarse lo siguiente: la **mejora en las condiciones de trabajo.** Esto, es, la adquisición de nuevas herramientas y/o los cambios en la infraestructura les permite realizar la actividad en forma menos artesanal y producir más y en forma más rápida. En este sentido, en donde se dan los mayores cambios es en la producción.

Además les permite **la autonomía en el uso de las herramientas** ya que antes de recibido el apoyo, muchos de los emprendedores trabajaban con herramientas prestadas. También algunos de ellos mencionan que el apoyo económico les permitió separar el espacio de trabajo del de vivienda, en los casos en que una parte del apoyo se utilizó en infraestructura.

El **acceso a crédito económico** es otra de los cambios para los emprendedores. Identifican este punto como una gran ventaja del programa. Valoran positivamente la oportunidad de subsidio que les permite adquirir el producto que necesitan por un valor más bajo que el del mercado.

Con respecto a cambios en la **comercialización, no se observan variaciones notorias sino la continuación de grandes limitaciones**. Estas están relacionadas a la reducida demanda, inestabilidad de la actividad y a dificultades en la distribución. En esto en general, **los emprendedores perciben cambios en las posibilidades que les dieron los cursos para pensar en cómo publicitar sus productos** aunque continúan con dificultades en el resto de las áreas relativas a la comercialización.

El tercer componente es uno de los menos desarrollados por el programa. La promoción del trabajo en redes comerciales se basó en la participación en ferias bi-nacionales y ferias de emprendedores. La participación en las ferias ha sido muy escasa. Para los emprendedores **no queda claro el objetivo de las ferias y; se percibe que las ferias son espacios de venta y no de intercambio.**

Con respecto al trabajo de las OSC, encargadas del acompañamiento, ha variado en función de si ésta es o no de la localidad. Cuando lo es, se generó un vinculo más fuerte con los emprendedores porque las visitas de acompañamiento eran más numerosas. Sin embargo, el número de visitas

- Una de las cuestiones comunes a los emprendimientos y de las más importantes son las pocas oportunidades de cubrir el riesgo ante eventuales dificultades que van desde problemas climáticos hasta conflictos o problemas familiares o entre los emprendedores. Cuando ocurren este tipo de cuestiones, los emprendedores paralizan su producción o desisten de su emprendimiento reduciendo una de sus fuentes de ingresos, por lo tanto, se ve agravada su situación económica. Por lo tanto, se sugiere reflexionar en base a esto. Quizás deba ser uno de los temas principales en el acompañamiento.
- Una de las dificultades centrales que afectan a los emprendimientos es la inestabilidad de la actividad y en consecuencia de sus ingresos. Esta inestabilidad se manifiesta a través de la dificultad para la compra de materia prima, poca capacidad de producción y la escasa clientela. Esto produce que en los momentos en que tienen clientela, trabajan de buena forma pero cuando ésta se reduce, no hay claras estrategias de búsqueda de soluciones a esto. Sin embargo, muchos han participado en los cursos de marketing y publicidad lo que podría haber ocasionado un mejor desempeño en la comercialización.
- En el caso de algunos emprendimientos que solicitaron el préstamo para infraestructura, éste no cubría los gastos de mano de obra (normativa FOCEM, gastos no elegibles) sino solamente de materiales con lo cual, muchos de estos emprendimientos paralizaron su trabajo hasta que pudieran pagar la mano de obra. Este es uno de los temas que debería considerarse al otorgar el préstamo.

En tercer lugar, con respecto al rol de las OSC y de las Oficinas territoriales.

- Inadecuación del programa al territorio. Esto se puede traducir en dos aspectos: el primero es la ausencia de consulta y diálogo con la Oficina Territorial y el segundo es la inflexibilidad del programa a las diferentes características del territorio donde se asienta. En este sentido, podemos ver como se aplican las mismas soluciones para la población en los diferentes contextos territoriales.
- Vinculado a esto, en forma más concreta, los coordinadores plantean que la evaluación de la viabilidad de los emprendimientos debe contemplar el aporte de la información local.
- Muchos de los emprendimientos plantean la necesidad de tener un contacto más directo y personalizado, lo que obliga de alguna manera a que la OSC sea de la localidad.
- Aquí también surge el tema de los traslados cuando no es una OSC de la localidad, lo cual genera varios inconvenientes que van, desde el desconocimiento de la zona y la poca articulación con la OT hasta la inadecuación del presupuesto y del tiempo de ejecución del trabajo de la OSC para los traslados.
- El aspecto negativo que emerge en todos los emprendedores es la extensión de los plazos de otorgamiento del apoyo y lo que implica el periodo de evaluación, el número de llamadas, visitas y preguntas mientras no saben si finalmente obtendrán el apoyo solicitado.

Lo señalado hasta el momento hace a la necesidad de rever el diseño del programa en varias de sus premisas y definiciones. En esa línea, se viene trabajando, en conjunto, entre la DINEM y los responsables del programa, y se vienen realizando distintas revisiones y modificaciones al diseño, producto de informes y discusiones diversas.

Programa Uruguay Clasi f ca

Presentación del programa

El Programa Uruguay Clasifica (PUC) -dependiente de la Dirección Nacional de Economía Social- trabaja por la inclusión laboral, social y cultural de las personas que viven de la clasificación informal de residuos sólidos urbanos. El programa se apoya en tres líneas de acción: la inclusión del trabajo en circuitos limpios en los planes municipales de gestión de residuos; la organización de los clasificadores en cooperativas u otras formas colectivas de trabajo; y la promoción y educación ambiental a partir de la comunidad local".[1]

Los circuitos limpios pueden ser entendidos como recorridos previamente estipulados en los cuales se recolectan materiales preclasificados en origen (ya sea en hogares, comercios u otras instituciones). Se espera que la gestión de residuos mediante los circuitos limpios se complete con un lugar de acopio y clasificación final, separado del hogar y adecuadamente equipado. Se espera que a partir de esta nueva modalidad de trabajo se logre una mayor inclusión social de los clasificadores debido a la interacción entre estos y los residentes de la comunidad. Adicionalmente, se busca promover el rol de los mismos como agentes medioambientales. También se espera que los clasificadores visualicen las ventajas de esta nueva modalidad de trabajo, en cuanto a las mejoras en la calidad del trabajo y condiciones sanitarias del hogar, como en cuanto a la eficiencia global en términos de gestión de residuos.

La modalidad de trabajo que se propone el programa es mediante la asociación de los clasificadores en grupos o cooperativas (u otra forma de trabajo colectivo). Por otro lado, en cada región se contrata una Organización de la Sociedad Civil (OSC) que proporciona los Equipos Técnicos que participan del proyecto en cada localidad, equipos constituidos de forma ideal por un coordinador y un educador. Este equipo técnico, deberá apoyar a los grupos de clasificadores a conformar y consolidar grupos de trabajo así como realizar el acompañamiento de los mismos. Además, la modalidad de trabajo se complementa con acciones de difusión, educación ambiental, promoción de derechos entre otras actividades. Por otra parte, se gestiona la posibilidad de acceder a un terreno (sea a través de la Intendencia y/o otros organismos) y se construye un lugar de acopio y clasificación con un mínimo de características adecuadas. También se provee de equipamiento a los clasificadores (uniformes, herramientas, maquinaria, etc.).

Como se desprende del marco lógico, desde el programa se apuesta a la participación de instituciones públicas y privadas en el desarrollo de modalidades de gestión de residuos urbanos social y ambientalmente sustentables. En cada localidad se busca trabajar de forma coordinada con las Intendencias municipales, institución formalmente responsable de la gestión de residuos. Tal articulación es crucial para el desarrollo del programa y la implementación de los circuitos limpios, en lo que refiere a infraestructura y transporte.

1. PUC, "Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay" (Proyecto Uruguay Clasifica - PUC).

Un espacio relevante para la implementación del programa a nivel local son las mesas de circuito limpio, constituidas tanto por instituciones públicas como privadas de cada localidad. Se espera que participen distintos referentes a nivel local como ser autoridades de la Intendencia, referentes de centros educativos, y otros actores; junto con los clasificadores. A través de este espacio se definen las zonas de circuito limpio, se proponen ideas para ampliarlos y mejorarlos, entre otros aspectos que refieren a la gestión del circuito limpio.

Objetivos y Componentes

El objetivo principal del programa es la "mejora de las condiciones de vida de los hogares clasificadores en el interior del país, priorizando los departamentos de frontera, a través de la mejora en las capacidades que promuevan la participación de clasificadoras y clasificadores en nuevos modelos de gestión de residuos urbanos".[2]

Para la consecución de este objetivo el programa se conforma de cuatro componentes:

1. Planes piloto de inclusión del sector informal en la gestión de residuos urbanos implementados por colectivos de clasificadores a partir de modelos - ambiental y socialmente sustentables (recolección selectiva, circuitos limpios, etc.)- elaborados participativamente con intervención de clasificadores y de instituciones públicas y privadas.
2. Buenas prácticas a nivel del MERCOSUR en la inclusión sociolaboral de clasificadores informales de residuos urbanos sistematizadas, e intercambios realizados entre los distintos actores involucrados.
3. Fortalecimiento institucional y de la capacidad de intervención relacionada con el sector informal en la gestión de residuos urbanos mejorada, tanto de los organismos públicos como de las organizaciones de la sociedad civil participantes.
4. Promoción del ejercicio pleno de derechos (trabajo infantil, salud, educación, género, etc.) por parte de los hogares clasificadores participantes.

Población objetivo

El programa busca generar resultados en hogares clasificadores, residentes de las zonas de circuitos limpios, opinión pública general e instituciones. La población objetivo puede ser dividida entre aquellos beneficiarios directos e indirectos:

Los beneficiarios directos del proyecto son el conjunto de los hogares clasificadores que habiten en las localidades y barrios donde actúa el programa. Se entiende por hogar clasificador, aquel que tienen dentro de sus estrategias de supervivencia, de manera permanente o temporal, la clasificación de residuos, realizada informalmente. Estos hogares no necesariamente son hogares pobres.

A su vez, los beneficiarios indirectos del proyecto son:

- Residentes de las localidades y barrios donde se implemente el programa, especialmente en las zonas de circuito limpio, participen o no en la preclasificación. A partir de las acciones realizadas se espera que la comunidad participe en el desarrollo de modelos de gestión de residuos urbanos con inclusión social de los clasificadores.

2. PUC, "Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay" (Proyecto Uruguay Clasifica - PUC).

- Intendencias, instituciones públicas y/o privadas que participen del proyecto, ya que a partir de las acciones de fortalecimiento institucional previstas, se producirá una mayor capacidad de intervención y articulación.

Nota metodológica

A partir de los objetivos propuestos por el programa, se elaboró una estrategia de evaluación y monitoreo que contó con técnicas cualitativas así como actividades de seguimiento del programa. Se consideró pertinente la implementación de herramientas cualitativas que permitieran captar los procesos, resultados e impactos del programa. Adicionalmente se realizaron actividades de monitoreo con el objetivo de conocer el avance de los grupos, en cuanto a la cantidad de protagonistas incorporados, actividades realizadas, entre otras dimensiones relevadas.

Las actividades o instrumentos propuestos para la edición 2009 fueron los siguientes: 1) Etapa de evaluación exploratoria.; 2) Estrategia cualitativa; y 3) Monitoreo.

1. **Etapa exploratoria:** en esta etapa se realizaron una serie de entrevistas exploratorias como forma de toma de contacto y conocimiento del funcionamiento general del programa. Con el objetivo de lograr esta primera aproximación se realizaron las siguientes actividades: entrevista a los responsable del PUC de ese momento, entrevistas semi-estructuradas a Asistentes Técnicos del programa y entrevista al responsable anterior de evaluación y monitoreo.
2. **Estrategia cualitativa.** Para conocer en mayor profundidad el proceso de los clasificadores en relación al trabajo en grupo, así como la satisfacción generada a partir de la participación en el programa, se concibió una evaluación cualitativa a través de distintas técnicas (individuales y/o colectivas). Los relevamientos realizados fueron de distinto tipo: entrevistas individuales a clasificadores participantes del programa, entrevistas individuales y/o colectivas a Equipos Técnicos de las OSC, entrevistas individuales a clasificadores desertores, entrevistas individuales a vecinos que forman parte de los Circuitos Limpios así como observación de los circuitos limpios. También fueron realizadas entrevistas colectivas a integrantes de las diferentes instituciones públicas que participan del programa (Intendencias, Oficinas Territoriales del MIDES y otros Organismos). Para poder tener una idea cabal de la realidad de los vertederos, se realizaron visitas a los mismos en cada localidad visitada así como observación de implementación de circuitos limpios y/o trabajo a nivel operativo, observación reuniones y encuentros entre los técnicos y los clasificadores.
3. **Monitoreo.** Se realiza el seguimiento de actividades de forma mensual, a partir de un formulario que releva dimensiones como ser: cantidad de clasificadores que participan del programa, actividades realizadas, cantidad de material reciclado entre otras. Por otro lado, también se elabora el Sistema Nacional de Precios de Reciclables (SINAPRE), con el objetivo de efectuar el seguimiento de los precios obtenidos en la clasificación de nueve materiales reciclables. Dicho registro es trimestral, obteniendo los precios de materiales reciclables de 26 localidades de todo el país.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El siguiente apartado contiene indicadores de contexto, es decir se presentan ciertos datos que contextualizan la realidad a la que se está haciendo referencia.

A continuación se presenta un breve perfil sociodemográfico de las personas y hogares que se identifican como clasificadores en el total de inscriptos en el Plan Nacional de a la Emergencia Social (PANES). Los "clasificadores" y sus hogares fueron identificados en el conjunto de los inscriptos en el PANES, teniendo en cuenta aquellos que realizaran la tarea de "Recolectores de basura, barrenderos, hurgadores"; y que además, no eran "empleados públicos" o "empleados privados", ni "patrones con personal a su cargo" ni "trabajadores no remunerados" para despejar a las personas ocupadas en tareas de recolección "formal" de residuos como recolectores de basura o barrenderos. Por otro lado se entiende por "Hogar clasificador" a aquel donde al menos una persona es definida como clasificadora de residuos. Se entiende que los miembros de un hogar clasificador están integrados, directa o indirectamente al trabajo con residuos, y por ende, comparten riesgos sanitarios y sociales similares. La proporción de personas del PANES que fueron identificadas como clasificadores, a partir de los criterios antes expuestos, asciende a 12.301 personas.

Distribución de clasificadores según lugar de residencia.

En cuanto a la distribución geográfica, la amplia mayoría de los clasificadores el 62,3 % residen en la capital del país y en segundo lugar, el 12,5% se ubican en el departamento de Canelones. El

Tabla 13.2. Distribución de clasificadores por sexo

Sexo	Casos	Porcentaje
Varón	9673	78,6
Mujer	2482	20,2
Total	12155	100
Datos Perdidos: 146		

Fuente. DINEM-MIDES

Respecto a la distribución por edad, el promedio de edad de las personas clasificadoras es de 37 años. La edad máxima registrada es de 89 años y la mínima de 14 años. En cuanto a la distribución por tramo etario el 7,8% tiene entre 14 y 17 años y el 29,8% entre 18 y 29 años. Más de la mitad de los clasificadores, el 53,5% tiene entre 30 y 59 años, así como los mayores de 60 años representan el 8,9%.

Tabla 13.3. Distribución de clasificadores según edad y situación conyugal

Tramo de edad	Casos	Porcentaje
14 a 17 años	963	7,8
18 a 29 años	3663	29,8
30 a 59 años	6561	53,5
60 años y más	1088	8,9
Total	12275	100
Datos Perdidos: 26		

Fuente. DINEM-MIDES

Respecto a la distribución de los clasificadores según su estado civil, el 39,2 % declara estar soltero, el 33,5 % declara estar unido/a y el 15.5% casado. La menor proporción refiere a los clasificadores viudos que representan apenas el 2.1%.

Tabla 13.4. Distribución clasificadores por situación conyugal

Situación conyugal	Casos	Porcentaje
Soltero	4817	39,2
Casado	1906	15,5
Unido/a	4115	33,5
Divorciado/a	390	3,2
Separado/a	805	6,6
Viudo/a	256	2,1
Total	12289	100
Datos Perdidos: 12		

Fuente. DINEM-MIDES

Distribución de clasificadores según asistencia a centro educativo y nivel educativo alcanzado

La distribución de los clasificadores según asistencia a centro educativo, como se desprende de los datos el 3.4% declara estar asistiendo frente a un 96.6% que responde de forma negativa. Aquellos que si bien actualmente no asisten a un centro educativo pero alguna vez lo hicieron son el 92.3% y aquellos que nunca concurrieron ascienden al 7.7%.

Tabla 13.5. Distribución clasificadores por asistencia centro educativo

Asiste	Casos	Porcentaje
Si	419	3,4
No	11874	96,6
Total	12293	100
Datos Perdidos: 8		

Fuente. DINEM-MIDES

Tabla 13.6. Distribución clasificadores por asistencia previa a centro educativo

Asistió	Casos	Porcentaje
Si	11285	92,3
No	941	7,7
Total	12226	100
Datos Perdidos: 75		

Fuente. DINEM-MIDES

En relación al nivel educativo alcanzado por los clasificadores, tal como se observa en el cuadro el 76.9% declara haber cursado hasta primaria, el 14.7% secundaria y el 8.1% enseñanza técnica. Los valores alcanzados en el resto de los niveles educativos son cercanos a 0.

Tabla 13.7. Nivel educativo que cursa o cursado

Nivel educativo	Frecuencia	Porcentaje
Preescolar	7	0,1
Primaria	9003	76,9
Secundaria	1722	14,7
Enseñanza Técnica	952	8,1
Militar	3	0
Policial	2	0
Magisterio/IPA	1	0
Universidad	15	0,1
Total	11705	100
Datos Perdidos: 596		

Fuente. DINEM-MIDES

Distribución de clasificadores según estado en el PANES.

En relación a la proporción de los clasificadores que fueron aprobados para integrar el PANES, los mismos ascienden al 61.2% frente al 38.8% que fueron denegados o les dieron de baja.

Tabla 13.8. Distribución clasificadores en el PANES

Estado en el PANES	Frecuencia	Porcentaje
Aprobado	8492	61,2
Denegado o baja	3666	38,8
Total	12158	100
Datos Perdidos 143		

Fuente. DINEM-MIDES

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 13.9. Recursos del programa

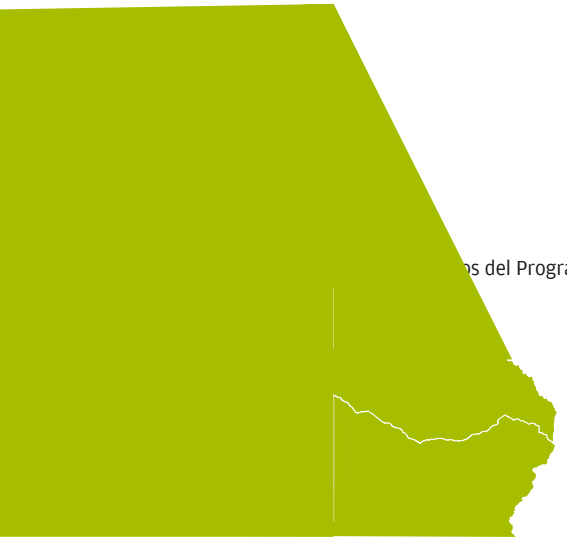
Indicadores	2009
	Cantidad
RRHH del programa	15
Director del programa	1
Asistentes técnicos	8
Otros técnicos	2
Administrativos	2

Fuente: División de Evaluación (DINEM)

Presupuesto ejecutado

Tabla 13.10. Presupuesto anual ejecutado por el programa

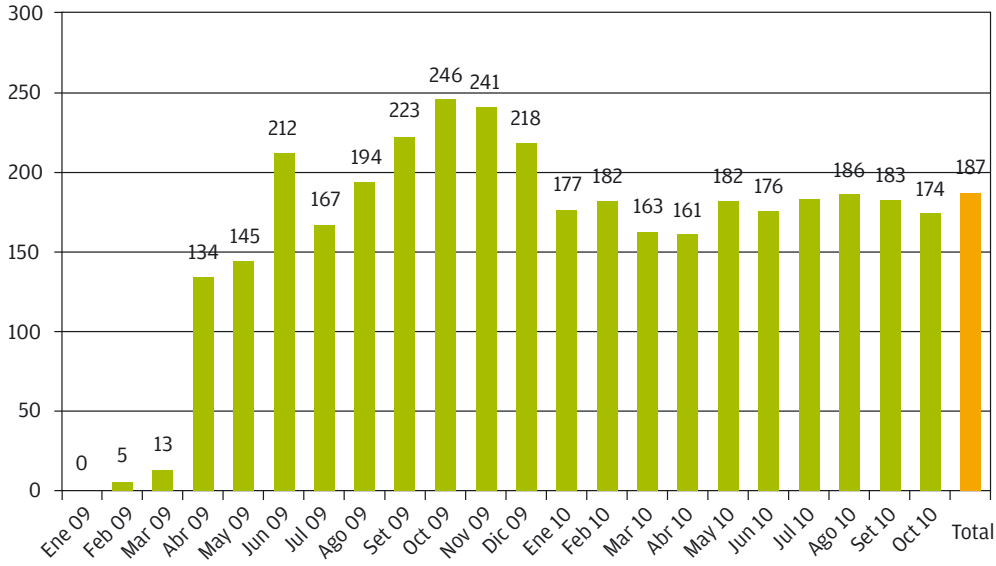
Programa Uruguay Clasifica	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	13.235.664	11.256.362
En dólares corrientes	586.480	561.156
En relación al presupuesto del Mides	0,8	0,6
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	-1



s del Programa Uruguay Clasifica por Localidad

A partir de los datos de monitoreo surge que la cantidad total de clasificadores incorporados al programa, fluctúa entre 134 y 246, valores mínimo y máximo alcanzados en los meses de Abril y Octubre del año 2009 respectivamente. En promedio el número de clasificadores es de 187, siendo en octubre del 2010, 174 la cantidad de clasificadores incorporados al PUC.

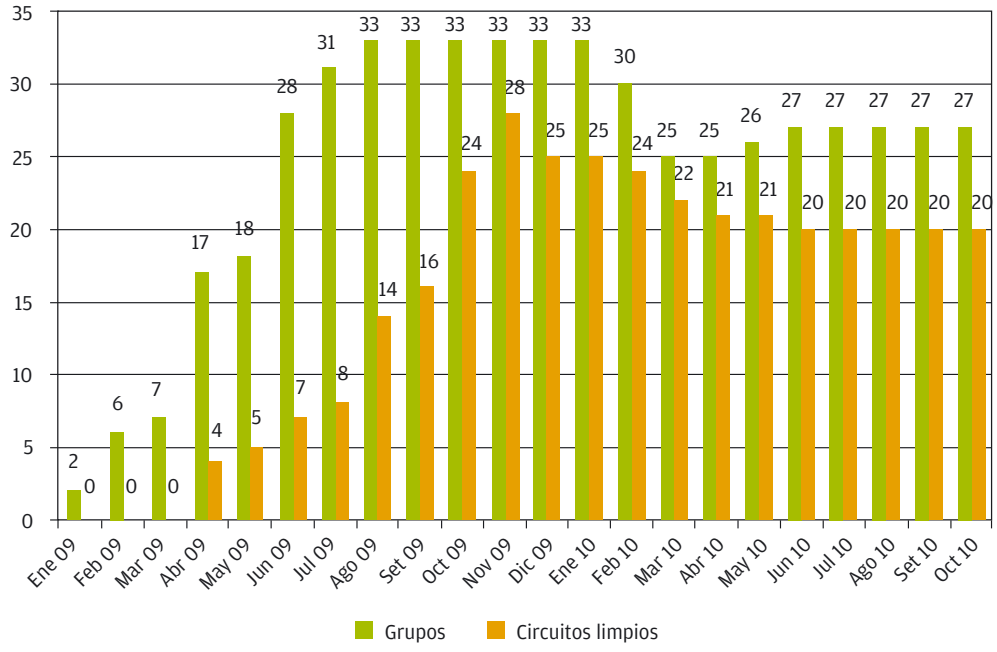
Gra f co 13.2. Total de clasificadores participantes de grupos por mes.



Fuente. DINEM-MIDES

Según los datos de monitoreo, los grupos se comienzan a consolidar en el segundo trimestre de 2009 que es cuando el programa comienza a fortalecerse. Luego entre agosto de 2009 y enero de 2010, se mantienen funcionando 33 grupos, cifra que comienza a reducirse hasta que se estabiliza en 27 grupos a partir de junio de 2010 y hasta octubre del mismo año, último dato disponible. Con respecto a los circuitos limpios, estos comienzan a funcionar lentamente a partir de abril de 2009, y se van extendiendo por diferentes localidades hasta noviembre de 2009, mes en el que se registran la mayor cantidad de circuitos limpios funcionando simultáneamente. Luego este número decae hasta estabilizarse en 20 circuitos a partir de junio de 2010.

Gráfico 13.3. Cantidad de Grupos y Circuitos limpios por mes

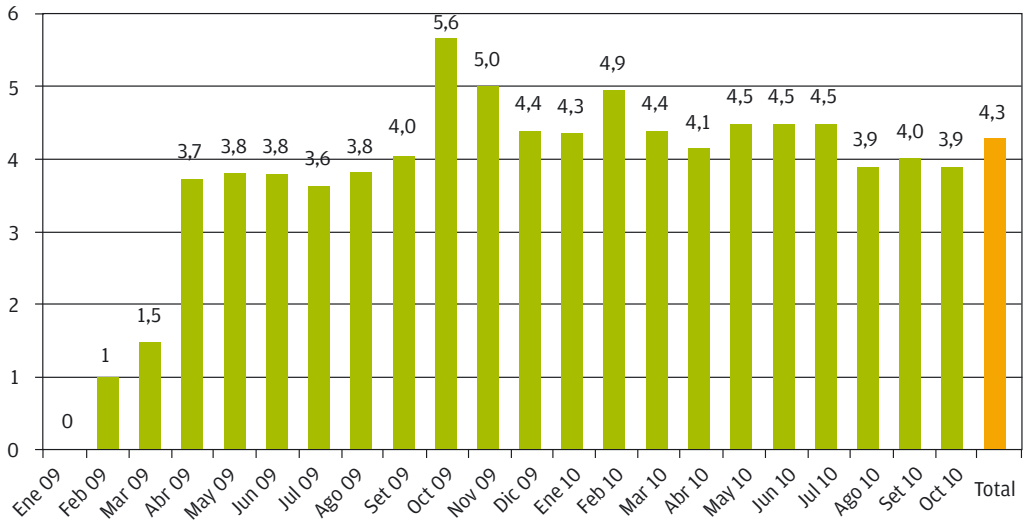


Fuente. DINEM-MIDES

Participación en las actividades

En cuanto al promedio de reuniones mensuales de clasificadores por grupo, es de destacar en primer lugar que para el periodo considerado el promedio es de 4,3, lo que implica la realización de reuniones al menos una vez por semana. Luego, a lo largo del desarrollo del programa la media de reuniones mensuales osciló entre 3,7 y 5,6, de manera que este se mantuvo relativamente estable (ver gráfico 13.3).

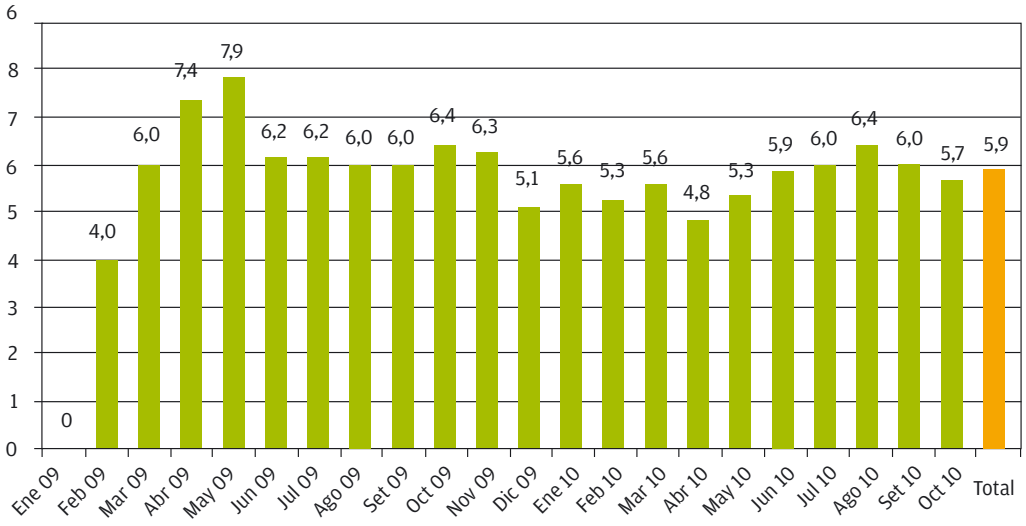
Gráfico 13.4. Promedio de reuniones mensuales por grupos



Fuente. DINEM-MIDES

Si se observa el promedio de participantes por reunión por grupo para cada mes, se obtiene que la media total, considerando todos los meses y todos los grupos es de cerca de 6 participantes por reunión. Por otro lado, si se deja de considerar los dos primeros meses del programa, el promedio de participantes por reuniones varía entre un mínimo de 4,8 alcanzado en el mes de abril de 2010 y un máximo de 7,9 en el mes de mayo de 2009. Según se observa con el valor de la mediana, la mitad de las reuniones contaron con más de 5 participantes, siendo el mínimo de participantes 0 y el máximo 30.

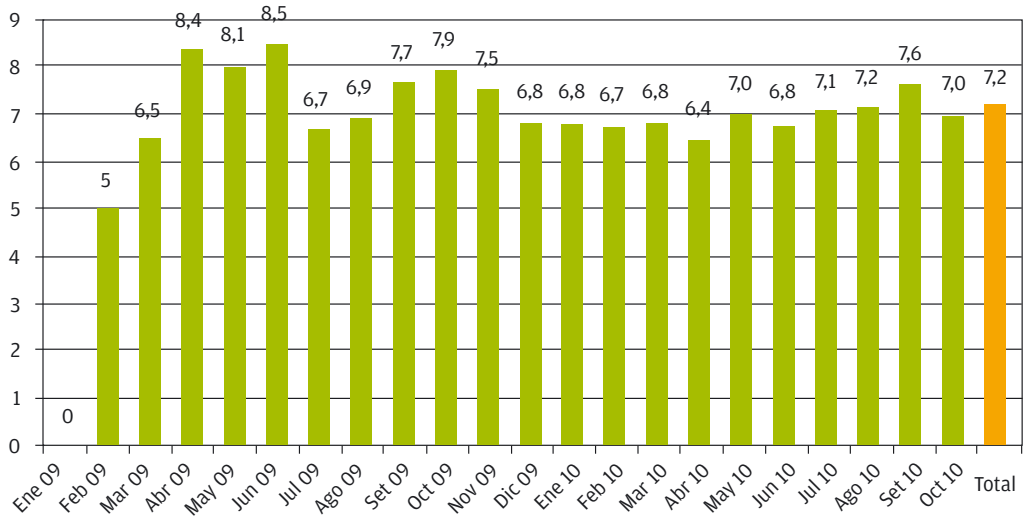
Gráfico 13.5. Promedio de participantes por reunión por grupo



Fuente: DINEM, MIDES.

Por otro lado, si se tiene en cuenta el promedio de clasificadores por grupo para cada mes, se observa que éste es algo mayor que el promedio de participantes por reunión, siendo el promedio para todos los meses de trabajo del programa de 7,2. Si se analiza la evolución de este promedio, se nota cierta estabilidad en cuanto al tamaño de los grupos, cuyo valor no baja de 6,4 ni sobrepasa los 8,5 clasificadores por grupo para cada mes. Comparando ambos gráficos, se puede observar que los clasificadores que son miembros de los grupos, participan al menos de alguna reunión mensual.

Gráfico 13.6. Promedio de clasificadores participantes por grupos



Fuente: DINEM-MIDES

Perfil de los clasificadores

A continuación se presentan una serie de datos extraídos de la base del Registro de Abordaje Inicial (RAI), formulario realizado a los clasificadores al inicio del programa en el año 2009. Es importante destacar que los datos que se presentan a continuación, no representan fielmente a la población con la que actúa el programa en la actualidad, sino que muchas de las personas que llenaron el formulario no se incorporaron al programa, así como a su vez nuevos clasificadores que comenzaron a ser parte del mismo, no completaron dicho formulario. De todos modos, los datos aportados por el RAI brindan un perfil inicial de los clasificadores contactados por el programa.

En primer lugar, con respecto al sexo de los clasificadores contactados, se podría decir que el mayor porcentaje es de hombres con un 75,4% frente a un 24.6% de mujeres clasificadoras.

Tabla 13.11. Sexo de clasificadores

Sexo	Casos	Porcentaje
Hombre	316	75,4
Mujer	103	24,6
Total	419	100,0

Fuente: DINEM-MIDES

En relación a la distribución de los clasificadores por tramo de edad, un 24% tiene entre 25 y 34 años, mientras que si se observan los clasificadores menores de 35 años, estos representan cerca del 40% sobre el total. Por otro lado, aquellos que tienen entre 45 y 64 años representan el 30% del total. En relación a la proporción de menores de 18 años se desprende de los datos que alcanza apenas al 1,4% sobre el total.

Tabla 13.12. Rango de edad de clasificadores

Edad	Casos	Porcentaje
Hasta 18 años	6	1,4
Entre 18 y 24 años	69	16,5
Entre 25 y 34 años	100	23,9
Entre 35 y 44 años	92	22,0
Entre 45 y 54 años	75	17,9
Entre 55 y 64 años	55	13,1
Más de 65 años	9	2,1
Total	**406**	**96,9**
Datos Perdidos	13	3,1
Total	**419**	**100,0**

Fuente: DINEM-MIDES

Respecto al lugar de recuperación del material, se observa que casi un 70% lo recoge en el vertedero, mientras que un 25% lo realiza en la calle y sólo un 1% realiza ambos tipos de recolección. Es de destacar que el formulario que recoge los datos a los que se está haciendo referencia fue aplicado en mayor medida en el vertedero, por lo que es esperable que la mayor parte de los que allí concurren, citen ese espacio como lugar de recuperación de material.

Tabla 13.13. Lugar de recuperación de material

	Casos	Porcentaje
Calle	103	24,6
Vertedero	286	68,3
Ambos	5	1,2
Otro	11	2,6
Total	**405**	**96,7**
Datos Perdidos	14	3,3
Total	**419**	**100**

Fuente: DINEM-MIDES

En cuanto a la proporción de horas que los clasificadores declaran dedicar a las tareas de clasificación, el promedio es de 29 horas semanales, registrándose como máximo 80 horas y un mínimo de 2 horas.

En cuanto a la proporción de clasificadores que formaron parte del PANES, los mismos ascienden al 45.1% frente a un 44.4% que no accedieron a esta prestación.

Tabla 13.15. Hogares que fueron beneficiarios del PANES

	Frecuencia	Porcentaje

cable de clasificadores. A partir de los datos de monitoreo surge que la media de participantes por grupo es de 7,2, alcanzando en promedio total a 187 clasificadores. Adicionalmente, surge de la estrategia cualitativa que los clasificadores que se encuentran en peores condiciones, en cuanto a sus condiciones laborales, no se integran o desertan de los grupos (como son aquellos que trabajan en vertedero). Los factores de no incorporación se asocian a los bajos ingresos obtenidos por los circuitos limpios, frente a los que se obtienen trabajando por su cuenta en el vertedero que implica mayores ingresos. También señalan la no adaptación a una nueva modalidad de trabajo a nivel grupal en el circuito limpio, dado a que están acostumbrados a trabajar por su cuenta, de forma individual, definiendo sus horarios así como la forma de realizar su actividad.

Relacionamiento intergrupal: Cabe señalar que los vínculos generados entre los integrantes del grupo son destacados como un aspecto positivo por los clasificadores en cuanto a su participación en el programa. Lo anterior es de suma importancia dado que en general los clasificadores son una población con una escasa o nula participación a nivel social. Vinculado a lo anterior, en las entrevistas a los protagonistas se destaca la importancia de contar con un nuevo espacio de apertura y comunicación donde no sólo discutir las temáticas referidas al grupo y su funcionamiento sino también respecto a sus problemáticas a nivel personal y/o familiar.

Relacionamiento entre educadores y el grupo: También se destaca el vínculo que se establece con el educador, cargado de afectividad y caracterizado por la horizontalidad. En la casi totalidad de los grupos visitados, se constata el buen vínculo entre los educadores, referentes del programa y los clasificadores. Desde ambas partes se describe como un vínculo que se ha ido fortaleciendo con el tiempo, no existiendo un conocimiento previo de las partes antes del programa. Por otro lado, los educadores señalan que a lo largo del programa el proceso de trabajo con los clasificadores ha sido arduo, por tratarse de una población totalmente excluida y que se ve inmersa en diversas problemáticas sea familiares, de salud, adicciones; etc. Frente a estas realidades los educadores han debido afrontar situaciones frente a las cuales consideran que muchas veces no cuentan con las herramientas y formación suficiente para dar respuesta efectivamente. Sin embargo, se destaca desde ambas partes que el vínculo ha superado el espacio de trabajo del programa, generándose en la mayoría de las localidades visitadas espacios para el diálogo e intercambio donde empiezan a emerger situaciones y temáticas personales de los clasificadores.

Toma de decisiones a nivel grupal: Debe destacarse que en casi la totalidad de los grupos del PUC visitados surge la existencia de un reglamento de funcionamiento en cuanto a la forma de trabajo. Entre las temáticas que en general son establecidas en este reglamento se encuentran: control de asistencias, consumo de alcohol, forma en que se toman las decisiones; etc. El adoptar el estatuto resulta esencial para los clasificadores para poder solucionar, problemas que puedan surgir. Así, surge de las entrevistas que se han producido expulsiones del grupo por situaciones en general asociados al uso del alcohol y al no cumplimiento con las horas, tareas respecto al circuito limpio. Adicionalmente, se constata que existen instancias de toma de decisiones a nivel grupal, en la que si bien participan los educadores y referentes del grupo, son los clasificadores los que asumen la responsabilidad de solucionar las posibles problemáticas que emergen, aplicando el reglamento preestablecido en caso de ser necesario.

Percepciones en torno a los circuitos limpios (CL): La implementación de los CL es uno de los objetivos que persigue el programa como una modalidad alternativa de trabajo. A lo largo de las

entrevistas se consultó a los distintos actores que forman parte de este proceso, sobre la opinión que tienen respecto a esta nueva modalidad, destacándose la opinión positiva que tienen de la misma. Por otro lado, surge que una de las debilidades refiere a la implementación de los CL, es la carencia y/o falta de campañas de difusión sobre este programa. Si bien en la totalidad de las localidades, al inicio del programa se realizó algún tipo de difusión, los distintos entrevistados destacan que deberían que re-lanzarse las campañas de sensibilización y potenciarse las acciones en este sentido. Asimismo, también se considera pertinente el promover articulaciones con centros educativos (formales y no formales), instituciones públicas, comercios para aumentar la cobertura de los CL así como la cantidad de material recolectado.

Logros económicos de los circuitos limpios: En cuanto a los logros económicos que se generan a partir del trabajo en los CL, debe destacarse que éstos son bajos en todas las localidades visitadas, existiendo importantes diferencias respecto a los ingresos generados cuando los clasificadores trabajan por su cuenta. Es decir que los ingresos que obtienen trabajando de forma individual son mayores que los obtenidos mediante el circuito limpio. Lo anterior es un elemento importante a tener en cuenta, puesto que una de las mayores expectativas que tienen los clasificadores al incorporarse al programa, es mejorar sus ingresos económicos así como tener una mayor estabilidad.

Relacionamiento clasificadores-comunidad: Tanto a partir de la observación de los circuitos limpios como de las entrevistas realizadas, surge que el vínculo que se establece entre los clasificadores y la comunidad es sumamente positivo, caracterizado por una relación de respeto entre ambas partes. Es importante destacar que no existe una relación previa entre estos grupos -los protagonistas y los vecinos- sino que comienza a formarse a partir de la implementación de los CL. De parte de los vecinos consultados se destaca el respeto y amabilidad con que los clasificadores los tratan así como los vínculos personales establecidos entre ambas partes. Desde la perspectiva de los clasificadores también se valora esta nueva forma de relacionamiento con los vecinos, comercios e instituciones que integran el CL, favoreciendo de esta forma la inclusión social, la cual es uno de los pilares buscados por el programa.

Cambios en la imagen de los clasificadores: Relacionado con el punto anterior, se destaca que una de las fortalezas del programa refiere al cambio que se produce no sólo en cuanto a la imagen de los clasificadores en la comunidad, sino también a cómo se perciben a sí mismos. Consideran que se ha producido un cambio a partir de esta nueva modalidad de trabajo, empezando a reconocer la clasificación como un trabajo como cualquier otro, así como valorando su aporte desde el punto de vista medioambiental. Por otro lado, es de suma importancia los logros que se producen desde el punto de vista de su autoestima, en cuanto a concebirse como trabajadores respetados por la comunidad.

Disponibilidad de materiales: Uno de los objetivos del programa es mejorar las condiciones de trabajo de los clasificadores a través de la entrega de materiales y herramientas de trabajo entre otras. A partir de la evaluación cualitativa surge que existen atrasos en la entrega de materiales, ya que parecería que los tiempos institucionales no acompasan los procesos grupales. Debe de priorizarse este aspecto desde el programa no solo para mejorar las condiciones de trabajo, sino también para motivar la participación de otros clasificadores ante la visibilización de cambios y resultados positivos.

Relacionamiento con la Intendencia: En todas las localidades visitadas se encuentra que se han producido avances en cuanto a trabajar de forma coordinada con tal organismo, articulación que es vital para lograr desarrollar el programa y los circuitos limpios de forma eficiente. En relación a las articulaciones interinstitucionales y específicamente al rol que asume la Intendencia respecto al programa, difiere en las distintas localidades en las que se implementa. Algunas de las Intendencias trabajan solamente con los clasificadores a través del PUC, otras en el marco de Ley de Envases y en otros casos el trabajo junto con los clasificadores se enmarca en proyectos sociales más amplios. Se percibe que en todas las localidades existen proyectos a mediano y largo plazo respecto a la gestión de residuos y la participación de los clasificadores en estas iniciativas. También existen proyectos respecto a los vertederos municipales, en cuanto a la implementación de plantas de reciclaje u otras medidas relacionadas con lo medioambiental y la gestión de residuos. Una limitación en cuanto al trabajo con las Intendencias son los cambios que se han producido en las autoridades tras las elecciones, lo que ha repercutido en la fluidez de los vínculos entre las partes. Ante la asunción de nuevas autoridades deben ser renegociadas las responsabilidades y vínculos que se establecen entre este organismo y el programa, así como redefinir el rol que cada parte asume. Lo anterior conlleva en muchas localidades a problemas relacionados con la logística en la realización de los circuitos limpios, así como en cuanto al disponer de materiales y transporte. Adicionalmente desde las diferentes autoridades existen visiones diferentes en cuanto a la problemática de la gestión de residuos y el rol que los clasificadores deben asumir en este proceso.

Consideraciones / Sugerencias

A continuación se presentan algunas debilidades y fortalezas que presenta el programa que surgen a partir de las actividades que se han realizado en el marco de la evaluación y monitoreo del programa.

- **Captación de nuevos protagonistas**: surge de la estrategia cualitativa que en muchas de las localidades visitadas, en la etapa de convocatoria no existieron recursos humanos suficientes para realizar la tarea, sea por ausencia de educadores o por una escasez en cuanto al tiempo para poder llevarla a cabo de forma eficaz. Si se consideran éstas limitantes, sería conveniente pensar en nuevas estrategias para que integrarse al programa resulte una opción más interesante y atractiva para los clasificadores, asimismo sería importante destinar acciones dirigidas a captar a aquellos que se encuentran en peores condiciones.
- **Equipos técnicos:** dada las condiciones de vida que presenta la población con que se trabaja, surgen frecuentemente problemáticas tales como adicciones, violencia doméstica, ente otros, y que los equipos técnicos, no siempre saben cómo manejarlas, además no siempre encuentran una oferta de instituciones para poder derivarlas. Sería importante repensarse estrategias, instancias de formación y coordinaciones institucionales desde el programa, para fortalecer los equipos técnicos en este sentido. Asimismo, deberían reforzarse los equipos técnicos que se encuentran trabajando en cada localidad para que puedan dar respuesta a situaciones conflictivas que puedan emerger.
- **Respecto a la producción de Información,** desde el año 2009 se han venido implementando diversas estrategias para evaluar y monitorear el programa. A partir de julio del año 2010 se integra un nuevo equipo de evaluación y monitoreo que ha construido nuevas herramientas de evaluación así como reformulado algunas que ya se estaban aplicando. A través de las estrategias de evaluación (específicamente estrategia cualitativa) se ha relevado en diferentes localidades la voz de los actores que cobran relevancia para la implementación del PUC.

Adicionalmente a través de la estrategia de monitoreo se ha realizado un seguimiento de las actividades de los distintos grupos del programa. Actualmente se está trabajando en conjunto con el equipo técnico del programa para diseñar estrategias de evaluación y monitoreo para aplicar en el correr del año 2011.

Instituto Nacional de la Juventud

MIDES

Tarjeta Joven

Amplificá tu Voz

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (*) mides

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Tarjeta Joven

Presentación del programa

Tarjeta Joven es un programa llevado adelante por el INJU, que tiene como objetivos principales:

a) Facilitar el acceso de los jóvenes de 14 a 29 años a bienes y servicios de carácter comercial, educativo, de salud, cultural, recreativo y deportivo, etc.

b) Fomentar una cultura emprendedora entre personas jóvenes, abriendo canales para que éstos ofrezcan, a partir de sus emprendimientos, descuentos a otros jóvenes generando un mercado virtuoso. A tal respecto desde el 2010 comenzaron a implementarse las ferias de emprendedores jóvenes "Germina", en las cuales jóvenes ofrecen sus bienes y servicios al público general, realizando descuentos especiales a los poseedores de Tarjeta Joven.

c) Constituirse en una herramienta que posibilite el acceso a recursos, siendo una vía sumamente adecuada para la canalización de transferencias monetarias contempladas en diversos programas, por ejemplo, el Fondo de Iniciativas Juveniles de INJU.

Se pueden destacar las siguientes características:

1. **Incorpora beneficios en forma de descuentos** en la adquisición de bienes y servicios, de la órbita pública y privada.
   Las áreas seleccionadas para lograr los beneficios son:
   - Formación y capacitación (informática, idiomas, oficios, artes, carreras formales)
   - Turismo interno
   - Salud (emergencias y mutualistas)
   - Productos básicos (comidas, limpieza, etc.)
   - Medicamentos
   - Cultura (teatros, cine, deportes)
   - Telefonía celular
   - Servicios públicos
2. **Se implementa a nivel nacional:** la Tarjeta Joven se solicita vía web (www.tarjetajoven.gub.uy) y se entrega, a través de Oficinas Territoriales del MIDES y/o Oficinas de Juventud de los Gobiernos Departamentales, en diversos puntos del país. También cuenta con convenios en varias localidades, siendo un objetivo prioritario ampliar la cartera de descuentos disponibles en las localidades del interior del país.
3. **No posee costo para el usuario:** La Tarjeta Joven es gratuita e intransferible (para su uso se presenta junto a la cédula de identidad). No tiene fecha de vigencia; sólo vence cuando el usuario cumple 30 años. Tampoco conlleva costos para la empresa o institución que brinda el descuento, ya que no se exigen contrapartidas, más que el descuento acordado.

Así a partir de sus objetivos y características la Tarjeta Joven busca ser, no solo un elemento de identidad vinculado al "ser joven" sino, sobre todo una herramienta para la promoción de ciudadanía y las iniciativas juveniles en sentido amplio.

Para la puesta en marcha de la nueva edición desde el año 2009 se realizaron distintos convenios entre el Instituto Nacional de la Juventud (INJU _ MIDES) y otros organismos: Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU); ANTEL; Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD).

La Tarjeta Joven posee tres modalidades, la tradicional de acceso a descuentos y las nuevas versiones: pre-paga, y de crédito.

Tabla 14.1. Modalidades tarjeta joven 2010

Modalidad	Descripción
Clásica	Beneficios y descuentos
Prepaga	De uso internacional; se le carga la suma que el joven quiera y se opera contra esa suma. Esto ofrece mayor seguridad por no tener que abonar con dinero, también posibilita las compras a través de Internet y el retiro de efectivo en la red de cajeros.
Crédito	Es de uso regional (MERCOSUR y Chile), sin costo durante el primer año; con el sello de MasterCard.

Fuente. Instituto Nacional de la Juventud

A partir del 2010, el INJU se propone como objetivos específicos para la Tarjeta Joven lo siguiente:

1. Ampliar el "sistema tarjeta joven" a 300 convenios con comercios, empresas e instituciones de todo el país, que brinden un beneficio o atención diferencial a los usuarios de Tarjeta Joven.
2. Ampliar la cantidad de tarjetas emitidas a 100.000, en todo el país.
3. Fomentar la cultura emprendedora a partir de la creación de un mercado de jóvenes, a partir de la puesta en marcha de las Ferias de Jóvenes Emprendedores "Germina".
4. Generar un nuevo medio de transferencias monetarias apropiado para las y los jóvenes.

Nota metodológica

El programa cuenta con tres modalidades o componentes; plástico o tarjeta, feria germina, turismo social joven. Cada uno de estos componentes presenta formas aisladas de registro de información y se relaciona en forma diferencial con las diferentes empresas y organismos con los que convenia. En este caso es importante aclarar que el programa Tarjeta Joven no cuenta con plan específico de evaluación y monitoreo, por lo que los datos utilizados para el informe parten de registros administrativos.

Relacionado a los datos de "plástico" de Tarjeta Joven, los datos presentados se obtienen a partir de los registros del programa Sistema Tarjeta Joven. Desde mediados del año 2009, el INJU cuenta con una aplicación web (http://www.tarjetajoven.gub.uy/mides/index.jsp) que permite realizar la solicitud de la tarjeta mediante un formulario en forma directa. La información obtenida a través de la solicitud es almacenada en una base de datos.

Este formulario no fue pensado en el marco de un plan de Evaluación y Monitoreo, sino que tiene el objetivo de registrar una solicitud de emisión de tarjeta. Haciendo esta salvedad, se reconoce la potencialidad que presentan estos registros administrativos para el seguimiento de emisiones del programa y la realización de perfiles de solicitantes.

Los principales contenidos de este formulario registran específicamente los datos de identificación personal de cada joven que solicita la tarjeta, sexo, edad, departamento de residencia, localidad de residencia, actividad, y relación de estudio.

En la metodología de registro de Tarjeta Joven no se ha podido generar alguna forma de registro que permita reconocer además de las tarjetas emitidas, las tarjetas entregadas. Por lo dicho hasta el momento, los datos presentados en este informe dan cuenta de la cantidad de tarjetas que fueron solicitadas y luego emitidas por el INJU y no de quienes además han retirado la misma.

Asimismo, la enorme dificultad que supone el seguimiento de uso de cada Tarjeta Joven en la red de comercios asociados hace que no se haya implementado aún ningún sistema de monitoreo de uso de la misma, y por lo tanto no es posible presentar un análisis que pueda dar cuenta de aplicación de la misma.

Por otra parte, la información de oferta de Tarjeta Joven, se obtiene de los documentos firmados entre las empresas, instituciones y el INJU.

Los datos aportados sobre la Feria Germina reflejan las inscripciones realizadas en el programa y fueron seleccionados. Quienes se presentan voluntariamente a participar como expositores en estas ferias completan formularios básicos de datos personales, sobre estos es que se obtiene la información. Al respecto no se ha realizado ningún soporte específico para el conteo de visitantes, sin embargo el equipo técnico y funcionarios del local han hecho estimaciones al respecto.

Por último, se presentan datos de una encuesta realizada por el equipo técnico del programa con el fin de realizar una breve evaluación de la participación de jóvenes en la feria. Este formulario fue aplicado al conjunto de expositores y fue analizado por dicho equipo.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 14.2. Recursos humanos del Programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	5	7
Administrativo	4	4
Coordinador	1	0
Becarios	0	3

Fuente: Instituto Nacional de la Juventud (INJU)

Presupuesto ejecutado

Tabla 14.3. Presupuesto anual ejecutado por el programa

Tarjeta Joven	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	2.007.314	1.116.230
En dólares corrientes	88.945	55.647
En relación al presupuesto del Mides	0,1	0,1
Variación 2009-2010 (en porcentaje)		-44,4

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Convenios y Tarjetas emitidas

En Montevideo, el Área Tarjeta Joven trata de captar a aquellos comercios o instituciones de interés para los jóvenes mediante llamadas telefónicas o vía mail, invitándolos a participar del sistema. También recibe a aquellos que desean integrarse por su voluntad.

En el interior es más difícil, ya que toda la actividad es encomendada a las Oficinas Territoriales (OTES) u Oficinas de Juventud y depende de la prioridad o interés que éstas le den. Igualmente se trata de motivar la participación mediante comunicaciones periódicas a la adhesión de nuevos comercios.

La tabla 14.4 muestra para 2009 y 2010, la cantidad de convenios con empresas por departamentos.[1] Como se observa, la misma ha aumentado un 25% para 2010.

Tabla 14.4. Convenios con empresas por departamento

Indicadores	2009	2010[2]
	Cantidad	Cantidad
Convenios con empresas por departamento	74	93
Montevideo	33	49
Canelones	9	9
Colonia	2	2
Florida	2	2
Lavalleja	2	2
Maldonado	5	5
Paysandú	7	8
Rocha	1	1
Salto	4	4
Soriano	2	2
Tacuarembó	1	3
Treinta y Tres	6	6

Fuente: Instituto Nacional de la Juventud

1. Cabe aclarar que en los convenios incluidos en la tabla no se contabilizan las dependencias de las casas centrales de las empresas, por lo cual un convenio con una empresa en Montevideo, no implica que en los demás departamentos no haya sucursales de esa empresa que también trabaje con TJ.
2. Los datos del 2010 son hasta el mes de diciembre

En cuanto a las tarjetas solicitadas, el período de Junio-2009 a febrero 2011, se registraron un total de 38773. Como muestra la tabla 14.5, a partir del segundo semestre de 2010 se observa un incremento de solicitudes hasta febrero 2011.

Tabla 14.5. Solicitudes de TJ en el período junio 2009-febrero 2011

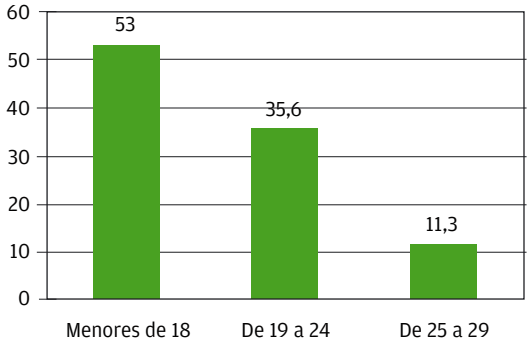
Mes/Año	Casos	%	% válido
Junio 2009	640	1,7	1,7
Julio 2009	1018	2,6	2,7
Agosto 2009	648	1,7	1,7
Septiembre 2009	2452	6,3	6,5
Octubre 2009	1011	2,6	2,7
Noviembre 2009	926	2,4	2,4
Enero 2010	2388	6,2	6,3
Febrero 2010	3390	8,7	8,9
Marzo 2010	2699	7,0	7,1
Abril 2010	1615	4,2	4,3
Mayo 2010	1544	4,0	4,1
Junio 2010	2380	6,1	6,3
Julio 2010	1851	4,8	4,9
Agosto 2010	2667	6,9	7,0
Septiembre 2010	2608	6,7	6,9
Octubre 2010	2371	6,1	6,2
Noviembre 2010	1918	4,9	5,0
Diciembre 2010	1419	3,7	3,7
Enero 2011	1604	4,1	4,2
Febrero 2011	2838	7,3	7,5
Sub-Total	37987	98,0	100,0
Perdidos	786	2,0	
Total	38773	100,0	

Fuente: Elaboración DINEM en base a datos proporcionados por el INJU

Perfil de solicitantes de TJ

Si se observa la distribución por sexo de los jóvenes que solicitan la Tarjeta Joven, hay prevalencia de las mujeres con el 62% frente a un 38% de varones. En cuanto a la edad de los solicitantes, el promedio es de 19 años, donde el 53% son menores de 18 años.

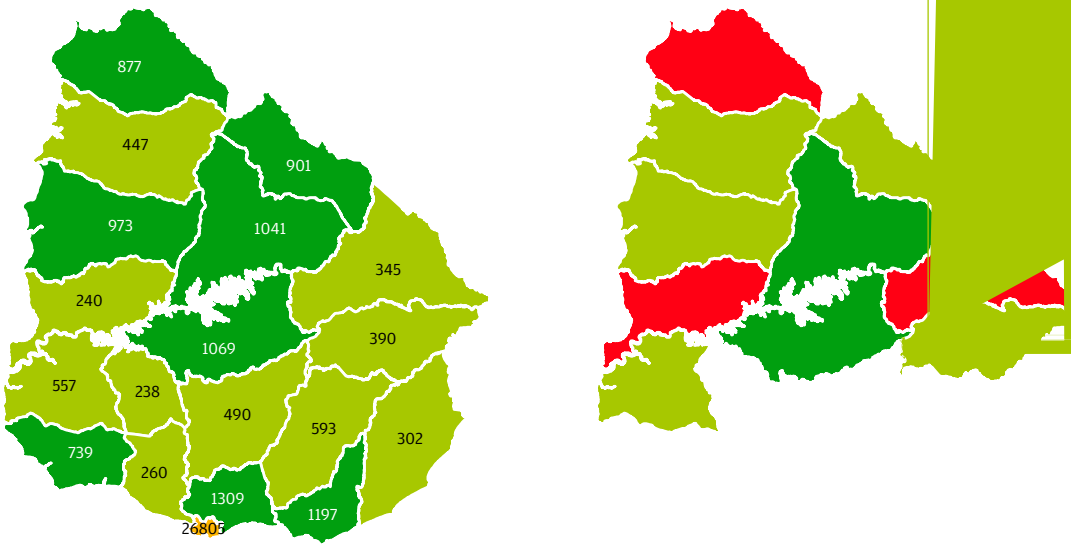
Gráfico 14.1. Solicitantes de TJ por tramos de edad (en porcentajes)



Fuente: Instituto Nacional de la Juventud

Si se compara el lugar de nacimiento del solicitante de la tarjeta joven con el lugar d
se observa que la diferencia se da en Montevideo, ya que aquellos que nacen en el In
retiran en el lugar de nacimiento o en Montevideo. El ejemplo más claro se observ
Paysandú.

Gráfico 14.2. Cantidad de solicitantes de la tarjeta joven según departamento de nacimiento y do



Fuente: Instituto Nacional de la Juventud

Resultados

No se han realizado evaluaciones respecto a los resultados del programa.

Amplifícá tu voz

Presentación del programa

Amplificá tu Voz es un programa social desarrollado por el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) en convenio con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que consiste en ofrecer a jóvenes y/o adolescentes la posibilidad de formarse en conocimientos y competencias del área de la comunicación y expresión a través de la implementación de talleres.[1] Se busca que en el marco de este proceso se genere un espacio de reflexión, debate y formación en torno al concepto comunicación y sus enfoques, modelos, medios, propaganda, estrategias y herramientas de comunicación.

Al finalizar el proceso, como producto del mismo, se espera que los jóvenes participantes constituyan diversos proyectos comunicacionales vinculados al formato de medios de comunicación (entre otros: páginas web, boletines, programas de radio, diarios, o los vinculados a expresiones artísticas como ser murales, carteleras, audiovisuales, musicales, etc.).

El programa trabaja en tres ejes centrales: 1. Participación; 2. Comunicación; y 3. Identidad, donde el desafío consiste en poder reimpulsar y recrear nuevas formas y modalidades de participar de forma que puedan crearse y recrearse espacios y canales a través de los cuales los jóvenes y adolescentes puedan expresar opiniones, sentimientos, necesidades y demandas, de las más diversas formas y modalidades, a partir de los cuales puedan construir ciudadanía e identidad.

Está dirigido a adolescentes y jóvenes entre 14 y 29 años, de todo el país y los grupos son conformados con aquellos que no estén insertos en ninguna propuesta específica a nivel local o que ya estén participando en propuestas concretas y servicios como ser centros juveniles, casas jóvenes, liceos, UTU.

Objetivo General

Promover la participación juvenil a través del eje comunicacional en sus más diversas posibilidades y expresiones, de manera de construir o redimensionar nuevas formas de comunicar y participar en función de los intereses y posibilidades de cada grupo o localidad.

Objetivos específicos

1. Fomentar la participación juvenil y adolescente, como estrategia para la construcción de ciudadanía.
2. Generar canales, espacios, vías de expresión y comunicación joven sostenibles en el tiempo por los propios jóvenes, que posibiliten y contribuyan en la construcción de identidad joven.
3. Educar para participar, opinar, expresar, proponer y demandar.

1. En 2009 la duración del programa fue de 6 meses, mientras que en 2010, fue de 8

Nota metodológica

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo conjuntamente con la Unidad de Estudios y Análisis de Juventud del INJU, acordaron la aplicación de un formulario que recogiera, de manera estandarizada y simple, las características básicas de todos y cada uno de los participantes del programa en cualquiera de los diferentes grupos que el programa desarrollase en el año 2009 y en su edición 2010.

Este formulario, de carácter básico, fue completado directamente por los equipos técnicos de las OSC, en tanto que efectores directos del programa, vía WEB. Los cometidos esenciales de este formulario fueron los siguientes. El primero, permitir conocer quiénes o qué personas son "atendidas" por el programa en ambas ediciones, y así conocer la cobertura de Amplifica tu voz y su evolución. En segundo término, poder dar cuenta del perfil de los participantes, de manera de conocer cuáles son las características en términos de sexo, edad, composición del hogar, nivel educativo, situación laboral, entre otras.

En 2010, se agrega un nuevo formulario, el cual tiene como objetivo contar con las valoraciones que realiza el equipo acerca del grupo y del funcionamiento general del programa.

Está pensado para ser aplicado en dos momentos de la implementación del programa; en los meses de febrero y mayo, con los cuales se busca contar con elementos de evaluación en medio de la implementación y así poder realizar el seguimiento del programa.

A grandes rasgos se busca identificar estrategias de convocatoria, facilitadores y obstáculos en la intervención, planificación y/o diseño del programa, así como aspectos que supongan problemas o mejoras en relación a la experiencia de ediciones anteriores del programa.

Asimismo es de interés conocer cómo se valora y considera la relación con el INJU, así cómo valoran los primeros o principales logros del programa.

Se trata de formularios electrónicos que posibilitan contar con información en tiempo real y de forma ya sistematizada permitiendo la evaluación, monitoreo y seguimiento del programa.

Cabe señalar que el diseño original de evaluación del programa consistía en la aplicación de formularios en distintas etapas que relevaran diversas dimensiones de la vida de los participantes sobre las que el programa se propone actuar (muestreo con encuesta panel con dos ondas; la primera al inicio del programa, la segunda al finalizar el mismo). Asimismo implicaría una etapa de seguimiento que podría permitir al programa contar con información no sólo acerca de la cobertura sino también construir una suerte de tipología de los participantes o de aquellos participantes que abandonan el programa. Sin embargo, dada la mala experiencia, principalmente por la baja respuesta en el llenado de dichos formularios (en la edición 2008 del programa), se optó -para las ediciones posteriores 2009 y 2010- instrumentar una ficha única al inicio del Programa y en 2010 sumar un formulario de evaluación desde equipos técnicos, aplicado en dos momentos de la ejecución del programa.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores que dan cuenta de los recursos con los que el programa contó para su implementación.

Los indicadores de recursos humanos que se presentan a continuación fueron aportados por el programa. Por otra parte, los indicadores sobre el presupuesto anual ejecutado por el programa fueron proporcionado por la Dirección General de Secretaría (DIGESE) del MIDES.

Recursos humanos

Tabla 15.1. Recursos del programa

Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
RRHH del programa	13	13
Responsables técnicos	2	2
Supervisores	9	7
Contable	1	3
Administrativos	1	1
Número OSC conveniantes	16	18
RRHH de las OSC conveniantes	49	Sin dato
Coordinadores	17	19
Técnicos	32	Sin dato

Fuente: Instituto Nacional de la Juventud (INJU)

Presupuesto ejecutado

Tabla 15.2. Presupuesto anual ejecutado por el programa

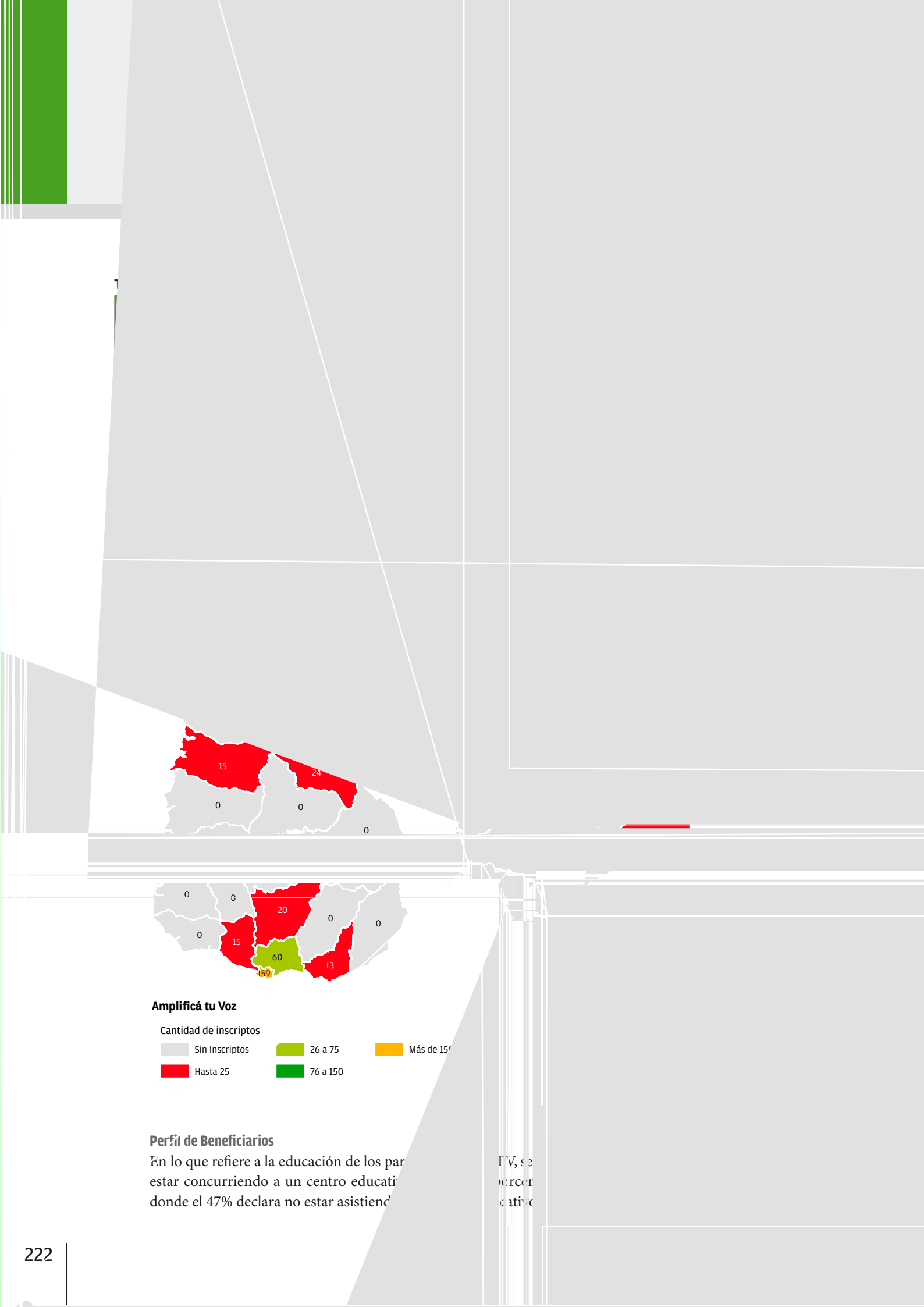
Amplifica tu voz	Presupuesto Ejecutado	
	2009	2010
En pesos corrientes	1.512.927	1.700.160
En dólares Corrientes	67.039	84.757
En relación al presupuesto del Mides	0,1	0,1
Variación 2009-2010 (en porcentaje)	-	12,4

Fuente: MIDES. Dirección General de Secretaría

Productos

Cupos e inscriptos

En primer lugar se hace referencia a aquellos indicadores que tienen que ver con la cantidad de grupos y cupos generados por el programa. Asimismo, se muestra la cantidad de inscriptos y participantes, así como una breve caracterización de los beneficiarios.



Perfil de Beneficiarios

En lo que refiere a la educación de los par
estar concurriendo a un centro educati
donde el 47% declara no estar asistien

TV, se
porcen
cativo

Por su parte, si se observa aquellos que no asisten, y se consideran por tramos de edades, se constata que a medida que avanza la edad, el porcentaje de participantes que asiste a un centro educativo disminuye, aspecto que si bien es esperable, es de destacar que el 31% de los menores entre 13 y 16 años, no asistan, cifra que asciende a 38 % en 2010.

Tabla 15.4. Distribución de participantes de ATV por asistencia a centro educativo

Asiste a un centro educativo	2009	2010
	Porcentaje	Porcentaje
Sí	66,7	52,9
No	33,3	47,1
Total	100,0	100,0

Fuente: DINEM - MIDES

En cuanto a la distribución por sexo de los participantes cabe señalar dos aspectos relevantes:

1. Se mantiene la característica que el programa ya presentaba en anteriores ediciones, en tanto hay una prevalencia de varones;
2. de la mano con lo señalado anteriormente, Amplificá tu voz presenta una distribución por sexo diferente a otros programas MIDES, en principio más equitativa y masculinizada.

Esto se mantiene si consideramos la edición 2010 del programa, donde la distribución por género es aún más equitativa.

Tabla 15.5. Distribución de participantes por sexo

Sexo	2009	2010
	Total (%)	Total (%)
Varón	57,6	53,0
Mujer	42,4	47,0
Total	100,0	100,0

Fuente. DINEM- MIDES

Si se repara en la distribución etaria de los participantes, se puede observar que en el 2009 el 86% son menores de 18 años, mientras que en el 2010 este indicador disminuye a un 77,5%

Si se considera la definición de la población objetivo, entre 14 y 29 años, se constata que cerca del 16% tiene menos de 14 años así como casi un 2 % supera los 29 años, por lo que más del 17% (53 participantes) se encuentra por fuera de los límites de edad previstos por el programa, en su edición 2009.

Tabla 15.6. Distribución de participantes de ATV por edad

Tramos de edad	2009	2010
	Porcentaje	Porcentaje
Menores de 16 años	47,4	35,3
De 16 a 18 años	38,9	42,2
De 19 a 25 años	10,8	20,9
Mayores de 25 años	2,9	1,5
Total	100,0	100,0

Fuente. DINEM - MIDES

Resultados

Al momento de la realización del presente informe no se tienen datos en cuanto a los resultados del programa en su edición 2010. Se encuentra en proceso la primera valoración que realizan los equipos técnicos acerca de distintos aspectos del programa, y específicamente del funcionamiento de cada uno de los grupos.

Consideraciones / Sugerencias

Como consideraciones finales, y en tanto los hallazgos para el 2010 aún son preliminares, se hará referencia a distintos aspectos que surgieron a partir de la evaluación realizada para su edición anterior, en 2009.

En primer lugar, señalar el muy buen funcionamiento que la estrategia de seguimiento tuvo en 2009. Esto se debe esencialmente a dos grandes motivos que deben reconocerse. El primero, el compromiso que el programa desde el INJU asumió en la evaluación del mismo. El segundo motivo está dado por la simplificación de la ficha de inscripción utilizada, haciéndola más simple y acotada y utilizando una tecnología más sencilla.

Al mismo tiempo, es importante señalar que a partir de sugerencias realizadas desde la DINEM y mediante el vínculo mantenido con los responsables del programa, la estrategia de seguimiento y evaluación ha sido mejorada para el 2010, en tanto, suma nuevos instrumentos de evaluación e intenta recoger la mirada de los equipos técnicos, de diversos aspectos y funcionamiento del programa. De todos modos, desde la DINEM, se ve la necesidad de generar los instrumentos para dar cuenta del programa en su ejecución misma, en los procesos que el mismo desata en sus beneficiarios y, por último, los resultados y efectos que tiene en los participantes y así conocer si logran cumplirse los objetivos que inicialmente se propone.

Una segunda consideración refiere a ciertos "hallazgos" que permiten la caracterización de los participantes. El que se considera de mayor relevancia para ser remarcado es que el programa efectivamente tiene un perfil de participantes que es particular y no es igual al resto de los participantes de otros programas MIDES. La principal particularidad es que los jóvenes que participan de ATV presentan, en término medio, un rezago educativo mayor que el promedio a nivel nacional y lo mismo ocurre con lo que hemos llamado la desvinculación (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Considerar estas características como insumos para "re-crear" el programa no supone restringirlo, sino potenciar su acción para que los efectos sean más "adecuados/enfocados" y en consecuencia sea más eficaz en sus objetivos.

En este sentido, conocer al programa en acción y "a quiénes llega realmente" (y sus características), puede aportar a redefiniciones de la población objetivo, sus acciones/prestaciones, o la necesidad de mejorar los mecanismos de articulación con otros programas, organismos o instituciones que aseguren el acompañamiento de los jóvenes en su desempeño educativo o bien faciliten su revinculación con esferas privilegiadas de inclusión social como son la educación formal y el mercado de trabajo.

Si se retoma lo señalado en la primera de estas consideraciones, mucho es lo recorrido por el programa y en la relación del mismo con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, sin

embargo resta mucho por recorrer para llevar a cabo una evaluación sustantiva en términos de contenidos del programa.

En este mismo sentido, cabe resaltar que los programas INJU se encuentran en 2011 en una etapa de revisión y actualización.

Dirección Nacional de Infancia, Adolescencia y Familia

MIDES

Programa Inter-In (ANEP, ASSE, INAU, MIDES)

Programa Maestros Comunitarios (CEP, Infamilia)

Programa de Acreditación Escolar “Puente”

Programa Aulas Comunitarias

Proyecto Ciclo Básico Agrario en Montevideo

Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial

Informe MIDES
Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Programa Inter-In (ANEP, ASSE, INAU, MIDES)

Presentación del programa[1]

Los Centros Inter-In responden a una acción diseñada interinstitucionalmente en el marco de la Comisión de Infancia del Plan de Equidad, donde el CEP, ASSE, INAU y el Programa Infamilia del MIDES se plantean coordinar esfuerzos a efectos de brindar soluciones específicas a la falta de integración a procesos de enseñanza y de aprendizaje de un sector de niños y niñas que asisten a escuelas públicas del CEIP, en el entendido de que no es exclusiva del sector educación, sino que obedece a multi-causalidades y por tanto a diferentes abordajes de especialización.

Dicha problemática genera consecuencias en el desempeño escolar y en el futuro desarrollo educativo de los niños. El fracaso en la adaptación a la institución educativa es un fenómeno multicausal. Las soluciones al mismo están en la capacidad de generar y realizar acciones articuladas y concretas que logren atender el interjuego de dichos factores causales, no como efectos aislados, sino como un mismo fenómeno en todas sus dimensiones.

La institución educativa resulta uno de los contextos imprescindibles para el desarrollo del sujeto en determinadas edades. En general la "inadaptación" en este contexto se vincula a "problemas de aprendizaje" y "de conducta", desde un punto de vista clínico, que deben ser comprendidos como la resultante de la interrelación de factores aportados por el niño, la familia, el contexto sociocultural y la institución escolar.

Objetivos del programa[2]

El programa Inter-In busca contribuir a la integración de niños y niñas a la educación en las escuelas públicas, fortaleciendo el desarrollo, la socialización, los procesos de enseñanza y aprendizaje a partir de la coordinación interinstitucional. Se guía por dos objetivos principales:

- Brindar atención interdisciplinaria de carácter socio-terapéutico-educativo desde un enfoque interinstitucional a niños, niñas y sus familias que presentan situaciones de vulnerabilidad o daño 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.
- Fortalecer el vínculo entre la familia, la escuela y la 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.

Para ello se han instalado cinco centros, tres en Montevideo y dos en Canelones que atienden un total de 28 escuelas, con una capacidad de abordaje de promoción, prevención y fortalecimiento

1. A excepción de cuando se especifica otra fuente, la presentación del programa, metodología, objetivos, instrumentos y operativa de aplicación proviene del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Infamilia, 2009. Sitio web del programa Infamilia: www.infamilia.gub.uy.
2. Convenio Interinstitucional. Proyecto Inter-In. Diciembre 2008

de la acción educativa escolar para aproximadamente 5.000 niños, y de atención individualizada de al menos 500 niños al año.

Nota metodológica

El programa supone la creación de equipos interdisciplinarios ("Equipos Inter-In"), con una conformación y apuesta interinstitucional, dispositivos que son coordinados por un Comité Ejecutivo Intersectorial (CEI).

La selección de los niños para la intervención individualizada es realizada por los técnicos de los equipos Inter-In apoyados con la evaluación de integración escolar que hace el maestro de aula.

En el proceso de la intervención se distingue, en primer lugar, una fase diagnóstica interdisciplinaria, mediante la cual se define un diagnóstico operativo y se recomienda un tratamiento y/o derivación a otro centro de atención y, en segundo lugar, la etapa de tratamiento donde el niño pasa a recibir atención terapéutica en Inter-In.

Dos son las áreas principales de trabajo en las que se centra este programa, por una parte, el fortalecimiento de capacidades institucionales, por otra, el servicio intersectorial de atención. En el marco del fortalecimiento de capacidades institucionales se instrumentan acciones que benefician y promueven la adaptación, socialización y aprendizaje de los niños a partir de estrategias integrales. Las mismas se implementan tanto en los Centros Inter-In como en las escuelas e instituciones de salud de forma individual o colectiva. Para ello se han establecido métodos de evaluación de la población, estrategias específicas grupales y formas de evaluación de lo actuado, de manera coordinada con el colectivo docente.

En este nivel promocional, Inter-In se articula con el Programa de "Escuelas Disfrutables"[3] a la vez que se coordina con el Programa de Maestros Comunitarios.[4] Asimismo podrán instrumentalizarse actividades de promoción y prevención con diferentes dispositivos territoriales de ASSE e INAU.

En tanto servicio intersectorial de atención, los Centros Inter-In brindan servicio integral a aquellos niños que presentan un perfil específico que ameritan acciones educativas que requieren de una acción focalizada del niño y su entorno familiar. El trabajo en los centros se sustenta en el abordaje multidimensional (se consideran aspectos individuales, grupales, familiares, institucionales, comunitarias) a la vez que considera que en cada niño se conjugan una serie de aspectos neuromadurativos, vinculares, socioculturales y educativos que pueden dar lugar a alteraciones de diverso orden y afectando su desarrollo neuropsicológico. Se requieren entonces abordajes multimodales que abarquen aspectos biológicos, psicológicos, sociales, psicomotrices y educativos.

3. Intervenciones interdisciplinarias en las escuelas urbanas de todo el país sobre los factores que generan malestar institucional y con un abordaje integral de las situaciones. Las intervenciones se orientan en una perspectiva de derechos y prácticas acordes al momento socio-histórico que vive la escuela pública.
4. Ver apartado sobre el Programa Maestros Comunitarios.

Instrumentos

Formulario Nº 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.

Tabla 16.1. Instrumentos y operativa de aplicación-devolución

Instrumento	Responsable del llenado	Momento de entrega	Responsable de la recepción
Informe bimestral	Equipo técnico	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In Asistente técnico del CEI
Formulario Nº 1. Ingreso a atención individualizada	Maestro de Aula	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In Asistente técnico del CEI
Entrevista clínica	Equipo técnico	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In. /Asistente técnico del CEI
Ficha social	Equipo técnico	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In. /Asistente técnico del CEI
Hoja resumen	Equipo técnico	diciembre	Coordinador del centro Inter-In. /Asistente técnico del CEI
Formulario Nº 2. Seguimiento atención individualizada	Equipo técnico	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In Asistente técnico del CEI
Formulario Nº 3. Evaluación al egreso del tratamiento realizada por el equipo inter-in	Equipo técnico	10 días después de finalizado cada bimestre	Coordinador del centro Inter-In. /Asistente técnico del CEI
Formulario Nº 4. Evaluación. Impresiones del maestro de aula acerca de la adaptación del niño/a a la institución escolar	Maestro de Aula	Diciembre	Coordinador del centro Inter-In Asistente técnico del CEI

* Responsable de la recepción: Coordinador del centro Inter-In Asistente técnico del CEI.
Responsable del procesamiento, análisis y devolución: Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

La población objetivo del programa son todos los niños, sus familias y maestros de las escuelas que tengan por referente un equipo Inter-In. La intervención individual se focaliza los niños de Nivel 4 y 5 de preescolar, primero y segundo con cobertura de salud ASSE que presentan problemas de socialización, de adaptación escolar y de dificultades en los procesos de aprendizaje, que no puedan ser mejorados a través de estrategias escolares específicas; niños en circunstancias socioculturales y ambientales desfavorables que han incidido en su proceso de desarrollo.

El programa comienza su implementación en el año 2009 con la realización de un tamizaje en las escuelas vinculadas a Inter-In, el cual consistió en la aplicación de una serie de pruebas a los alumnos, con el fin de caracterizar dicha población, conocer el nivel general de los grupos y detectar a los niños que necesitan ayuda específica así como su grado de desnivel con respecto al grupo.

Las principales pruebas utilizadas y resultados obtenidos son los siguientes[5]:

5. Informe preliminar de resultados del tamizaje 2009.

La escala "Adaptación a la Institución Escolar"[6] 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. Mediante estos se busca determinar el funcionamiento preponderante, no el mejor ni el peor día de cada niño, sino cómo se desempeña habitualmente en las diversas áreas de adaptación. 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. En la tabla 16.2 se presentan los porcentajes de niños que presentaron dificultades en cada una de las habilidades relevadas en la escala.

Tabla 16.2. Niños con evaluación negativa en cada ítem por grado (%)

	Nivel 4	Nivel 5	Primero	Segundo	Total
1. Hábitos de autonomía	19,6	13,4	37,3	29,6	26,6
2. Hábitos de higiene	9,2	7,7	16,9	15,7	13,1
3. Regulación del movimiento	25,1	23,4	30,4	28,7	27,4
4. Regulación del humor	20,0	15,0	22,9	23,9	20,9
5. Vínculo con pares	19,3	16,8	21,4	24,0	20,7
6. Comunicación	33,8	23,1	37,8	33,3	32,6
7. Dibujo	15,6	12,6	17,9	13,6	15,1
8. Capacidad para organizarse en clase	30,8	26,8	43,4	39,2	36,3
9. Adquisición de lecto-escritura	34,0	29,5	39,9	32,4	34,4
10. Adquisición de habilidades lógico-matemáticas	34,3	29,7	42,5	36,8	36,6

Fuente: Elaborado por el Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia en base al tamizaje 2009 de las escuelas Inter-In.

El puntaje final de adaptación escolar –calculado como la suma de los ítems respondidos– toma valores en el rango [0,10] y se interpreta como menos no adecuada cuanto mayor puntaje obtenga el niño.

Se verifica que la escala posee adecuada consistencia interna y validez de constructo factorial. Asimismo, como resultado del análisis factorial exploratorio, se distinguen las dimensiones *desempeño académico y vincular* como componentes de la *adaptación escolar* del alumno.

Tabla 16.3. Distribución de los puntajes finales de Adaptación institucional

Puntaje	Frecuencia	Porcentaje
0	1764	38,0
1	511	11,0
2	421	9,1
3	389	8,4
4	366	7,9
5	291	6,3
6	286	6,2
7	220	4,7
8	149	3,2
9	113	2,4
10	132	2,8
Total	4642	100,0

Fuente: Elaborado por el Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia en base al tamizaje 2009 de las escuelas Inter-In.

6. "Encuesta para Maestros sobre la Adaptación del niño a la institución escolar" de la Dra. Nora Rodríguez

Los resultados analizados según nota de aplicación y conducta, indican que los niños que obtienen en la escala un puntaje total mayor o igual a cuatro (33,5%) en general presentan una dificultad

primer indicador de que el motivo del fracaso en la integración escolar no es un nivel intelectual descendido.

Por último, para primer grado se logró discriminar tres grupos de niños[10] que se identifican con distintos perfiles o tendencias:

El cluster 3 (que agrupa 18,7% de la muestra) se encuentra comprometido, ya que promedió los peores resultados en todas las pruebas.

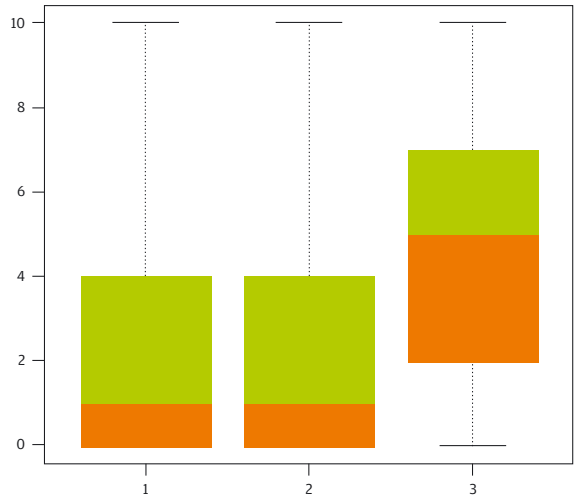
Los cluster 1 (49,1% de la muestra) y el 2 (32,5%) se muestran en promedio superiores al 3 en las pruebas de lenguaje y precálculo, y se distinguen entre sí por los resultados obtenidos en la prueba DFH, en la cual todos los niños del grupo 1 obtienen resultados normales mientras que en el grupo 2 algunos presentan puntajes descendidos e incluso peores a los del grupo 3.

Tabla 16.4. Cluster de primer grado según resultados en las pruebas de lenguaje, precálculo y DFH

		Cluster primer grado		
		1	2	3
Nivel de capacidad mental (DFH)	Descendido	0	6,9	5
	Limítrofe	0	9,7	11,4
	Normal bajo	0	21,4	23,6
	Normal bajo a normal	1,1	57,3	25
	Normal a norml alto	52,1	4,8	25
	Normal a superior	27,8	0	8,6
	Nivel alto a superior	19	0	1,4
Precálculo	Más de 1 desvíos bajo el promedio	7,8	10,5	35
	Menos de 1 desvío bajo el promedio	21,7	38,7	45
	Menos de 1 desvío sobre el promedio	70,3	50,8	20
	Más de 1 desvío sobre el promedio	3	0	0
Articulación (cuartiles)	1	9,1	8,5	82,1
	2	23,3	39,5	12,9
	3	41,2	32,7	4,3
	4	26,5	19,4	7
Denominación visual (cuartiles)	1	13,4	14,1	48,6
	2	20,6	24,2	22,9
	3	32,1	38,3	20
	4	34	23,4	8,6
Conciencia fonológica (cuartiles)	1	14,2	14,1	48,6
	2	29,1	21,8	30
	3	28,3	33,5	12,9
	4	28,3	30,6	8,6

10. Análisis de cluster sobre los 792 niños de primer grado con información en las pruebas de lenguaje, precálculo y DFH.

Gráfico 16.2. Adaptación institucional



En cuanto a la Adaptación institucional, si bien los tres grupos incluyen niños con puntajes en todo el recorrido de la escala de adaptación, claramente se observa que el grupo 3 es el peor evaluado concentrando los niños con puntajes más altos, mientras que el 50% de los niños de los grupos 1 y 2 tienen puntajes menores a 1 y el 75% menor a 4 puntos en dicha escala.

Se destaca la importancia del instrumento "Lenguaje" en la integración adecuada a la Escuela, así como la buena percepción del maestro de primer año con respecto a potencialidades y dificultades de sus alumnos.

Recursos

Tabla 16.5. Recursos Humanos del programa

Indicadores		2010
		Cantidad
RRHH del programa		7
	Asistente Técnico	1
	Ayudantes administrativos	5
	Supervisores	1
RRHH de los coejecutores (ANEP-CEIP/ASSE/INAU)		
	Maestros especializados	10
	Técnicos (Psiquiatras Pediátricos, Psicólogos, Fonoaudiólogos, Psicomotricistas, Trabajador/Operador Social	30
	Supervisores	6

Fuente: Infamilia

Presupuesto anual asignado al Programa (U$S)	76.189
Presupuesto anual ejecutado (U$S)	80.027[11]

Fuente: Área Financiero Contable de Infamilia

11. Refiere únicamente al presupuesto asignado por el programa INFAMILIA.

Producto

Los instrumentos de monitoreo proveerán información para reportar periódicamente el alcance del proyecto en términos de cobertura (cantidad de diagnósticos y tratamiento realizados, etc.) y las características de la población atendida.

Durante el año 2009, se registraron 141 ingresos a los centros para la atención individualizada y en diciembre de 2010 dicho número se incrementó a 308 niños. El 41,9% de estos concurren a primer grado escolar, un 26% a segundo, un 16,1% a Nivel 4 y 5 de preescolar y un 12% se corresponde con niños de tercero a sexto grado.

Se contabilizaron, en el año 2010, 22 abandonos de tratamientos y 63 durante la fase de evaluación diagnóstica. El resto de los beneficiarios continúa en tratamiento, cuyo cierre está previsto aproximadamente entre abril-mayo de 2011.

Resultados

El principal resultado esperado por el proyecto es mejorar la integración del niño a la institución escolar de la población atendida, medida al momento de ingreso al programa y al culminar el año lectivo. Se evalúa además la evolución en la sintomatología actual entre dichas mediciones y resultados educativos como aprobación escolar, desempeño y asistencia.

El sistema de monitoreo y evaluación presentado comienza a implementarse de manera completa en 2011 conjuntamente con la puesta en funcionamiento del software online que canaliza la información. No se reportan aquí resultados para el año 2010 debido a que éste representó el primer año de implementación del proyecto, encontrándose dificultades para registrar la totalidad de las intervenciones realizadas.

Programa Maestros Comunitarios (CEP-MIDES)

Presentación del programa[1]

El Programa Maestros Comunitarios (PMC) se implementa desde el año 2005, surge de un esfuerzo conjunto del Consejo de Educación Primaria (CEP) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) y el Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).[2]

Orientado a construir nuevas formas de hacer escuela, busca diversificar la propuesta educativa en los sectores sociales más desfavorecidos (con mayor repetición, extraedad y abandono). Incorpora mayor tiempo pedagógico para los alumnos con bajo rendimiento escolar (basado en metodologías activas y variadas, que permiten atender la diversidad de ritmos de aprendizaje), así como trabajo con las familias y la comunidad (fortaleciendo el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños).

El PMC, en tanto intervención pedagógica que intenta reinventar la tarea de educar, lleva implícito el diseño de nuevos modelos de "hacer escuela" en vistas a la universalización del acceso al conocimiento.[3] Se orienta a construir nuevas formas de pensar lo educativo, diversificándola, e incorporando para un número importante de escuelas que funcionan en jornadas de cuatro horas diarias, mayor tiempo pedagógico para los alumnos, así como trabajo con las familias y la comunidad. Las escuelas son seleccionadas por los inspectores departamentales, quienes deciden la distribución de los maestros comunitarios.

Objetivos del programa

El PMC se propone objetivos que aluden a la generación de mejores condiciones para el ejercicio del derecho a la educación de todos los niños. Procura generar nuevos tiempos y espacios de aprendizaje en la propia escuela, en los que la clave es la interacción y participación de los alumnos a través de la organización de pequeños grupos y metodologías activas y variadas.[4]

1. A excepción de cuando se especifica otra fuente, la presentación del programa, metodología, objetivos, instrumentos y operativa de aplicación proviene del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Infamilia, 2009. Sitio web del programa Infamilia: www.infamilia.gub.uy.

2. En julio de 2005 se firmó un convenio entre la Presidencia de la República, la ANEP e Infamilia en el que se consignaron aspectos generales sobre la implementación del programa. El convenio estableció que el CEP era el actor responsable de la ejecución del PMC, y que sus autoridades se comprometerían a designar un referente institucional que se encargaría de los aspectos técnicos y administrativos del programa. Por otro lado, Infamilia contrataría una Organización de la Sociedad Civil (OSC) especializada en estrategias de alfabetización para llevar a cabo actividades de apoyo técnico pedagógico y de capacitación durante la instalación del programa. En 2005 las autoridades decidieron que Primaria gestionaría directamente el PMC al tiempo que ampliaría su cobertura a 255 escuelas y contemplaría los 19 departamentos.
Por más información: Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. Administración Nacional de Educación Pública. Ministerio de Desarrollo Social. Consejo de Educación Inicial y Primaria. Coordinación Técnica del Programa Infamilla del C.E.I.P. Montevideo. (2010).

3. Página web de CEP. www.cep.edu.uy.

4. Programa de Maestros Comunitarios (2010). Otra forma de hacer escuela. Administración Nacional de Educación Pública. Ministerio de Desarrollo Social. Consejo de Educación Inicial y Primaria. Coordinación Técnica del Programa Infamilla del C.E.I.P. Montevideo.

El PMC se guía por dos objetivos básicos:

- Mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción 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.
- Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar.

El maestro comunitario tiene la tarea de brindar un espacio de enseñanza abierto y flexible, basado en metodologías activas y variadas que permitan atender la diversidad en los distintos ritmos de aprendizaje y promuevan el mayor grado posible de interacción y participación de los alumnos. En el marco de esta actividad, la escuela extiende y optimiza el tiempo pedagógico para prevenir el fracaso escolar.

Matrícula

Cabe preguntarse qué peso tiene esta cobertura del PMC en la matrícula de las escuelas que alberga el programa, y en el total de la matrícula de Primaria. Como se muestra en el cuadro que se presenta a continuación, en cada una de las ediciones del programa, los beneficiarios directos representaron aproximadamente un 13% de la matrícula total de las escuelas PMC. Desde otro ángulo, la matrícula de las escuelas PMC representa aproximadamente un 30% de la matrícula total de Primaria en 2006, llegando a un 40% en el año 2010.

Tabla 17.1. Evolución de la matrícula total de las escuelas que forman parte del PMC y del resto de escuelas del país *

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Matrícula de PMC	9292	14884	18000	16802	16166	16500*
Matrícula total de las escuelas que forman parte del PMC	111150	107815	135454	133422	138863	129859
Matrícula total de Primaria	361247	355186	348040	341455	335981	327787
% Matrícula de PMC en la matrícula total de las escuelas del programa	8,4	13,8	13,3	12,6	11,6	12,7
% Matrícula de PMC en la matrícula total de Primaria	30,8	30,4	38,9	39,1	41,3	39,6

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del CEIP.

* El cálculo de matrícula total utilizado equivale al número de inscriptos en la escuela al final del año lectivo. No incluye a los alumnos de jardín de infantes, pero sí a aquellos niños de educación inicial en las escuelas comunes que ofrecen este nivel. Los datos de cobertura PMC del año 2010 son estimados, ya que aún se están digitando (el 90% ya está digitado).

Nota metodológica

El PMC en las escuelas

En ANEP-CEIP, las escuelas se clasifican por quintiles de requerimiento y por contexto sociocultural. Según la primera clasificación, las escuelas se agrupan en función del Índice de Características Socioculturales (ICSC) construido en el año 2005, que considera aspectos como el nivel educativo, el nivel socioeconómico y el nivel de integración social de los hogares de los alumnos de la escuela. Se distingue así entre escuelas de requerimiento 1, 2, 3, 4 y 5, desde la mayor a la menor vulnerabilidad. Por su parte, el agrupamiento de las escuelas por contexto sociocultural también las clasifica en cinco categorías: contexto muy favorable, favorable, medio, desfavorable y muy

desfavorable, con criterios de corte basados en el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y madres con nivel educativo equivalente a primaria o inferior.

Corresponde, entonces, analizar cómo se distribuyen las escuelas del PMC en el nivel socioeconómico de su alumnado. En tal sentido, en 2010, el 40,9% eran escuelas de Requerimiento Prioritario Nivel 1; el 34,1% de Nivel 2; y el 25% de Nivel 3. Por lo tanto, no había ninguna de nivel de requerimiento 4 o 5. Asimismo, de acuerdo a la segunda clasificación, un 74,2% de escuelas se categorizaban como de contexto sociocultural muy desfavorable, y un 25,8% como desfavorable.

Tabla 17.2. Escuelas con PMC en el año 2010, según quintil de requerimiento prioritario y contexto sociocultural(*)

	%
Requerimiento 1	40,9
Requerimiento 2	34,1
Requerimiento 3	25,0
	%
Muy desfavorable	74,2
Desfavorable	25,8

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del CEIP.

Dados los objetivos de la propuesta, el PMC busca atender a niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia escolar, repetición y abandono, niños en edad escolar que no han ingresado al sistema formal.

Cada maestro comunitario trabaja 20 horas semanales en la escuela, las que pueden desarrollarse de lunes a sábado y no necesariamente deben coincidir con el horario escolar. El maestro comunitario atiende en el contra-turno niños de la escuela en la que se desempeña como maestro de aula. Por ejemplo, si el maestro trabaja en la mañana, en la tarde apoya el aprendizaje de los niños del turno matutino y cumple visitas a los hogares para potenciar el vínculo escuela-familia.

A lo largo del año el equipo de dos maestros comunitarios de la escuela trabaja promedialmente con 40 niños. El ingreso y egreso de un niño a la propuesta debe ser decidido por el equipo de maestros comunitarios en diálogo con los maestros de aula respectivos y la Dirección de la escuela.

El PMC desarrolla dos líneas principales de actuación, dedicando a cada una de ellas aproximadamente el 50% del tiempo de trabajo de los maestros comunitarios:

- **Línea 1.** Estrategias de alfabetización comunitaria
  Programa de alfabetización en hogares
  Grupos para padres y madres
- **Línea 2.** Dispositivos grupales en la escuela para favorecer desempeños educativos
  Espacio de aprendizaje para la integración
  Programa de aceleración escolar

La estrategia de seguimiento y evaluación del PMC es llevada adelante por el Área de Seguimiento y Evaluación del Programa Infamilia junto con la Coordinación Técnica del PMC en el CEIP de la ANEP. Los instrumentos para el relevamiento de datos son los siguientes:

a) **Formulario Correlativo**
En el momento del año que el niño ingresa al PMC, se registra al niño en la lista del Maestro Comunitario y se le asigna el Nº que lo identificará en todos los demás formularios.

b) **Formulario Nº 1: Ingreso**
Se completa una sola vez para cada niño. El objetivo es relevar información sobre la trayectoria educativa del niño y las características de su hogar.

c) **Formulario Nº 2 y Nº 3: Seguimiento Semestral**
Estas planillas registran la evolución del trabajo en las cuatro líneas del PMC. Se completan al finalizar cada semestre del año lectivo. Relevan semestralmente cuál fue el tiempo dedicado por cada maestro a las actividades de: Espacio de Aprendizaje para la Integración, Programa de Aceleración Escolar, Alfabetización en Hogares, Grupos con las familias, Actividades de coordinación. A su vez, cada niño es registrado, indicando si recibió atención específica en alguna de dichas líneas de acción. Cada MC recibe los formularios preimpresos con la información identificatoria de los niños que ingresaron al PMC durante el primer semestre.

d) **Formulario Nº 5: Egreso**
Al finalizar el año lectivo, se debe completar este formulario para todos los niños participantes en el PMC en ese año, independientemente de la fecha de egreso del programa. La información identificatoria de cada niño que ingresó durante el primer semestre es enviada impresa al Maestro Comunitario. Para los demás niños el Maestro Comunitario debe ingresarla manualmente.

Tabla 17.3. Instrumentos y operativa de aplicación-devolución

Instrumento	Momento de llenado	Responsable del llenado	Momento de entrega
Formulario correlativo	En el momento que ingresa el niño	Maestro Comunitario	Diciembre
Formulario 1 Ingreso	En el momento en que el niño entra al Programa	Maestro Comunitario en consulta con el maestro de aula y en entrevista con la familia del niño.	Primera entrega: 1ra semana de mayo Segunda entrega: 1ra semana de julio Última entrega: mediados de diciembre
Formularios 2 y 3 Seguimiento Semestral	Al finalizar cada semestre del año lectivo.	Maestro Comunitario	F2: inmediatamente después de vacaciones de julio F3: mediados de diciembre
Formulario 5 Egreso	Al finalizar el año	Maestro Comunitario en consulta con el maestro de aula	Al finalizar el año

Fuente. Infamilia

Responsable de la Recepción: Coordinación Técnica del Programa

Responsable de procesamiento, análisis y devolución: Área de procesamiento, análisis y devolución: Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Línea de base

Como se mencionó en la presentación, el PMC comenzó en 2005 en 255 escuelas, 201 de las cuales se ubicaban en las 100 zonas de intervención de Infamilia. A medida que se fue expandiendo el programa tendió a una institucionalización paulatina en Primaria.

En las 201 escuelas Infamilia, originariamente, se registraba un alto nivel de repetición en 1er y 2do grado[5], superando el promedio regular de repetición, en esos grados, en relación al total de escuelas urbanas. A su vez, el nivel de inasistencias también tendía a ser más alto.[6] Si bien los valores han registrado cambios en estos años, aún siguen siendo preocupantes, como lo registra la siguiente tabla. En el cuadro que sigue se resumen los principales indicadores que formaron parte de la línea de base, pero actualizados al año 2009.

Por otra parte, destaca el Monitor educativo de Primaria que la brecha de la asistencia insuficiente en primer año entre las escuelas de contexto socio cultural muy desfavorable y el resto de las escuelas, para el año 2009 es de 1,6.

Tabla 17.4. Indicadores de línea de base (actualizado a 2009)

Indicador	CSCC	Total nacional
Tasa de repetición en primer año	18,9%	13,9%
Asistencia insuficiente 1º	20,2	15
Abandono intermitente	2,6	1,6
Índice de relacionamiento familiar	2,8	3,1

Fuente: Monitor educativo de Primaria de la DIEE del CODICEN

Recursos

Tabla 17.5. Recursos del programa

Indicadores	2010
	Cantidad
RRHH del programa	8
Responsables técnicos	4
Supervisores	4
RRHH de los coejecutores (ANEP/CEIP)	
Maestros	553

Fuente: Infamilia

Presupuesto anual asignado al Programa (U$S)	117.270
Presupuesto anual ejecutado (U$S)	131.2956

Fuente: Área Financiero Contable de Infamilia

5. La tasa de repetición en 1er grado era de 24% y en 2do grado de 16% en el año 2005.
6. En estos centros la "asistencia insuficiente" (entre 70 y 150 días) es de 16,4% y el "abandono intermitente" (menos de 70 días) alcanza a 1,8% (Datos para las 201 escuelas beneficiarias del Infamilia en el año 2003).

Producto[7]

En el año 2010 el PMC intervino en 337 Escuelas, contando con la participación de 553 Maestros, alcanzando una cobertura de 16.500 niños.[8]

Tabla 17.6. Cantidad de escuelas, maestros y niños participantes en el PMC por año

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Escuelas	255	252	334	334	337	337
Maestros	437	433	553	553	553	553
Niños	9292	14884	18000	16802	16166	16500

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los relevamientos de seguimiento y evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEIP de 2005-2010.

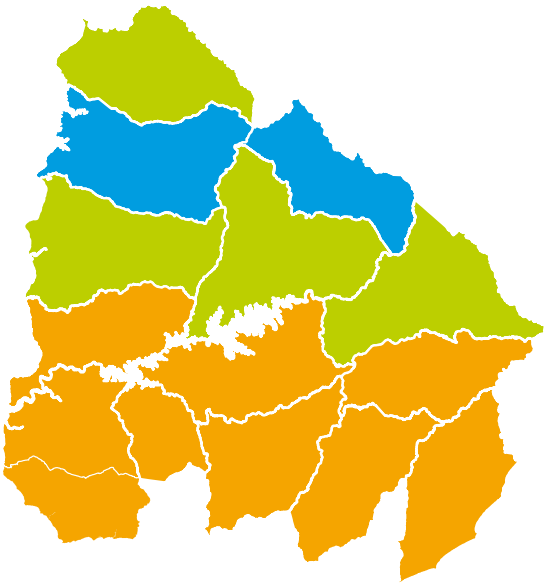
Entre 2005 y 2010 la distribución de los niños participantes según departamento no ha registrado variaciones importantes. Montevideo continúa siendo el departamento con mayor cantidad de niños participantes, aunque ha disminuido en 8 puntos porcentuales su cobertura en relación al año anterior. Es seguido por Canelones, Rivera y Salto, en cuanto a los departamentos que registran la mayor cobertura.

Tabla 17.7. Distribución de niños participantes en el PMC 2005-2010 según departamento (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	41,7	40,8	35,5	37,3	36,8	28,0
Artigas	4,9	5,4	3,9	3,4	3,9	4,2
Canelones	16,5	15,8	17,7	15,9	15,0	17,5
Cerro Largo	3,7	3,3	3,3	3,6	3,7	4,0
Colonia	1,2	1,5	1,4	1,2	1,4	1,4
Durazno	2,2	1,9	2,4	2,5	2,9	3,0
Flores	0,4	0,5	0,9	0,6	0,5	0,6
Florida	0,8	0,8	1,1	1,3	1,3	1,2
Lavalleja	0,9	0,9	0,7	0,7	0,8	1,0
Maldonado	3,9	4,2	3,3	3,2	3,5	4,0
Paysandú	3,5	3,5	4,3	4,3	4,0	4,8
Río Negro	1,6	2,1	1,9	2,0	2,0	1,7
Rivera	4,1	3,9	6,4	6,6	7,2	8,3
Rocha	1,3	1,1	1,6	1,3	1,8	1,8
Salto	5,6	6,0	6,2	6,6	6,4	7,7
San José	2,1	2,1	2,5	2,3	2,6	2,3
Soriano	1,3	1,3	2,5	2,4	2,5	2,8
Tacuarembó	2,5	3,0	3,3	3,4	2,5	4,3
Treinta y Tres	1,8	1,7	1,3	1,3	1,2	1,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los relevamientos de seguimiento y evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP en 2005-2010.

7. La información presentada sobre resultados corresponden a 2009, ya que los datos del año 2010 están siendo digitados.
8. Esta cobertura es estimada, ya que aún se están digitando los formularios 2010.

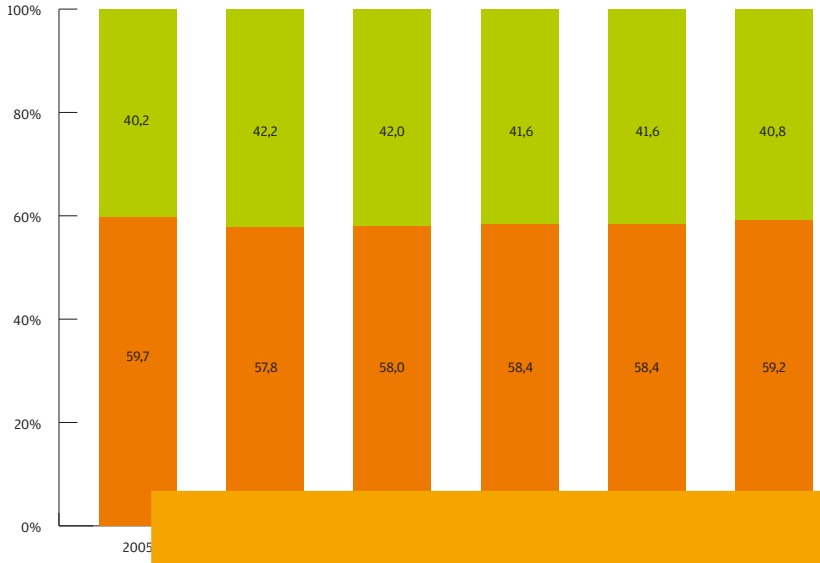


Gráfco 17.1. Cobertura PMC por departamento.

Perfil de los participantes

La distribución del alumnado por sexo revela que tanto en 2010 como en los años anteriores, la proporción de varones participantes en el programa superó a la de niñas, en una relación de seis varones cada diez participantes. Esto es un tanto superior a la relación registrada en la totalidad de las escuelas de Primaria, la cual es más paritaria, ya que el 52% de la matrícula se compone de varones, frente al 48% de niñas (según lo establece el Anuario Estadístico del año 2009)

Gráfco 17.2. Distribución de niños participantes en el PMC según sexo. Años 2005 a 2010 (en %).



Fuente:

A la hora de evaluar la focalización del programa, una dimensión importante es la edad y el grado que cursan los alumnos al momento de su ingreso al PMC. La distribución etaria de los niños muestra para el período 2005-2010 la misma tendencia, fundamentalmente concentrada entre los 7 y los 8 años. En ese sentido, casi un tercio de los niños PMC se ubica entre esas edades.

Tabla 17.8. Distribución de niños participantes en el PMC por edades simples. Años 2005-2010 (en %)

Edad	2005	2006	2007	2008	2009	2010
5	0,5	0,5	0,7	1,5	3,2	1,0
6	10,2	5,9	6,4	15,5	16,7	15,4
7	16,6	16,1	17,0	15,9	17,3	16,7
8	15,2	15,3	14,9	14,5	14,0	15,3
9	14,3	14,5	14,0	13,0	13,3	14,5
10	13	13,4	12,8	13,1	12,0	12,8
11	11,4	12,5	11,6	11,6	10,4	10,9
12	9,5	10,6	10,8	8,1	7,9	8,3
13	6,1	7,1	7,0	5,1	3,9	4,1
14	2,5	3,4	3,7	1,5	1,0	1,0
15	0,5	0,6	0,9	0,1	14	1
16	0,1	0,1	0,1	0,1	3	0

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los Relevamientos de Seguimiento y Evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP en los años 2005 - 2010.

En lo que respecta a la distribución de los participantes por grado, en 2010 se observa que la mayoría de los niños se encuentran cursando primero o segundo año (44,2%), lo que indica una selección consistente con las orientaciones brindadas por el CEIP en cuanto a los grados en los que el PMC debe intervenir con mayor énfasis. Sin embargo, en las ediciones previas se venía mostrando un claro descenso en la proporción de niños que cursan primero y segundo año. De representar el 53.5% en 2005, se redujo al 45.8% en 2008, constatándose para la última edición la proporción más baja del período (44,2%).

Tabla 17.9. Distribución de niños participantes en el PMC, por grado. Años 2005 a 2010 (en %).

Grado	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	28,7	25,5	24,3	25,7	26,3	23,8
2	24,8	22,3	20,8	20,1	20,9	20,4
3	17,5	17,9	17,7	17	16,1	17,7
4	13,6	15,6	15,6	15,3	14,9	15,1
5	9,9	12,8	13,3	12,9	13	13,3
6	5,6	5,9	8,3	8,9	8,8	9,5

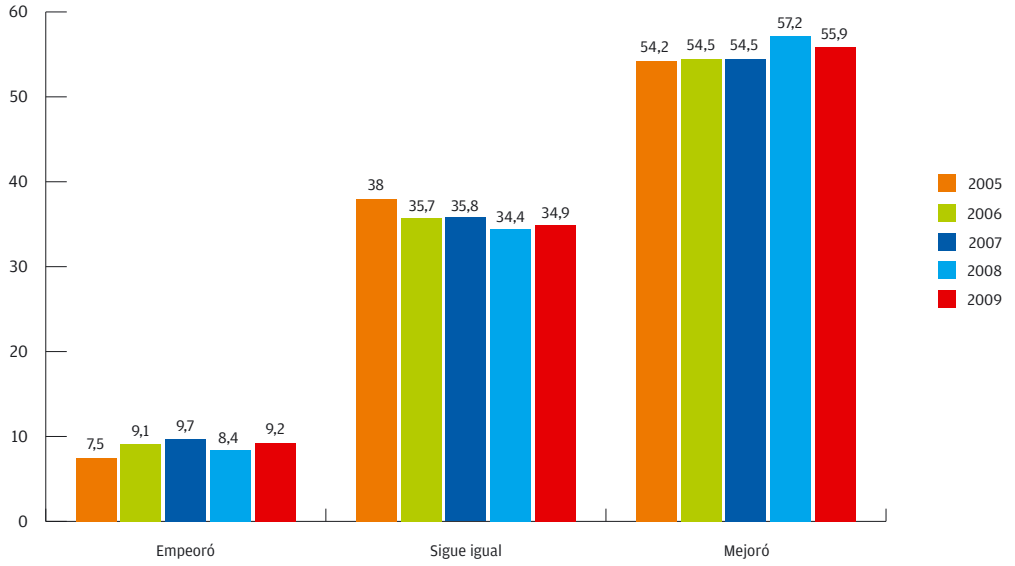
Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los Relevamientos de Seguimiento y Evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP 2005-2010.

Al considerar solo los casos con información sobre la nota de aplicación, en 2009 el 82,3% de los beneficiarios ingresó al programa con calificación insuficiente, mientras que el 77,2% culminó con nota suficiente. En ese sentido, el 61,9% de los niños cambia su calificación de insuficiente a suficiente; el 20,4% no logró superar la nota de insuficiencia.

Los juicios de los maestros de aula

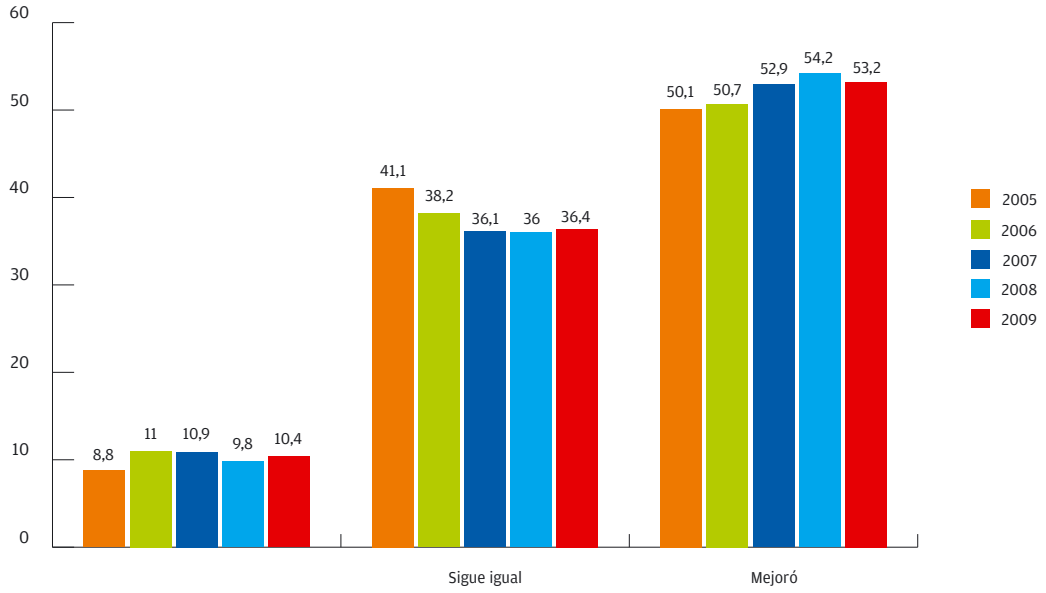
La información recogida indica una evolución favorable de los juicios de los maestros de aula sobre el rendimiento en dos áreas sumamente importantes en la vida educativa como lo son lectoescritura y matemáticas. En este aspecto puede verse una tendencia estable; en efecto, la proporción de niños respecto a los cuales los maestros mejoraron su juicio en 2009 fue del 56% en lectoescritura, y del 53% en matemática. En lo que concierne a la actitud frente al aprendizaje, la proporción de maestros que opina haber encontrado una mejoría en sus alumnos, muestra una tendencia estable en torno al 43%.

Gráfco 17.4. Evolución del juicio de los maestros de aula en el aprendizaje en lecto-escritura de los niños participantes del PMC en el período en que estuvieron en el programa. Años 2005 a 2009 (en %)



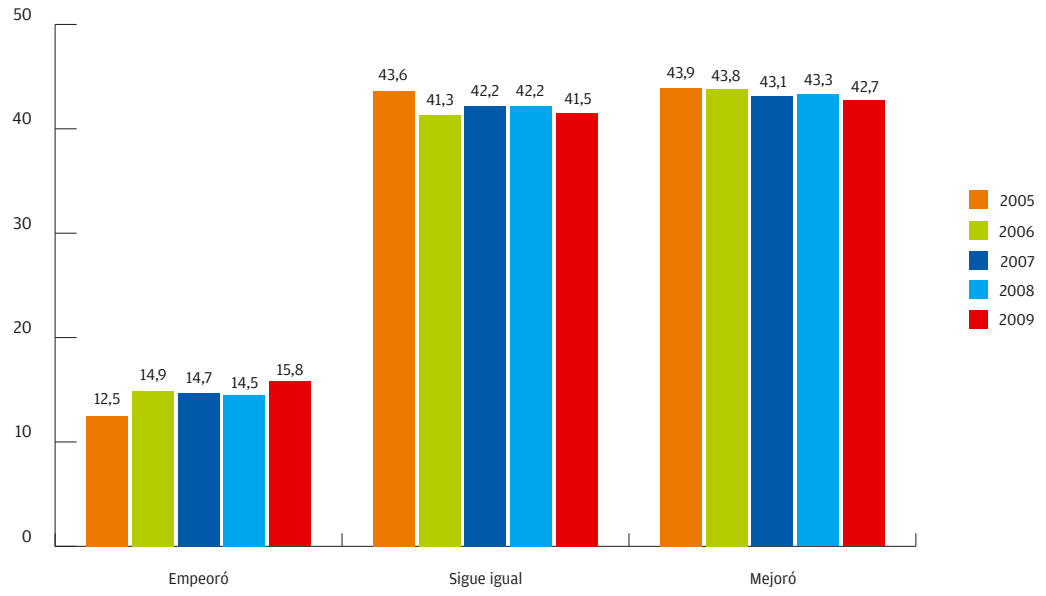
Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los Relevamientos de Seguimiento y Evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP en los años 2005 - 2009

Gráfico 17.5. Evolución del juicio de los maestros de aula en el aprendizaje en matemáticas de los niños participantes del PMC en el período en que estuvieron en el programa. Años 2005 a 2009 (en %).



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los Relevamientos de Seguimiento y Evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP en los años 2005 - 2009.

Gráfico 17.6. Evolución del juicio de los maestros de aula en la actitud frente al aprendizaje de los niños participantes del PMC en el período en que estuvieron en el programa. Años 2005 a 2009 (en %).

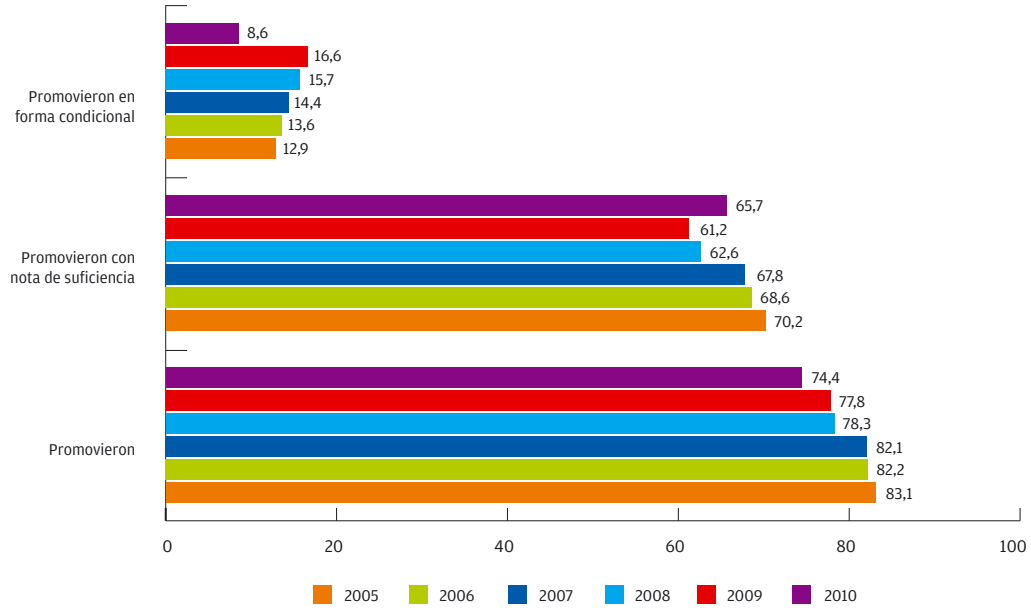


Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los Relevamientos de Seguimiento y Evaluación del PMC realizados por Infamilia-CEP en los años 2005 - 2009.

Promoción

Por otra parte, tal como ha venido sucediendo desde el inicio, en el PMC la tasa de promoción es sumamente alentadora. Desde el año 2005 se aprecia una mejoría en la proporción de alumnos que promueve. En el año 2010 se registra la tasa de promoción más alta desde que se inició el monitoreo del programa, ya que el 83% de los participantes promovió. Esta proporción, se nutre de un 70,2% de promovidos con nota de suficiencia y de un 12.9% de promovidos en forma condicional. La promoción condicional, esto es con calificación insuficiente, fue en 2010 (a excepción de 2005) sensiblemente la más baja del período.

Gráfico 17.7. Distribución de los niños participantes del pmc según repetición o promoción al finalizar el año lectivo. Año 2005 a 2010 (en %).



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los relevamientos de seguimiento y evaluación del PMC realizados por Infamilia-cep 2005-2010.

Los programas de inclusión educativa han venido prestando creciente atención a la incidencia del género en los resultados de los alumnos, buscando recabar evidencia empírica que pueda contribuir a mejorar la calidad de las intervenciones socioeducativas, sea en su diseño y/o su implementación. A continuación se presenta un cuadro en el que se resumen los resultados de varones y niñas que participaron en el PMC desde el año 2005. El análisis arroja que desde el año 2005, obtienen mejores resultados las alumnas que los alumnos del PMC. En dicho año promovió el 74,9% de las niñas frente a 73,3% de los varones; mientras que en el último año acontece lo mismo, el 85% de las niñas promueve frente al 81,8% de los niños.

Tabla 17.12. Promedio de porcentajes de líneas de acción trabajadas por losmaestros comunitarios en 2007 a 2010. Anual (*)

Año	Dispositivos grupales para favorecer desempeños educativos		Estrategias de alfabetización comunitaria		Coordinación
	Aprendizaje para la integración	Programa aceleración escolar	Alfabetización en hogares	Grupos para padres y madres	Actividades de coordinación
2007	23	28,9	27,8	6,2	11,7
2008	25,8	26,9	27,5	8,7	11
2009	25,7	26,6	25,4	8,5	10,7

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos de los relevamientos de seguimiento y evaluación del PMC realizados por Infamilia-cep en los años 2007 a 2010.
(*) "Aproximadamente, ¿qué porcentaje de su tiempo diría que dedicó en el semestre a las siguientes actividades?"

Consideraciones / Sugerencias

Para el año 2011 se realizará una modificación en el sistema de registro de los niños participantes. Se ha creado un software específico para el programa, donde cada Maestro Comunitario ingresará a sus alumnos en el mismo. Específicamente se elegirán dos escuelas de cada departamento, las cuales deberán ingresar a sus alumnos en dicho sistema. Se tenderá a una instauración paulatina, previendo que los maestros escogidos de dichas escuelas se conviertan luego en multiplicadores de la experiencia, apoyando a sus colegas en el ingreso de la información en formato online. Esto, sin duda perfeccionará la información relevada, reduciendo los errores, maximizando y optimizando el tiempo de carga. Asimismo, generará reportes en tiempo real, de forma ágil, lo que mejorará sustancialmente el monitoreo del programa, ya que sustituirá el relevamiento de la información en papel.

Programa de Acreditación Escolar "Puente"

Presentación del programa

Desde hace décadas la cobertura en lo que respecta a tramos de edades correspondientes a la educación primaria en el Uruguay supera el 97% de los niños/as. Eso permite afirmar que el acceso al servicio, (derecho de acceso a la educación), es prácticamente universal para la edad escolar. Sin embargo cuando se analiza la situación en la población adolescente, considerando los tramos de edad superiores a los 13 años, la asistencia al sistema educativo decrece a medida que va aumentando la edad.

El fenómeno de la extra-edad es importante para entender el abandono temprano del sistema educativo de los adolescentes. El desfasaje en la edad del adolescente con rezago respecto a sus pares escolares genera, entre otros factores, pérdida de autoestima, desmotivación y falta de interés, que en muchos casos empujan al abandono del centro educativo.[1]

Los adolescentes que no culminan la educación primaria, además de no poder continuar sus estudios en el sistema educativo formal, reducen aún más sus posibilidades de integración social y de acceso al mercado laboral. Respecto al mercado de trabajo, los bajos niveles de formación alcanzados determinan que luego sólo puedan existir oportunidades de acceder a puestos de baja calificación y mal remunerados, favoreciendo así el proceso de reproducción de la pobreza.

Objetivos generales del Programa

El objetivo de este programa es la construcción de un dispositivo que permita la culminación del ciclo primario escolar a adolescentes entre 13 y 17 años que no asisten a enseñanza, favoreciendo su posterior inclusión en la educación media. Según datos de la ECH 2010, existen 4.825 adolescentes en esta situación en todo el país, que se constituyen en potenciales beneficiarios de los dispositivos del programa.

Nota metodológica

El sistema de monitoreo y evaluación de la intervención fue diseñado por el Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia, conjuntamente con DSEA/CODICEN. El mismo reúne una serie de instrumentos de relevamiento de datos y fija las responsabilidades de los distintos actores en cuanto al registro, el relevamiento, el procesamiento y la difusión de la información.

A continuación se describen esquemáticamente los formularios utilizados, el momento en el que corresponde que sean completados, el responsable del llenado de los mismos y la unidad de análisis sobre la que cada formulario brinda información.

1. "Espacios Puente. Acreditación escolar e inserción a la Educación Media". Infamilia, 2008

Formulario Nº1: pre-ingreso

Este instrumento reúne información básica de los potenciales beneficiarios. Supone un paso previo al ingreso efectivo. Por una parte, permite acceder al perfil de los potenciales participantes y, por otra, opera como base de registro de donde se seleccionarán los protagonistas del programa.

Formulario Nº2: ingreso participante y familia

La OSC completa un formulario para cada participante en el momento de su ingreso al Programa, registrando datos sobre su perfil socioeducativo. En este formulario se recoge también información básica sobre la familia de cada participante del Programa, aportando datos de edad, nivel educativo de los referentes adultos, nivel socio-económico, situación ocupacional, acceso a servicios sociales, entre otros.

Formulario Nº3: planilla de seguimiento del alumno

El seguimiento de las actividades del Programa de Acreditación Escolar requiere del registro, a nivel de cada participante, de algunos datos sobre la asistencia a las actividades del Programa, la evolución en el desarrollo de competencias y la adquisición de conocimientos, el juicio global de los docentes sobre la afiliación/desafiliación institucional del beneficiario. Es completado por el Maestro Acreditador cada dos meses.

Formulario Nº 4: auto-evaluación

Es un formulario que completa el participante y aporta su autoevaluación sobre el proceso educativo que ha seguido, así como su opinión sobre el funcionamiento del Programa. Se completa una sola vez, al momento de egreso del Programa.

Tabla 18.1. Instrumentos y operativa de aplicación y devolución

Instrumento	Momento de llenado	Responsable del llenado	Momento de entrega
Formulario Nº1: pre ingreso	En el momento en que el estudiante ingresa al Programa	Técnico del EA	Última semana de febrero
Formulario Nº 2: ingreso participante y familia	En el momento que el estudiante ingresa al Espacio	Técnico del EA	Tercera semana de abril
Formulario Nº3: planilla de seguimiento del alumno	A los tres meses del Ingreso	Técnico del EA	1era. Entrega: Tercera semana de junio 2da. Entrega: Tercera semana de octubre 3era. Entrega: Tercera semana de enero.
Formulario Nº 4: auto-evaluación	Una semana posterior al egreso	Beneficiario	No corresponde ya que no existe plazo predefinido de egreso

Fuente: Infamilia

Responsable de la recepción: Área de Seguimiento y Evaluación Infamilia
Responsable del procesamiento, análisis y devolución: Área de Seguimiento y Evaluación Infamilia

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Recursos

El siguiente apartado contiene indicadores de recursos con los que el programa contó para su implementación en 2009 y 2010. Los datos presentados surgen del programa y de la coejecución por parte de DSEA/CODICEN.

Tabla 18.2. Recursos humanos y financieros

Indicadores	2010
	Cantidad
RRHH del programa	2
Responsables técnicos	1
Supervisores	1
Número de OSC conveniantes	4
RRHH de los coejecutores (DSEA/CODICEN)	9
Maestros	5
Talleristas	4
Supervisores	1
Técnicos	7

Fuente: Infamilia.

Presupuesto anual asignado al Programa (U$S)	42.827
Presupuesto anual ejecutado (U$S)	45.914

Fuente: Área Financiero Contable, Infamilia

Producto

Como se observa de la Tabla 18.3, el Programa tuvo un total de 188 participantes desde su inicio en 2009 (99 en el primer año y 89 en el segundo), con 4 OSC conveniantes en cada año.[2] Los participantes se centraron fundamentalmente en la capital, si bien esto se equilibró en cierto grado para el año 2010.

Tabla 18.3. Participantes de Puente 2009-2010

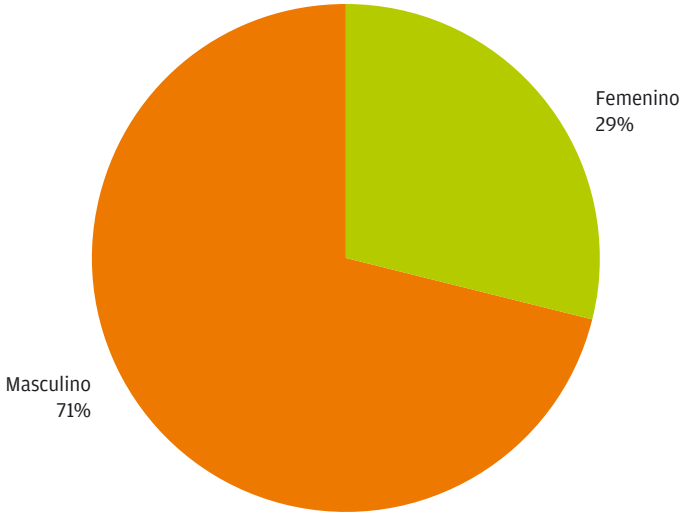
Indicadores	2009	2010
	Cantidad	Cantidad
Participantes en el programa	99	89
Participantes por OSC		
CEP	27	34
CPP	28	16
La Pascua	27	19
Convivir	-	20
IDH	17	-
Participantes por departamento		
Montevideo	72	55
Canelones	27	34

Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Perfil de los participantes

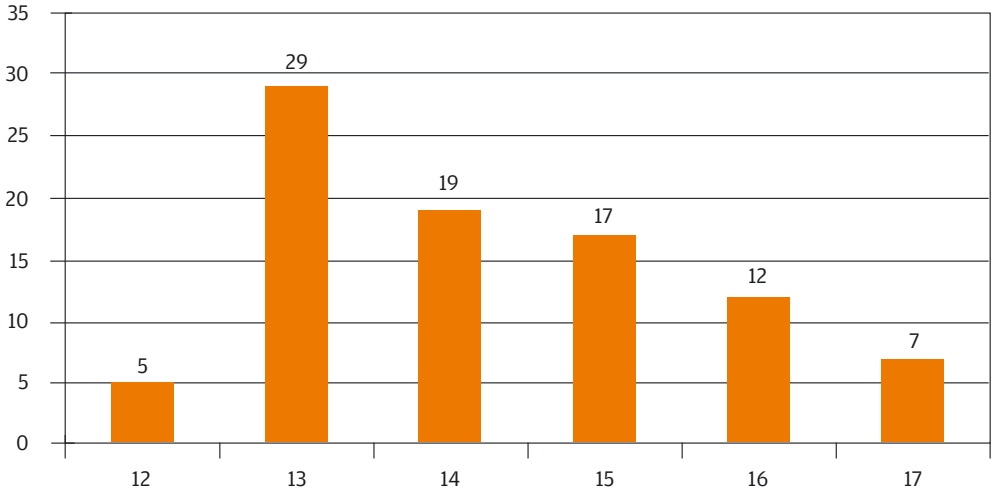
En el año 2010, la matrícula de Puente se compuso principalmente de varones, que constituyeron el 71% del total (63 en 89 casos), mientras que casi un tercio de los participantes tenía 13 años de edad (Gráfico 18.2).

Gráfico 18.1. Participantes por sexo, 2010



Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Gráfico 18.2. Participantes por edades simples, 2010



Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

La principal motivación de los participantes para ingresar a Puente fue el estudio (59,6%), y el acceso se dio a través de información proporcionada por la escuela (28,1%), por las OSC (23,6%) y el boca a boca de los amigos (18%).

Tabla 18.4. Motivos para acercarse al Programa, 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Me mandaron de la escuela	5	5,6
Me manda mi familia	12	13,5
Porque quiero estudiar	53	59,6
Porque quiero trabajar	4	4,5
Vienen mis amigos	3	3,4
Pienso que me va a gustar más	6	6,7
Otros	6	6,7
Total	89	100,0

Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Tabla 18.5. Forma de acceso al Programa, 2010

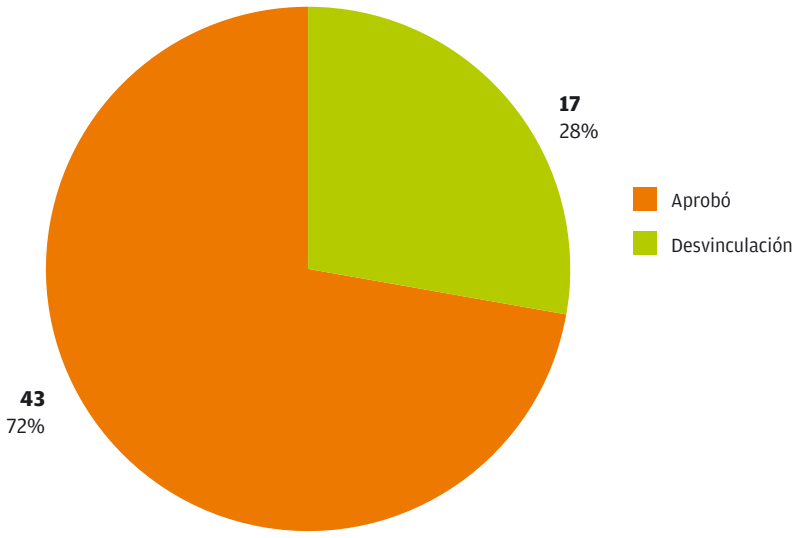
	Frecuencia	Porcentaje
Le avisaron amigos	16	18,0
Información al adolescente en la escuela	25	28,1
Información al adolescente a través de OSC	21	23,6
Derivación de la escuela a la que estaba asistiendo	5	5,6
Otros	22	24,7
Total	89	100,0

Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Resultados

De los 89 participantes en 2010 se procesó el egreso de 60, que, en su mayoría (43) lograron el primer objetivo del Programa, esto es, la acreditación de aprendizajes.

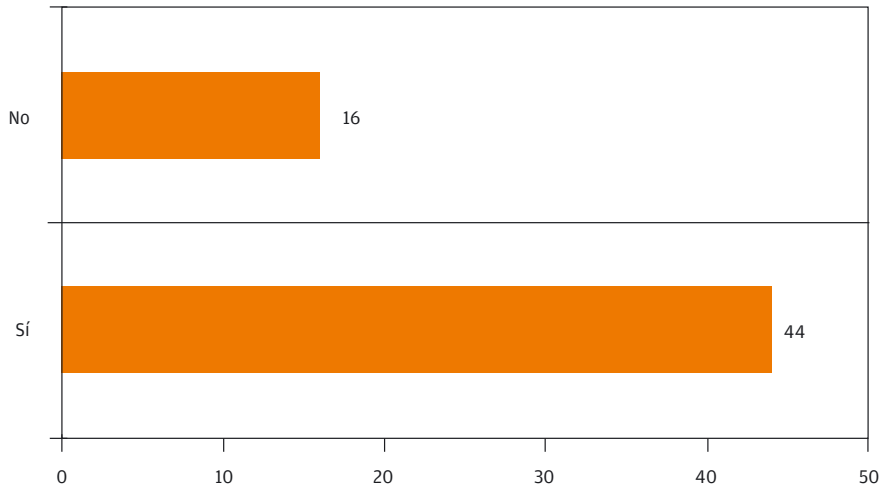
Gráfico 18.3. Resultados 2010



Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

El segundo objetivo, la continuidad educativa de los participantes, no se puede verificar al momento del presente informe, pero en 44 de los 60 casos (incluyendo todos aquellos que acreditaron exitosamente) se manifestó la intención de seguir estudiando, como muestra el Gráfico 18.4. De estos 44, el 41% (18) querrían inscribirse en el FPB de UTU, mientras que la segunda opción elegida son las Aulas Comunitarias, que reúnen a 13 participantes.

Gráfico 18.4. Intención de continuar los estudios, 2010



Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Tabla 18.6. Propuesta educativa preferida, 2010

	Frecuencia	Porcentaje
Ciclo básico en liceo	4	9,1
UTU ciclo básico	1	2,3
Aula Comunitaria	13	29,5
FPB	18	40,9
Otra	8	18,2
Total	44	100,0

Fuente: Área de Seguimiento y Evaluación, Infamilia.

Programa de Aulas Comunitarias (PAC)

Presentación del programa[1]

El programa de Aulas Comunitarias (PAC) es un programa de inclusión educativa que tiene como objetivo la inserción social de 2500 adolescentes de 12 a 16 años residentes en áreas territoriales del Programa INFAMILIA y con problemas de vinculación a la educación media formal, ya sea por deserción, ausencia de matriculación, o por estar cursando Primer Año de Ciclo Básico y presentar elevado riesgo de deserción. Para cumplir con este objetivo se procura que los adolescentes logren la re-incorporación y permanencia en centros de enseñanza públicos de Educación Media.

Metodología de trabajo

Cada AC (Aula Comunitaria) es gestionada directamente por una Organización de la Sociedad Civil (OSC) especializada en el trabajo con adolescentes, seleccionada por concurso abierto. Trabajan en las AC, docentes de Educación Secundaria y técnicos de la OSC contratada.

En cada AC y según el tipo de población, se desarrollan cinco modalidades de trabajo, a saber:

a) **Inserción efectiva en Primer Año del Ciclo Básico**. Bajo esta modalidad de trabajo, los adolescentes cursan el Primer Año del Ciclo Básico en forma semestral dentro del AC y pueden aprobar cada asignatura mediante una evaluación de proceso, de acuerdo a sus actitudes, aprendizajes de contenidos básicos esenciales y rendimientos positivos, o una evaluación sumativa final (prueba especial). Esta modalidad supone que al completar Primer Año el adolescente egresa hacia el Liceo, manteniendo el apoyo desde el PAC bajo la modalidad descrita en el literal (d).

b) **Introducción a la vida liceal.** Dirigida a los adolescentes que habiendo culminado el ciclo de Educación Primaria, nunca ingresaron al liceo, o bien se inscribieron y nunca concurrieron al mismo. Se trabaja con ellos en lengua oral y escrita, pensamiento lógico–matemático y estrategias para aprender a aprender.

c) **Apoyo y consulta**. Como parte del PAC, en el AC se brindan espacios de atención y consulta curriculares para los estudiantes que cursan la Modalidad (a), los que asisten al Liceo del área y presentan riesgos elevados de deserción y los que, habiendo participado en el PAC en un período previo, ya se re-vincularon al Liceo.

d) **Acompañamiento al egreso del PAC.** Esta modalidad de trabajo consiste en el acompañamiento a los adolescentes al egreso del PAC (de las modalidades (a) y (b)), favoreciendo su re-vinculación con el Liceo del área, de forma de continuar sosteniendo su vida con proyectos. Para realizar esta tarea se incorporó una nueva figura: el Profesor Referente, quien depende del Consejo de Educación Secundaria.

e) **Talleres temáticos de complementación**. Para sostener y acompañar el trabajo con los ado-

1. A excepción de los casos donde especifica otra fuente, la presentación de programa, metodología, objetivos, instrumentos y operativa de aplicación proviene del Sistema de Monitoreo y Evaluación de INFAMILIA, 2009. http://www.infamilia.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx?1,7,86,O,S,0,MNU;E;42;1;43;3;28;1;MNU;,

lescentes participantes de las tres primeras modalidades, los adolescentes concurren a tres talleres temáticos de complementación durante la semana. La OSC contratada debe ofertar tres talleres de educación física, comunicación, expresión artística, etc. como forma de promover el desarrollo de competencias expresivas que retroalimenten un vínculo diferente entre estos adolescentes y la comunidad.

Objetivos del Programa

A partir de la implementación del PAC se espera que en las áreas de intervención del Programa aumente el porcentaje de adolescentes de 12 a 16 años que están asistiendo a Educación Media.

Se espera también que los adolescentes participantes del PAC presenten elevadas tasas de aprobación en primer año y reincorporación efectiva a la vez que reducción en la repetición en 2do año de Ciclo Básico. Asimismo, se espera que las modalidades de intervención del PAC generen un aumento en la autoestima de los adolescentes participantes del PAC.

Nota metodológica

El área de Seguimiento y Evaluación de INFAMILIA, en conjunto con el equipo de la coordinación técnica del Programa PAC, acordó el diseño para la evaluación y seguimiento de dicho programa.

Los instrumentos propuestos fueron los siguientes: 1) Formulario de ingreso y familia; 2) Planilla de seguimiento del alumno de Modalidad A y B; 3) Formulario de seguimiento de actividades del equipo de cada AC; 4) Formulario de auto-evaluación; 5) Ficha del Profesor Referente; 6) Calificaciones de las asignaturas

1. **Formulario de ingreso y familia:** Las OSC completan un formulario para cada adolescente en el momento de ingresar, registrando información que permita reconstruir la trayectoria educativa de los adolescentes antes de su ingreso al PAC. Así como también, información básica sobre la familia de cada participante del PAC, registrando datos de edad, nivel educativo de los padres o referentes adultos, nivel socio-económico, situación ocupacional, acceso a servicios sociales. Se ingresa directamente a un software desarrollado específicamente para este Programa.
2. **Planilla de seguimiento del alumno de Modalidad A y B**: El seguimiento de las actividades del PAC requiere del registro a nivel de cada participante, de algunos datos sobre asistencia a las actividades del PAC, evolución en el desarrollo de competencias y adquisición de conocimientos, juicio global de los docentes sobre la afiliación/desafiliación institucional del adolescente, actitud que la familia tiene frente al proceso de aprendizaje del adolescente. Se ingresa directamente al software del PAC.
3. **Formulario de seguimiento de actividades del equipo de cada AC**: Se espera que este formulario aporte información acerca del funcionamiento de la OSC y el PAC y su efecto sobre los adolescentes involucrados. Se ingresa directamente al Software a fin de año.
4. **Formulario de auto-evaluación:** Es un formulario que completa el adolescente participante. Busca aportar información sobre la opinión del mismo respecto al PAC y diversas situaciones de la vida cotidiana. Se llena a fin de año.

5. **Ficha del Profesor Referente:** Este formulario aporta información sobre los adolescentes de la modalidad C, es decir, aquellos alumnos que el año anterior han cursado estudios en un Aula Comunitaria y el año en curso asisten a un Centro Educativo determinado.
   Los datos que se relevan tienen que ver con el proceso educativo del adolescente y tienen una parte cuanti y otra cuali. Se llena en tres oportunidades: mayo, agosto y diciembre. Se ingresa directamente al Software.
   Además los Profesores Referentes deberán entregar una fotocopia de los carné de los estudiantes dos veces en el año: mayo y diciembre.
6. **Calificaciones de las asignaturas:** El coordinador del Aula debe ingresar directamente al software las calificaciones de los alumnos en las 11 asignaturas. Debe registrar la nota de las pruebas y la nota del proceso de aprendizaje, al igual que un concepto de proceso. Una nota final al culminar el semestre, que es el resumen de la nota del proceso y de la nota de la prueba y un concepto final de evaluación.

Tabla 19.1. Instrumentos y operativa de aplicación-devolución

Instrumento	Momento del llenado	Responsable de la recepción	Momento de entrega	Responsable del llenado
Formulario Ingreso y Familia	Mayo	Área de seguimiento y evaluación de Infamilia	Mayo (en software)	Coordinador OSC
Formulario Seguimiento del alumno	Mayo Julio Octubre Diciembre	Área de seguimiento y evaluación de Infamilia	Mayo	Coordinador OSC
Formulario Seguimiento de actividades equipo PAC	A fin de año	Unidad Coordinadora del PAC	A fin de año	Coordinador OSC Profesor Referente
Formulario Autoevaluación	A fin de año	Unidad Coordinadora del PAC	A fin de año	Coordinador OSC
Formulario Profesores Referentes	Mayo Agosto Diciembre	Área de seguimiento y evaluación de Infamilia	Mayo Agosto Diciembre (en software)	Profesor referente
Calificaciones de alumnos modalidad A y B	Después de cada prueba	Área de seguimiento y evaluación de Infamilia	Después de cada prueba (en software)	Coordinador OSC
Calificaciones modalidad C	Fotocopias de carnés de calificaciones	Unidad Coordinadora del PAC	Junio y Diciembre	Profesor referente

Fuente: Sistema de Monitoreo y Evaluación de INFAMILIA, 2009.

Responsable del procesamiento, análisis y devolución: área de seguimiento y evaluación de INFAMILIA

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

El Programa de Aulas Comunitarias 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.[2]

El contexto en el que se desarrolló el Programa Aulas Comunitarias estaba marcado por indicadores con valores muy duros respecto a la educación media. Si bien los valores han registrado cambios en estos años, aún siguen siendo preocupantes.

Según los datos del Anuario Estadístico 2009 del MEC, casi tres de cada diez jóvenes de 15 a 17 años y seis de cada diez de 18 a 24 años no asiste a ningún establecimiento educativo (28,5% y 61,2%, respectivamente).

El porcentaje de no aprobación de 1º a 3º año diurno público de educación media es de 27.7%. Asimismo, el porcentaje de desvinculación de 1º a 3º año diurno público de educación media es de 3.7%.

Recursos

Tabla 19.2. Recursos del programa

Indicadores	2010
	Cantidad
RRHH del programa	3
Responsables técnicos	3
Número de OSC conveniantes	13
RRHH de los coejecutores (CES)	175
Profesores de asignatura y profesores referentes	172
Responsables técnicos	3
RRHH de las OSC conveniantes	72
Técnicos (coordinador, trabajador y educador social)	72

Fuente: Elaborado por Infamilia, Área Financiero Contable

Presupuesto anual asignado al Programa (U$S)	102.704
Presupuesto anual ejecutado (U$S)	75.055[3]

2. "El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias" 2008, Mides, CODICEN, CES.
3. Corresponde exclusivamente al Programa Infamilia

Producto

Inscriptos

En el año 2010 se han inscripto en el Programa un total de 1363* adolescentes, donde casi el 59% concurre a la modalidad A, siguiendo en cantidad la modalidad C absorbe al 25% de los inscripto y en tercer lugar la modalidad B donde se inscribieron el 16% de los adolescentes.

Tabla 19.3. Distribución por modalidad en el 2010.

	Casos	Porcentaje
Modalidad A	797	58,5
Modalidad B	215	158
Modalidad C	345	25,3
Sin dato	6	0,4
Total	1363	100

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, mayo 2010
(*) En el mes de julio se superaron los 1400 adolescentes

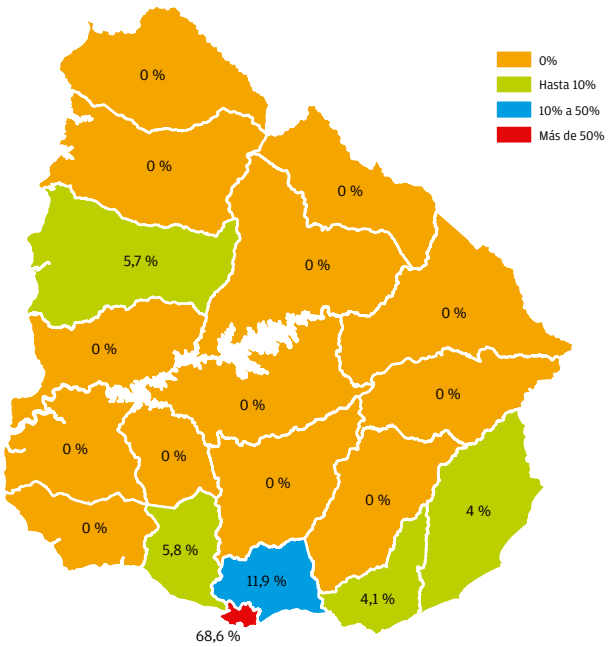


Gráfico 19.1. Cobertura PAC por departamento

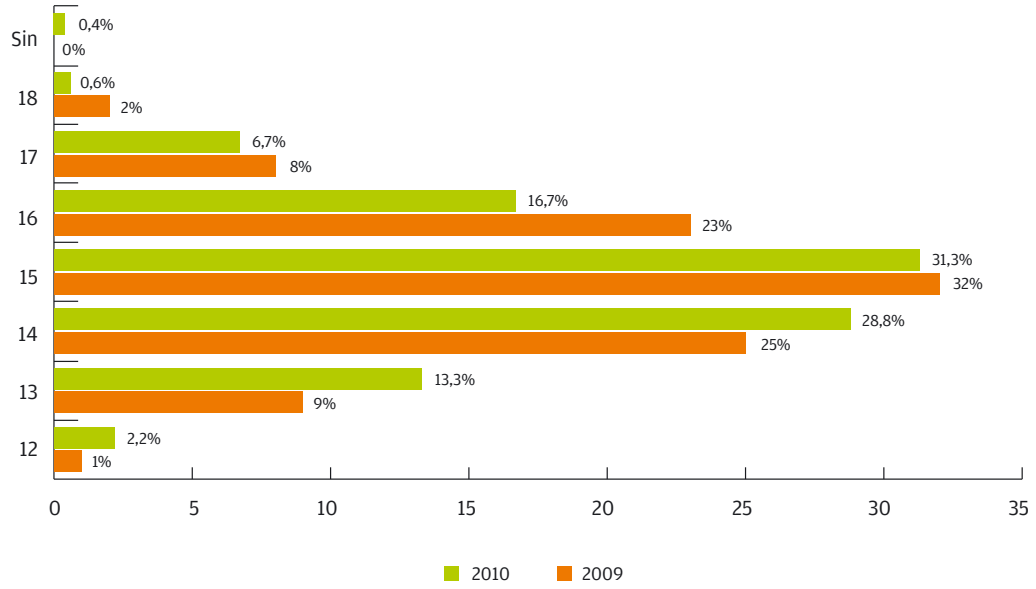
Perfil de los participantes

Distribución según sexo y edad de los adolescentes

Al observar las edades de los adolescentes que se inscribieron en 2010, se observa que cerca del 60% tienen 14 y 15 años (representando el 29% y 31% respectivamente). Si bien en el 2009, y en años anteriores, los mayores porcentajes también se concentran en estas edades ha de señalarse que en este año aumenta la representación de los adolescentes de menor edad a la vez que disminuyen los de mayor edad. Tal como lo ilustra el siguiente gráfico, en las edades más tempranas 12

y 13 años se pasa del 1% y 9% en 2009 al 2% y 13% en 2010; a la vez que la disminución de los adolescentes de 16 y 17 años muestra que se pasa del 23% y 8% en 2009 al 17% y 7% en 2010.

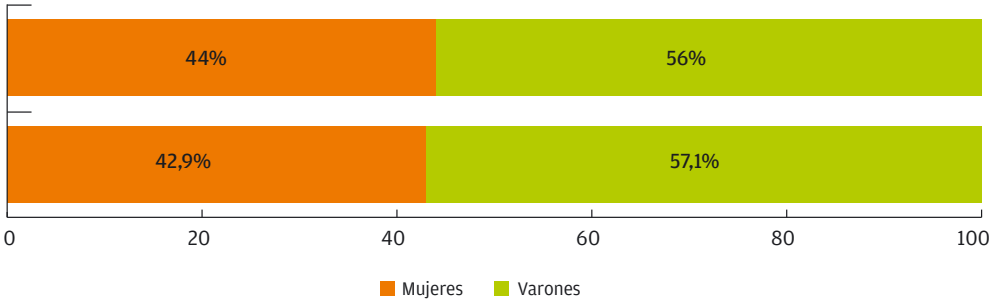
Gráfco 19.2. Distribución de alumnos por edades. Comparativo años 2009-2010



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento junio 2009- mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009.

La participación según sexo continúa reflejando la misma tendencia, donde la participación de los varones es superior a la de las mujeres, comportamiento que no sólo se refleja al comparar con el año 2009 (gráfico 19.3) sino que se ha mostrado invariado durante todo el período 2007-2010.

Gráfco 19.3. Distribución de alumnos por sexo. Comparativo años 2009-2010



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento junio 2009- mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009.

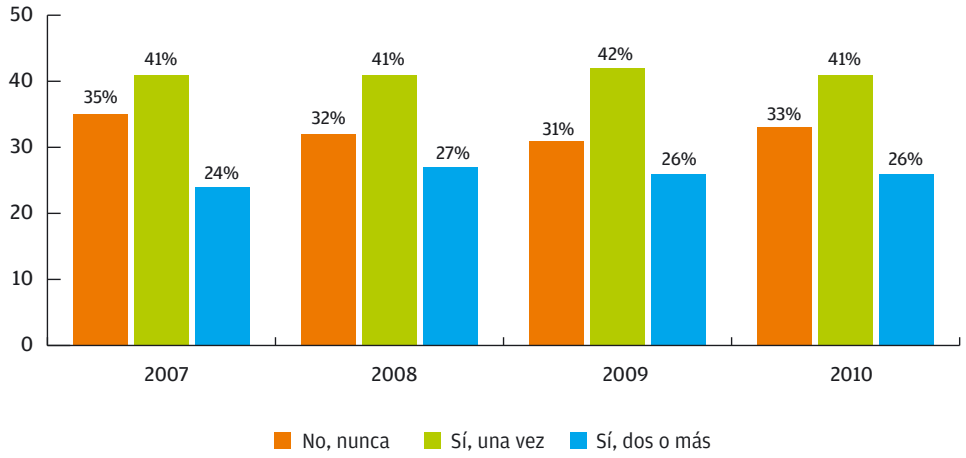
Trayectoria Educativa

Tal como lo muestra el siguiente gráfico, las historias de fracaso escolar afectan en un alto porcentaje a la población de adolescentes del PAC. Además de mostrarse prácticamente invariados a lo largo del período comprendido entre los años 2007-2010, se observa que entre el 32 y 35%

nunca han repetido en la escuela (el 35% en 2007, 32% en 2008 y 31% en 2009 y 33% en el presente año).

En este sentido, dentro del 65% que repitió en 2007 el 24% lo ha hecho dos o más veces. En el 2008 fueron el 68% los que han repetido alguna vez en Primaria, y de ellos, el 27% repitió dos o más veces. En el 2009 y el 2010 el 26% de los que tienen trayectoria de repetición en Primaria, lo han hecho dos o más veces.

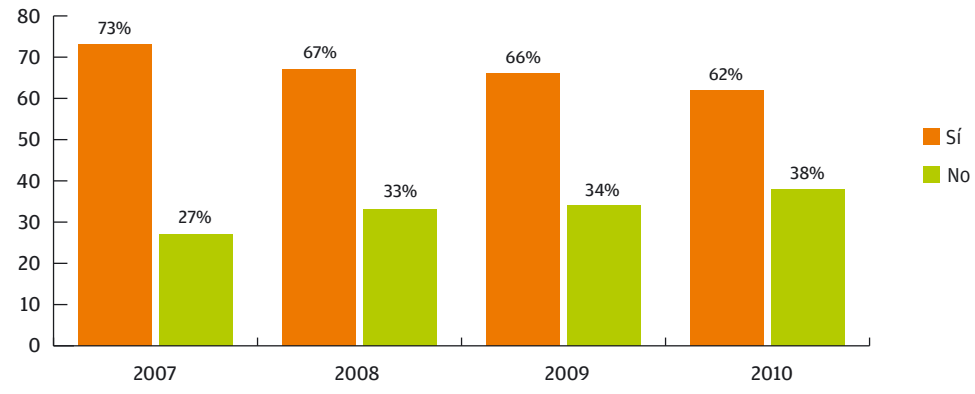
Gráfica 19.4. Trayectoria de repetición en primaria. Comparativo años 2007-2008-2009-2010.



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento agosto 2007- julio 2008- junio 2009- mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009

En cuanto a la Educación Media, es de mencionar que si bien en los cuatro años de referencia se registra un porcentaje alto de inscripción (gráfico 19.5), este ha ido descendiendo a lo largo del período. Tal es así que desde el año 2007 al presente año, la proporción de inscriptos en centros de descendió un poco más de 10%.

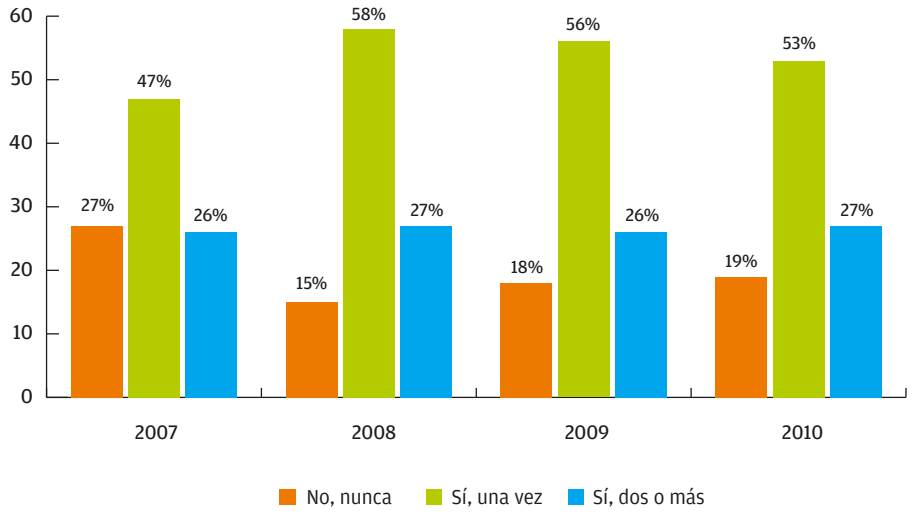
Gráfica 19.5. Inscripción en Liceo o Escuela técnica. Comparativo años 2007-2008-2009-2010.



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento agosto 2007- julio 2008- junio 2009- mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009.

Dentro de los adolescentes que se han inscripto y han cursado algún año en Educación Media es de observar que la repetición es bastante alta y se mantiene estable a lo largo de los años.

Gráfica 19.6. Trayectoria de repetición en el Liceo o Escuela Técnica. Comparativo años 2007-2008-2009-2010.



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento agosto 2007- julio 2008- junio 2009- mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009.

Situación laboral del padre y la madre

Si observamos el siguiente cuadro, vemos que cerca del 60% de las madres tienen trabajo, mientras que el porcentaje asciende al 85% para el caso de los padres de los alumnos inscriptos en el PAC en el año 2010 (datos que se mantienen muy parecidos a los años anteriores). En el mismo sentido, son muy pocos los que a pesar de no haber trabajado la semana pasada tienen algún trabajo o negocio al que seguramente volverán (Padres: 11%, Madres: 4%). Respecto a la búsqueda de trabajo, vemos que una proporción menor de mujeres es la que busca trabajo al comparar con los varones, (36% contra el 52%), sin embrago la cantidad de mujeres es significativamente mayor que en años anteriores ascendiendo en 10 puntos porcentuales en este último año.

Tabla 19.4. Situación laboral de la madre y el padre. Año 2010.

1. Trabajo remunerado de la Madre y Padre		
	Madre	Padre
Sí	59,2%	85,2%
No	40,8%	14,8%
2. Aunque no trabajó semana pasada ¿tiene trabajo o negocio al que seguro va a volver?		
	Madre	Padre
Sí	4,4%	11,1%
No	95,6%	88,9%
3. Búsqueda de trabajo de la Madre y el Padre		
	Madre	Padre
Sí	35,6%	51,8%
No	64,4%	48,2%

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009

La condición ocupacional de madres y padres que se encuentran ocupados, es mayoritariamente como empleados u obreros privados (65% y 61%), seguido por los trabajadores por cuenta propia sin local ni inversión (18% y 23%) y en tercer lugar empleados u obreros públicos (7% y 9%).

Al detenernos en el mayor nivel educativo alcanzado por madres y padres, observamos que la gran mayoría solo ha cursado hasta primaria (próximo al 65% en ambos casos). En segundo lugar, secundaria un poco más alto para las madres 26% y 20% para los padres y en tercer lugar, enseñanza técnica en este caso un mayor porcentaje para los varones 14% contra el 8% en el caso de las mujeres.

Tabla 19.5. Educación de la madre y el padre. Año 2010.

	Madre	Padre
Primaria	65,3%	65,9%
Secundaria	26,2%	20,0%
Enseñanza Técnica	7,8%	13,9%
Magisterio o profesorado	0,3%	0,0%
Universidad o similar	0,4%	0,0%
Terciario no universitario	0,0%	0,2%
Posgrado (maestría o doctorado)	0,0%	0,0%

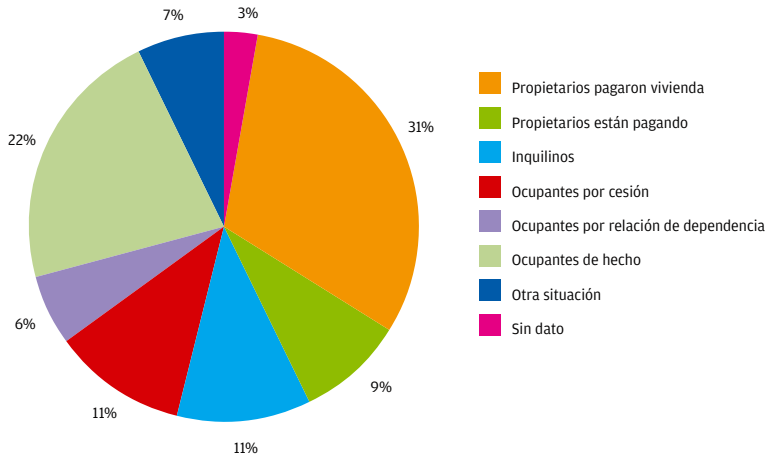
Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009

Hogar

Al igual que años anteriores las dos condiciones más usuales respecto a la relación con la vivienda son, en primer lugar, propietarios que ya han pagado la vivienda en la que viven 31%. Y en segundo término, ocupantes de hecho representando el 22%.

Por otra parte, el suministro de agua a la vivienda es en una amplia mayoría por cañería por dentro de la vivienda (90%).

Gráfica 19.7. Situación respecto a la vivienda. Año 2010



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009

La tabla 19.6 brinda información sobre el confort del hogar, vemos que casi todos los hogares (88%) cuentan con heladera, asimismo un amplio porcentaje (62%) tienen en su hogar calefón y una proporción aún más amplia (68%) disponen de algún medio para calefaccionar el hogar.

Tabla 19.6. Confort del Hogar. Año 2010

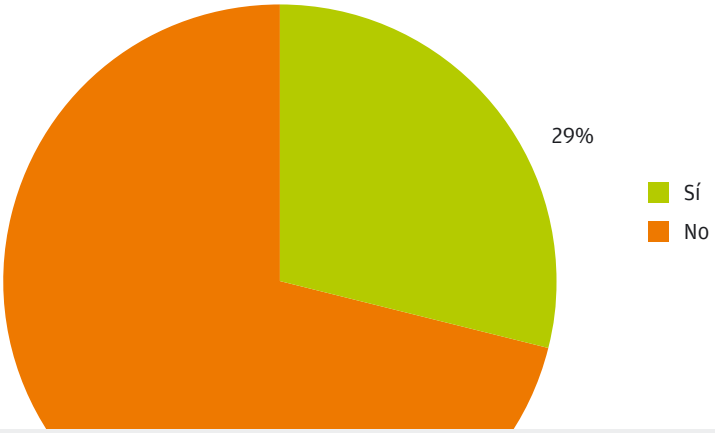
¿Cuentan en su hogar con heladera?	Porcentaje
Sí	87,7
No	9,1
Sin Dato	3,3
Total	100,0
¿Cuentan en su hogar con calefón?	**Porcentaje**
Sí	61,8
No	34,9
Sin Dato	3,3
Total	100,0
¿Disponen de algún medio para calefaccionar ambientes en el invierno?	**Porcentaje**
Sí	67,5
No	29,2
Sin Dato	3,3
Total	100,0

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento mayo 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES, junio 2009

Para finalizar el apartado, ha de mencionarse que cerca del 30% de los hogares se encuentran en condición de hacinamiento ya que se hallan conviviendo al menos tres personas por habitación (excluyendo baños, cocina y depósitos), 17 puntos porcentuales más alto que el de la población nacional (localidades de más de 5000 habitantes).[4] Por otra parte vemos que a lo largo de los años comprendidos en el período (2007-2010) de implementación del Programa la proporción de adolescentes en situación de hacinamiento se ha mantenido estable, mientras que el porcentaje referido a la población nacional ha venido en descenso desde 1998.

4. OPP, Mides; "Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay Social"

Gráfica 19.8. Hacinamiento. Año 2010.



Respecto al año 2009, se observa que en 2010 desparece la brecha en los niveles de aprobación entre varones y mujeres, ya que para el año anterior las mujeres aprobaban el año en un 4% menos que los varones, por tanto también tenían niveles más altos de no aprobación. Por su parte la desvinculación mantiene la misma tendencia siendo las mujeres las que más se desafilan en ambos años.

Tabla 19.8. Resultados académicos de los estudiantes del PAC a febrero 2010, según sexo.

	Aprueban año		No aprueban año		Desvinculados		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Varones	258	59,7	109	25,2	65	15	432	100
Mujeres	211	60,6	74	21,3	63	18,1	348	100
Total	469	60,1	183	23,5	128	16,4	780	100

Fuente: Infamilia, con datos del Relevamiento 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES.

Si sólo se toman en cuenta los estudiantes que asistieron todo el año - excluyendo los que se desvincularon- la tasa de promoción global asciende al 71.9% cantidad muy similar al año 2009 donde la promoción fue del 70.6%

Tabla 19.9. Aprobación de los estudiantes del PAC, año 2009 y 2010.

	2009		2010	
	N	%	N	%
Aprueban año	379	70,6	469	71,9
No aprueban año	158	29,4	183	28,1
Total	537	100	652	100

Fuente: Infamilia, con datos del Relevamiento 2010 de Seguimiento y Evaluación realizado por Infamilia-CES.

Resultados en la Modalidad C en el año 2009

A continuación se presentan los resultados académicos generales.

Tabla 19.10. Situación académica de los egresados en los años lectivos 2007 y 2008 que asistieron a liceos, UTUs-FPBs y Áreas Pedagógicas en los años 2008 y 2009

Fallo	2008 (Egresados PAC 2007)				2009 (Egresados PAC 2008)			
	Liceos y AP	UTU/FPB	Total	%	Liceos y AP	UTU/FPB	Total	%
Promovido	64	16	80	30	100	19*	119	35
Habilitado para ex. libre	3	0	3	1	7	6	13	4
Repite por rendimiento	102	6	108	40	103	11	114	33
Repite por inasistencias	20	14	34	13	42	21	63	18
Registro no encontrado	14	11	25	9	11	0	11	3
No registró inscripción	10	3	13	5	0	1	1	0
Eliminado por inasistencias	0	0	0	0	0	11	11	3
Sin dato	0	5	5	2	12	0	12	4
Total	213	55	268	100	275	69	344	100

Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del SECLI y UTUs 2008-2009, abril 2010

En el año 2009, se registra un total de 344 adolescentes siendo 275 los que concurrieron a Liceos y Aulas Pedagógicas y 69 los que asistieron a UTU y FPB. Tal como lo muestra la tabla 19.10 (página anterior), al comparar con el año 2008 se observa un incremento en la matrícula (se pasa de 268 a 344 adolescentes); sin embargo se mantienen constantes en ambos años los porcentajes de participación por centros educativos 80% Liceos y Áreas Pedagógicas y 20% en UTU-FPB.

Los resultados académicos para el año 2009 muestran un ascenso en la promoción de 5 puntos porcentuales, pasando del 30% en 2008 a al 35% en el año 2009. Por otra parte, el porcentaje de repetición total (repetición por rendimiento más repetición por inasistencias) se mantiene constante para ambos años siendo el 53% de los adolescentes los que no promueven de año. Cabe mencionar, que si bien dicho porcentaje no varía de un año a otro, si se observa un comportamiento distinto al mirar la causa de repetición. Mientras que la repetición por rendimiento desciende del 40% al 33% en 2009, la repetición por inasistencias aumenta de un año a otro pasando del 13% al 18%.

Consideraciones / Sugerencias

Corresponde mencionar que el relevamiento de la información se realiza a través de un software creado especialmente para el Programa.

Respecto a las dificultades, dos son los aspectos que deberían mejorarse para la evaluación del programa. Por una parte, debiera encontrarse una forma de registro más adecuada para los adolescentes que se encuentran en la modalidad C. Para facilitar la fluidez en la transmisión de los datos y aportar información sobre la población beneficiaria del programa debiera establecerse un mejor y más rápido acceso a los datos administrativos de secundaria y de la UTU. .

Presentación del proyecto

A partir del trabajo del Programa Infamilia-MIDES en la Zona noroeste de Montevideo, se obser vó la demanda de una propuesta educativa que contemplara ciertas particularidades de la zona. Dicha zona se distingue por conjugar áreas urbanas, residenciales, asentamientos irregulares y una extensa zona rural. Los adolescentes tienden a desvincularse tempranamente del sistema de educación formal, a pesar de la existencia de dispositivos de inclusión educativa (PAC, FPB, Programa Puente y PIU) en la región, y a vincularse precariamente al mercado laboral fundamentalmente a través de actividades zafrales que no requieren especialización, tales como la recolección de frutas, carga y descarga, trabajos vinculados a la basura, etc.

Por tal motivo la Mesa Interinstitucional Regional propuso el desarrollo de un Proyecto Educativo Agrario, como forma de integrar en un único proyecto el sistema educativo formal y no formal vinculado a la realidad de la zona, de esa manera se estableció un taller agrario y de construcción a cargo de CECAP, y el primer Ciclo Básico Agrario establecido por CETP en Montevideo. De tal iniciativa participaron el Programa INFAMILIA–MIDES, la Administración Nacional de Educación Pública, a través del Consejo de Educación Técnico Profesional, el Ministerio de Educación y Cultura, la Intendencia Municipal de Montevideo, y la Unidad de Extensión Universitaria de la Universidad de la República.

El Ciclo Básico Agrario se encuentra instalado en el Parque de Actividades Agropecuarias (PA GRO), y se desarrolla bajo el sistema de tiempo completo con especialización agraria.

Objetivos del proyecto

El objetivo de este proyecto es lograr la reinserción y continuidad de los adolescentes en el sistema educativo formal. Se dirige a los adolescentes de 12 a 15 años de edad, que hayan nalizado la educación primaria, y busquen una alternativa al Ciclo Básico Tradicional, que les permita acceder a ciertas habilidades prácticas vinculadas a la realidad especí ca de la zona.

Nota metodológica

La evaluación del proyecto estuvo a cargo de un grupo dependiente de la Unidad de Extensión Universitaria de la Universidad de la República, y del área de Seguimiento y Evaluación de INFAMILIA. El grupo de Extensión Universitaria trabajó directamente con los adolescentes en las propias instalaciones del PAGRO, realizando talleres a lo largo del año. Por su parte, el área de Seguimiento y Evaluación estuvo a cargo de realizar la evaluación nal del proyecto, para tal cometido se emplearon los siguientes instrumentos:

a) Formulario de Auto – Evaluación. Es un formulario que llenan los alumnos al nalizar los cursos. El objetivo es recabar la opinión de los adolescentes sobre el desarrollo de la experiencia, y sobre los actores que participaron en la misma.

(%È Gifp\Zkf <[lZXk`mf 8^iXi`f :`Zcf 9}j`Zf 8^iXi`f LKL :fc•eÉ _kkg1&&%20n%d`[\j%^lY%
Ejecutivo_Ciclo%20Basico%20Agrario%20UTU_IM.pdf

b) **Formulario de Evaluación de los adultos referentes.** Es llenado por el adulto referente del adolescente, al momento de retirar el boletín de fin de año. Con este formulario se buscó conocer la perspectiva de los referentes sobre el desarrollo del proyecto.
c) **Formulario de Evaluación del equipo técnico.** Al finalizar el año todos los técnicos que participaron directamente del programa, deben responder a un cuestionario, sobre la participación de los diferentes actores sociales, y su opinión sobre el desarrollo del curso.

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Recursos

Tabla 20.1. Recursos del Programa

Indicadores	2010
	Cantidad
RRHH del programa	
Supervisores	
RRHH de los coejecutores	21
Profesores	17
Administrativos	2
Técnicos	2
Presupuesto anual asignado al Programa (U$)	11.800[2]

Fuente: Área Financiero Contable de Infamilia

Producto

En la primera experiencia del ciclo básico agrario del PAGRO, participaron inicialmente 20 adolescentes, de los cuales 15 asistieron hasta la finalización de los cursos.

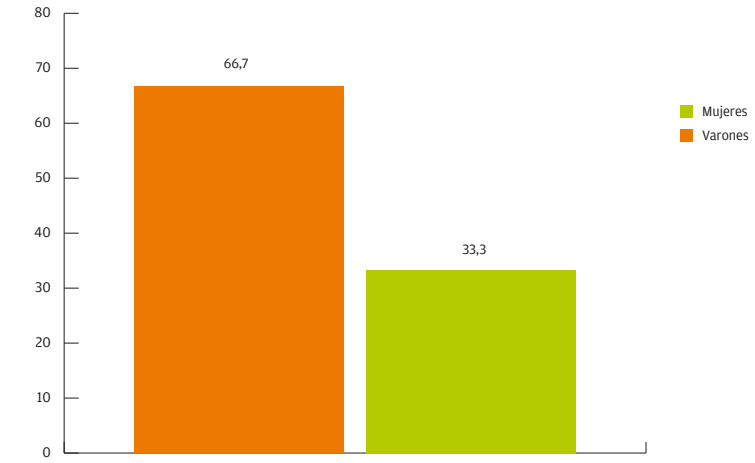
Perfil de los Participantes

Distribución por sexo y edad

Dos tercios de los de los 15 que finalizaron la experiencia son varones (10 alumnos).

2. Aporte para la alimentación de alumnos.

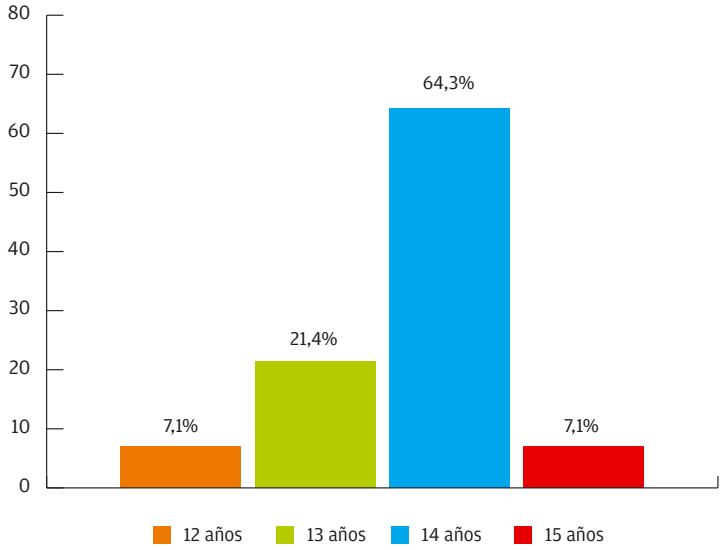
Gráfico 20.1. Distribución de alumnos por sexo.



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

Las edades de los alumnos inscriptos varían entre 12 a 15 años. Se destaca que aproximadamente el 71% de los alumnos (10 adolescentes) tienen 14 o más años, lo cual estaría indicando que se llegó a un grupo de adolescentes que presentan rezago escolar.

Gráfico 20.2. Distribución de alumnos por edad

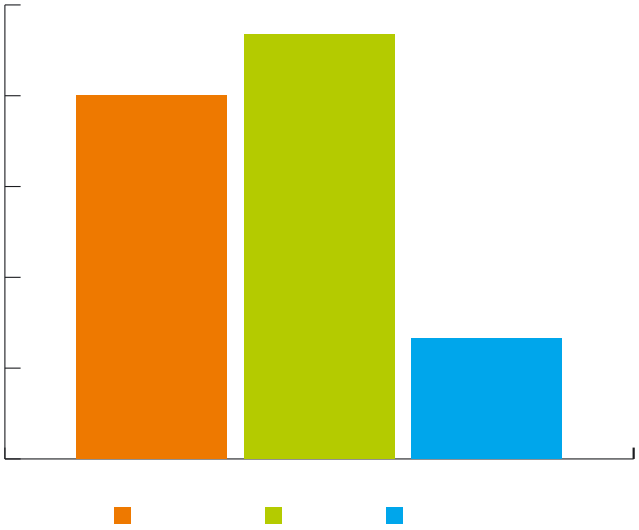


Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

Trayectoria Educativa

El gráfico siguiente presenta la trayectoria de repetición en primaria, y muestra que el 60% de los adolescentes (9 alumnos) repitieron algún año en la escuela.

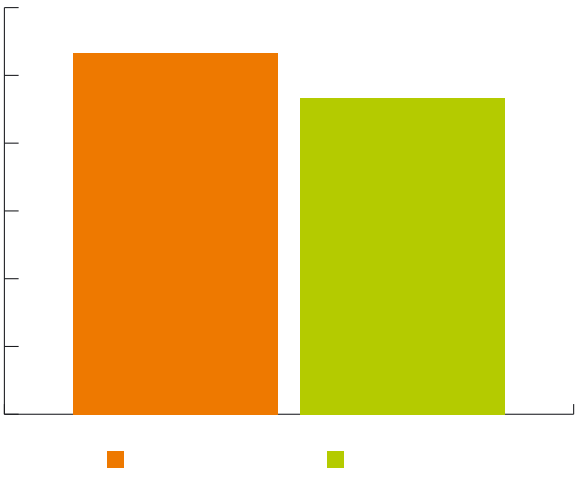
Gráfca 20.3. Trayectoria de repetición en primaria



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

Por otro lado, el 53,3% de los alumnos (8 alumnos) cursó primer año de enseñanza media en alguna otra institución (Gráfico 20.4), pero repitió y/o abandonó.

Gráfca 20.4. Inscripción a Liceo, UTU o PAC

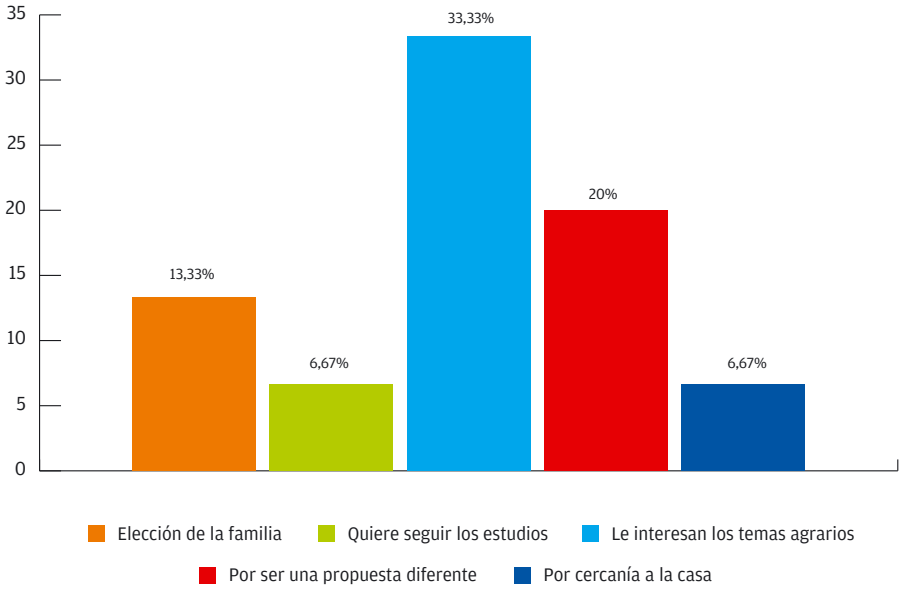


Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

La inscripción al Ciclo Básico del PAGRO.

El 33,33% de los alumnos (5 alumnos) manifestaron que lo que los motivó a inscribirse en esta propuesta fue el interés por los temas agrarios, mientras que el 20% (3 alumnos) consideró bueno que fuera una propuesta alternativa a las habituales.

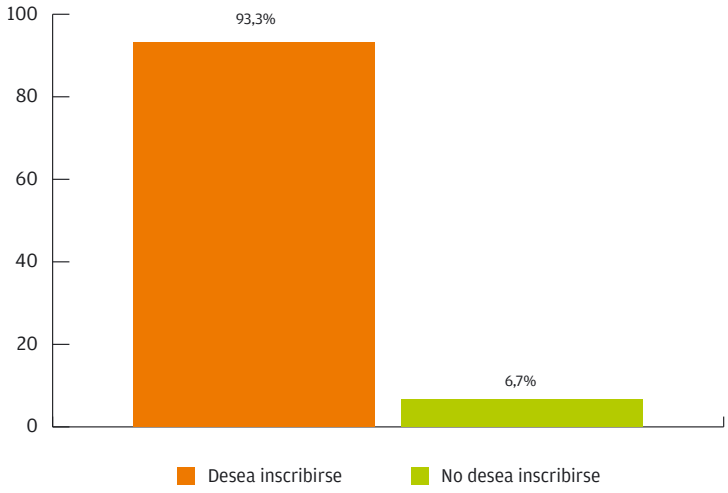
Gráfica 20.5. Motivo de inscripción a Ciclo Básico del PAGRO.



Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

El 93,3 % de los alumnos (14 adolescentes) manifestó su voluntad de inscribirse en el segundo año del Ciclo Básico del PAGRO, demostrando aprobación a la propuesta e interés en continuar sus estudios.

Gráfica 20.6. Intención de inscribirse al segundo año del Ciclo Básico del Pagro

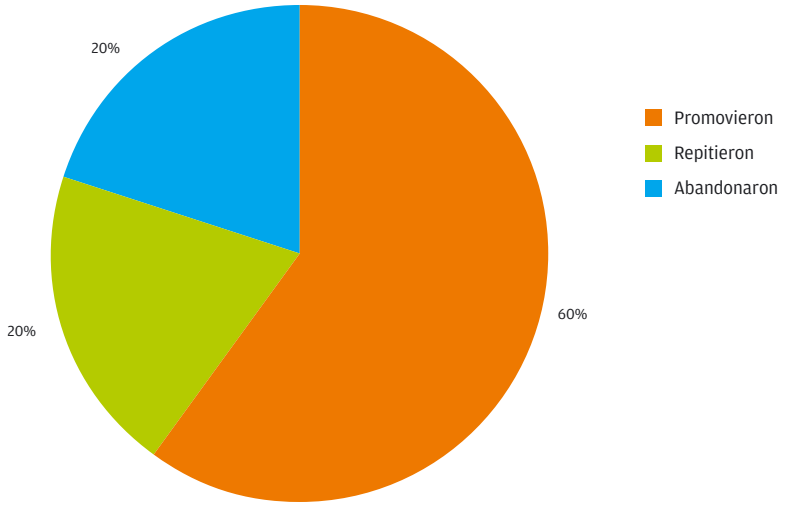


Fuente: Elaborado por Infamilia, con datos del Relevamiento noviembre 2010

Resultados

De los 20 estudiantes que participaron en la experiencia, el 20% abandonó el curso antes de la finalización (4 alumnos). Por otro lado sólo repitió el 20 % de los que hicieron el curso completo, lo que muestra un alto nivel de aprobación. A su vez, todos los alumnos promovidos se han inscripto para cursar el segundo año, lo que es reflejo de que se ha logrado la continuidad de los alumnos en el sistema.

Gráfica 20.7. Distribución de los alumnos según resultados académicos (a febrero de 2011).



Fuente: Infamilia, con datos proporcionados por Ciclo Básico Agrario

Finalmente, la demanda de inscripción para el primer año en 2011, ha superado los cupos existentes, alcanzándose una matrícula de 30 alumnos, que refleja la aceptación del proyecto por parte de la comunidad.

Consideraciones / Sugerencias

Resulta importante destacar que el Ciclo Básico del PAGRO es la primera experiencia de incorporar la estructura de tiempo completa a la Enseñanza Media. A su vez, logró involucrar a las familias de los adolescentes, así como a la comunidad desde el comienzo de la iniciativa. Por otro lado, se alcanzó un nivel de articulación interinstitucional muy destacable (MIDES, INAU, CETP, IMM), también se consiguió que el Programa Ciclo Básico de CETP y Programa Agrario de la misma institución aunaran esfuerzos y se integraran a través de esta experiencia. También se logró una mejora en la comunidad al lograr mayor integración de esta con el PAGRO, así como al conseguir la llegada de un ómnibus a la zona.

Finalmente, se considera importante mejorar la coordinación del proyecto, de manera de lograr vincular más directamente el trabajo técnico educativo con la comunidad; así como rever el vínculo institucional de proyecto, y analizar si es pertinente que siga dependiendo de la Escuela Técnica de Colón, o si sería mejor tomarlo como un dispositivo que fomenta la investigación productiva y que por consiguiente debiera depender directamente de la inspecciones del CETP.

Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial

Presentación del programa[1]

El Servicio de Orientación Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) es un servicio de Infamilia -MIDES que apunta a impulsar el desarrollo comunitario a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar ó vivir en el mismo territorio. Instrumento de referencia principal de Infamilia en el terreno, se constituye como un punto de inserción y articulación de las actividades de Infamilia en la zona, integrando a organizaciones de la propia zona y de otras junto con las acciones del Ministerio de Desarrollo Social. En cada zona, trabaja un equipo técnico encargado de establecer los vínculos en el terreno a través de las visitas y el conocimiento de la comunidad.

En su accionar, cada SOCAT convoca a la conformación de una Mesa de Coordinación Zonal (MCZ) integrada por diferentes actores que convergen en un territorio de referencia, provenientes tanto del ámbito institucional (público o privado) como del ámbito comunitario (vecinos). A su vez, se promueve la conformación de "Nodos Temáticos" en el territorio que aportan a la articulación, discusión y reflexión por temas definidos localmente en las MCZ. El colectivo integrado en las MCZ construye diagnósticos participativos, en los cuales se conjuga la identificación de los principales problemas de la infancia y la adolescencia a nivel local y el monitoreo de las prestaciones sociales en el territorio. Este es un insumo fundamental para el diseño e implementación de proyectos que proponen soluciones a los problemas detectados localmente.

Estos proyectos son compartidos con otros SOCAT de la misma región a efectos de construir conjuntamente Planes Regionales que busquen aportar soluciones que involucren decisiones tanto a nivel de los actores territoriales, tanto sectoriales como políticos.

Objetivos del programa

El objetivo principal es promover la participación comunitaria, a través de la conformación, fortalecimiento y articulación de redes locales, como una forma de abordar de manera integral la atención de niños, adolescentes y sus familias a nivel zonal, facilitando su acceso a bienes y servicios a nivel comunitario.

- Facilitar el acceso de las familias a los servicios sociales, para lo cual brindan un Servicio de Orientación y Consulta (SOC).
- Fomentar la Articulación Territorial, buscando promover la inserción y articulación de las distintas acciones de INFAMILIA en particular y del MIDES en general, y de los diferentes actores que operan en un área territorial.
- Incentivar la participación comunitaria y la integración social, mediante el fortalecimiento y articulación de redes territoriales.[2]

1. A excepción de cuando se especifica otra fuente, la presentación del programa, metodología, objetivos, instrumentos y operativa de aplicación proviene del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Infamilia, 2009. Sitio web del programa Infamilia: www.infamilia.gub.uy.

2. Sistema de Monitoreo y Evaluación del Programa Infamilia. INFAMILIA-MIDES. Área de Seguimiento y Evaluación (2009). www.infamilia.gub.uy.

Nota metodológica

La estrategia de seguimiento y evaluación se basa en la recolección de información a través de los siguientes instrumentos:

Informe bimestral de actividades de los SOCAT

Releva datos sobre las consultas recibidas en los SOCAT (cantidad, área, respuesta del SOCAT), los déficits en los servicios sociales de la zona, las actividades desarrolladas por los SOCAT para generar articulación interinstitucional, la existencia de "nodos" de articulación, y el destino y monto de los fondos de FIT.

Informe semestral de actividades y situación en terreno de los Responsables Territoriales (RT)

Releva información sobre las actividades de los RT, así como sus opiniones sobre el funcionamiento del SOCAT en las diferentes tareas que debe desarrollar, la calidad de la articulación entre las instituciones del Programa y la existencia de nodos de articulación en las áreas.

Plan semestral de actividades de los SOCAT.

Recoge datos sobre la estructura y los recursos del SOCAT, las instituciones del área, los objetivos de articulación planteados para el semestre, la estrategia de trabajo con la MCZ y con los recursos humanos capacitados por el Programa, y las posibles coordinaciones específicas que se plantean realizar en el período.

Tabla 21.1. Instrumentos y operativa de aplicación-devolución

Instrumentos	Responsable del llenado	Momento de llenado
Informe bimestral de actividades de los SOCAT	Cada dos meses	SOCAT
Informe semestral de actividades y situación en terreno de los RTs	Cada seis meses	RTs
Plan semestral de actividades SOCAT	Cada seis meses	SOCAT

Fuente: Infamilia

Responsable de la recepción: Área técnica
Procesamiento, análisis y devolución: Área técnica y Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia

Indicadores de Seguimiento y Evaluación

Contexto

Las zonas de intervención del Programa, donde se instalaron los SOCAT, fueron seleccionadas de acuerdo a un ranking de los segmentos urbanos a partir de un índice de riesgo o vulnerabilidad social construido con datos provenientes del Censo Nacional de Hogares, Viviendas y Personas del año 1996; que fue ajustado con los datos del año 2004. En las 100 zonas más vulnerables del país comenzó a actuar el programa Infamilia.

Para cuantificar la potencial población objetivo de las áreas del programa, se procedió a estimarla según datos de la ECH de 2009.[3] Se estima que 33.626 hogares tienen ingresos per cápita por debajo de una Línea de Indigencia (metodología 2006) y media. En estos hogares vive el 5,6% de la población total del país. En las áreas de Infamilia se ubican 13.367 de dichos hogares, lo cual equivale a 13.367 personas (2,3% de la población total del país).

Recursos

Tabla 21.2. Recursos del Programa

Indicadores	2010
	Cantidad
RRHH del programa	10
Supervisores	10
Número de OSC conveniantes	47
RRHH de las OSC conveniantes	218
Técnicos	218

Fuente. Infamilia

Presupuesto anual asignado al Programa (U$S)	2.274.659
Presupuesto anual ejecutado (U$S)	2.652.132

Fuente: Elaborado por Infamilia, Área Financiero Contable.

Producto

La información[4] que se presenta a continuación da cuenta de las acciones desarrolladas por los SOCAT respecto a las Mesas de Coordinación Zonal (MCZ), a las instituciones convocadas y asistentes a las mismas, conjuntamente con el número y tipo de consultas en el Servicio de Orientación y Consulta (SOC), así como de las acciones implementadas por los Planes Regionales y Territoriales.

En lo que respecta a las MCZ y tomando como período de referencia los meses de mayo a diciembre 2010, vemos que el promedio de MCZ realizadas en el bimestre es cercano a las 3 mesas: 2,89. Situación que muestra una estabilidad en la realización de las mismas, ya que es el promedio registrado en todos los años para los cuales existe información.

Promedios bimensuales de MCZ 2010	
2,89	2010

Fuente: Elaborado por Infamilla en base a los informes mensuales y bimestrales de SOCAT.

3. En primer lugar, se asoció departamento-sección-segmento a las áreas territoriales Infamilia. Luego se calculó el ingreso per cápita deflactado a diciembre de 2009, de los hogares. Se construyó una variable que discrimina entre hogares dentro y fuera de las áreas Infamilia. Se construyeron quintiles de ingreso para el total de población, para luego reportar en número de hogares y personas (base ponderada) y en porcentajes, para hogares dentro y fuera de las áreas Infamilia, sobre quintiles de ingreso, pobreza e indigencia.
4. A excepción de los planes regionales, la restante información es recabada por el informe bimestral de actividades.

Las MCZ convocan en promedio 20 instituciones por bimestre.

De la misma forma, es pertinente evidenciar el nivel de asistencia de los actores convocados a las MCZ, lo que puede ser considerado un indicador razonable del éxito de la estrategia de promoción de trabajo en red a través de las mesas. En ese sentido, en promedio, en el período mayo-diciembre 2010, el número de instituciones participantes sobre las convocadas se ubica en torno al 58%.

Promedio participación instituciones en MCZ 2010 (%)	
2010	58,0%

Fuente: Elaborado por Infamilla en base a los informes mensuales y bimestrales de SOCAT.

En lo que concierne al número de consultas realizadas a los SOCAT, la información relevada en los informes bimestrales durante el período mayo-diciembre 2010 evidencia que el promedio registrado por cada bimestre en la totalidad de los SOCAT, fue de: 5338 consultas. Por tanto, en el período se registraron un total de 21335 consultas, lo cual indica que cada SOCAT tuvo en promedio un total de 300 consultas anuales.

Tabla 21.3. Temáticas de las consultas recibidas en el SOC 2010 (%)

	Nº	%
Documentación	4709	22,1
Salud	2428	11,4
Educación	2317	10,8
Alimentación	2209	10,3
Otras	2116	9,9
Seguridad	1802	8,4
Programas MIDES	1152	5,4
Vivienda	979	4,6
Trabajo	955	4,5
Psicológica	943	4,4
A Jurídico	686	3,2
Maltrato	601	2,8
Sustancias	458	2,1
Total	21355	100

Fuente: Elaborado por Infamilla en base a los informes mensuales y bimestrales de SOCAT.

Si desagregamos las consultas realizadas al SOC según temática, vemos que las más frecuentes son las de Documentación. Le siguen las de Salud, Educación y Alimentación.

Planes Regionales[5]

Los planes regionales son el producto de la participación de los actores locales en las Mesas de Coordinación Zonal instaladas por los SOCATs. Abordan los problemas identificados en el territorio a través de la ejecución del Fondo de Inversiones Territoriales (FIT) y de la articulación con otros organismos públicos. Por tanto, una vez identificado un problema, mediante la articulación de actores e instituciones, procuran intervenir sobre una temática específica brindando respuesta a una población seleccionada sobre la cual actuar, estableciendo posibles soluciones a la misma.

Los planes constituyen un instrumento que permite, por un lado dar participación a los ciudadanos en la definición y acción sobre los diversos y particulares problemas territoriales frente a los cuales actuar; al tiempo que también permite conocer las acciones ensayadas frente a problemas comunes; potenciando y acumulando la experiencia territorial.

En el período correspondiente a diciembre 2007-diciembre 2009 se ejecutaron 50 Planes Regionales con alcance nacional, teniendo un tercio de ellos su eje de intervención en Montevideo, mientras que el resto lo hizo en el Interior.

Durante el 2010 se desarrollaron 14 Planes Regionales.

Las acciones realizadas en los planes regionales se ordenaron en 3 categorías:

- **Infraestructura**, refiere tanto a las mejoras como a la creación y habilitación de espacios y predios. Incorpora también la compra de insumos para equiparlos. Los indicadores allí recabados refieren a si se efectuó la/s obra/s y al número de espacios acondicionados.
- **Formación/Investigación**: incluye las acciones-productos que desarrollan programas de diversa índole (educativos, laborales, salud, así como investigaciones), y/o que en su ejecución pueden comprender el desarrollo de talleres de capacitación destinados hacia algún tramo etario específico. Los indicadores de monitoreo refieren al número de talleres y/o actividades realizadas, número de personas convocadas y asistentes discriminados por tramo etario, así como los principales hallazgos encontrados (nº de personas que mejoran su rendimiento, nº de participantes que se inscriben en secundaria, etc).
- **Fortalecimiento comunitario/difusión**: destaca las acciones/productos que tienen por objetivo la consolidación y/o creación de vínculos comunitarios que favorezcan la cohesión barrial, así como la ampliación del conocimiento de los servicios, de sus responsables, o el conocimiento de aspectos generales que redunden en un mayor empoderamiento de los ciudadanos. En estas acciones se incluye la creación de comisiones barriales de diversa índole, de redes locales, jornadas de integración barrial; al tiempo que actividades que propendan al apoyo y ampliación del conocimiento de la historia común del territorio en el que habitan. También se incluye la creación y difusión de mapas de ruta, folletos, guías de recursos, carteleras y murales informativos tendientes a sensibilizar a la población en temáticas específicas. Los indicadores de monitoreo refieren al número de integrantes de las comisiones, participantes de las mismas, instituciones participantes de las redes. Así como también el número de productos comunicacionales realizados, nº de guías repartidas, de actividades de sensibilización desarrolladas, etc.

5. Por más información ver página web: www.infamilia.gub.uy

Los 14 Planes Regionales implementados en el año 2010 definieron y desarrollaron un total de 66 acciones; más de la mitad de ellas se concentró en actividades de Formación/Investigación, un 26% fueron las de Fortalecimiento Comunitario; y un 18% de las acciones fueron en Infraestructura.

Las acciones planificadas según tramos de edad han estado centradas fundamentalmente en niños. El 75% de la población que se esperaba participara[6] de las propuestas está compuesta por ellos. Le siguen los adolescentes, que representan un 24% de la población total; al tiempo que un 1% se compone de adultos.

Resultados

Los 14 Planes Regionales a la fecha del quinto monitoreo (julio de 2010), con sus acciones tuvieron una incidencia en 5701 personas, que representan un 86% de la cobertura planificada inicialmente.

Las acciones de los Planes Regionales se han centrado en la realización de Programas y Talleres. Estos talleres han sido diversos y han estado enfocados en actividades que han ido desde encuentros esporádicos para el desarrollo de acciones eventuales, hasta la diagramación de actividades de carácter más formal y sistemática.

En tal sentido, los 14 Planes Regionales en la planificación de sus acciones efectuaron un total de 363 talleres, realizándose 96 talleres más de los esperados.

A su vez, un aspecto también planificado en las acciones de los Planes ha sido la creación de Grupos de Referencia a nivel territorial. En este aspecto, de los 295 grupos esperados, se logró concretar 261.

De la mano de los talleres, los planes han definido también en sus acciones el acondicionamiento y equipamiento de espacios. Concretamente, los planes esperaban equipar 14 espacios, los cuales se cumplieron en su totalidad. Por su parte, en lo que respecta a los espacios acondicionados, los planes preveían arreglar 8, de los cuales se han mejorado 6.

Los Responsables Territoriales evaluaron de manera global cada uno de sus planes. Para ello, se les presentó una escala con cinco ítems de los cuales tenían que elegir uno. Como puede verse, la totalidad de los planes son evaluados de buena manera.

Tabla 21.4. Evaluación de los planes regionales por parte de los RT. Planes Activos en 2010

	Frecuencia	Porcentaje válido
Bueno	6	66,7
Muy bueno	3	33,3
Total	9	100
Sin evaluar	5	14

Fuente. Infamilia

6. Realizada sobre los valores base, que definen el número al que se desea llegar con las acciones de los planes.

Dentro de los aspectos resaltados como exitosos de la experiencia de los planes, los Responsables Territoriales destacan la incidencia que sus acciones han tenido en el fortalecimiento institucional y en la conformación de redes en el territorio, asociado también a la creación y acondicionamiento de espacios de uso común. Otro aspecto reiterado refiere a la generación de respuestas frente a problemáticas comunitarias. Dentro de este apartado se destaca la organización y el impulso a la participación de niñas, niños y adolescentes, la promoción de la gestión en el uso de los bienes comunitarios y la apuesta a las miradas integrales de las problemáticas abordadas.

Se señala también como exitoso el seguimiento de las acciones desarrolladas, el monitoreo, así como el involucramiento de los vecinos y técnicos en el mismo.

Por último, los Responsables Territoriales destacan las distintas campañas de sensibilización en temáticas de interés para la comunidad, la instauración de procesos descentralizadores y de nuevas metodologías de trabajos. Mencionan el fortalecimiento institucional realizado y la conformación de redes, la creación y acondicionamiento de espacios, el impulso a la participación y organización comunitaria, el monitoreo y seguimiento de las acciones, como lo más positivo.

A su vez, los Responsables Territoriales señalaron cuál fue o cuáles fueron las dificultades más relevantes en la ejecución de los planes. Sistematizados, puede verse que el aspecto más distinguido es la dificultad en el manejo de la articulación interinstitucional, en la coordinación de acciones, y en los diversos tiempos institucionales sobre los cuales es difícil incidir. Si bien la articulación territorial había sido señalada como un aspecto exitoso, donde las acciones de los planes han contribuido a su mejora, evidentemente es un proceso incipiente sobre el que resta aún mucho trabajo para optimizar y aceitar las interacciones. Dentro de esta misma línea también se destaca la escasez de instituciones que obstaculizan la puesta en marcha de las acciones planificadas.

Otro obstáculo señalado es el referente al manejo de los recursos humanos. Fundamentalmente se destaca la falta de técnicos con el perfil necesario, la movilidad, la compatibilización de horarios con las distintas actividades, y relacionado a la dimensión anterior, la escasa experiencia de los equipos en los procesos de negociación con las sectoriales.

Dos aspectos identificados de dificultades se asocian a la organización y participación comunitaria. Se observa la dificultad en identificar prioridades comunes de intervención, que juegan en desmedro de la sostenibilidad de las acciones.

Otro orden de aspectos que ha obstaculizado la ejecución de las acciones se asocia a la debilidad en el registro y sistematización de las actividades, a la falta de claridad con la que se definieron e identificaron los supuestos que sirvieron de base a la propuesta, la modalidad de la ejecución y a la dificultad en institucionalizar las acciones desarrolladas.

Planes Territoriales

Tomando los Planes Regionales como antecedente de elaboración, ejecución y monitoreo, Infamilia se ha propuesto construir Planes Territoriales. Estos suponen un proceso de integración de dos lógicas complementarias de planificación, la sectorial y la territorial.

En tal sentido, la construcción de los Planes Territoriales pretende desde una visión integral generar una planificación territorial que fortalezca la malla de protección social local para niños, niñas y adolescentes. Incorporarán, como se ha establecido anteriormente, información procedente tanto del Registro de Instituciones y Servicios, como de los Planes Regionales.

A fines de 2010 se encuentran en ejecución 24 Planes Territoriales.

Consideraciones / Sugerencias

En el marco del Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia, en el año 2011 los SOCATs serán objeto de una reestructura. Las nuevas acciones de los SOCAT estarán focalizadas en brindar servicios de orientación y consulta a familias vulnerables[7] con niños y adolescentes, de manera de incidir en el conocimiento y la utilización de la red de servicios sociales a los cuales tienen derecho.

Esta nueva modalidad de trabajo será objeto de una evaluación piloto que permitirá testear los instrumentos a utilizar en una futura evaluación de impacto de los SOCAT en el acceso a un paquete de servicios sociales básicos (que incluye, entre otros, Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social) por parte de la población vulnerable que vive en las zonas de acción del Programa Infamilia.

7. Se define como hogar en situación de vulnerabilidad a aquel que tiene un ingreso mensual per cápita igual o menor a una y media líneas de indigencia, lo cual actualmente corresponde a aproximadamente 100 dólares per cápita mensuales. La línea de indigencia se calcula de acuerdo a una canasta alimentaria básica.

Instituto Nacional de las Mujeres

MIDES

Programa de Violencia Basada en Género

Informe MIDES

Seguimiento y evaluación de programas 2009-2010

Programa de Violencia Basada en Género

Presentación del programa

En julio de 2002 se aprueba en el Parlamento Nacional la Ley de Violencia Doméstica (17.514) la cual expresa: Art. 1 "Declárese de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica." Art. 2 "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". Asimismo, la Ley describe las manifestaciones de violencia doméstica, constituyan o no delito: la violencia física, psicológica o emocional, sexual y patrimonial.

Esta Ley creó el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD), presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Este Consejo tiene, entre otras competencias, la elaboración del Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (aprobado por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2004).

El Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (PNLCVD 2004-2010) tiene como objetivo general diseñar y gestionar políticas públicas específicas para la erradicación de la violencia doméstica en el ámbito nacional, liderando los procesos que garanticen la protección, prevención y promoción de derechos. El Plan prevé un abordaje integral para alcanzar estos cometidos.

Asimismo, en el año 2007 se promulga la Ley 18.104 "Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres". A partir de esta Ley se construye el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA 2007-2011), que integra en su Línea Estratégica de Igualdad 9, el PNLCVD.

En este sentido, el Instituto Nacional de las Mujeres como organismo que ejerce la presidencia del CNCLVD y como ente rector de las políticas de género viene desarrollado a través de su Departamento de Violencia basada en Género distintas acciones tendientes a la erradicación de la violencia doméstica.

Institucionalidad para el diseño e implementación de políticas públicas para la erradicación de la violencia doméstica

El Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica en su línea 4.3.5. establece: "Ampliación de la cobertura y atención de las situaciones de violencia doméstica optimizando los niveles de articulación entre servicios y entre los sectores público y privado, incrementando el número de equipos o servicios que den respuestas a esta problemática especialmente en el interior del país".

De esta manera en el año 2005 el Inmujeres a través de su Departamento de Violencia basada en Género comienza a desarrollar una estrategia de descentralización y desconcentración de sus Servicios Especializados de Atención a Mujeres en situación de Violencia Doméstica.

El programa que se describe en este informe se inscribe en el marco del Departamento de Violencia basada en Género de Inmujeres, el mismo tiene los siguientes objetivos:

Objetivo general: Implementar una política pública de enfrentamiento a la Violencia hacia las mujeres desde una perspectiva de género y derechos humanos.

Objetivos específicos: Desarrollar y ejecutar las actividades previstas en el Plan Nacional de lucha contra la Violencia Doméstica:

- 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 continua

Cuerpo de indicadores

Contexto

Según datos del Ministerio del Interior, las denuncias por violencia doméstica en el país han aumentado sostenidamente y en todos los departamentos. Si bien este aumento se consolida claramente, esto no implica que el fenómeno haya cambiado su magnitud, sino que las mujeres están registrando en mayor medida sus denuncias.

Tabla 22.1. Número de denuncias por violencia doméstica

Departamento	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Montevideo	2739	2214	2377	1654	1659	2120
Artigas	39	126	354	305	550	606
Canelones	1262	1700	2553	3702	3953	3863
Cerro Largo	73	85	101	133	211	187
Colonia	135	143	160	174	202	205
Durazno	118	135	149	213	195	236
Flores	312	134	194	273	345	563
Florida	153	192	369	552	838	1036
Lavalleja	164	64	44	127	164	162
Maldonado	191	379	248	225	258	259
Paysandú	132	135	245	400	454	714
Rio Negro	82	408	842	899	773	761
Rivera	813	800	840	259	64	168
Rocha	71	90	97	71	42	20
Salto	144	191	452	1348	1356	1375
San José	43	35	178	210	329	494
Soriano	164	118	922	1164	1177	1231
Tacuarembó	67	67	238	433	920	848
Treinta y Tres	100	129	317	256	222	329
Total Interior	**4.063**	**4.931**	**8.303**	**10.744**	**12.053**	**13.057**
Total País	**6.802**	**7.145**	**10.680**	**12.398**	**13.712**	**15.177**

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Ministerio del Interior
Nota: El período de referencia anual es de noviembre a octubre de cada año

Un indicador que recomienda CEPAL y que Uruguay difunde sistemáticamente desde 2007 es el número de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas. El Ministerio del Interior releva tanto este indicador como las tentativas de homicidio a mujeres por sus parejas y ex parejas. Los datos son los siguientes para los últimos tres años.

Tabla 22.2. Número de mujeres asesinadas por su parejas o ex pareja

Nov. 2007 - Oct. 2008	Nov. 2008 - Oct. 2009	Nov. 2009 - Oct. 2010
15	26	35

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Ministerio del Interior

Tabla 22.3. Tentativas de homicidios a mujeres por parte de su parejas o ex pareja

Nov. 2007 - Oct. 2008	Nov. 2008 - Oct. 2009	Nov. 2009 - Oct. 2010
7	14	20

Fuente: División Estadísticas y Análisis Estratégicos-Ministerio del Interior

Recursos

Los siguientes cuadros muestran los recursos presupuestales y extra presupuestales con que ha contado el Departamento de Violencia basada en género de Inmujeres para la implementación de acciones de erradicación y prevención de la violencia doméstica en el país.

Tabla 22.4. Recursos humanos que integran el Departamento de Violencia basada en Género

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Presupuestados	10	10	10	11	13	12
A través de OSC	-	-	1	3	5	5
Equipos para los Servicios	5	20	20	35	55	65
Total de Recursos Humanos	15	30	31	49	73	82

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres

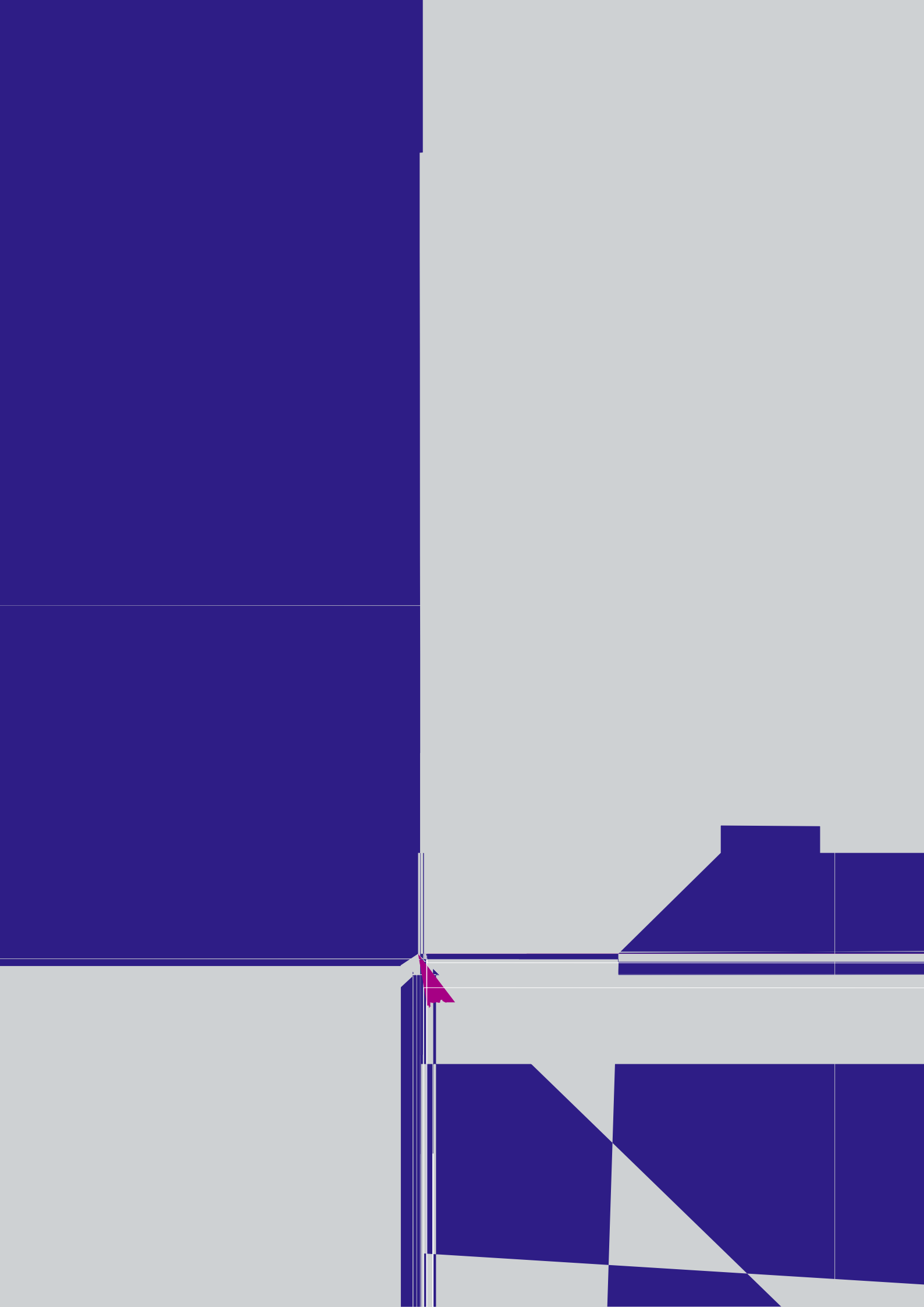
Tabla 22.5. Ejecución presupuestal del Departamento de Violencia basada en Género

	2007	2008	2009	2010
Ejecución presupuestal gastos de funcionamiento	1.669.757	1.773.136	5.273.736	12.914.517
RRHH presupuestados	2.590.000	2.850.119	2.651.151	3.178.231
Cooperación	2.664.713	2.664.571	2.358.790	1.664.444
Presupuesto total (en pesos corrientes de cada año)	6.924.470	7.287.826	10.283.677	17.757.192
Presupuesto total en dólares*	295.791	343.927	455.634	887.859

Fuente: Departamento de Administración del Instituto Nacional de las Mujeres. Nota: No se cuenta con datos para 2005 y 2006
* TC: 2007:23,41/2008: 21,19/2009:22,57/2010:20,00

Presupuestados: Funcionarias/os presupuestadas/os que formaban parte del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, o ingresados a la función pública durante el período.

A través de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC): son funcionarias/os contratados a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil que cumplen tareas en el Departamento de Violencia de Inmujeres.



Por otra parte, se desarrollan acciones orientadas al fortalecimiento de las redes locales para mejorar la respuesta en red y de promoción y sensibilización de la problemática a nivel comunitario.

Los Servicios Especializados, han sido instalados a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil seleccionadas mediante modalidad de licitación pública.

Inmujeres cuenta con un equipo técnico especializado para la supervisión y seguimiento de los equipos técnicos de los servicios.

Se han realizado capacitaciones dirigidas a estos equipos de manera de fortalecer las herramientas para la intervención y de esta forma garantizar la calidad de la atención a las mujeres que concurren.

Se elaboró un **Protocolo Único de Atención** que constituye una guía para enmarcar el trabajo de los Servicios Especializados del Inmujeres, promoviendo buenas prácticas de atención y contribuyendo a unificar criterios teóricos y metodológicos. Establece también orientaciones para el cuidado de las/os profesionales que trabajan en la atención directa.

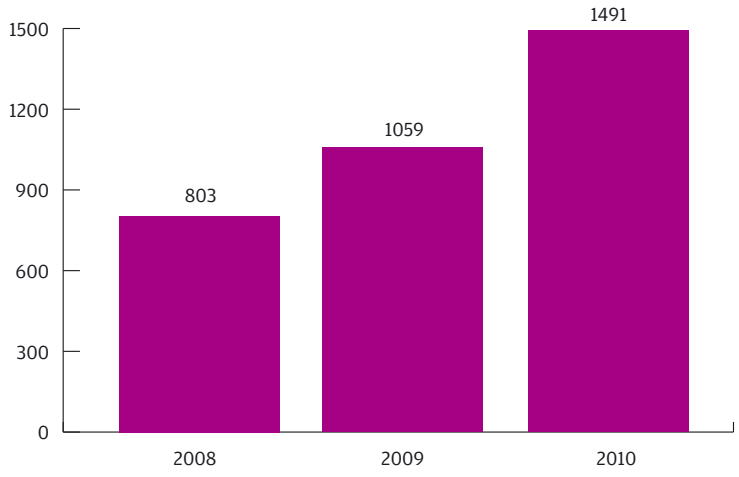
En 2008 se diseñó una ficha de registro para el relevamiento de datos de las consultantes con el propósito de generar y dar a conocer datos cuantitativos de los Servicios Especializados (número de mujeres atendidas, frecuencia y tipo de violencia, situación socio familiar de las consultantes, características de los varones agresores, etc.).

Del trabajo de generación de información que se viene realizando desde hace un par de años y del procesamiento de las fichas de registro surgen los siguientes indicadores:

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consultantes	261*	s/d*	1233*	803	1059	1491

*En 2008 se crea el Sistema de Información de Género con un registro electrónico y ajustado de las consultantes de los Servicios de VD del Inmujeres.

Gráfico 22.2. Número de consultantes por año de los Servicios Especializados de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Doméstica de Inmujeres-MIDES



Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres. MIDES

Tabla 22.6. Desencadenantes de la denuncia (enero-agosto 2010)

"No aguanto más"	50,6%
Cambió tipo-intensidad de violencia	24,7%
Entró en contacto con información	23,0%
Ejerce violencia hacia sus hijas/os	10,0%
A pedido de familiar/amigo/pareja	6,5%
Infidelidad	5,1%
Hijas/os crecieron	1,6%
Denuncia de terceros	1,4%
Otros	12,7%

Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres-MIDES

A continuación se presentan algunos indicadores elaborados a partir de la base de datos de los servicios con información relevada entre enero y agosto de 2010.

51% de las mujeres responden que el desencadenante de su consulta fue "No aguanto más"

56% de las mujeres que sufren situaciones de violencia doméstica por parte de su pareja o ex-pareja no conviven con el agresor

74% de las mujeres que reconoce sufrir violencia psicológica, declara que la situación se reitera todos los días

Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres-MIDES

40% de las mujeres que consultan tienen trabajo formal, el 20% tiene algún empleo informal, lo que indica que el 60% de las mujeres tienen trabajo remunerado que les genera ingresos propios

60% de las mujeres que consultan tienen entre 26 y 45 años; la edad más frecuente es de 32 años

69% de las mujeres tiene el Ciclo Básico incompleto o nivel educativo más alto, y el 31% tiene Primaria completa o incompleto

Fuente: Sistema de Información de Género de Inmujeres-MIDES

Hasta el año 2005 no existía a nivel del Ejecutivo nacional una política pública de enfrentamiento a la violencia basada en género, que ofreciera atención especializada y promoción de derechos a mujeres en situación de violencia doméstica. Si bien el alcance de los Servicios antes descritos es insuficiente aún, el resultado en sí mismo es la posibilidad de contar con respuestas públicas para una temática que se mantenía fuera de la órbita del Estado y para la que únicamente existía atención desde las organizaciones de la sociedad civil.

En términos de información, aún no se cuenta con datos sistemáticos respecto de los cambios e impacto en la vida de las mujeres que consultan a los servicios de Inmujeres. Los procedimientos para obtener esta información deben adecuarse a la rigurosidad de un relevamiento para medir impacto, sin que ello implique la intromisión en la vida privada de las mujeres o revictimización de quienes atravesaron un proceso de violencia. Estos procesos en la mayoría de los casos implican rupturas de vínculos afectivos fuertes y cambios en las redes sociales de apoyo.

Se considera necesario y de suma utilidad un relevamiento para conocer mejor la dimensión de la intervención que se hace a través del trabajo de los servicios siempre que ésta sea acorde a las

Consideraciones finales

Consideraciones finales

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) desde su propia creación realizó una fuerte apuesta por tener una gestión profesional de los programas sociales que implementa. Una de las iniciativas que puede señalarse en este sentido es la creación de un área específica encargada de la evaluación y el monitoreo de los programas sociales. La misión de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) -propuesta por la ley de creación del MIDES[1]- es la de realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales implementados por el Ministerio y de las restantes políticas y programas nacionales sin perjuicio de las competencias de otros organismos en la materia.

Para estos cometidos el MIDES ha instalado en esta dirección las capacidades técnicas apropiadas para relevar, organizar, sistematizar y analizar información que posibilite la validación, reformulación o reconsideración de los programas sociales tanto en aspectos que hacen a su diseño como a su implementación.

Esta publicación sintetiza en un único documento parte los productos de la DINEM, así como de las secretarías técnicas de los Institutos del MIDES (Área de Seguimiento y Evaluación de Infamilia; Sistema de información de género de Inmujeres; Unidad de estudios y análisis de juventud del INJU), permitiendo una mirada ordenada y sintética del quehacer del MIDES en términos de programas sociales.

Por una parte, se da cuenta de manera transversal del estado de situación de los programas del Ministerio a efectos de aportar en distintos niveles a la discusión sobre el diseño, la implementación, y los resultados de los mismos.

Por otra parte, se describen aspectos de las acciones/programas que desarrolla el Ministerio presentando algunas discusiones o consideraciones que se desarrollan en torno a los mismos, de modo de realizar una rendición de cuentas pública a la ciudadanía. Asimismo, conviene destacar algunos lineamientos orientadores en las acciones de seguimiento y evaluación que desde la Dirección de Evaluación y Monitoreo se han definido en el trabajo con los programas y que explican algunas características del mismo.

La primera, el seguimiento, monitoreo y evaluación se concibe como instancia autónoma de la implementación de los programas pero esencialmente vinculada a la misma en la medida que tiene como criterios orientadores que sus definiciones y productos sean útiles, utilizables y pertinentes. Esto lleva a una fuerte valoración del carácter político de la evaluación, que implica hacer énfasis en las instancias de seguimiento y monitoreo, en las evaluaciones de carácter intermedio, de procesos, y con fuerte contenido cualitativo.[2]

1. Ley 17866 del 21 de marzo de 2005.

2. Sin que esto suponga abandonar las clásicas evaluaciones sumativas o finales, o con fuerte carácter cuantitativo o incluso de impacto.

La segunda, las evaluaciones se realizan en un marco de independencia técnica y acorde a estándares, de validación interna y externa, que aseguren validez y confiabilidad en las conclusiones.

Habiendo dado cuenta de veintiún programas implementados directamente por el Ministerio de Desarrollo Social o cogestionados en algún grado por el mismo, retomaremos –a modo de cierre- algunas consideraciones que se han realizado en los capítulos anteriores. Estas consideraciones se agruparán en torno a dos grandes ejes.

El primero, referido al diseño de los programas, fortalezas y debilidades, consideraciones y líneas de trabajo desarrolladas por el MIDES a efectos de mejorar este aspecto.

El segundo, a los sistemas de construcción y gestión de información con que cuenta la gestión de cada programa, que se constituyen en los registros privilegiados para el monitoreo y seguimiento, y en parte de la evaluación de cada uno de éstos.

Asimismo, se presentarán brevemente las iniciativas que se desarrollan bien desde el MIDES o de las cuales el mismo es parte, para unificar los criterios de registro, potenciarlos y articularlos a efectos no sólo de mejorar la gestión de los programas o incluso de la matriz de protección social en general, sino también para promover el acceso a prestaciones de personas aún excluidas y aún vulneradas en sus derechos.

Diseño de programas

En el análisis realizado en este informe se han ido destacando diferentes problemáticas de distintos niveles en lo que hace al diseño de cada programa. Reconociendo el esfuerzo que desde los programas (tanto en sus referentes políticos como técnicos) se realiza con respecto a alcanzar un buen diagnóstico-diseño-implementación, y señalando que en algunos casos el mismo cuenta con una coherencia interna y con definiciones claras (teórica y operativamente), se debe aceptar que gran parte de los mismos muestra falencias en alguna de las dimensiones que repasaremos a continuación y en consecuencia limitan las potencialidades del programa en su implementación y en sus resultados.

- Ausencia de documentación oficial y actualizada con respecto a los programas.
- Debilidad en el diagnóstico del problema. Muchos de los programas no cuentan con un diagnóstico acabado del problema social al que quieren atender.
- Débil vínculo entre la intervención planificada y el impacto deseado. En ocasiones no se cuenta con una correcta fundamentación teórica y práctica que explicite claramente cómo las intervenciones definidas operarán sobre la población objetivo y su situación o problemática. De esta forma, se hace difícil comprender y medir cómo los programas contribuyen a un resultado dado.
- Falta de claridad en la definición de objetivos y ausencia de definiciones operacionalizables/medibles de productos esperados y metas.
- Ausencia de instrumentos de intervención y medición definidos. Escasa sistematización de herramientas para selección de la población objetivo, débiles protocolos de trabajo para la implementación.
- Focalización y cobertura. Problemas para acceder efectivamente a la población objetivo.

- Fragmentación entre los Programas MIDES. Se producen solapamientos en la cobertura y la intervención a causa de una baja articulación entre Programas.
- Déficit en la territorialización. Los programas, aunque actuando sobre el territorio, no siempre reflejan necesidades de los actores locales.

Esta categorización de las dificultades encontradas en término de diseño no es exhaustiva y tampoco se encuentra en todos y cada uno de los programas (aunque algunos son de particular relevancia), sino que existen diferentes situaciones donde se marcan gradientes en la construcción de cada una de estas dimensiones por parte de los programas presentados.

Asimismo, es de destacar que el MIDES se encuentra –en términos generales– en condiciones favorables para superar algunas limitaciones en este aspecto, al contar con una serie de dispositivos técnicos, a su propia interna, que problematizan e interpelan su accionar.

Este aspecto, el diseño de los programas sociales –o al menos algunas de las dimensiones que lo componen-, ha sido señalado sistemáticamente en las evaluaciones y seguimiento de los programas, no sólo en este informe sino en los que son específicos de cada programa. En consecuencia es uno de los aspectos más relevantes a considerar, particularmente lo que refiere a la indefinición o falta de precisión en la definición de la población objetivo o en su defecto de los instrumentos o herramientas desarrollados para identificar a la misma. Asimismo la definición de objetivos y metas es otro de los puntos débiles en la consideración general.

Otro de los aspectos señalados como déficit en algunos de los programas, son los problemas de focalización, es decir la inclusión o no en el programa de la población a la que se define como objetivo, a la vez que la exclusión o no de la población no objetivo del programa. Esta problemática si bien es más acuciante en las políticas de transferencias no contributivas, se encuentra presente en varios programas de carácter promocional tendientes a generar directamente capacidades específicas o transversales en sus beneficiarios. En este sentido los problemas de focalización no son un problema técnico sino de eficiencia y justicia.

De la mano de estas consideraciones el MIDES, por intermedio de su Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Dirección Nacional de Política Social (DNPS) y la Dirección general de Secretaría (DIGESE), ha tomado la iniciativa de elaborar un protocolo de diseño de programas sociales que representa una guía para el diseño de los mismos.

El mismo es un primer documento oficial validado técnica y políticamente, que permite que las definiciones de diseño de política, las definiciones presupuestales y los indicadores y estrategias de monitoreo y evaluación estén claramente especificadas.

Registro de información

El segundo gran eje de consideraciones refiere a los registros de información y datos que manejan los programas.

Como se ha señalado, la mayoría de los programas presenta algún tipo de deficiencia en lo que respecta a los registros con que cuenta de sus beneficiarios, de otros actores co-ejecutores de la política o incluso del manejo de los recursos asociados. Sin embargo, y más allá de las especificidades, estas consideraciones deben ser extendidas al conjunto del MIDES y no reducirlas al carácter particular de tal o cual programa.

La primera de las consideraciones generales, a nivel MIDES, debe señalar que no existe a la fecha un sistema de información y registro, sino que la dinámica de trabajo del ministerio ha llevado a que cada programa o intervención genere sus propios mecanismos de registro, lo que ha llevado consigo a una profunda heterogeneidad en el manejo de la información, algunas de gran calidad otras claramente deficientes.

Esta situación se enmarca en un contexto que permite entenderlo, donde primaron las urgencias que supone la implementación frente al desarrollo de un sistema de registro unificado y coherente, no desarrollo de capacidades suficientes a nivel del área informática del MIDES para este tipo de requerimientos, así como por el propio perfil de los referentes de cada programa donde o bien las capacidades para el manejo de bases de datos no eran las más adecuadas o en algunos casos se minimizaba la importancia de este tópico.

Como corolario de esta lógica de soluciones por "silo", es decir donde cada uno respondía al problema de manera independiente y de la manera que podía, se generó un modo de gestión de la información no unificado, parcial y no sistematizable, donde se recogía información redundante o incompleta y no pensada para ser compartida entre programas o instituciones

Actualmente el MIDES se ha propuesto construir un sistema de información que oficie de soporte común a los distintos programas sin que esto suponga renunciar a características específicas, superando de esta manera la fragmentación de registros, datos e información, la incompatibilidad de los mismos y su redundancia. Es así que ya desde el año 2010 se trabaja en el desarrollo de varios módulos en el marco de un Sistema Integrado de Información del MIDES.

Dicho sistema pretende mejorar las formas de registro actuales de forma de cumplir con su cometido de articulación de políticas y de asegurar el goce pleno de derechos de los ciudadanos, y en particular de los más vulnerables y vulnerados

Así como se identificaron diferentes etapas en lo referente al diseño de los programas, la gestión de la información también supone distintos estadios, donde el registro inicial y las características del mismo son esenciales para el adecuado acceso a los programas de las poblaciones a las que ellos van dirigidos y donde la permanente y correcta actualización de la información relevante permite asegurar y mantener una correcta focalización de los programas

Como se señalaba en el capítulo correspondiente y considerando la base informacional del programa Asignaciones familiares, en su modalidad Plan de Equidad, como el registro más importante de población en situación/condición de vulnerabilidad socioeconómica en lo que hace al número de registros y la exhaustividad de la información contenida en los mismos, es de vital importancia asegurar la confiabilidad y actualización de la misma. No solo por lo que ésta implica al programa como tal sino porque crecientemente sus datos y su instrumento de selección (ICC)

se utilizan como criterio para actualizar prestaciones o bien para el acceso a nuevos programas sociales focalizados

En síntesis, como se observa en relación a los dos ejes sobre los cuales se realizaron estas consideraciones, tanto las reflexiones con respecto al diseño de los programas (entendiéndolo en un sentido amplio, desde la concepción hasta la implementación) como a los sistemas de registro e información (también entendidos ampliamente, no de manera estática sino dinámica) buscan ser un aporte y orientación hacia la construcción de programas sociales con condiciones básicas adecuadas para dar cuenta de los mismos en términos de resultados e impacto en los beneficiarios. Asimismo, se entiende que potenciar el diseño de los programas mejora la implementación de los mismos, así como avanzar hacia sistemas de información unificados y transversales mejorará la eficiencia en términos de gestión a la vez que generará sinergias y externalidades positivas en la articulación entre distintos programas.

Si bien a lo largo del presente informe se realizaron consideraciones de distinta índole; la selección de estas dos (diseño de programas y sistema de registro de información) busca hacer foco en limitaciones de los programas que debilitan la posibilidad de seguimiento, monitoreo y evaluación, así como en la propia articulación de los mismos, e incluso en su gestión e implementación. Futuras ediciones de este informe harán foco en otros ejes de consideraciones.

En el entendido de haber aportado al conocimiento del accionar del MIDES, a la transparencia de las acciones de política y a la mejora de las mismas es que se elaboró el presente informe. Con estas mismas intenciones, pero haciendo foco en distintos ejes temáticos, se propone la continuidad y periodicidad de esta línea editorial.

Referencias bibliográficas

Alves, G., R. Arim, G. Salas and A. Vigorito. Desigualdad salarial en Uruguay, 1981-2007. Una descomposición de su evolución en efecto precio y composición. DT 05/09. Instituto de Economía. 2009, Montevideo.

Amarante, V.; De Melo, G; Vigorito, A. Metodología para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de asignaciones familiares. Convenio UDELAR – MIDES. 2008, Montevideo.

ANEP - CODICEN (2005b) Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay. ANEP. 2003, Montevideo.

ANEP - CODICEN (2005b) Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay. ANEP. Montevideo.

ANEP - CODICEN (2007d) Uruguay en PISA 2006. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. ANEP. 2006, Montevideo.

ANEP - CODICEN (2007d) Uruguay en PISA. Primeros resultados de Ciencia, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes. ANEP. 2006, Montevideo.

ANEP - CODICEN. Programa PISA Uruguay -Resumen Ejecutivo-. Ciclo 2009. 2010. Montevideo

ANEP - MIDES. Programa de Maestros Comunitarios. Otra forma de hacer escuela. Consejo de Educación Inicial y Primaria. Coordinación Técnica del Programa Infamilla del C.E.I.P. 2010, Montevideo.

Arim, R., and G. Zoppolo. Remuneraciones relativas y desigualdad en el mercado de trabajo. Uruguay: 1986- 1999. 2000.

Banco Mundial. Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar. S/f, Montevideo.

BCU.UNDP. Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano. PNUD. 2009, Montevideo

BPS. Boletín Estadístico. 2010, Montevideo

Bucheli, M., and M. Furtado. La contribución de las distintas fuentes de ingreso a la evolución de la desigualdad en el Uruguay urbano 1986-1997. 2000.

CEPAL - ILPES. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. 2005, Santiago de Chile.

CEPAL Panorama Social de América Latina 2007. CEPAL. 2008, Santiago de Chile.

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

ENIA. Cuadernos de la ENIA - Políticas Educativas, Santiago Cardozo. 2008, Montevideo.

FOCEM. Presentación para el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR. Consultado en:http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=2152&site=1&channel=mides

Grafe, F; Oddone, G. Informe de diagnóstico institucional y propuesta de programa de cooperación técnica. Fortalecimiento institucional. MIDES. 2008, Montevideo.

INDES; INAP; NMFA; BID. Evaluación para el Desarrollo Social: Aportes para un debate abierto en América Latina. 2006, Guatemala.

INE. Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 2009, Montevideo

MEC (2010) Anuario Estadístico de la Educación. MEC. 2009, Montevideo.

MIDES - CODICEN, CES El Programa de Aulas Comunitarias en la fase fundacional: miradas complementarias. 2008, Montevideo.

MIDES - DINEM. Tercer Informe de Monitoreo del PANES. 2007, Montevideo

MIDES - DINEM. Informe final de Evaluación del programa Uruguay Integra, 2009. (En prensa). Montevideo.

MIDES - DINEM. Informe final de Evaluación del programa Uruguay Trabaja, 2009. (En prensa). Montevideo.

MIDES - DINEM. Informe preliminar de resultados del primer conteo y censo de personas en situación de calle y refugios de Montevideo. 2006, Montevideo.

MIDES - Infamilia Espacios Puente. Acreditación escolar e inserción a la Educación Media. 2008, Montevideo

MIDES. Memoria 2006. 2007, Montevideo

Oficina de CEPAL de Montevideo. Vigorito, A. Una descomposición de la desigualdad de ingresos por trabajo en Uruguay. 1986-1996. In. IX Jornadas Anuales de Economía. . 1999, Montevideo.

OIT. Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y Propuestas de Reforma. 2007, Chile.

OPP - AGEV; MIDES - DINEM. Reporte Social 2009. Principales características del Uruguay Social. 2009, Montevideo.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano en Uruguay. 2005. PNUD. 2005, Montevideo.

PUC. Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay s/f.

Rodríguez, N. Encuesta para Maestros sobre la Adaptación del niño a la institución escolar. S/f, Montevideo.

Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales. De la Emergencia a la Equidad. 2009, Montevideo.