

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN**

**TRABAJO MONOGRÁFICO PARA OBTENER EL TÍTULO DE
CONTADOR PÚBLICO**

**GERENCIA SOCIAL:
PROGRAMAS SOCIALES Y EL APOORTE DE SUS HERRAMIENTAS DE
ANÁLISIS
Aplicación al programa Uruguay Integra**

**BEATRIZ CAYRÚS
LORENA LUNGO**

**TUTORA: Ec. María Noel Sanguinetti
COORDINADORA: Cra. Sara Gerpe**

**Montevideo
URUGUAY
2011**



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Monografía:

Título

.....
.....

Autor

.....

Tutor

.....

Carrera

.....

Cátedra

.....

Puntaje

.....

Tribunal

Profesor..... (nombre y firma).

Profesor..... (nombre y firma).

Profesor..... (nombre y firma).

FECHA.....

AGRADECIMIENTOS

A María por su dedicación y apoyo constante.

A todos los entrevistados que dispusieron de su tiempo para brindarnos la valiosa información que hizo posible este trabajo.

A mi familia por su apoyo incondicional en toda mi carrera. A Daniel por siempre contar contigo. Y a mi compañera de monografía. Beatriz.

A mí querida familia, especialmente a mis padres, hermano y mi sobrinito Santi por el apoyo permanente e incondicional. A Beatriz por acompañarme en este trabajo. Lorena.

A nuestro ángel de la guarda que nos iluminó el camino.

RESUMEN

La Gerencia Social surge recientemente como una opción para la mejora en la gestión y alcance de resultados en los programas sociales.

Este trabajo de investigación monográfico tiene como objetivo construir un modelo de gestión de programas sociales orientados a resultados y a la medición de su aplicabilidad en un caso particular, el programa Uruguay Integra del Ministerio de Desarrollo Social. Se realizó un relevamiento y sistematización de información sobre la temática, para identificar una serie de dimensiones de análisis. Asimismo se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados, posteriormente se desarrollo una matriz de análisis para la elaboración y validación del modelo de Gestión.

Uruguay Integra tiene entre sus objetivos la promoción de la inclusión de la población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, mediante el fortalecimiento de sus capacidades. Es un programa que presenta características positivas que permitirían la aplicación de una Gestión Orientada a Resultados.

DESCRIPTORES

Gerencia Social. Gestión por Resultados. Políticas Sociales. Políticas Públicas. Articulación. Integralidad. Enfoque de Derechos. Participación Ciudadana. Evaluación. Descentralización. Seguimiento. Planificación Estratégica.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	I
TABLA DE CONTENIDO	II
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	1
1.1 INTRODUCCIÓN	1
1.2 PREGUNTA INICIAL	1
1.3 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	1
1.4 OBJETIVOS	2
1.4.1 Objetivo General	2
1.4.2 Objetivos Específicos	2
1.5 MOTIVACIÓN	2
CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA	4
2.1 INTRODUCCIÓN	4
2.2 HERRAMIENTAS UTILIZADAS	4
CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO	12
3.1 INTRODUCCIÓN	12
3.2 GERENCIA SOCIAL	12
3.2.1 Introducción	12
3.2.2 Cambios en el paradigma de las ciencias gerenciales	12
3.2.3 La Gerencia Social, una gerencia diferente	15
3.2.4 Definiciones de Gerencia Social	16
3.2.5 El campo de la Gerencia Social	16
3.2.6 La “gerencia” en la Gerencia Social	17
3.2.7 Seis desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos	17

3.2.8 ¿Qué tipo de gerentes?	18
3.2.9 Problemas estratégicos en Gerencia Social	19
3.2.10 Participación y gestión pública	21
3.2.11 Herramientas de la Gerencia Social	23
3.3 GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	33
3.3.1 ¿Qué significa la Gestión por Resultados?	33
3.3.2 Aspectos conceptuales básicos	34
3.3.3 Antecedentes internacionales	36
3.3.4 Productos esperados	37
3.3.5 Presupuesto y Gestión por Resultados	39
3.3.6 Indicadores de gestión	42
3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS	47
3.4.1 Introducción	47
3.4.2 Definición de los problemas públicos	49
3.4.3 Formulación de las Políticas Públicas	49
3.4.4 Implantación de las Políticas Públicas	49
3.4.5 Fase de evaluación	50
3.4.6 Evaluación de políticas y programas públicos	50
3.4.7 Elementos clave para la práctica de la evaluación	52
3.4.8 Tipos de evaluación	54
3.4.9 Metodología de la evaluación	58
3.5 POLÍTICAS SOCIALES	71
3.5.1 Introducción	71
3.5.2 Algunas definiciones claves	72
3.5.3 Debate y perspectivas teóricas	73
3.5.4 Principales ejes de debate sobre las Políticas Sociales	74

3.5.5 Políticas Sociales en Uruguay	75
CAPÍTULO 4: ANTECEDENTES	76
4.1 INTRODUCCIÓN	76
4.2 CUADRO COMPARATIVO	76
CAPÍTULO 5: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL- PROGRAMA URUGUAY INTEGRA	82
5.1 MIDES	82
5.2 PROGRAMA URUGUAY INTEGRA	83
5.2.1 Marco conceptual	86
5.2.2 Consideraciones metodológicas e instrumentales	87
5.2.3 La articulación interinstitucional	90
5.2.4 Supervisión	90
5.2.5 Diseño de evaluación y seguimiento	91
5.2.6 Consideraciones finales	93
CAPÍTULO 6: MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO	96
6.1 INTRODUCCIÓN	96
6.2 ¿QUÉ TIENE QUE TENER UN MODELO DE GESTIÓN ORIENTADO A RESULTADOS?	96
6.2.1 Dimensiones de la Gestión Orientada a Resultados	97
6.2.2 Componentes claves de la Gestión Orientada a Resultados	99
6.3 PRIMER MODELO DE GESTIÓN TEÓRICO	100
6.4 SEGUNDO MODELO DE GESTIÓN – ENTREVISTAS	106
6.5 TERCER MODELO DE GESTIÓN ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	122
6.6 MODELO DE GPR APLICADO AL PROGRAMA URUGUAY INTEGRA	141

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	153
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	156
ANEXO I: ENTREVISTAS	159
ANEXO 2: LEY Y DECRETO DE CREACIÓN DEL MIDES	204

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo refiere a la definición del problema de estudio, en el mismo se plantea la pregunta inicial, la justificación, los principales objetivos y la motivación.

1.2 PREGUNTA INICIAL

¿Qué implica un modelo de gestión orientado a resultados, enfatizando la importancia de la del seguimiento y la evaluación?

1.3 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La Gerencia Social se desarrolla como un área del conocimiento reciente que cobra importancia en el contexto regional y en particular en nuestro país. Surge como una opción para la mejora en la gestión y alcance de resultados en los programas sociales, brindando herramientas para la medición de los mismos.

Las dificultades para la implantación del seguimiento y evaluación de los programas sociales impiden ver el alcance de los impactos y resultados de los mismos.

La importancia y dificultad de implementación de los programas sociales requiere de herramientas de gestión adecuadas y profesionalización de quienes lideran y ejecutan los mismos.

La elección de este tema encuentra su justificación en la prioridad de la temática social en la agenda del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, en ámbitos académicos, de gestión, en la sociedad civil y en los esfuerzos destinados para la visualización de resultados.

La Gestión por Resultados abarca diferentes disciplinas y quienes trabajan en el área social, como en áreas gerenciales, tienen un importante desafío en la identificación y desarrollo de las herramientas en estos temas.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo General

El objetivo de este trabajo de investigación monográfico es contribuir al desarrollo de un modelo de gestión de programas sociales orientados a resultados y a la medición de su aplicabilidad en la realidad nacional.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Sistematizar la producción de conocimiento y práctica en Gerencia Social existente y las dificultades para el logro de resultados.
- Identificar las herramientas claves para la adecuada gerencia de un programa social.
- Proponer los lineamientos fundamentales para elaborar un modelo de gestión de programas sociales orientado a resultados.
- Analizar la propuesta de modelo de gestión orientado a resultados en el marco del programa Uruguay Integra del Ministerio de Desarrollo Social.(MIDES)
- Elaborar conclusiones y recomendaciones.

1.5 MOTIVACIÓN

Esta investigación está motivada en la visualización del rol del Contador dentro de los programas sociales, pero no en su rol tradicional contable, sino haciendo hincapié en su participación dentro de equipos multidisciplinarios de dichos programas.

Debido a su formación el Contador es un gestor por naturaleza, pero generalmente dentro de los programas sociales se le enmarca en los roles administrativos contables, sin ser tomadas en cuenta sus capacidades como posible gerente social.

La capacidad de planificación, presupuestación, gestión de los recursos humanos y otras propias de la carrera de Contador Público, le hacen contar con las características necesarias

para llevar adelante una buena gestión orientada a resultados de un programa social, como parte de un equipo multidisciplinario.

Por otra parte en el contexto político de Uruguay a partir de 2005 se priorizaron las temáticas sociales por el gobierno, lo cual llevó también el tema a la esfera pública, especialmente a los medios de comunicación, siendo recurrente las críticas sobre la efectividad de las Políticas Sociales. Por ejemplo los programas relacionados al Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), como el Ingreso Ciudadano.

La Gerencia Social se presenta como una forma de planificar, evaluar y ejecutar los programas sociales, logrando visualizar de forma clara los resultados de los mismos, positivos o negativos, esta investigación está motivada también en analizar un ejemplo concreto de un programa social, Uruguay Integra del MIDES. La selección de este programa se dio por la facilidad de acceso a la información, la temática socioeducativa del programa y las evaluaciones aplicadas al mismo desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.

CAPÍTULO 2: METODOLOGÍA

2.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo detalla la metodología, es decir, los pasos necesarios para el logro de los objetivos de esta monografía. El relevamiento de información, sistematización, identificación de dimensiones, realización y análisis de entrevistas, matriz de análisis, elaboración y validación del modelo de Gestión.

2.2 HERRAMIENTAS UTILIZADAS

(1) Relevamiento de información

A fin de alcanzar los objetivos planteados se lleva a cabo un análisis de la bibliografía, de las elaboraciones conceptuales y desde la experiencia existente sobre la temática, para elaborar el marco contextual de la investigación.

(2) Sistematización

Se relevan documentos y estudios, donde se analizan resultados en materia de políticas públicas y políticas sociales, evaluaciones realizadas, herramientas de gestión, su medición y su aplicabilidad.

Asimismo se compara el programa Construyendo Rutas de Salida, antecedente del programa Uruguay Integra, con otros similares de Argentina (Jefes y Jefas de Hogar) y Chile (Chile Solidario, Programa Puente), se realiza un análisis del contexto económico, político y social, los antecedentes, los objetivos, las fuentes de financiamiento, el seguimiento y evaluación.

(3) Identificación de dimensiones

Se propone un modelo de Gestión Orientada a Resultados en base a dimensiones de análisis que surgen del relevamiento y sistematización de la información.

Las dimensiones que se identifican son propuestas que surgen desde este trabajo monográfico, lo que no impide que desde otras visiones y análisis se consideren otras dimensiones.

(4) Análisis de Entrevistas

Se realizan entrevistas en profundidad a informantes calificados del área política, académica y técnica. Los criterios de selección de estas personas es que estén ligados a la temática o relacionados con el Ministerio de Desarrollo Social y específicamente con el programa Uruguay Integra (UI). El objetivo de estas entrevistas es analizar la Gestión por Resultados de forma general y además específicamente el programa UI, la gestión del mismo, las herramientas que utiliza, los resultados obtenidos y los aprendizajes acumulados.

La entrevista en profundidad es una herramienta que posibilita recabar información directamente de actores calificados, para esta investigación se utilizan entrevistas semiestructuradas, lo que permite obtener no solo la información técnica, sino la experiencia de los entrevistados y su visión de la temática.

Perfiles de los Entrevistados:

Perfil Político

- **Ana Vignoli:** Asistente Social, Ministra de Desarrollo Social período 2010-2015, la opinión de la más alta jerarquía actual del Ministerio de Desarrollo Social es imprescindible para este trabajo, a fin de conocer su visión de lo que implica la gestión orientada a resultados hoy en el Ministerio.
- **Andrés Scagliola:** Politólogo, Director Nacional de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social período 2010-2015, su aporte a la temática es interesante no sólo por su rol actual dentro del Ministerio, el cual incluye también la coordinación del Consejo Nacional de Políticas Sociales, sino que su formación y trabajo previo en el área de derechos humanos del Ministerio de Educación Cultura orientan su accionar a posicionar la perspectiva de derechos no sólo en la puesta en práctica de las Políticas Sociales, sino en su diseño, seguimiento y evaluación.
- **Marina Arismendi:** Maestra, Senadora del Frente Amplio (1995-2005), relacionada a la actividad sindical. Primera Ministra de Desarrollo Social en Uruguay, período 2005 – 2010, llevó adelante, junto al gabinete ministerial y el personal del Ministerio, la fundación del MIDES y la ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), asimismo la coordinación del Gabinete Social, creado a la par

del MIDES y las políticas ejecutadas desde este organismo y su brazo político-técnico, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, desde donde se impulsó el Plan de Equidad y otras políticas sociales innovadoras en el país. Su aporte a este trabajo es necesario por su visión, no sólo de lo que fueron los primeros cinco años del MIDES, sino por cómo ve hoy, alejada del cargo y de la vida política del país, el rol de ese Ministerio y los resultados logrados.

Perfil Académico

- **Carmen Midaglia:** Dra. en Ciencia Política, referente del tema Políticas Públicas, está y estuvo muy relacionada al MIDES como asesora y aportó al trabajo monográfico una visión contemporánea de la Gerencia Social y de la Gestión por Resultados a nivel local e internacional de una manera muy objetiva y autocrítica.

- **Christian Mirza:** Asistente Social, Docente Grado 4. Actualmente es el Director del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, durante el período 2005-2010 fue el Director Nacional de Políticas Sociales y presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en ese mismo período. Su aporte a este trabajo se da más desde su rol académico, dado su gran conocimiento de las políticas sociales, su visión global del tema y sus críticas hacia la Gestión Orientada a Resultados.

Perfil de Gestión

- **Rosa de León:** Asistente Social, actual Directora del programa Uruguay Integra del Ministerio de Desarrollo Social, es una gestora por excelencia y conoce el programa desde sus inicios, cuando se denominaba Construyendo Rutas de Salida, antecedente de Uruguay Integra. Tiene un amplio conocimiento de hacia dónde deben ir los programas sociales y como debe realizarse la articulación con los demás organismos, siempre está innovando y tendiendo redes. Paralelamente, se desempeña como Coordinadora de la Unidad Técnica Central, creada con el objeto de fortalecer el proceso de descentralización del MIDES.

- **Martín Moreno:** Licenciado en Sociología, Director de la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, su aporte era fundamental, para explicar la forma de evaluación, seguimiento y monitoreo que tiene el MIDES, tanto a los niveles macro, como a los niveles más micro del programa Uruguay Integra y de su antecesor Construyendo Rutas de Salida.

- **Selva Braselli:** Socio analista, co-creadora del programa Uruguay Integra, ex Directora General de Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, los cuales conoce muy bien. Su principal aporte fue la mirada que brindó de la pobreza y de la exclusión. Esta mirada permitió entender más en profundidad como se sienten las personas que participan de los programas sociales, en éste caso de Uruguay Integra y porque es tan importante que participen en los mismos.

Las entrevistas se realizan sobre la siguiente pauta, clasificándolas según el perfil político, académico y de gestión de cada uno de los entrevistados.

Perfil Político

Ana Vignoli:

1. ¿Qué entiende por gestión orientada a resultados?
2. ¿Cómo ha sido la experiencia en el MIDES en cuanto a la gestión por resultados?
3. ¿Considera que el MIDES sigue estigmatizado como el Ministerio de los pobres?
4. ¿Cómo ve las políticas sociales dentro de las políticas públicas?
5. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Andrés Scagliola:

1. ¿Qué entiende por gestión por resultados?
2. ¿Cómo ve hoy las políticas sociales dentro de las políticas públicas?
3. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Marina Arismendi:

1. ¿Qué entiende por gestión por resultados?
2. ¿Cuáles son los elementos claves que se deben incorporar en una gestión por resultados?
3. ¿Por qué se pensó en un programa socioeducativo como Uruguay Integra?
4. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Perfil Académico

Carmen Midaglia

1. ¿Qué entiende por Gestión por Resultados?
2. ¿Cuáles son los elementos claves que se incorporan en una Gestión orientada a Resultados?
3. ¿Qué implica una Gerencia Orientada a Resultados de un programa público social?
¿Cuáles son los elementos claves que tiene que tener?
4. ¿Cuáles considera que son las diferencias entre la nueva gerencia pública y la gobernanza pública?
5. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Christian Mirza:

1. ¿Qué entiende por Gerencia Social?
2. ¿Cómo ve la articulación entre la Universidad y los programas del MIDES?
3. ¿Cómo surge el programa Uruguay Integra?
4. ¿Qué queda por hacer en políticas sociales?
5. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Uruguay Integra?
6. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Perfil de Gestión

Rosa de León:

1. ¿Cómo surge Construyendo Rutas de Salida, antecedente del programa Uruguay Integra?
¿Cómo se identifica la necesidad del programa, su razón de existir?
2. ¿Está de acuerdo con las contraprestaciones?
3. ¿Por qué se pensó en un programa socioeducativo?
4. ¿A qué sector de la población está dirigido el programa, población objetivo, destinatarios? ¿Existe distinción de género?
5. ¿Cómo se articulan los lineamientos estratégicos del MIDES con los ejes de intervención del programa Uruguay Integra?
6. ¿Se han buscado nuevos mecanismos que faciliten la convocatoria y la permanencia de los participantes en el programa? ¿Cuáles son los elementos de ajuste en el diseño del programa Uruguay Integra?
7. ¿Qué impacto tuvo el programa, se pudieron medir los resultados? ¿Cuáles fueron las herramientas y sistemas de seguimiento y evaluación de resultados e impactos utilizados? ¿Cómo intervienen los protagonistas en las evaluaciones?
8. ¿Cuál es la duración de los proyectos? ¿Por qué son de ocho meses, se realizó un estudio previo?
9. ¿Cuáles son los dispositivos de gestión del programa?
10. ¿Cuáles son los beneficios de la articulación con otros organismos?
11. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Uruguay Integra?
12. ¿En qué etapa del programa se realizaron las evaluaciones, se trabaja como un proceso continuo?

Martín Moreno:

1. ¿Por qué surgió la necesidad de crear una Dirección de Evaluación y Monitoreo?
2. ¿Cuándo se empezaron a evaluar los programas en el MIDES?
3. ¿Existe disposición por parte de los programas del MIDES a ser evaluados por la DINEM?
4. ¿Cómo contribuye la evaluación en la Gestión por Resultados, por qué evaluar los programas?
5. ¿Qué técnicas de evaluación se implementan en el programa Uruguay Integra?
6. ¿Se realiza una evaluación ex ante, intermedia, ex post?

7. ¿Cuáles son las dificultades para evaluar el programa? ¿Cómo se mide los aspectos más subjetivos?
8. ¿Cómo han tomado los programas las recomendaciones de la DINEM?
9. ¿Cómo impactó en resultados el programa Uruguay Integra?

Selva Braselli:

1. ¿Cómo surge el programa Construyendo Rutas de Salida?
2. ¿Por qué apostaron a un programa socioeducativo?
3. ¿Considera que el programa CRS duró poco tiempo?
4. ¿Por qué se pensaba en una instancia grupal y no en una instancia familiar?
5. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Construyendo Rutas de Salida?
6. ¿Cuál es la población objetivo del programa?
7. ¿Estaba de acuerdo con la contraprestación para participar del programa?
8. ¿Cuánto pesa la intuición, o hay que basarse más en los diseños?
9. ¿Cómo evaluaban ustedes con Evaluación y Monitoreo?
10. ¿Cómo eran los mecanismos de convocatoria?
11. ¿Qué importancia le dan a la articulación con otros organismos?
12. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

(5) Elaboración del modelo

Como resultado del análisis de la información sistematizada se proponen una serie de dimensiones, sobre las cuales se construye el modelo de Gestión Orientada a Resultados, realizando un cruce entre la información obtenida de las entrevistas con estas dimensiones.

El cruce de información se realiza tomando en cuenta los perfiles de los entrevistados (político, académico y de gestión) y por las dimensiones que se definen.

La elaboración del modelo se realiza en tres etapas, una teórica en la cual se define las dimensiones y se justifica su inclusión en el modelo, en la otra etapa se identifican las dimensiones en la información que surge de las entrevistas y una tercera etapa en la que se realiza un análisis por perfil y se elaboran conclusiones generales por dimensión.

(6) Validación del modelo

Una vez elaborado el modelo de Gestión Orientado a Resultados, se valida el mismo aplicándolo al programa Uruguay Integra, a través de los datos obtenidos por medio del

relevamiento, sistematización y análisis de las entrevistas y la información que se recaba de éstas.

(7) Conclusiones y recomendaciones

Se elaboran conclusiones del marco conceptual de la investigación, de las entrevistas y del modelo de Gestión Orientado a Resultados, una vez aplicado al programa Uruguay Integra.

Las recomendaciones están orientadas a futuras líneas de investigación en la temática y aportes a la mejora de la gestión del programa Uruguay Integra.

CAPÍTULO 3: MARCO TEÓRICO

3.1 INTRODUCCIÓN

El presente capítulo refiere al marco conceptual de la Gerencia Social, de la Gestión Orientada a Resultados, de las Políticas Públicas y de las Políticas Sociales.

3.2 GERENCIA SOCIAL

3.2.1 Introducción

Durante las últimas décadas en América Latina, la gerencia de las políticas sociales —y quizás de toda política pública—ha sido juzgada a la luz del carácter crónico de los problemas de pobreza, desigualdad e inequidad, lo cual generó altos grados de desconfianza en los programas sociales y los resultados de estos. Es en este contexto que surge la exigencia de la ciudadanía por una mejor gerencia de las intervenciones que proponen mejorar las condiciones de vida de nuestra sociedad y facilitar la transición hacia un futuro mejor. Esta no sólo se relaciona con el uso más eficiente de los recursos públicos y la intervención más efectiva en la mejora de la calidad de vida y las oportunidades, sino también con más y mejores políticas y servicios públicos con un criterio de participación y rendición de cuentas ante la sociedad civil. (Mokate y Saavedra, 2006)

3.2.2 Cambios en el paradigma de las ciencias gerenciales

El nuevo enfoque de la gerencia en el ámbito empresarial transforma el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, e introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas. (Licha, 1999a)

Modernizar la gestión pública se ha vuelto un objetivo presente en buena parte de los programas de gobierno. Las vías que se han seguido para tratar de lograrlo han sido de dos tipos: implementar los lineamientos de la llamada nueva gestión pública y la creación de mecanismos de democratización de la acción pública estatal.

En la gestión pública concebida de forma tradicional el gobierno es un actor autosuficiente para el diseño e implementación de las políticas en cualquier campo.

La estructura organizacional es jerárquica y el control se ejerce desde los puestos ubicados en los niveles superiores hacia los inferiores. Por tanto, la rendición de cuentas siempre es ascendente, desde los puestos de los niveles inferiores hacia los superiores.

El aparato administrativo del Estado está desconectado de la sociedad y todo vínculo se da a través del sistema político, y no por acciones conjuntas con actores no gubernamentales. En una relación así, la burocracia queda dispensada de rendir cuentas de modo directo ante la sociedad, esta responsabilidad recae exclusivamente en los políticos, y el mecanismo único para que la sociedad los sancione son las elecciones. (Villarreal, 2009)

3.2.2.1 Nuevos enfoques de la gerencia pública

3.2.2.1.1 La Nueva Gerencia Pública (NGP)

Los aspectos más destacables de la nueva gestión pública se refieren a reformas organizacionales que se traducen en descentralización, desregulación, flexibilización, predominio de redes, más que de jerarquías, orientación al cliente, cumplimiento de estándares de calidad, enfoque a resultados más que a procedimientos y normas, la tendencia es a eliminar la uniformidad y estandarización de la administración tradicional, y se da una atención personalizada al público que es visto como cliente o consumidor. (Villarreal, 2009)

En la práctica ha significado cambios profundos en las estructuras, sistemas y prácticas de la gerencia pública, que no son meramente administrativos porque apuntan a modificar el gobierno mismo de lo público.

Podríamos decir que la NGP es un enfoque muy limitado de gestión pública, porque promueve un conjunto de valores y criterios de políticas muy circunscritos a los imperativos de reducción de costos y de "hacer más con menos", mediante una gerencia de mejor calidad y un diseño estructural diferente. De este modo, no promueve otros valores como equidad, sostenibilidad, ética y democracia participativa.

3.2.2.1.2 Gobernanza pública (GP)

Las críticas principales que desde el enfoque de gobernanza pública se plantean al NGP se refieren a su excesiva cercanía al mundo de las empresas privadas y a su enfoque

mecanicista e insensible a las exigencias que surgen de las especificidades de los procesos de gestión de las administraciones públicas, principalmente en el área de las políticas sociales.

Se producen intentos de elaboración de un nuevo paradigma centrado en el desarrollo de las capacidades de gobierno junto con una importante participación de los actores involucrados en la formación e implementación de las políticas públicas, la promoción de la organización de redes y una armonización de la gestión con el contexto económico y social.

Se trata de lograr una administración pública eficaz para promover el crecimiento y reducir la pobreza, mediante la formulación de políticas bien concebidas y la prestación de bienes y servicios básicos al menor costo posible.

El fortalecimiento de las instituciones para la elaboración de políticas constituye el elemento central del enfoque de GP. Tiene como fin lograr gobiernos eficaces, y se apoya en estrategias que acerquen el Estado a la sociedad, a fin que el Estado responda mejor a las demandas sociales.

El enfoque de GP apunta a mejorar la calidad de la gerencia pública, recurriendo a dos elementos estratégicos para lograr eficiencia y eficacia, como lo son el desarrollo de la capacidad técnica y gerencial de las administraciones públicas y la institucionalización de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y gestión de las políticas públicas, lo que obligaría a la creación de nuevas reglas del juego que pauten las relaciones de cooperación buscadas entre Estado y sociedad civil. (Licha, 1999a)

Uno de los aspectos de la modernización administrativa es la apertura de las estructuras gubernamentales tanto hacia el interior, para que quienes ocupan los puestos de los niveles inferiores también influyan en la gestión, como hacia el exterior, para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones sobre los servicios que utilizan.

Una buena gobernanza requiere del involucramiento del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. La puesta en práctica de la nueva gobernanza democrática conlleva, entre otros aspectos, la inclusión de la ciudadanía con mecanismos consultivos, cooperativos, de decisión o de evaluación.

Si la nueva gestión pública lo que pretende es incluir a los clientes en la evaluación de la calidad de los bienes y servicios ofrecidos, la gobernanza pública pretende la inclusión de la ciudadanía en la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas que sirvan como contrapeso a las acciones de los políticos y funcionarios. (Villarreal, 2009)

3.2.3 La Gerencia Social, una gerencia diferente

¿Qué tipo de gerencia es la apropiada para obtener eficiencia en procesos de diseños e implementación de políticas sociales y en la gestión concreta de programas sociales? Con frecuencia se ha intentado actuar en esta área replicando el “management privado” o modelos de gestión aplicados en otros campos del sector público. (Kliksberg, 1993)

Las condiciones fluctúan y varían permanentemente en gestión social. Las metas de los programas sociales son múltiples.

El estilo de gestión aplicado, el cómo, es tan fundamental como las metas. Puede como ha sucedido con frecuencia, cumplirse con las metas de entrega de productos o servicios, y haberse hecho a través de “procesos verticales”, de “arriba hacia abajo” que atentan contra el capital social comunitario, debilitando sus liderazgos naturales, creando conflictos con sus valores culturales y otros choques similares. (Kliksberg, 2010)

Correlaciones políticas y luchas por el poder en torno a los programas, dirigidas a influir en “quién recibe que” que producen modificaciones permanentes, problemas emergentes de la ejecución misma del programa que obligan a readaptaciones cotidianas, restricciones y potencialidades no detectadas, y difícilmente detectables de antemano, son algunas de las tantas expresiones de la “fluidez e impredecibilidad” que singularizan el campo.

¿Cómo impulsar programas sociales desde estructuras ministeriales hechas para operar con rigidez, criterios burocráticos y procedimientos fijos, cuando dichos programas exigen “lo opuesto”, flexibilidad, interpretación de la realidad, adaptación a hechos no previsibles?

Por otra parte, el nivel macro supone complejos problemas de coordinación interinstitucional al interior del Gobierno, entre Gobierno y comunidades, entre Gobierno y ONGs, entre ONGs y comunidades.

Estos y otros problemas ilustran una agenda gerencial social que es fuertemente específica. En América Latina se observan serias dificultades para trabajar a partir de la especificidad.

La tendencia internacional en cambio, acentúa que las soluciones más exitosas se hayan vinculadas a captar la especificidad gerencial de lo social, trabajar sobre la misma, elaborar teniendo en cuenta la ciencia gerencial global pero apoyándose en ella para crear innovativamente respuestas propias para gerencia social, prestar la máxima atención a la vasta experiencia existente en gestión social tratando de aprender de ella.

El tema de la lucha contra la pobreza no se resuelve, de ningún modo, en el nivel exclusivamente gerencial ni organizacional. Tiene que ver con la política económica, con la

política social, con un conjunto de factores que juegan en nuestras sociedades. (Kliksberg, 1993)

3.2.4 Definiciones de Gerencia Social

La gerencia social es esencialmente la gerencia del cambio. Como tal, es eminentemente participativa y está significativamente orientada al aprendizaje organizacional y a la creación de visiones comprensivas y respuestas innovadoras a los problemas y desafíos inherentes al diseño e implementación de políticas sociales eficientes, equitativas y democráticas. (Licha, 1999b)

La gerencia social, abarca los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, en forma integral y universal. La gerencia social puede ser definida como un campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que contribuye al desarrollo de los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social. Se trata de un enfoque flexible y experimental, que adopta una visión holística y transformadora de la realidad social. (Licha, 2009)

3.2.5 El campo de la Gerencia Social

El campo de la gerencia social no es nuevo, hace referencia a un espacio de discusión e investigación dedicado a la exploración de preguntas prácticas. Las preguntas prácticas exploradas por la gerencia social se relacionan con el ¿qué hacer? y ¿cómo hacer? para enfrentar los desafíos asociados con el buen desempeño de un “sistema” que propone promover el desarrollo social de manera eficaz, eficiente, equitativa y sostenible en espacios democráticos. El campo genera argumentos relativos a la mejor manera de orientar y desempeñar las tareas de gerencia para el desarrollo social con el fin de generar valor público.

Todas las reflexiones sobre la gerencia social coinciden en caracterizarla como una práctica altamente estratégica, enfocada específicamente en el logro de transformaciones sociales.

Se propone la gerencia social como campo de conocimiento que se halla en la intersección de tres campos: el campo de desarrollo social, el de la política pública y el campo de la

gerencia pública. De la combinación de los tres campos surge la naturaleza interdisciplinaria de la Gerencia Social. (Mokate y Saavedra, 2006)

3.2.6 La “gerencia” en la Gerencia Social

La ‘gerencia’ dentro de la gerencia social incluye procesos técnicos de diagnóstico, planeación, programación y diseño e incorpora procesos relacionales y políticos de diálogo, movilización de apoyo, deliberación, generación de consensos y toma de decisiones. Incluye pero no se limita a la implementación de estrategias y sus correspondientes acciones programáticas, la generación de información relevante, la retroalimentación, los ajustes y el posible rediseño. Consiste en un enfoque integral que articula los diversos procesos entre sí, asociando a cada uno su razón de ser: la creación de valor.

Ésta, a su vez, retoma la idea de que la gerencia es un proceso que implica asumir y cumplir responsabilidades con respecto al desempeño de un sistema. En este caso, se trata de un ‘sistema’ que contempla el entorno social, el entorno organizacional, los recursos físicos, financieros, humanos, organizacionales y políticos y los procesos que interactúan e interrelacionan hacia determinados fines.

La gerencia social no es un campo restringido a quienes detentan la autoridad formal dentro de las organizaciones, sino que compromete a toda la organización en su conjunto. Los roles y responsabilidades pueden variar entre diversos individuos según su responsabilidad y autoridad dentro de la organización. Pero, la gerencia social imprime a la organización la visión y el compromiso que podrían afectar la forma de actuar de todo su equipo. Los argumentos del campo de la gerencia social pueden aportar aprendizajes valiosos para los diversos niveles de responsabilidad. (Mokate y Saavedra, 2006)

3.2.7 Seis desafíos de la gerencia en los ámbitos públicos

La gestión pública no es igual a la administración de empresas. El propósito aquí consiste en explorar los desafíos que surgen de la diferencia entre los esfuerzos gerenciales de producir valor público en la complejidad de los ámbitos públicos y los que se dirigen a la creación de valor privado.

Desafío 1 (*Metas múltiples y ambiguas*): El objetivo final de las organizaciones que promueven el desarrollo social en los ámbitos públicos radica en **crear valor público**. Para

crearlos, estas organizaciones gestionan iniciativas para lograr cambios entre sus poblaciones objetivo y además enfocan esfuerzos para asegurar que haya financiamiento suficiente y para promover la sobrevivencia de la organización.

Desafío 2 (*Origen y asignación de recursos*): Los recursos públicos -limitados o escasos frente a las necesidades y deseos públicos- son asignados por **procesos políticos** que determinan las prioridades.

Desafío 3 (*Legitimidad para actuar*): Los ciudadanos tienen voz determinante sobre lo que genera valor público y lo que se debe priorizar. Estas elecciones se expresan a través de procesos de deliberación y representación política. Por ello, las organizaciones que proponen la generación de valor público responden a **varios mandantes**.

Desafío 4 (*Interacción con individuos y comunidades*): Quienes ejercen la gerencia social interactúan con individuos y comunidades, desempeñando múltiples papeles en su relación de intercambio con las organizaciones públicas. Por lo tanto, el ejercicio de la gerencia social conlleva la gestión de servicios pertinentes y de calidad para los **clientes, beneficiarios y obligados**. A su vez, requiere de información, respuesta, rendición de cuenta y trato **a todos** con el respeto correspondiente a su carácter de **ciudadanos**.

Desafío 5 (*Alcance de la gestión: micro, meso y macro*): El alcance de la gerencia social está compuesto por el carácter de coordinación de las **redes interorganizacionales** (macro y meso-gestión), y también por el **proceso organizacional** interno que se denominará micro gestión.

Desafío 6 (*Dificultades para verificar la creación de valor público*): Los beneficios generados a través del ejercicio de la gerencia social no deben entenderse como la entrega de **productos** y servicios únicamente, sino como los **impactos** de esos productos y la calidad de los **procesos** que conducen a su entrega y su uso adecuado. (Mokate y Saavedra, 2006)

3.2.8 ¿Qué tipo de gerentes?

¿Qué estilo gerencial puede ser el apropiado para un programa social? ¿Qué tipo de problemas concretos tiene un programa social en la práctica y por lo tanto, qué perfil de gerente es necesario tratar de formar en materia social?

Los recursos humanos son el punto definitivo en donde se decide el éxito de los programas en la práctica. Quien conduce los programas sociales tiene a su vez un rol estratégico en cómo se resolverán.

El gerente tiene que estar formado para su tarea. Los problemas de gerencia que hay en un programa social exceden normal y ampliamente las posibilidades de alguien que tiene una calificación especializada en determinado campo, pero no una preparación para ese tipo de problemas de conducción.

Se debería marchar hacia un tipo de gerencia más sofisticada que atienda la impredecibilidad y variabilidad que surge de la práctica de la gestión social. Los problemas que se presenten, seguramente no estaban en la planificación previa y tampoco dentro de los supuestos más probables.

La gerencia en el campo social es como sugiere Rondinelli una gerencia en donde no hay un diseño previo y una acción posterior, sino que ambos deberían fusionarse en el día a día. Hay que actuar, retroalimentar y se necesita una gerencia totalmente adaptativa, con un gerente social que tenga un alto grado de sensibilidad hacia la comunidad y que esté “sintonizado” con la gente. (Kliksberg, 1993)

3.2.9 Problemas estratégicos en Gerencia Social

- Desarticulación de la política económica y la social.

Detrás de un programa social hay situaciones económicas que de diferente modo inciden en lo que está sucediendo y en lo que va a suceder. Las realidades económicas y sociales están interconectadas.

El sector público padece de “debilidad institucional”.

Los ministerios del sector social están normalmente dentro de los sectores más atrasados en el aspecto gerencial. Se trata en su conjunto de un sector tecnológicamente atrasado, sin acceso a las decisiones de fondo y con un financiamiento permanentemente regateado y cuestionado.

Habría que sugerir a los organismos de financiamiento internacional, que junto a las cláusulas tan duras que con frecuencia suelen aplicar en el campo económico, inserten cláusulas igualmente duras en el campo social.

El sector social y el sector económico deberían manejar un sistema de medición uniforme, que permita estar hablando de lo mismo cuando se analiza que está pasando con la pobreza, con el deterioro de la situación de las clases medias, con el incremento de la marginalidad, es decir, un sistema de medición de “cuentas sociales” uniformes.

Por lo tanto existe la necesidad de revisar profundamente en lo sustancial y en lo técnico la articulación entre los dos sectores.

- Estrategias de enfrentamiento de la pobreza.

Se está saliendo del paradigma burocrático, autocrático, que entendía que montando de arriba hacia abajo, verticalmente un programa social, imponiéndoselo a la población, determinado desde arriba qué es lo que la población supuestamente necesita, el programa operaría adecuadamente. Este tipo de enfoque ha demostrado en la práctica serias limitaciones frente a la especificidad de los programas sociales que implican conectarse con una población que tiene sus propias ideas de cuáles son sus necesidades.

Se plantean agudos requerimientos de cambios a partir de la adopción cada vez más generalizada de la idea de auto sustentación. El enfoque paternalista tiene una de sus limitaciones fundamentales en su inoperancia en términos de generar capacidades de auto sustentación.

En materia de programas sociales el acento está puesto en el mayor respeto por las características de la comunidad y el involucramiento a los máximos niveles posibles de la misma en todo el proceso, desde la planificación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Tiene la más alta vigencia la afirmación de García Huidobro, destacando que en realidad en programas sociales “la política y el proyecto central es que la gente participe, lleguen a ser sujeto, comunidad capaz de generar sus acciones y sus metas”, y que por ende en ellos “la forma de hacer las cosas es tan importante como las cosas que se hacen”. (Kliksberg, 1993)

3.2.10 Participación y gestión pública

La participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática.

3.2.10.1 Descentralización y participación ciudadana

La modernización administrativa suele incluir mecanismos de descentralización y también la institucionalización de algunas formas de participación de la sociedad en algunas fases de los procesos de políticas públicas.

La descentralización consiste en la transferencia de facultades, competencias y recursos del gobierno a las intendencias, o incluso a actores no gubernamentales, sean del sector privado o social.

La descentralización puede darse en dos direcciones:

- Hacia adentro: cuando la transferencia de facultades, atribuciones y recursos ocurre dentro de la misma estructura burocrática, de niveles superiores a niveles inferiores, o del gobierno central al local.
- Hacia afuera: cuando la transferencia llega hasta la sociedad, es decir, fuera de la estructura burocrática.

También pueden distinguirse diferentes tipos de descentralización:

- Política: abre los procesos de decisión a la participación de más actores y permite su empoderamiento.
- Administrativa: transfiere la gestión, funciones y responsabilidades a agencias o institutos con personalidad jurídica y patrimonio propios pero que quedan vinculados a la administración central
- Territorial: transfiere facultades, incluso de decisión, a entidades territoriales que tienen una población y un electorado específicos, como son los estados, los municipios, las delegaciones. Es una descentralización también política, y no hay una relación jerárquica entre los diferentes niveles territoriales, sino coordinación administrativa. Esta descentralización se considera completa cuando va acompañada de una transferencia financiera suficiente.

- Hacia el mercado: cuando se transfieren funciones y se venden activos a empresas que funcionan en el mercado se trata de una privatización. Cuando no hay venta de activos sino solo la contratación de servicios se trata de una tercerización.
- Hacia la sociedad civil: cuando se transfieren responsabilidades, facultades de decisión y a veces también recursos a organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, se trata de una devolución o coparticipación.

Podemos considerar la participación ciudadana en la gestión pública una forma de descentralización “hacia afuera”.

La descentralización por sí sola no garantiza participación ciudadana, pero ésta implica que ya hay ciertos niveles o grados de descentralización que le abren a la sociedad canales de acercamiento con el Estado. Si no se implementa la descentralización, la participación de los ciudadanos será ficticia.

La combinación de mecanismos de descentralización y de participación ciudadana posibilita que la administración pública abandone la lógica de “cada quien a lo suyo”, para sustituirla por la de “entre todos lo haremos”. La tarea de la administración pública es aprovechar la riqueza de la diversidad presente en la sociedad y lograr “que todos se sientan partes del conjunto, incluidos”.

3.2.10.2 Participación institucionalizada

En este punto es indispensable aclarar que al hablar de participación nos referimos expresamente a la ciudadana, indicando que es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio civil. Esta intervención pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

Los instrumentos de participación institucionalizada difieren según los objetivos que pretenden lograr:

- Consulta pública para la toma de decisiones: referéndum, plebiscito y consulta popular.
- Diseño de políticas: consejos ciudadanos y comités consultivos.
- Diseño, aplicación y monitoreo de políticas: presupuesto participativo.

Todos estos instrumentos de participación constituyen también dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de “evitar la privatización de las decisiones públicas”.

Unos son controles ex ante porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará y otros son controles ex post porque dan seguimiento a las acciones y resultados.

En sus diversas modalidades y a través de diferentes mecanismos, la participación ciudadana puede llegar a constituir un contrapeso, un control social al ejercicio del poder. (Villarreal, 2009)

3.2.11 Herramientas de la Gerencia Social

3.2.11.1 Introducción

La gerencia social requiere de un conjunto de herramientas o instrumentos que apoyen el logro de objetivos y metas. Así, una “caja de herramientas” del gerente social contendría metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluiría instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: i) la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; ii) la influencia de los múltiples factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y iii) los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales.

Las herramientas de la gerencia social, además de buscar una respuesta satisfactoria al manejo de la complejidad, incertidumbre, conflicto e innovación, apuntan también a tres logros que forman parte del enfoque y fundamentos de la gerencia social: la participación intra e inter organizacional, el logro de resultados e impactos esperados y la generación de conocimiento-aprendizaje organizacional. Por consiguiente, las herramientas de la gerencia social incluyen aquel conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las técnicas de estructuración y coordinación de redes.

Estas herramientas se aplican de manera participativa, lo que contribuye a potenciar la creatividad y el aprendizaje de los participantes, fortalecer el trabajo en equipos y desarrollar una visión compartida de los problemas y soluciones. En su conjunto, las herramientas que componen la “caja”, apoyan la implementación flexible de las políticas, programas y proyectos sociales, para dejar lugar a las correcciones oportunas que la acción de seguimiento de los mismos ayuda a identificar. (Licha, 2009)

La “caja de herramientas de la gerencia social” contiene los principales instrumentos técnicos para el análisis, diseño y gestión de políticas, programas y proyectos sociales, que se han desarrollado para ser aplicados en contextos complejos, conflictivos e inciertos. Esta “caja de herramientas” responde a dos cualidades básicas de la gerencia social: su enfoque adaptativo y su carácter estratégico. (Licha, 1999b)

3.2.11.2 La Caja de Herramientas de la Gerencia Social

En la caja de herramientas de la Gerencia Social se incluye un conjunto de instrumentos que respaldan el carácter holístico, heurístico, estratégico, adaptativo, innovador y participativo de dicho enfoque, conformando una unidad integrada.

La caja de herramientas se caracteriza por:

- La relación estrecha entre los instrumentos.
- El uso secuencial o independiente de cada herramienta.
- El uso múltiple de un mismo instrumento, según el ciclo del proyecto o de la política.
- La inclusión de formatos (rutinas) para sistematizar el análisis en el que se fundamenta la toma de decisiones.
- La aplicación de los diferentes instrumentos a nivel macro (políticas), meso (organizaciones) y micro (proyectos).
- La inclusión de instrumentos que respaldan la gerencia social estratégica.
- Contener técnicas interactivas e iterativas, es decir, que se usan de manera deliberativa, sinérgica y reiterativa (para asegurar una retroalimentación continua).
- Imprimir flexibilidad a la acción gerencial.

- Los instrumentos que se articulan en la caja no son “camisas de fuerza” sino apoyos útiles e imaginativos a la toma de decisiones.
- Algunos de estos instrumentos están en etapa de consolidación.
- Son el resultado de la sistematización de buenas prácticas.

La caja contiene las siguientes herramientas:

1. Análisis del entorno
2. Análisis de los involucrados
3. Construcción de escenarios
4. Planificación estratégica
5. Análisis de problemas
6. Preparación de programas y proyectos
7. Seguimiento y Evaluación
8. Manejo de conflictos
9. Metodologías Participativas
10. Diseño y coordinación de redes
11. Coordinación intersectorial
12. Gestión del cambio organizacional
13. Instrumentos de concertación social

La caja de herramientas está en continua evolución, y los instrumentos que contiene pueden variar según las nuevas áreas que surjan y se consoliden en el campo de la gerencia social. (Licha, 2009)

Caja de Herramientas de la Gerencia Social

Tipo de Herramienta	Descripción
Análisis del entorno	Guía la caracterización del contexto donde se desarrollarán las políticas, programas y proyectos sociales, y facilita la evaluación de la incertidumbre frente a los cambios que se introducen mediante acciones innovadores. El gran desafío de los gerentes sociales consiste en evaluar la incertidumbre del entorno y proponer estrategias seguras en medio de tales condiciones.
Análisis de los involucrados	Permite analizar el comportamiento de los actores que tengan interés o papel o que sean afectados por las políticas y programas sociales para explorar la viabilidad socio-política de las mismas. Sirve de apoyo al diseño de estrategias factibles.
Construcción de escenarios	Es una herramienta de apoyo gerencial que permite elaborar imágenes del futuro de una situación o problema. Mediante este instrumento se analizan los principales problemas del entorno relevante y se construyen escenarios, posibles y deseables, que sirven de telones de fondo para el desarrollo de estrategias y planes. Los escenarios son conjuntos coherentes de hipótesis sobre la evolución previsible de las fuerzas del cambio, las variables del entorno y las estrategias de los actores.
Planificación estratégica	Es una herramienta gerencial que permite desarrollar una visión future de la organización, para responder eficazmente a las necesidades de cambio y lograr su desarrollo y consolidación. Su aplicación es mediante un ejercicio dinámico y participativo, a través del cual los equipos de trabajo clarifican la dirección futura de la organización, en términos del análisis de la misión, visión, oportunidades, riesgos y capacidades de la misma.
Análisis de problemas	Es una técnica para examinar una problemática determinada y establecer las relaciones de causa y efecto que la definen. Sobre la base del diagnóstico anterior, se facilita la identificación de una solución a implementar, para lograr el tránsito a una situación deseable, donde el problema sobre el cual se interviene queda resuelto a satisfacción.

<p>Instrumentos de preparación de programas y proyectos</p>	<p>Aunque existen diversas metodologías y guías de preparación o formulación de programas y proyectos sociales, muchos de los aspectos más relevantes para los gerentes sociales se sintetizan en la metodología del marco lógico, herramienta de conceptualización y gestión de programas y proyectos, que permite integrar el análisis de problemas al diseño de soluciones, creando las bases para la implementación y evaluación de los mismos.</p>
<p>Seguimiento y Evaluación</p>	<p>Estas herramientas se aplican para establecer el cumplimiento cabal y oportuno de las actividades planeadas y detectar las fallas internas y las condiciones externas que podrían estar afectando el desarrollo de los mismos, con el fin de poder corregirlas oportunamente. También abarcan los instrumentos y mecanismos necesarios para examinar los resultados, procesos, efectos e impactos de las políticas, programas y proyectos sociales, alcanzados en el corto, mediano y largo plazo.</p> <p>El proceso de seguimiento y evaluación educa o informa la gerencia social guiando los procesos necesarios para entender y priorizar problemas sociales y proponen y gestionan procesos conducentes a solucionar dichos problemas.</p>
<p>Técnicas de manejo de conflictos</p>	<p>Estas técnicas permiten un manejo efectivo de procesos que facilitan la creación de acuerdos negociados entre los grupos de actores que tengan objetivos e intereses interdependientes y conflictivos entre sí.</p>
<p>Metodologías para promover y facilitar la participación</p>	<p>Engloban las metodologías y técnicas de trabajo participativo, tanto a lo interno de las organizaciones (equipos, diferentes unidades) como a lo externo de ellas (grupos de actores e instituciones que participan en procesos de toma de decisiones, gestión, evaluación de las políticas).</p> <p>La planificación estratégica, el marco lógico, la construcción de escenarios son instrumentos básicos de la gerencia social participativa. En el trabajo con las comunidades en situación de pobreza y exclusión, la investigación-acción participativa es un instrumento de particular importancia para lograr la movilización, organización y empoderamiento de las comunidades más carenciadas.</p>

<p>Diseño y coordinación de redes interorganizacionales</p>	<p>El diseño de redes (que forma parte del diseño organizacional) constituye un instrumento de la gerencia social que apunta a crear patrones definidos de relacionamiento entre las distintas organizaciones que las conforman, con el fin de optimizar los resultados de las políticas.</p> <p>Muchas de las herramientas de la caja, antes descritas, se aplican para reforzar las funciones de coordinación y diseño de redes de políticas sociales. En general, estos instrumentos apoyan la implementación efectiva de las políticas sociales a través de la acción interconectada de las diferentes instituciones, niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil que participan en ellas.</p>
<p>Coordinación intersectorial</p>	<p>Los instrumentos de diseño, implementación y evaluación de programas sociales descentralizados son los instrumentos básicos ya descritos en este cuadro, con inclusión de las metodologías para la participación ciudadana en los programas y proyectos. Adicionalmente están los instrumentos de diseño organizacional y de elaboración de matrices de funciones. Se trata con ellos de apuntalar un proceso de fortalecimiento de los niveles de coordinación entre gobierno central y subnacional, y entre las políticas económicas y sociales para potenciar sinergias y coherencia en las intervenciones públicas.</p>
<p>Gestión del cambio organizacional</p>	<p>Se refiere a las técnicas y procesos necesarios para fortalecer la capacidad de las organizaciones públicas para generar innovaciones, democracia interna y aprendizaje continuo, en un contexto de cambio y adaptación continuos.</p>
<p>Instrumentos de concertación social</p>	<p>Se trata de técnicas orientadas a la construcción e implementación de acuerdos fundamentales entre los actores claves de las políticas públicas.</p>

3.2.11.3 El ámbito de aplicación de las herramientas

El principal desafío de la gerencia social radica en el diseño y la implementación eficaz de las políticas sociales, que se caracterizan por ser complejas, experimentales e inmersas en ámbitos conflictivos. La capacidad gerencial para implementar las políticas y resolver los problemas que surgen durante la ejecución de los programas y proyectos depende de los enfoques y herramientas gerenciales que se manejen. Los instrumentos gerenciales tradicionales resultan limitados para atender las dificultades inherentes a la implementación de las políticas sociales en entornos de gran incertidumbre y complejidad.

Las herramientas de la gerencia social constituyen “tecnologías blandas” de diseño y gestión de políticas, programas y proyectos, que facilitan el trabajo cooperativo que

realizan los equipos técnicos de las distintas instituciones de gobierno conjuntamente con las demás organizaciones estatales y no-estatales involucradas en la gestión de las políticas sociales. El conjunto de instrumentos que conforman la “caja de herramientas” atiende dos necesidades principales de la gerencia social, a saber: permite la adopción de un enfoque flexible y adaptativo del manejo de los programas y proyectos, que se diferencia significativamente del enfoque tradicional de implementación mecánica y rígida de los mismos; provee instrumentos que fortalecen el carácter estratégico de la gerencia social, en tanto en cuanto facilitan la construcción de visiones de largo plazo y definición de los aspectos globales y significativos de la acción en el corto y mediano plazo.

Estos dos elementos del enfoque, adaptabilidad y visión estratégica, convierten a la gerencia social en un instrumento fundamental para el logro de políticas públicas eficientes, eficaces, equitativas, sostenibles y democráticas. (Licha, 1999b)

3.2.11.4 La “caja de herramientas” y la flexibilidad de la implementación

La implementación de políticas, programas y proyectos sociales en contextos descentralizados, con la participación activa de la ciudadanía y la intervención de distintos niveles de gobierno, instituciones y organizaciones, exige un manejo adecuado de las diferentes perspectivas, intereses, valores y actitudes de los involucrados, de modo que se aseguren los acuerdos indispensables para la acción coordinada entre las instituciones de los sectores sociales, a través de la conformación de redes.

El enfoque adaptativo de la gerencia social se contrasta con el enfoque burocrático tradicional, que respondía a una implementación mecánica de las acciones programadas, tareas estandarizadas, y procesos de toma de decisión centralizados, en organizaciones rígidas. La gerencia social se flexibiliza para resolver los imprevistos que surgen durante la etapa de implementación, mediante la adopción de un enfoque adaptativo, que le permite introducir los ajustes necesarios, en tiempos oportunos, a los programas y proyectos para asegurar los resultados esperados. El enfoque adaptativo de la gerencia social está así también orientado al aprendizaje y cambio organizacional, generado mediante la “experimentación” en el terreno de los sistemas de hipótesis sobre los cuales se han diseñado las políticas. De este modo, la “caja de herramientas” apoya adecuadamente la flexibilidad como un rasgo distintivo de la gerencia social, entendiéndola como un requisito para el manejo de la incertidumbre. (Licha, 1999b)

3.2.11.5 La “caja de herramientas” y el enfoque estratégico

La gerencia social es también una gerencia estratégica, porque le corresponde la tarea de elaborar las visiones de largo plazo, impulsando ideas transformadoras, que tienen gran alcance y significación para las instituciones y organizaciones del sector.

En el marco antes expuesto, las herramientas de la gerencia social apoyan la construcción de escenarios, esto es, la elaboración de visiones de largo plazo que ayudan a comprender el origen, evolución y tendencias de un determinado fenómeno o situación, y a generar ideas innovadoras, creativas e imaginativas. Son esas visiones las que impulsan a las organizaciones a transformarse a sí mismas para realizar su misión.

Asimismo la gerencia social estratégica busca adaptar la organización a los cambios del entorno. A la vez busca generar cambios contextuales, para ello, se apoya en un proceso de análisis y comprensión de la realidad donde actúa, lo que le permite identificar las necesidades de cambios internos para el cumplimiento cabal de sus objetivos y el desarrollo amplio de sus capacidades.

El carácter estratégico de la gerencia social está asociado, entonces, con el estímulo de nuevas ideas y la creación de un pensamiento de avanzada sobre acciones específicas orientadas al logro del desarrollo y bienestar social, a través de un proceso participativo interno y con los distintos involucrados activos que funda las bases comunes de la acción. Desde este enfoque estratégico los errores son vistos como oportunidades para aprender y comprender, y las restricciones son tomadas como estímulos para desplegar la creatividad, asumiéndose la premisa de que no existe una receta y manera única de hacer las cosas.

La manera tradicional de entender la gerencia estratégica está muy asociada con la elaboración de estrategias, que son planes globales para la acción, deliberadamente formulados por las cúpulas de las organizaciones para garantizar la misión. Desde la perspectiva de gerencia social, las estrategias pueden ser promovidas desde los niveles directivos, pero involucran a todos los miembros de la organización y a los grupos de interesados activos, suponiendo un proceso abierto y estimulante para generar y descubrir elementos novedosos que alimenten paradigmas y visiones alternativos.

El papel del gerente social en dicho proceso es eminentemente el de aprendiz, facilitador del proceso de aprendizaje y cambio organizacional, hábil detector y reconocer de los nuevos modelos que pudieran emerger, como producto del desarrollo de estos procesos de búsqueda común en las organizaciones.

La “caja de herramientas” contiene los instrumentos necesarios que apoyan el carácter estratégico de la gerencia social. Ellos se usan de manera continua y recurrente para identificar problemas, actualizar análisis y pronósticos, ajustar planes y detectar nuevas

necesidades. De esta forma la gerencia social busca responder a las condiciones externas en permanente cambio a la vez que apunta a propiciar procesos de cambio organizacional y social. (Licha, 1999b)

3.2.11.6 El método del Marco Lógico

El método del Marco Lógico constituye una manera de estructurar los principales elementos de un proyecto destacando las relaciones entre los objetivos a alcanzar, los insumos requeridos, las actividades previstas y los resultados esperados.

La metodología se corresponde con un proceso de planificación de carácter participativo y ha sido aplicada con éxito en diversas organizaciones del sector social.

3.2.11.6.1 Las ventajas y limitaciones del uso del Marco Lógico

Entre las ventajas de su aplicación se destacan:

- Mejora el proceso de planificación en la medida que destaca la relación existente entre los diferentes elementos del proyecto.
- Implica un proceso de participación de las partes involucradas lo que favorece el logro de objetivos propuestos.
- Introduce los factores externos en las diferentes etapas del proyecto.
- Permite identificar y por lo tanto considerar en especial aquellos elementos que constituyen debilidades en el proyecto.
- Constituye una herramienta que aporta al desarrollo de un lenguaje común en la organización, facilitando así el proceso de comunicación.
- Puede aplicarse en forma conjunta e integrada con otras herramientas de gestión de proyectos.
- Define mecanismos de medición y seguimiento del proyecto.

Entre las limitaciones del Marco lógico se cuentan:

- Existen dificultades para acceder a la comprensión del mecanismo por las organizaciones correspondientes.

- El éxito de su aplicación está vinculado a la capacitación de las partes involucradas.

3.2.11.6.2 Matriz del Marco Lógico

Es una matriz cuyo propósito consiste en la formulación y seguimiento de los Proyectos o Planes Operativos en su caso.

Vincula la estrategia y objetivos y metas con los productos que se generarán para su logro a partir de las intervenciones seleccionadas y los problemas a resolver, explicitando los recursos necesarios para su cumplimiento y los indicadores de gestión correspondientes. (Gerpe, 2006)

Esquema de la matriz del Marco Lógico

	ENUNCIADO	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	FACTORES EXTERNOS
Objetivo Global	Futuro estado positivo que se desea alcanzar	Medidas para verificar el logro del objetivo	Fuentes de datos para verificar el cumplimiento de los indicadores a nivel de objetivos	Factores externos necesarios para el logro de los objetivos
Objetivo	Futuro estado positivo específico que se desea alcanzar	Medidas para verificar el logro de los objetivos específicos planteados		
Resultados	Logros del proyecto en base a sus actividades	Medidas para verificar el logro de los resultados	Fuentes de datos para verificar el cumplimiento de indicadores a nivel de productos	Factores externos para obtener los productos
Actividades	Proyectos o actividades realizadas para el logro de los objetivos			
Insumos	Los recursos de un proyecto para el logro de los resultados propuestos			

3.3 GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

3.3.1 ¿Qué significa la Gestión por Resultados?

La “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” menciona dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: “1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.” (CLAD, 2008, p.5)

En este sentido se enmarca la gestión por resultados dentro del concepto de calidad en la gestión pública, entendido como una “cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos” que “...debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. (CLAD, 2008, p.7, 8)

Makon define la gestión por resultados “como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.” (Makon, 2000, p.3)

Para Cunill Grau y Ospina se trata de una gestión que se organiza para obtener resultados deliberadamente identificados en referencia con las grandes aspiraciones sociales, articuladas en los planes de gobierno y las políticas públicas que los ponen en marcha.

Las definiciones ponen énfasis en los objetivos sustantivos (efectividad, calidad e impacto) por sobre los objetivos contextuales (equidad, legalidad y eficiencia).

En el marco de estas definiciones se identifican tres procesos principales en la gestión por resultados:

- La **planificación como proceso o herramienta** que establezca lineamientos estratégicos o metas de gobierno cuantificables a través de indicadores de desempeño.
- El **presupuesto** como reflejo, o por lo menos basada en la planificación mencionada en el punto anterior.
- El **monitoreo y evaluación** del desempeño de la gestión como la clave acerca del grado de desempeño real del gobierno. (Makon, 2000)

3.3.2 Aspectos conceptuales básicos

La propuesta de gestión orientada a resultados pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública. Los organismos públicos utilizan insumos financieros, humanos y materiales asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios (productos) destinados a la consecución de objetivos de política pública (resultados).

Lo anterior muestra la necesidad de ordenar y focalizar las prioridades de una institución, identificando y jerarquizando procesos, productos y beneficiarios, como una actividad metodológica de apoyo a la definición de indicadores de desempeño gerencial.

Así aparece la conveniencia de utilizar la planificación estratégica situacional como un instrumento sobre el cual se base la implantación de un modelo de gestión por resultados, ya que la misma contribuye a desarrollar acciones estratégicas, vectores de resultado y colocar a la gerencia operativa bajo un arco direccional claro y de mediano plazo.

Por otro lado, la implantación de un sistema de evaluación generalmente requiere una adecuación de los procesos internos, detectando inconsistencias entre los objetivos de la institución y su operación diaria. Como consecuencia, suele ser necesario rever procedimientos, rutinas operativas e instancias de coordinación entre distintas áreas de una organización pública. Este conjunto de actividades, conocidas usualmente como reingeniería de procesos, es el otro pilar sobre el que descansa la implantación de este nuevo modelo de gestión. La reingeniería introduce cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y circuitos administrativos y de rediseños que involucren mejoras de eficiencia.

Por lo tanto las dos herramientas metodológicas claves o destacadas dentro de la gestión por resultados son: la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos, respectivamente. A través de la primera se planteará un conjunto de actividades que brinden a la alta dirección (cargos más altos de los organismos) la posibilidad de elaborar el plan

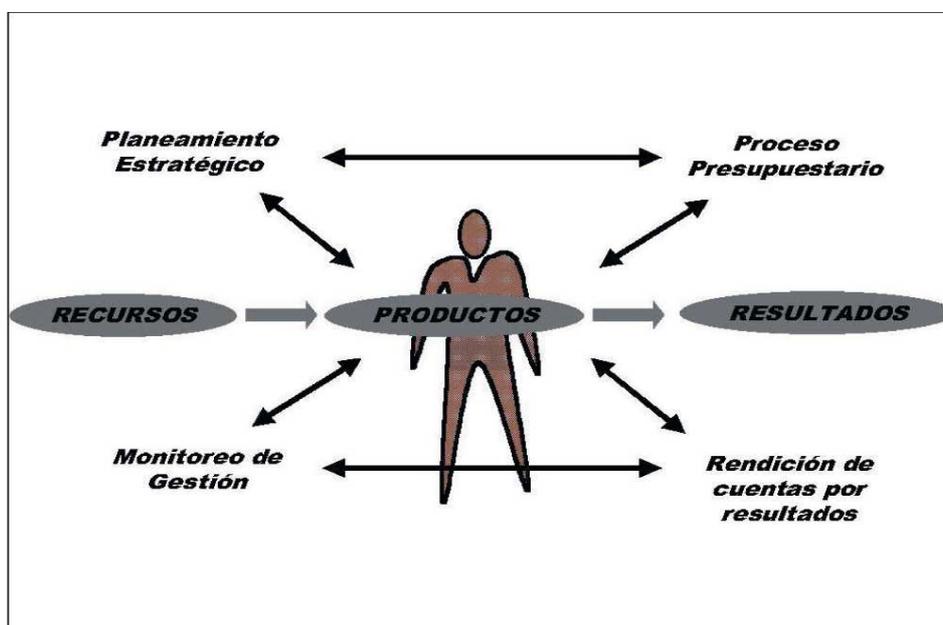
estratégico del organismo que defina vectores de resultados y oriente los procesos de gestión. La reingeniería de procesos posibilitará cambios en las prácticas de trabajo, brindará soluciones a problemas de organización y de utilización de recursos y permitirá abrir espacios de reflexión sistemática para innovar los procedimientos y rutinas administrativas.

Con el fin de fortalecer el vínculo entre la alta dirección y las gerencias operativas, los resultados obtenidos mediante la aplicación de la planificación estratégica y la reingeniería pueden articularse a través de los Compromisos de Resultados de Gestión (CRG). En éstos se establece que la alta dirección determina el desempeño esperado del gerente a partir de la elaboración del plan estratégico del organismo, de la identificación de los planes operativos, de los resultados a obtener y de la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las gerencias operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos. El modelo se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión, y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

Así, el modelo de gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión. Esta descentralización se apoya, como vimos, en un plan estratégico formulado en estrecha vinculación con el presupuesto del organismo y precisa de conjunto de indicadores medibles y de un sistema de incentivos racional. Estos conceptos pueden visualizarse en el Diagrama 2.1.

En general, y la experiencia internacional al respecto así lo demuestra, es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación del modelo. (Makon, 2000)

Diagrama 2.1 Gestión por Resultados



* Fuente: El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, presentado en V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

3.3.3 Antecedentes internacionales

La gestión por resultados se ha implementado en diversos países con el principal objetivo de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión.

Relevando las experiencias de Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Países Bajos, países escandinavos y algunos países latinoamericanos, aparecen algunos rasgos comunes. Se prevé el establecimiento de Planes Estratégicos, de mediano a largo plazo y de Planes Anuales en los que se especifican con detalle las metas de gestión de corto plazo. Estas metas se expresan en forma de productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución. Ambos Planes suponen una suerte de contrato o acuerdo entre el gerente público y la autoridad política.

La relación que se genera entre la aplicación de la gestión por resultados y el presupuesto en los diversos países no es uniforme. No obstante, puede señalarse que todavía no existe una vinculación directa y proporcional entre el desempeño de los organismos y su disponibilidad de recursos. En general se observa que el intento está orientado en dos

sentidos: por un lado, que el establecimiento de las metas esperadas sea consistente con la estructura presupuestaria correspondiente; por el otro, que la perspectiva de diseño presupuestario pueda ser extendida en años, permitiendo un horizonte de planificación más extenso, a la vez que aumentando los plazos de evaluación de la gestión por resultados del corto al mediano plazo.

En consecuencia, la implementación de la gestión por resultados no constituye un modelo único ni se lleva a cabo de un modo predeterminado ni utilizando un conjunto dado de herramientas. Más bien, existen diferentes modalidades de implementar gestión por resultados, que dependen de las herramientas que se utilicen, el contexto político, social y económico en el cual el país se encuentre y la profundidad con que se pretenda aplicar el modelo. (Makon, 2000)

3.3.4 Productos esperados

El trabajo conjunto con la alta dirección y las gerencias operativas de las organizaciones permitirán obtener los siguientes productos:

- Plan estratégico del organismo.
- Planes operativos.
- Procesos identificados como prioritarios en el plan estratégico.
- Procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados.
- Compromisos de resultados de gestión (CRG).
- Esquema de incentivos.
- Sistema de monitoreo de la gestión.

La formulación del Plan Estratégico permitirá que la Alta Dirección adquiera la habilidad de diseñar agendas estratégicas que establezcan prioridades de gestión claras en línea con el programa de gobierno del máximo responsable de cada organización pública. A través de un ejercicio participativo y riguroso, en el que toda la Alta Dirección deberá involucrarse, se abrirán espacios de reflexión para formular desafíos estratégicos y los planes operativos para alcanzarlos, vinculados estrechamente con la formulación presupuestaria del organismo. En otras palabras, se persigue elaborar un Plan Estratégico que supere el divorcio entre la visión de la Alta Dirección y la realidad operativa del organismo, como

frecuentemente ha ocurrido, revalorizando el rol del presupuesto como una efectiva herramienta de gestión.

Los Planes Operativos son los cursos de acción definidos para lograr los objetivos estratégicos o de largo plazo identificados en el Plan Estratégico. El diseño, desarrollo y rendición de cuentas por los resultados alcanzados es responsabilidad de las gerencias operativas de los organismos. En algunos casos, el desarrollo de los Planes Operativos implica la necesidad de recurrir a la reingeniería de algunos o todos los procesos incluidos en ellos. La responsabilidad por esta actividad recae también en las gerencias operativas.

La potencia del planeamiento estratégico situacional reside en el compromiso de la Alta Dirección con la definición de la visión a largo plazo y en el fuerte vínculo entre la estrategia y la operación. Este vínculo debe ser explicitado aún más claramente a través de Compromisos de Resultados de Gestión (CRG) que representan la nueva forma de vinculación entre la Alta Dirección y las gerencias operativas. Esta herramienta se ve enriquecida porque puede concretarse en el marco operativo que otorga la formulación presupuestaria; es decir, la Alta Dirección y las gerencias operativas acuerdan sobre resultados, recursos y planes de acción en un proceso que se enmarca y, a su vez, da contenido a la formulación y ejecución presupuestaria.

Los CRG implican una fuerte descentralización en la toma de decisiones operativas. En virtud de la dinámica de este proceso, la Alta Dirección puede preservar espacios de reflexión para los diseños estratégicos y las gerencias operativas conocen exactamente qué se espera de ellas y se comprometen a lograrlo. El esquema de incentivos diseñado por la Alta Dirección da sentido a la gestión exitosa o al compromiso cumplido, porque lo premia. Evidentemente, un esquema de incentivos puede utilizar instrumentos variados: reconocimiento salarial adicional, acceso a capacitación, participación en ámbitos de discusión de políticas, etc., cuya elección y viabilidad dependerá de condiciones legales e institucionales y de la creatividad de la Alta Dirección. Sin perjuicio de ello, el esquema que resultare elegido debe ser explicitado a los gerentes públicos al momento de suscribir los CRG conjuntamente con el sistema de monitoreo de la gestión, cuyo diseño y administración es también una responsabilidad de la Alta Dirección. Ello es así porque la asignación de resultados a obtener por los gerentes implica una definición cuidadosa de indicadores de gestión que puedan ser monitoreados a fin de determinar el grado de cumplimiento de aquéllos. (Makon, 2000)

3.3.5 Presupuesto y Gestión por Resultados

El presupuesto es la expresión en términos cuantitativos y monetarios del conjunto de planes definidos para el logro de las metas establecidas.

El presupuesto por resultados es aquél que incluye la celebración de contratos entre el gobierno y los organismos (Ministerios o Agencias del Gobierno), vinculando el aumento en la asignación de recursos a un organismo a un aumento en la productividad o en los resultados logrados. Este acuerdo puede ser muy formal como en el caso de algunos países, o puede ser implícito: se definen los objetivos y metas y se asigna el presupuesto que se estima adecuado para lograrlos.

Este es el sistema que predomina en la mayor parte de los países. Para poder comprometer ciertos resultados los organismos deben realizar un proceso de planificación estratégica.

¿Cuáles son los objetivos buscados por un presupuesto por resultados? En primer lugar la claridad estratégica: identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios del gobierno en el mediano plazo y concentrar recursos para el logro de los mismos. En segundo lugar, la transparencia: brindar información al ciudadano sobre dichos objetivos y comprometerse a lograrlos.

En el presupuesto por resultados los organismos reciben recursos para gastar en insumos con el fin de generar un cierto volumen de productos, los que a su vez generarán ciertos resultados en la sociedad.

El presupuesto por resultados brinda información adicional: ¿Qué se produce en los organismos públicos? ¿Quién produce los bienes públicos? ¿Cuántos bienes se producen? ¿Qué resultados se planea lograr con los mismos? ¿Cuánto cuesta lograr dichos resultados?

Al definir en forma cuantificada las metas en relación a los productos y a los resultados que se espera lograr, es posible medir sus logros y evaluar su desempeño. Para ello se utilizan indicadores de gestión. Los indicadores de gestión brindan información a través de una medición cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes y/o servicios) generados por una institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro.

Los resultados de la evaluación informados al Parlamento y al ciudadano constituyen la base de la rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión pública aportando transparencia a la gestión del gobierno e incrementando el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano. Existe una tendencia generalizada de los ciudadanos a establecer un

mayor control social sobre la gestión de gobierno; no sólo quieren saber cuánto se gasta sino también qué se hace con lo que se gasta.

La evaluación será utilizada para revisar la planificación del gobierno, los planes estratégicos de los organismos y la asignación presupuestaria. Los resultados de la evaluación deberían alimentar un sistema de incentivos orientador de la gestión interna de los organismos, asignando premios y castigos, individuales o colectivos. La evaluación permite responsabilizar a los directores públicos por los resultados logrados en su gestión. (Tavares y Berretta, 2006)

La concepción del presupuesto basado en resultados no es nueva.

Pero actualmente se pueden mencionar algunas innovaciones:

- La manera de generar lógica en la definición de resultados para hacerlos mensurables es a través de sistemas de planeación estratégica que “suben” desde las organizaciones concretas hacia las esferas controladoras del gasto.
- Enfatizan la descentralización del control en el proceso decisorio, donde los dirigentes de las organizaciones gubernamentales obtienen flexibilidades y libertades de gestión a cambio de resultados.
- Se cambia de una rendición de cuentas basada en la vigilancia sistemática del cumplimiento de las normas a una responsabilidad por los resultados específicos y medibles.

De esta manera, las mediciones de los resultados o del desempeño no sólo se utilizan para medir la eficiencia en la ejecución del gasto en sus diversos programas, sino que se convierten en la base del propio proceso de presupuestación, autorización y ejecución. De alguna manera, los resultados buscan dar sentido y congruencia a la integración de las diferentes agencias gubernamentales, sus acciones y resultados, ligándolos con los impactos que el gobierno como un todo pretende alcanzar. Los presupuestos, en este sentido, adquieren a todo nivel una nueva dimensión: el gasto debe generar resultados e impacto y estos deben definir el gasto.

Se han podido observar algunos de los beneficios potenciales de la implementación de sistemas de medición del desempeño, que incluyen:

- Mejoran la continuidad en el trabajo de las organizaciones y reducen la incertidumbre de su administración y control a través del establecimiento de expectativas claras para cada una de ellas.

- Se obtiene y genera más y mejor información para el público y para las legislaturas respecto del gasto, el costo, el proceso y los resultados de los diferentes programas públicos.
- Se ubican y definen cada vez de manera más efectiva los recursos necesarios para cada acción pública, basándose en la identificación de asuntos críticos y en los procesos y flujos específicos que van de una designación de gasto a un impacto sobre las variables sociales o económicas.
- Se generan vínculos más fuertes entre planeación, presupuestación y evaluación, obligando a una discusión de política pública más integral y coordinada.

De esta manera el proceso ideal de una presupuestación por resultados implicaría que los programas, como categorías presupuestales, deben establecer actividades asociadas que contribuyan al mismo objetivo más allá de las unidades de gasto o estructuras administrativas encargadas.

Los “out comes” o impactos se definen como aquellos que reflejan el grado de afectación positiva de las acciones de una organización o conjunto de organizaciones gubernamentales en el público beneficiario, y los “out puts” o resultados que se quiere alcanzar, serían la medida de la cantidad de bienes o servicios producidos por una organización. Este proceso de concatenación entre impactos y resultados implica la construcción de un modelo relativamente completo de la contribución que los diferentes programas, manejados por diferentes organizaciones, tienen tanto en el uso de recursos, como en el costo y eficiencia de las acciones diseñadas. En otras palabras, no es posible contentarse solamente con una definición del nivel de recursos que se necesita para emprender una acción, sino una comparación en términos de eficiencia, congruencia e incluso equidad de cada programa y de cada acción organizacional. (Arellano, 2001)

Las principales características del presupuesto inspirado en objetivos son:

- Los presupuestos inspirados en objetivos dan a cada empleado un incentivo para ahorrar dinero. Son presupuestos más creativos ya que son los individuos los que pueden decidir la forma de redefinir el flujo de gastos y de ingresos para su propio bienestar.
- Los presupuestos inspirados en objetivos liberan recursos para probar nuevas ideas. Los administradores públicos con actitud empresarial se destacan por la capacidad de ahorrar recursos y pueden destinarlos a otros objetivos.
- Los presupuestos inspirados en objetivos dan a cualquier responsable de gestión la autonomía necesaria para responder a circunstancias cambiantes.

- Los presupuestos inspirados en objetivos crean un medio predecible. Seis meses antes de comenzar el año empresarial ya todos los grupos de la organización conocen sus presupuestos evitando así los posibles “caprichos” políticos.
- Los presupuestos inspirados en objetivos simplifican enormemente la elaboración del presupuesto. El hecho que cada uno de los miembros de las organizaciones faciliten sus objetivos con casi un año de antelación facilita la tarea a la comisión destinada a sus análisis para tener un presupuesto diseñado a tiempo.
- Los presupuestos inspirados en objetivos ahorran millones de dólares en auditores y en funcionarios que se ocupan del presupuesto. Encargarse de analizar y controlar estos presupuestos supone tener un mínimo número de empleados para tal función por su simplismo.
- Los presupuestos inspirados en objetivos dejan en libertad a los Parlamentos para que se ocupen de los problemas importantes. Estos presupuestos reducen las decisiones relacionadas con ellos a favor de otras necesidades enraizadas en nuestra sociedad. (Osborne y Gaebler, 1994)

3.3.6 Indicadores de gestión

Si no se miden los resultados no es posible distinguir los éxitos de los fracasos.

Uno de los propósitos fundamentales del proceso de Reforma del Estado uruguayo es desarrollar en los Incisos y Unidades Ejecutoras las competencias y capacidades necesarias para administrar sus recursos de una manera más eficaz y eficiente y desarrollar una gestión pública orientada hacia los resultados y pensando paralelamente en el ciudadano como usuario final de las prestaciones y servicios que entrega el Estado.

Para esto se necesita desarrollar capacidades de gestión estratégica, establecer un marco participativo, etapas posibles de ser medibles y evaluadas.

Una de las herramientas disponibles para desarrollar una gestión orientada a resultados es la medición y evaluación del desempeño través de indicadores.

Un sistema de indicadores de gestión que entregue información que permita dar seguimiento sobre una base regular y sistemática al desempeño de las instituciones públicas, posibilita mayor eficiencia en la asignación de recursos financieros, incrementa la autonomía y responsabilidad de los jefes, en tanto apoya su proceso de toma de decisiones y ayuda a mejorar la coordinación entre los distintos niveles del Estado. Un

factor fundamental para el éxito de cualquier institución es la capacidad que esta tiene para medir sus resultados.

3.3.6.1 Ventajas de la evaluación de la gestión

Se identifican como ventajas de la evaluación por resultados:

- Permite detectar procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como uso ineficiente de recursos, demoras excesivas en la realización de trámites, escasez o exceso de personal, etc.
- Induce adecuaciones en los procesos internos y permite detectar y eliminar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios.
- Apoya el proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto de uso de los recursos públicos.
- Sienta la base para un mayor compromiso con los resultados de los jefes y mandos medios.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento de buen desempeño.

3.3.6.2 Condiciones previas para evaluar la gestión

Se identifican como condiciones previas o de base para evaluar la gestión:

- Claridad estratégica (misión, objetivos, metas de gestión).
- Información certera y confiable (información financiera contable, operacional y de resultados).

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más compleja y controvertida en el Sector Público que en el ámbito privado, debido a que, independientemente de la forma en que midamos la generación de valor público, al hacerlo debemos sustituir el concepto de rentabilidad (medida económica común a las diferentes manifestaciones del valor privado en el mercado) por el de “bien común”. En efecto, la generación de valor público refiere a

la satisfacción de necesidades humanas y, si hay algo de lo que no puede escapar cualquier herramienta que intente medir el bienestar, el desarrollo o la calidad de vida de las personas, es de la naturaleza normativa que encierra esta medición.

Aquí es donde entra en juego la dimensión política de la planificación estratégica en el ámbito de lo público. Pues, ¿quién si no los políticos son los que definen dónde buscar el bien común, dónde realizar el valor público? Serán ellos quienes, a través de un proceso de discusión política más o menos participativo, definan las áreas donde la planificación estratégica y operativa deba operar con vistas a la generación del valor público.

Una condición básica para formular indicadores de gestión es que la Unidad Ejecutora haya definido, de acuerdo a las prioridades de gobierno, los objetivos estratégicos que orientarán en el mediano y largo plazo su acción, y haya sido capaz de traducir estos objetivos en planes de acción y en metas concretas y medibles. El papel que juegan los indicadores, dentro de este marco no es otro que el de intentar medir el grado de consecución de estos objetivos y metas planteados.

Una segunda condición se refiere a la capacidad de la institución para generar la información que permita medir el desempeño y elaborar los indicadores de gestión con los adecuados niveles de certeza y confiabilidad.

En este sentido, se debe determinar qué información se necesita para evaluar el desempeño y si ésta se encuentra disponible en la Unidad Ejecutora o si es necesario implementar iniciativas para obtenerla. El relevamiento de información es crucial para la construcción de indicadores, puesto que la disponibilidad y calidad de la misma debería ser una restricción explícita al momento de formularlos. (CEPRE, 1999)

3.3.6.3 Características que deben cumplir los indicadores

Los indicadores para cumplir con su rol de control de gestión estratégico y operativo, deberían cumplir con las siguientes características:

- Relevancia: deben aportar información imprescindible para la toma de decisiones, contribuyendo directamente al cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- Objetividad: los datos deben ser auditables, es decir, debe existir la posibilidad de ser verificados independientemente de forma externa.
- Ser inequívocos: su análisis no debería permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.

- **Completitud:** idealmente un buen conjunto de indicadores debería capturar todas las posibles conductas o acciones relevantes vinculadas al suceso que se intenta captar.
- **Sensibilidad:** deben ser capaces de reflejar las acciones y esfuerzos del individuo o la unidad que realiza la gestión, es decir, deben basarse sobre variables que la unidad pueda controlar.
- **Accesibilidad:** su obtención debe tener un costo razonable en relación a los beneficios que reporta la información que brindan.

Estas características de los indicadores de gestión son características deseables de los mismos. En la práctica resulta difícil que un indicador reúna todas las propiedades mencionadas. Ello, sin embargo, no debería de ser un impedimento para su construcción y uso, siempre y cuando, estas limitaciones se hagan explícitas. Ciertamente, hay algunas propiedades que son más importantes que otras. En particular, destacan por su importancia las que refieren a la relevancia, objetividad, sensibilidad y el hecho de presentar resultados inequívocos. En definitiva se trata de encontrar indicadores que cumplan con la mayor cantidad de propiedades relevantes posibles, evidenciando los puntos débiles que puedan llegar a tener. Estas limitaciones pueden resolverse mediante un buen conjunto de indicadores.

Respecto a la cantidad de indicadores a utilizar se debe tener presente que estos tienen que cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes de la institución y que la cantidad de información que provean no exceda la capacidad de análisis de quienes los usan. Un número aceptable de indicadores de gestión es un par por cada una de las metas comprometidas.

Los indicadores de gestión deben medir diversos aspectos del desempeño global de la institución. El desempeño global de un servicio público es el resultado de la interacción de factores tales como eficacia, eficiencia, calidad, desempeño presupuestal. (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2005)

3.3.6.4 Evaluación de los indicadores

Existen estudios que revelan que la mayoría de los países de América Latina han desarrollado procesos de implementación de sistemas de evaluación de gestión o de desarrollo de indicadores de desempeño, con diversos grados de sistematización y resultados. Estos procesos han presentado algunas debilidades en su desarrollo, al respecto se destaca:

- Las medidas de desempeño tienen un elevado perfil político. La evaluación de programas afecta la sensibilidad política. Los programas que sean mostrados públicamente como con fallas están sujetos a recibir ataques. Los programas están conformados por personas, administradores, políticos, clientes, que no son neutrales, pueden con justicia cuestionar las medidas de desempeño escogidas para evaluar el programa. Inclusive pueden poner en tela de juicio la calidad de la información y de su interpretación, dado que raramente los resultados de una evaluación dejan de lado toda ambigüedad. Por otra parte, los participantes astutos se asegurarán de que las medidas de desempeño muestren a sus programas desde una perspectiva favorable para justificar su prosecución. Los evaluadores pueden percibir sus medidas y criterios como neutrales y objetivos: los participantes los ven como un contrincante en la lucha política. La investigación de la evaluación no es infalible: sus resultados dependen de las medidas escogidas, de la calidad de los datos y de la interpretación de los hallazgos.
- Una cultura organizacional que se caracteriza por la escasa propensión a la definición de objetivos estratégicos y metas de gestión de manera sistemática y como insumo para la toma de decisiones. Aún cuando es posible observar que en parte importante de los países de la región, la conceptualización sobre gestión por resultados es utilizada, y las instituciones señalan poseer misión, objetivos, metas, éstos en general son establecidos y muchas veces extraídos textualmente de las leyes que formaron los organismos, o de ejercicios que no conllevan una discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional, sus desafíos, las debilidades, las fuentes principales de ineficiencia y cómo operacionalizar de manera efectiva mejoras en la gestión.
- Discontinuidad de los liderazgos ejercidos desde la autoridad central (Ministerios de Finanzas, Oficinas de Presupuestos) en el desarrollo de las iniciativas para generar Sistemas de Indicadores de Desempeño en el conjunto de las instituciones.
- Escasez de capacidades en las Unidades Ejecutoras o Programas Gubernamentales para institucionalizar la evaluación, definiendo responsabilidades internas con insuficiente poder para desarrollar los indicadores.
- Desarrollo de los indicadores para medir las metas físicas del presupuesto y escaso avance de indicadores asociadas a resultados. Aun cuando se construyen indicadores y se aplican metodologías de evaluación, no se puede hablar de una aplicación sistémica de éstas.
- Existe una desvinculación importante entre la información que entregan y su utilización para la toma de decisiones de los directivos y funcionarios.

- Escasas consecuencias respecto de los resultados de la evaluación. Existe una limitada socialización dentro de los organismos que los desarrollan y raramente son tomados en cuenta como insumo para el proceso presupuestario. (Bonney y Armijo, 2005)

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS

3.4.1 Introducción

Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema se denomina política pública.

El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública.

Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

Diagrama 2.2 Las relaciones entre el proceso y el análisis de políticas

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
<p>1. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA</p>	<p>¿Cuál es el problema?</p> <p>¿Cuáles son sus dimensiones?</p> <p>¿Cuáles son las causas del problema?</p> <p>¿A quién afecta y en qué medida?</p> <p>¿Cómo evolucionará el problema sino actuamos sobre él?</p>
<p>2. LA FORMULACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA</p>	<p>¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema?</p> <p>¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?</p> <p>¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas?</p> <p>¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada alternativa?</p> <p>¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?</p>
<p>3. LA ELECCIÓN DE UNA ALTERNATIVA</p>	<p>¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?</p> <p>¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?</p>
<p>4. LA IMPLANTACIÓN DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA</p>	<p>¿Quién es el responsable de la implantación?</p> <p>¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?</p>
<p>5. LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS</p>	<p>¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos?</p> <p>¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política?</p> <p>¿Hay que continuar o terminar la política?</p> <p>¿Podemos decir que la política ha sido justa?</p>

3.4.2 Definición de los problemas públicos

El carácter eminentemente político de esta fase se muestra en toda su extensión cuando observamos las consecuencias que produce optar por una definición del problema y no por otra.

La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

Dentro de la definición de los problemas públicos hay 2 puntos esenciales:

a) La detección de los problemas

La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo. Es una búsqueda de informaciones que nos permitan reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades, para orientar las políticas presentes y futuras.

b) El diseño de la agenda

La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.3 Formulación de las Políticas Públicas

La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

3.4.4 Implantación de las Políticas Públicas

a) La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down

Según este modelo la esfera política y la esfera administrativa deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera

administrativa pone en marcha las decisiones. La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo Top-Down o de arriba abajo.

b) La implantación desde abajo. El modelo bottom-up

Este modelo, llamado bottom-up, surge a principios de los años setenta explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa. Lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.5 Fase de evaluación

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. En un sistema democrático el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos.

La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.6 Evaluación de políticas y programas públicos

La evaluación constituye una herramienta esencial para conocer los efectos y resultados de las intervenciones públicas.

3.4.6.1 La Evaluación de la Gestión Pública

La evaluación es una herramienta que proporciona al sector público una información fundamental para la mejora y la rendición de cuentas.

Para evaluar la calidad en la Gestión Pública es preciso diferenciar tres niveles de enfoque:

- El nivel 1 de Macro-Calidad, es entendida como un concepto genérico aplicado a las relaciones entre Estado y Sociedad civil, Servicio Público y Ciudadanía. El objeto de la evaluación serán pues las Políticas Públicas.
- El nivel 2 de la Meso-Calidad aborda las relaciones entre productor/gestor y usuario/receptor del servicio. El contexto de esta evaluación son las organizaciones y su relación con usuarios y grupos de interés.
- En el nivel 3 de Micro-Calidad, se refiere a las relaciones internas de la organización, la evaluación constituye un diagnóstico de la gestión (estructuras, personas, procesos, prestaciones, etc.) de cara a la mejora del rendimiento del servicio.

3.4.6.2 Características específicas de la evaluación

Se pueden distinguir tres características específicas de evaluación:

- El carácter político de la evaluación.

La única forma de tener un mayor impacto en las políticas y los programas es incorporar los factores políticos en los diseños evaluativos y en la evaluación y la difusión de sus resultados.

- El enjuiciamiento sistemático, su carácter práctico.

La meta esencial de la evaluación es determinar el valor de lo que se está enjuiciando.

- Su carácter práctico y aplicado.

La preocupación por la utilización y el establecimiento de recomendaciones. Los evaluadores deben tener en cuenta:

- El contexto específico.

- Identificar los destinatarios.
- Mantener un fuerte y frecuente contacto y aportar resultados intermedios a lo largo del proceso.
- Ajustar los informes a las necesidades de los destinatarios.
- Presentar ilustraciones reales y concretas de los hallazgos.
- Presentar los resultados con un temporalidad adecuada.
- Usar un lenguaje simple y claro.

Las personas que participan en un proceso de evaluación tienen mayores probabilidades de hacerse más conscientes del programa o política y sus objetivos. La evaluación es reflexión y revisión.

Las recomendaciones de una evaluación deben estar basadas en las valoraciones realizadas que, a su vez, habrán estado basadas en la recopilación y análisis sistemático de la información. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.7 Elementos clave para la práctica de la evaluación

3.4.7.1 Importancia del contexto para la evaluación

La evaluación es y debe ser contextual. La adaptación al contexto concreto es necesaria si se quiere que la evaluación sea relevante y útil para el programa o política concreta que se va a evaluar. El contexto de una evaluación es de donde debe partir la evaluación y la realidad concreta y específica a la que la evaluación debe responder. Por lo tanto el diagnóstico de la situación evaluativa es el primer paso necesario de todo diseño evaluativo.

Patton identifica una serie de variables situacionales a tener en cuenta para realizar el diagnóstico de una situación evaluativa. Entre estas variables están: el número de responsables y patrocinadores del programa; la actitud del personal y beneficiarios ante la evaluación; la claridad o ambigüedad sobre el fin y la función de la evaluación; la historia del programa; los patrones de interacción entre los diferentes agentes críticos del programa; los conocimientos de evaluación de los profesionales del programa; los recursos disponibles para la evaluación; el tiempo que hay disponible para la misma; los datos existentes y la calidad de los sistemas de información. Patton (1981)

Un elemento clave es la ausencia de reconocimiento del carácter político que todo proceso de evaluación tiene. No solo la evaluación parte de un contexto claramente político y sólo tiene sentido una respuesta de la evaluación a dicho contexto, sino que tanto lo que se evalúa (programas o políticas) como la decisión de evaluar son claros productos de decisiones políticas. Además la evaluación se hace para facilitar el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizativo (ambos procesos claramente políticos) y toma una determinada postura respecto a los programas o políticas que está evaluando.

Es decir, evaluación y política no son dos realidades fácilmente separables.

3.4.7.2 Centralidad de los criterios de evaluación

Los criterios de evaluación deben estar claramente definidos. Uno de los pasos cruciales en evaluación consiste en determinar qué es lo que se quiere evaluar, una vez que se ha clarificado el por qué y el para qué queremos evaluarlo.

Principales criterios de evaluación:

- Eficacia
- Eficiencia
- Pertinencia
- Fiabilidad
- Sostenibilidad
- Impacto

3.4.7.3 Agentes críticos que se reconocen en los diferentes modelos o escuelas

Si bien quien encarga una evaluación y decide que hay que desarrollarla sea solamente uno, los destinatarios de la evaluación y los posibles usuarios son muchos. Todas las personas implicadas en el programa o política a evaluar reciben el nombre de stakeholder.

Se puede establecer cuatro categorías de los posibles agentes críticos o stakeholders de un programa o política a evaluar:

1. Patrocinadores, formuladores de políticas y responsables políticos.
2. Directores de programas, gestores públicos y profesionales en general.
3. Destinatarios directos e indirectos, usuarios potenciales del servicio, programa o política evaluada y el público o comunidad en general, y
4. Otros: profesionales y responsables políticos de programas similares, expertos del sector o política que se evalúa, científicos sociales en general.

La evaluación de políticas y programas tiene como una de sus características principales la de ser útil. Esta idea de utilidad lleva aparejada la pregunta de ¿útil para quién? Por lo tanto, lo primero es identificar a los agentes críticos o stakeholders implicados en la política o programa que se evalúa.

3.4.7.4 Extracción de las necesidades informativas

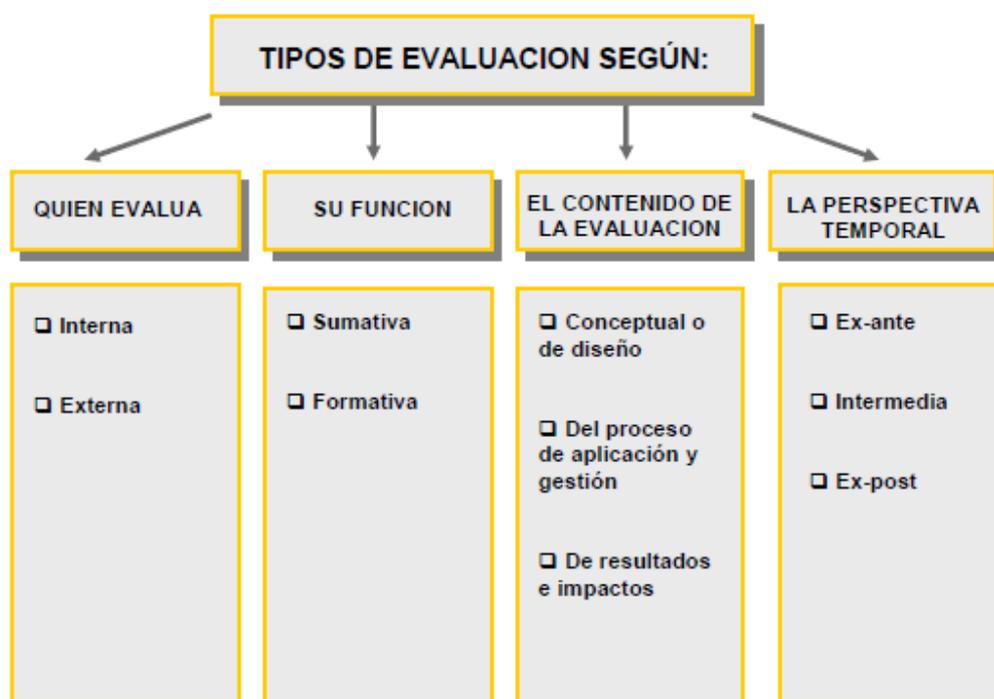
Esta fase trata de recopilar todas las posibles necesidades de información que respondan a los diferentes requerimientos de los agentes implicados en el programa. El objetivo es elaborar una lista, lo más completa posible, de las posibles necesidades informativas que tiene la política pública.

Se parte de la base de que cada actor social puede tener posiciones diferenciadas y por lo tanto intereses y requerimientos informativos específicos. Esta identificación debe tener en cuenta la amplia gama de sectores que toma las decisiones, con el fin de que el evaluador pueda aprender a contemplar el programa desde el punto de vista de los distintos sectores.

El objeto de la evaluación son las políticas, los planes, los programas, los proyectos, los servicios y las entidades. El objeto de las políticas, planes, programas y proyectos son las personas beneficiarias. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.8 Tipos de evaluación

De las clasificaciones de evaluación propuestas en la literatura hemos seleccionado la siguiente tipología:



- Evaluación interna frente a evaluación externa

La evaluación puede realizarse internamente, por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o externamente, por especialistas externos contratados por las Administraciones.

Frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa, la evaluación interna presenta como ventajas la mayor familiarización con el programa y por tanto un mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución.

De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

- Según su función

Scriven diferencia los tipos de evaluación según su función y acuña los términos de: “Evaluación formativa”, que tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado, y “Evaluación sumativa”, que es la que suministra información sobre si se debe de continuar o suspender un programa. (Scriven, 1967 y 1973)

- Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando: evaluación conceptual o de diseño, evaluación de la gestión o del proceso y evaluación de los resultados e impactos.

- Evaluación conceptual o de diseño: Su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es, su racionalidad y coherencia.

- Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa: Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Por otro lado, la evaluación de la gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el programa y de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno.

- Evaluación de resultados e impactos: Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que coste se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios). En el primer caso estamos ante una evaluación de eficacia mientras que cuando se consideran los costes hablamos de evaluación de la eficiencia.

Suelen llevarse a cabo a dos niveles o escalas distintas:

- a) Evaluación de los resultados

Este nivel hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos con la actuación. Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios/beneficiarios del programa.

- b) Evaluación de los impactos

Por impacto se entiende el efecto o consecuencia más general del programa. Consiste en analizar el efecto de la política en los agregados macroeconómicos o espaciales (crecimiento del PIB, distribución de la renta, estructura productiva, tasas de paro y actividad, etc.).

Algunos autores equiparan el nivel de resultados con los efectos sobre la población objetivo definido en el programa de la intervención y el nivel de impactos con aquellos efectos sobre la población en general.

El evaluador debe deslindar los efectos del programa de otros externos para determinar en qué medida los cambios son debidos a la intervención.

- Según la perspectiva temporal

Hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa. La evaluación ex-ante se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado.

La evaluación intermedia se lleva a cabo “a medio camino” en la ejecución.

Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa. Para ello, durante la ejecución, resulta imprescindible recoger datos que describan el comportamiento del programa. Esta tarea de recopilación de información es la que se denomina seguimiento. Así, el seguimiento constituye una tarea que exige un esfuerzo notable de recogida de información, tanto física como financiera; información que es relevante y necesaria, para valorar, una vez finalizado el programa o a medio camino en su ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia del mismo y de cada una de sus actuaciones.

La evaluación ex-post se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Las evaluaciones ex-ante, intermedia y ex-post pueden englobar todos los tipos de evaluación contemplados en la clasificación según su contenido, con la única diferencia de que ahora se realizan “antes, durante o después” de la ejecución del programa. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.9 Metodología de la evaluación

3.4.9.1 Introducción

La evaluación es considerada parte esencial del proceso de análisis de políticas y programas públicos.

Tres puntos críticos que deben tenerse en cuenta a lo largo de todas las fases de implementación:

- Elaborar un diseño flexible y susceptible de ser reajustado.
- Reunir y analizar los datos desde varias perspectivas: La evaluación debe estar cuidadosamente diseñada, incorporando esa variedad de puntos de vista, valores, creencias, necesidades e intereses de las diversas partes interesadas.
- Siempre tener en cuenta las preguntas de la evaluación. Estas preguntas (junto con la meta y propósitos finales) son esenciales para un diseño efectivo.

Es recomendable el uso de múltiples métodos de evaluación, por lo que los proyectos deben enfocar la evaluación desde varios puntos de vista. No existe un método único de evaluación que sea capaz de documentar y explicar la complejidad y riqueza de un proyecto.

Los diseños de evaluación deben incorporar, siempre y cuando sea posible, métodos de recopilación de datos tanto cualitativos como cuantitativos.

3.4.9.2 Evaluación conceptual o de diseño

La evaluación conceptual o de diseño de un programa tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula.

a) Planificación y evaluación: una visión integral

La planificación de un programa o política debe pasar ineludiblemente por el consenso político y la concertación con los agentes sociales afectados. Permite obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada y además garantiza la colaboración y el apoyo de todos aquellos que participan en el programa, aspecto central para el éxito del mismo.

La evaluación se integra, en esta concepción holística, desde el primer momento de la planificación y no en una última fase, independiente y asociada exclusivamente al análisis de los resultados e impactos del programa.

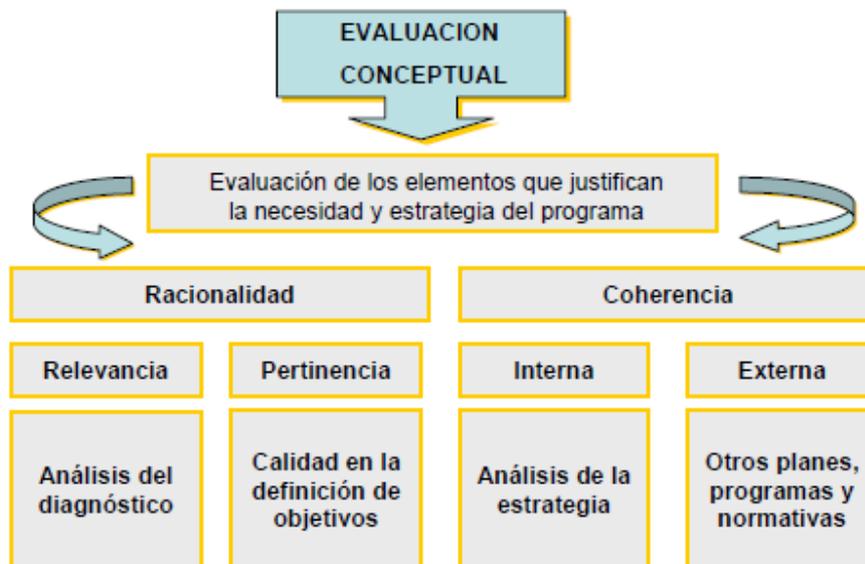
Planificación y evaluación se convierten en procesos relacionados que caminan a la par.

Frente al esquema lineal que sitúa a la evaluación en el último peldaño de la "escalera" de planificación, la perspectiva integral la incorpora en todas sus fases, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

b) Evaluación de racionalidad y coherencia

- ¿Existe racionalidad y coherencia en el diseño del programa?

La metodología más apropiada a seguir para la evaluación de estos elementos tiene la estructura que se presenta en el siguiente cuadro.



Racionalidad

Implica el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

- Relevancia. Consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa.

Para evaluar la calidad del diagnóstico se deben revisar los siguientes elementos:

- Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.

- Análisis del contexto socioeconómico externo.

- Pertinencia. Consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos. Si en un programa aparecen los objetivos que se persiguen de forma expresa, la evaluación de sus resultados e impactos se podrá hacer en función de dichos parámetros. La premisa fundamental para asegurar, al menos a priori, el éxito de una intervención es que se hayan definido los objetivos de forma clara y medible.

Coherencia

Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el programa y de la estrategia diseñada para su consecución. Debemos diferenciar dos niveles de análisis diferentes:

- Coherencia interna. Evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.

- Coherencia externa. Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.

Racionalidad y coherencia son dos aspectos relacionados e interdependientes.

3.4.9.3 Evaluación del sistema de gestión

La evaluación de la gestión de un programa se articula en torno a los siguientes aspectos:

- Racionalidad de los objetivos de gestión propuestos a la luz de los medios disponibles para su funcionamiento.

- División de tareas y competencias establecidas entre las distintas Administraciones y organismos responsables de la gestión y ejecución de las actuaciones del programa, e incluso dentro de los propios órganos ejecutores.

- Mecanismos de coordinación entre organismos gestores y ejecutores.

- Suficiencia de los medios humanos, materiales y económicos empleados a fin de garantizar una correcta y eficaz gestión del programa.

Asimismo existen otras variables relacionadas con la capacidad de los organismos implicados para gestionar un programa, que pueden condicionar sus efectos y que también han de ser evaluados:

- Grado de implicación de los gestores en la puesta en marcha del programa.
- El nivel de formación de los cuadros técnicos.

El éxito de una buena gestión de programas depende de la capacidad para definir la estrategia de acción y de que tenga las adecuadas y precisas estructuras para dirigir las complejas actividades internas. Por otra parte, la estructura de una organización debe estar en consonancia con los recursos humanos, cultura organizativa y proceso de dirección adecuada.

3.4.9.3.1 Origen. Cambio en los sistemas tradicionales de gestión.

La aplicación de los llamados enfoques integrales de gestión tuvo su origen en el desarrollo de la contabilidad pública y de los sistemas de presupuestación por programas.

Respecto a la presupuestación por programas, su auge vino determinado por la necesidad de contar con instrumentos que permitieran mejorar los procesos de asignación del gasto público y aumentar la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas.

Esta modalidad de diseño del presupuesto se compone de fases secuenciales:

- Planificación,
- Presupuestación,
- Ejecución
- Control y evaluación.

Son fases interdependientes y mutuamente condicionantes, de forma que configuran un sistema de retroalimentación donde los sistemas de información juegan un papel clave.

En sintonía con las medidas anteriores, también se ha ido tomando conciencia en la Administración de la necesidad de orientar la gestión de recursos a la administración por objetivos y a la responsabilización de los resultados, en detrimento del modo, casi exclusivo, de "control". Los fines perseguidos con estos sistemas son varios:

- Institucionalizar el establecimiento de objetivos medibles.

- Introducir la medición de resultados.
- Promover una mayor autonomía de gestión.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.
- Introducir mecanismos que impidan la dilución de responsabilidades.
- Mejorar los procedimientos de asignación de recursos.

En resumen, se persigue el perfeccionamiento de los procesos de toma de decisión para mejorar los resultados de los programas públicos y proporcionar un servicio más eficaz, eficiente y de mayor calidad.

Para ello en todos los países se han ido adaptando la organización y sistemas de presupuestación a este nuevo enfoque integral de gestión pública y se han combinado sistemas de verificación de resultados con métodos de valuación de políticas públicas.

3.4.9.3.2 Guía para la evaluación de políticas públicas

Existen dificultades para identificar a los responsables directos de la gestión. Las responsabilidades asignadas a distintos niveles no siempre están claramente especificadas. Por el contrario, la distribución de responsabilidades suele estar diluida y además el sistema de incentivos no fomenta el compromiso de los gestores.

Son estos motivos los que justifican buscar técnicas y criterios en la evaluación de políticas públicas que permitan medir y valorar la eficacia y eficiencia del sector público.

Enfoques metodológicos para la evaluación del sistema de gestión

Existen diversos enfoques desde los cuales se podría aproximar a la metodología de evaluación de la gestión. Estas aproximaciones se pueden establecer en un "continuo" que iría desde los controles de carácter financiero, de regularidad legal y contable hasta aquellos que tratan de evaluar económicamente la gestión pública atendiendo a los aspectos de:

- Eficacia, eficiencia y economía, "las tres E", y
- Diagnóstico, diseño y desarrollo, "las tres D".

"LAS TRES E Y LAS TRES DE"	
LAS TRES E	LAS TRES D
→ Economía: utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuada	→ Diagnóstico: estudio de la realidad sobre la que se pretende intervenir para planificar la actuación
→ Eficacia: logro de los objetivos propuestos sin tener en cuenta los cortes	→ Diseño: formulación de iniciativas para resolver los problemas y establecer nuevas soluciones con estructuras y estrategias adecuadas
→ Eficiencia: logro de los objetivos con el mínimo coste posible o maximización de los beneficios para un coste determinado	→ Desarrollo: ejecución de las soluciones como un proceso de aprendizaje superando las resistencias al cambio, redefiniendo problemas y soluciones.

3.4.9.3.3 Control de Gestión

Este tipo de control está íntimamente vinculado a la finalidad de alcanzar las dimensiones de eficiencia y eficacia de las actuaciones públicas.

A la hora de instrumentar el control de gestión hay que tener en cuenta cuatro variables fundamentales:

1. Nivel de ambigüedad en la definición de objetivos de una organización.
2. Posibilidad real de medir los resultados de la actividad de la organización.
3. Grado de estandarización de la actividad sometida a control.

4. Posibilidad de conocer los efectos de la intervención.

Auditoría de rendimiento o "performance"

La auditoría de rendimiento se basa en dos principios generales:

- Principio de eficacia, eficiencia y economía según el cual la Administración

Pública debe dirigirse de forma que puedan utilizarse los fondos públicos de la mejor manera posible.

-Principio de responsabilidad, las personas que administran los "negocios" públicos deben ser responsables de una gestión prudente y eficiente de los fondos que les han sido confiados y deben rendir cuentas de esa gestión.

Enfoque integral de gestión del ciclo de vida de un proyecto

El ciclo integral de la vida de un proyecto tendría las siguientes fases:

- Programación de las actuaciones,

- Diseño de los mecanismos de ejecución y gestión,

- Ejecución y gestión del programa, y

- Evaluación

Según este enfoque, se deben examinar todos los aspectos de gestión relacionados con cada una de estas fases, fundamentalmente:

- La división de tareas y competencias,

- La coordinación establecida entre los distintos organismos responsables de los programas, y

- La suficiencia de medios económicos y humanos para una gestión correcta y eficaz.
(CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.9.4 Herramientas y técnicas de evaluación

3.4.9.4.1 Técnicas Cuantitativas

La ventaja del uso de técnicas cuantitativas es que permiten medir reacciones o cuestiones en un grupo de variables (individuos, empresas, etc.) posibilitando su agregación y su tratamiento estadístico sin muchas trabas.

Las ventajas de los métodos cualitativos aportan dinamismo y variedad de perspectivas de la que carecen los cuantitativos, siendo aconsejable consecuentemente la utilización conjunta de ambos tipos de técnicas.

Dentro de las técnicas cuantitativas cabe destacar la encuesta y el muestreo.

La encuesta posibilita conocer características de una población o universo obteniendo información de un pequeño conjunto representativo (muestra) empleando un procedimiento estandarizado que consiste en realizar una serie de preguntas idénticas y por el mismo orden a cada uno de los elementos seleccionados en la muestra.

El diseño del cuestionario es un elemento clave en el proceso de realización de una encuesta. Consiste en un documento para obtener y registrar información a través de un listado de preguntas que se han de formular de manera idéntica y por el mismo orden a todos los entrevistados. Puede contener preguntas abiertas, cerradas o mixtas, dirigidas a objetivos concretos en el desarrollo de la encuesta.

El cuestionario es una herramienta que proporciona flexibilidad, agilidad y mucha información complementaria. Además requiere un nivel de gestión relativamente simple, a pesar de lo cual existen algunas dificultades en las encuestas de tipo auto-administrado, caracterizadas por que es el propio usuario el que lee y escribe las respuestas en el cuestionario, ya que se producen tasas muy altas de no-respuesta al total y a los diferentes ítems planteados.

3.4.9.4.2 Técnicas Cualitativas

En conjunto, los métodos cualitativos son relativamente menos estructurados, en ellos existe una relación más prolongada y más flexible con el entrevistado, por tanto, los datos resultantes tienen más profundidad y riqueza de contexto, lo que significa también un mayor potencial para nuevos conocimientos y perspectivas. Mediante el uso de metodologías de análisis cualitativo, el número de entrevistados con el que se suele trabajar

es sensiblemente inferior al de las técnicas cuantitativas, por lo que presenta mayores problemas de representatividad. Esto hace que muchas veces el método cualitativo sea utilizado como complementario del cuantitativo, como elemento de mejora de la información que se obtiene del público estudiado.

Entre las técnicas que pueden englobarse en la metodología cualitativa cabe destacar: las entrevistas en profundidad, sesiones de grupo, la observación directa y las visitas “in situ”. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.4.9.5 Evaluación e Innovación Institucional

3.4.9.5.1 Incentivos para favorecer la evaluación voluntaria

La mejor forma de lograr la utilización de la evaluación es que los propios responsables expongan sus programas a evaluación, o que incorporen la evaluación en el diseño de los programas. Para ello es preciso que perciban claramente que someter los programas a evaluación tiene para ellos más beneficios que perjuicios.

La evaluación de políticas debería conducir a la innovación en la administración y gestión de los recursos públicos, es decir, a sustituir programas poco eficientes por otros relativamente más eficientes, y conseguir mejores resultados con la misma cantidad de recursos públicos. Este proceso será posible en la medida en que la evaluación produzca información empírica fiable y esta información sea utilizada para la toma de decisiones políticas.

En el proceso político tradicional muchas decisiones políticas se toman en función de principios y creencias ideológicas. La introducción de la evaluación en el proceso de toma de decisiones representa un cambio importante porque significa conceder un mayor peso a la evidencia.

En último término, la evaluación debería conducir a un proceso de cambio social, de innovación social basada en la evidencia: toda política pública es, de hecho, una teoría del cambio social (Monnier, 1995).

3.4.9.6 Funciones y Utilidad de la Evaluación

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados, por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y fundamentalmente para sus destinatarios.

3.4.9.6.1 La evaluación como control administrativo, de legalidad y financiero.

Este tipo de controles verifica si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas sin valorar la eficacia ni los efectos de sus acciones. Se realizan interna o externamente, a través de las Intervenciones Generales y de los Tribunales de Cuentas respectivamente.

El control, elemento básico del ciclo de la gestión económica-financiera del sector público, ha evolucionado, incorporando entre sus funciones, la evaluación de la eficacia, economía y eficiencia, las tres E. Esto se conoce como “Auditoría Operativa”.

3.4.9.6.2 La evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas.

La evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas. Al mismo tiempo, la evaluación proporciona la información necesaria para decidir si un programa debe continuar, expandirse o por el contrario debe finalizar. Algunos autores denominan este tipo de evaluación “evaluación sumativa”.

La mayoría de las políticas no especifican los objetivos de forma clara y precisa e incluso persiguen algunos que pueden ser contradictorios.

3.4.9.6.3 Evaluación como medio para la formación de los implicados en el programa.

La evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas.

Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente. Este tipo de análisis es también denominado “evaluación formativa”.

La evaluación tiene una doble naturaleza: de control social y político de la actuación en el desarrollo del proyecto global que supone un programa, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables de los programas y políticas públicos.

3.4.9.6.4 Evaluación como generadora de información.

La evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso socioeconómico. Debe dar respuesta a las necesidades informativas:

- Del Poder Legislativo y de la Administración, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones.
- De los centros gestores de las actuaciones del programa, para que tengan a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión, lo que sin duda permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones.
- Y de la población en general, sobre el empleo de los recursos públicos y, en concreto, a los grupos sociales especialmente afectados por una política o programa, para que conozcan los efectos de la actuación pública.

3.4.9.6.5 Evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la Administración.

La incorporación de prácticas de evaluación, de forma interna o externa, en la Administración constituye una estrategia del Sector Público, como agente con capacidad para actuar sobre objetivos económicos y sociales, que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas. En este sentido, se trata de un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actitudes, imágenes y actividades que conforman la gestión pública.

El objetivo último de la evaluación es proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo en un contexto de descentralización político-administrativo como el actual.

La evaluación es, sobre todo, una cultura, una forma de entender la Administración y la Gestión Pública. Es, por tanto, algo más que una técnica o un requisito legal.

Se trata, en conclusión, de una tendencia evolutiva del marco en el que se desenvuelve la actividad del Estado. Desde esta perspectiva, anticiparse a los hechos, realizando evaluaciones de las políticas llevadas a cabo y de las que se van a iniciar puede constituir un sólido punto de apoyo para la legitimación de la intervención estatal.

3.4.9.7 Elementos claves de los procesos evaluativos

3.4.9.7.1 Agentes y participantes en el proceso de evaluación

Además de los equipos técnicos responsables de las evaluaciones, es conveniente hacer un análisis de quiénes han participado, de una forma u otra, en los procesos de evaluación. Por participación en los procesos de evaluación, se entiende la participación activa en alguna de sus fases (diseño del estudio y estrategia evaluativa, establecimiento de criterios, diseño de instrumentos, recopilación de información, análisis de información y valoración y establecimiento de recomendaciones).

3.4.9.7.2 Momentos de los procesos de evaluación

Todas las cuestiones relacionadas con el ajuste temporal de los procesos de evaluación al contexto y a los tiempos del programa o política evaluada, son cruciales en la determinación de la capacidad de respuesta y utilidad de dichos procesos. Relacionado con este elemento temporal, se pueden destacar cuatro aspectos: el **momento** en el que se plantea la evaluación, para esto se consigna en qué momento del período de vigencia del plan evaluado se plantea y comienza la evaluación del mismo; se analiza la **duración** de los procesos de evaluación desde su inicio hasta la entrega del informe final; se consigna **cuánto tiempo pasa entre la finalización del período de vigencia del plan y la entrega del informe final** y, por último, se analizan los **retrasos** sobre el calendario inicial y los procesos de evaluación.

3.4.9.7.3 Criterios e indicadores de evaluación: fuentes y proceso de establecimiento

El contenido de las evaluaciones, es decir, el QUE se evalúa, se concreta a través de los criterios e indicadores de evaluación que representan las variables estudiadas y la base lógica en la que se fundamenten los juicios de valor que se establecen posteriormente en el

proceso de evaluación. En la práctica, en la mayoría de las evaluaciones es muy débil la fundamentación de la concreta elección y definición de los criterios e indicadores utilizados. Aunque lo adecuado sería analizar cuestiones tales como cuál es el sentido de elegir los criterios, su explicación y definición y la justificación de por qué se eligen esos y no otros, este tipo de información no suelen aparecer en los informes de evaluación. En muchos casos, se obtiene la información sobre los criterios de evaluación, a través de las especificaciones técnicas de las técnicas de recopilación y análisis utilizadas o a través de los propios resultados de la evaluación.

3.4.9.7.4 Procedimiento y metodología empleada respecto a instrumento y técnicas de recopilación y análisis de la información

De forma similar a lo que ocurre con los criterios de evaluación, los procedimientos utilizados no suelen estar profusamente fundamentados, es decir, difícilmente se encuentra una justificación de por qué se elige dicho instrumento y no otro. Sí encontramos, en algunos casos, especificaciones detalladas sobre los instrumentos en sí, estas especificaciones, sin embargo, son siempre de carácter técnico y versan sobre las características intrínsecas de dichos instrumentos, no tanto sobre su validez o adecuación para la situación concreta en la que se aplica.

3.4.9.8 Conclusiones

Las características claves para un enfoque integrador de evaluación de políticas públicas son:

- Concepción amplia y global de las políticas y de la evaluación, situándola en un contexto más general del proceso de políticas y superando visiones estrechas o limitadas.
- Delimitación clara de QUE se quiere evaluar, PARA QUE y PARA QUIENES, además de hacerlo con visión estratégica.
- Reconocimiento del carácter político en todas sus dimensiones, lo que implica otorgarles un carácter específico a la actividad científica de evaluar programas y políticas públicas.
- Visión práctica y orientada a la acción, consiguiendo que los estudios de evaluación sean realmente útiles en la práctica.

- Continuidad, que no significa estar continuamente evaluando sino tener presente la evaluación desde un principio y de forma continuada, ésta es la manera de aumentar las probabilidades de que sea una herramienta potente.
- Flexibilidad metodológica, tanto en la forma de afrontar la evaluación como en las técnicas de recopilación y tratamiento de la información.
- Sistemas de información adecuados: esta es una de las condiciones que, en la práctica, facilita o dificulta en mayor medida los procesos de evaluación.
- Temporalidad y oportunidad en el tiempo, como factor clave en los procesos de evaluación. Este es uno de los factores que más condiciona y hay que tener en cuenta en evaluación.
- Participación de los agentes críticos, no sólo para legitimar y aumentar las probabilidad de uso, sino para tener una visión lo más completa y menos sesgada posible de las políticas públicas.

Importancia de la comunicación y difusión de los resultados, como clave para la utilización de los procesos evaluativos. (CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid)

3.5 POLÍTICAS SOCIALES

3.5.1 Introducción

La política social explora el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; así mismo concierne a todos aquellos aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado, y las no monetarias que contribuyen a aumentar o disminuir el bienestar de individuos o grupos.

Esta aproximación a la política social considera que se trata de un campo de estudio multidisciplinar en el que destacan tres centros de interés: Primero, el interés por el bienestar, pero el “bienestar” es un concepto muy controvertido e históricamente cambiante. Segundo, el interés no sólo por la filosofía o teoría del bienestar, sino por un análisis de los impactos de las políticas que, a su vez, parten de diferentes posiciones ideológicas y utilizan diferentes criterios respecto al bienestar social, necesidades, problemas sociales, igualdad, derechos, justicia social, etc.) Tercero, el interés por todo lo relativo a la institucionalización, organización e implementación de las políticas, ya que

además del estado y el mercado están involucradas las familias y el llamado tercer sector; atravesados por multitud de actores con intereses y recursos de poder diversos.

Otra aproximación a la política social se puede obtener a partir de considerar “qué hacen” los estudiosos e investigadores sobre la misma. Un enfoque muy actual analiza cuestiones sociales, como el envejecimiento de la población, los cambios familiares o la globalización. Otro enfoque, más convencional, busca soluciones a los problemas sociales como el desempleo, la pobreza o el trabajo infantil. Es frecuente, también, centrarse en el estudio de las necesidades de grupos sociales específicos como discapacitados, ancianos, niños, desempleados o inmigrantes. Sin embargo, aunque el enfoque más tradicional es el que se limita a los grandes servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda y servicios sociales personales; con sus respectivas cuestiones, problemas, grupos sociales y actores), recientemente está emergiendo un nuevo enfoque de la política social basado en cómo ésta afecta a la vida de las personas. Pero además, otra cosa “que hacen” quienes analizan la política social es tener en cuenta la dimensión territorial. El cambio de enfoque se ilustra mediante la transición desde una visión estado-céntrica (esto es, cerrada por las fronteras nacionales y centralista), a una geografía global (articulada en bloques regionales y actores multinacionales), con múltiples niveles (local, autonómico, estatal, europeo, global) que tanto condicionan las políticas sociales como suponen una oportunidad para su desarrollo. (Adelantado,2000)

3.5.2 Algunas definiciones claves

Bienestar Social. Hace referencia a los acuerdos sociales que existen para delimitar las necesidades de los individuos y grupos en una sociedad y afrontar los problemas sociales. Una visión restringida del bienestar social es la que lo identifica con el bienestar que suministra el gobierno, pero más ampliamente también incluye al provisto por la familia, el mercado y el tercer sector. La política social estudia la combinación e intervención de esas instituciones en el bienestar de las personas, pues no es lo mismo acceder a los recursos por derecho social, por caridad, por vínculos familiares o a través del mercado.

Necesidades sociales. Un serio problema para la política social es la medición de las necesidades sociales; la noción de necesidades básicas o mínimos esenciales es muy relativa ya que varía según las culturas, países, estilos de vida, familias y zonas de residencia de los individuos (¿a partir de qué cantidad de ingresos una persona se considera pobre? ¿Cuál ha de ser la gravedad de una dolencia para necesitar un descanso laboral? ¿Es necesario tener teléfono?).

Problemas sociales. Las necesidades pueden ser individuales pero los problemas sociales no, para que un problema sea social no es suficiente que afecte a muchas personas, es preciso que sea percibido y valorado como tal por la sociedad.

Igualdad. Desde la política social se postula que los distintos grupos sociales deben ser tratados de forma igualitaria en derechos, beneficios, servicios y participación en las decisiones, por parte de los gobernantes del bienestar. La discusión es sobre los límites del igualitarismo. La principal aplicación del mismo ha sido en las políticas de igualdad de oportunidades.

Derechos. Para la política social la cuestión es qué tipo de demandas de bienestar social deben ser respaldadas por la administración pública.

Justicia social. Se refiere a los merecimientos de alguien para obtener algún bien. Los argumentos en relación a los derechos y a la igualdad suministran las bases para discutir en qué proporción ha de ser el mercado, el estado, la familia y el tercer sector, los proveedores de bienestar. (Adelantado, 2000)

3.5.3 Debate y perspectivas teóricas

La comparación en política social se centra en la difícil tarea de examinar el tipo de bienestar en distintos países, regiones o ciudades, para identificar rasgos comunes y diferencias, tratar de explicarlas y considerar posibles desarrollos. Aunque, más pragmáticamente se trata de aprender de la experiencia de los demás, tanto de los aciertos como de los errores. Básicamente se puede distinguir una aproximación “micro” y otra “macro”.

La primera se centra en aspectos como la provisión para usuarios específicos, respuestas a problemas particulares o la gestión de los mismos.

La aproximación “macro” intenta caracterizar y comparar “sistemas enteros” de bienestar entre sociedades. Se trata de captar la esencia de la organización del sistema de bienestar de un país y el tipo de respuesta a las necesidades sociales.

A su vez, la información disponible en las estadísticas oficiales en ocasiones también presenta algunas limitaciones para el análisis comparado. Los datos de los países pueden ser heterogéneos o en alguno de ellos no existir, pueden variar según las fuentes, las categorías utilizadas, los períodos de cobertura, los cambios en las definiciones, los métodos de recogida y clasificación, o debido a su propia elaboración (que puede responder a distintas concepciones de las necesidades o del bienestar). Y también cabe señalar las

propias limitaciones de quienes investigan, ya que vivir en un país y conocerlo puede distorsionar la visión de los otros países, por lo que es preciso adoptar una actitud lo menos condicionada culturalmente posible.

Por otro lado se ha cuestionado la capacidad de los regímenes de bienestar para dar cuenta de los cambios en curso, al resultar excesivamente estáticos, y también la limitación que presentan al considerar el impacto en las clases sociales, pero sin incorporar en el esquema otras desigualdades como las de género, etnicidad u otras como la ciudadanía. En la actualidad se discute la necesidad de otras aproximaciones y otros modelos explicativos. (Adelantado, 2000)

3.5.4 Principales ejes de debate sobre las Políticas Sociales

Resulta muy difícil dar cuenta pormenorizada de todos los debates en torno a la política social y los estados del bienestar, pero una manera de aproximarse es a partir de tres dimensiones clave del bienestar social: producción, organización y distribución.

Sobre la Producción, la política social se nos muestra como un instrumento capaz de incidir en la composición de la estructura social, ya que opera como principio organizativo de los sectores otorgando a cada uno de ellos determinada responsabilidad en la satisfacción de necesidades.

Sobre la Organización institucional del bienestar se discute un tema de fondo, político-administrativo y otro más reciente de tipo político-territorial. En relación al primero se pone en cuestión su administración burocrática, la intervención de los profesionales y el monopolio en la prestación. Sobre el segundo se plantea la necesidad de delimitar a qué nivel de gobierno territorial corresponde la satisfacción de las responsabilidades públicas y cómo se financian.

Sobre la Distribución, el tema que se discute es sobre qué recursos se distribuyen, en qué proporción, a quién, en qué momento y de qué forma. (Adelantado,2000)

Las políticas sociales enfrentan hoy enormes desafíos, relacionados tanto con los contenidos y criterios que las definen como con las complejidades de sus entornos y la pluralidad de actores involucrados en ellas. Al estar guiadas por criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad, los diseños de las políticas sociales son complejos y la implementación está sometida a la presión de lograr resultados específicos inmediatos e impactos significativos en la equidad social y en la sostenibilidad de los programas y proyectos. (Licha, 1999b)

3.5.5 Políticas Sociales en Uruguay

Históricamente las políticas sociales en Uruguay han mostrado severos problemas de coordinación y articulación interinstitucional, superposición y fragmentación de las estrategias de acción pública. Esto redundaba en ineficiencias de las intervenciones estatales para responder a las problemáticas del país.

A partir del año 2005, con la creación del MIDES, del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se inicia una nueva etapa en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas sociales en el país, sentándose las bases de un trabajo articulado, con objetivos comunes y sentido territorial. A esto se suma la creación de las mesas interinstitucionales en todo los departamentos del país como ámbito específico de articulación e intercambio de los gobiernos locales y las instituciones públicas nacionales presentes en el territorio. (Pintos, Sáenz, y Moreno, 2009)

CAPÍTULO 4: ANTECEDENTES

4.1 INTRODUCCIÓN

Se compara el programa Construyendo Rutas de Salida, antecedente del programa Uruguay Integra, con otros similares de Argentina (Jefes y Jefas de Hogar) y Chile (Chile Solidario, Programa Puente), analizando las dimensiones del contexto económico, político y social, antecedentes, objetivos, fuentes de financiamiento y el seguimiento y evaluación.

4.2 CUADRO COMPARATIVO

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
1) CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL	<p>Durante 1999-2000, los índices de pobreza disminuyeron levemente. Sin embargo, el número de personas que vivían bajo la línea de pobreza experimentó un tenue aumento.</p> <p>Con el fin de garantizar más y mejores resultados, se consideró necesario diseñar e implementar una oferta integral de servicios y beneficios que respondieran a las características y especificidades de las personas extremadamente pobres.</p>	<p>En diciembre de 2001 Argentina estaba sumergida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. Los saqueos a los supermercados se tornaban como una práctica casi diaria, crecía la movilización callejera, sumado a los reclamos de los desocupados, con la exigencia de las clases medias por la devolución de los depósitos bancarios, inmovilizados por un decreto del gobierno. Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente como consecuencia de la falta de apoyo político y de la fuerte presión popular.</p>	<p>La situación socioeconómica regional y nacional en el año 2005, era crítica, debido a las consecuencias profundas de las políticas de corte neoliberal que produjeron las crisis regionales de los años 1999 a 2002. La disminución del crecimiento de las tasas de empleo entre 1999 y el 2004, acompañadas por un incremento de los niveles de desempleo se combinó con un crecimiento de otros problemas tales como la informalidad y el subempleo.</p>

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
2) ORGANISMO GESTOR	<p>El Ministerio de Planificación y Cooperación – MIDEPLAN, en conjunto con otras instituciones públicas, diseñó una estrategia de intervención dirigida específicamente a familias en situación de indigencia. Esta iniciativa fundamentada en experiencias exitosas en el ámbito municipal y privado formaría parte de otras alternativas de apoyo social. A partir de 2002 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS, diseña la metodología e implementa dicha intervención. El 21 de mayo del mismo año, el presidente Ricardo Lagos anuncia la creación del Sistema Chile Solidario y la construcción del Programa Puente.</p>	<p>El presidente interino Eduardo Duhalde convocó la Mesa de Diálogo Argentino (MDA) integrada por representantes del episcopado, de la ONU, de partidos políticos, de entidades gremiales obreras, empresariales y de organizaciones sociales (los denominados “piqueteros”), con el objeto de buscar consensos a la difícil situación. Tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por la MDA con fecha 3 de abril de 2002, por decreto 565/2002 el Poder Ejecutivo Nacional creó el Programa Jefes de Hogar que reconoce el Derecho Familiar a la Inclusión Social. El Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social debe asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa Jefes y Jefas de Hogar.</p>	<p>El 1° de marzo de 2005 asume la Presidencia el Dr. Tabaré Vázquez, dentro de su plan de gobierno estaba la creación de una nueva Secretaría de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), su misión era la de coordinador y articulador de las políticas sociales. Una de las estrategias de corto plazo adoptadas fue poner en marcha un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). El PANES de manera similar a otras experiencias presentes en la región, consiste en una transferencia condicionada de ingresos y un conjunto de programas sociales asociados que son dirigidos a la población en situación de indigencia o extrema pobreza.</p>

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
3) OBJETIVOS GENERALES	Tender un puente a familias en extrema pobreza para que se inserten en las redes de la economía y de los programas sociales, generando las condiciones necesarias para que superen la indigencia.	Asistir a los sectores sociales más vulnerables, instrumentando medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población. Buscar mayor equidad social promoviendo una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad.	Generar procesos de inclusión e integración social a quienes están acogidos al Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.
4) OBJETIVOS ESPECIFICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Que al menos el 70% de las familias haya logrado el conjunto de condiciones mínimas, incluidos ingresos por un monto superior a la línea de la indigencia. • Que al menos el 90% de las familias conozca las redes locales de servicios y beneficios a su disposición. • Que en el 100% de las familias haya recibido por 24 meses un Bono de Protección a la Familia, 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la inclusión social. (dictar normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social). • Asegurar un ingreso mensual mínimo a las familias. (universalizar urgentemente el plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas). 	<ul style="list-style-type: none"> • Problematicación de la realidad personal y social. Promoción del desarrollo de la ciudadanía a través del conocimiento y ejercicio de derechos. • 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.

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
4) OBJETIVOS ESPECIFICOS	<p>como también subsidios monetarios disponibles y acceso preferencial en los programas, servicios y beneficios de promoción social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que en el 100% de las comunas donde se implementa el Programa, quedan instaladas capacidades y una metodología innovadora para trabajar con familias en situación de extrema pobreza. • Que en el 100% de las regiones donde se implemente el Programa se diseñen y ejecuten servicios, beneficios y/o proyectos innovadores en beneficio de las familias participantes. • Que en el 100% de las comunas donde se implementa el Programa se produzca una acción coordinada del conjunto de las instituciones que prestan servicios a las familias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia al desempleo (superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados) • Promover el acceso de las familias al sistema educativo y a la capacitación laboral. (asegurar el ingreso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar la incorporación de los jefes o jefas de hogar a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral) • Promover actividades productivas. (para el logro de la reinserción laboral, se proyecta la participación en propuestas productivas que, además, contengan impactos ponderables en el bien común) 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la integración y participación en redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad. • Promoción de procesos orientados a revertir inequidades sociales asociadas a aspectos de género, generacionales y geográficos.

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
5) POBLACIÓN OBJETIVO	Destinado a la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza, con una meta de cubrir entre el 5 y 6 % de la población nacional. A pesar de las restricciones de tener que asegurar cobertura nacional en casi todas las municipalidades del país, la estrategia de selección de la población objetivo del programa tuvo como resultado un buen índice de cobertura del sector inferior de la distribución nacional de ingresos: con una cobertura general del 6% de la población total, el programa alcanzó un promedio del 20% del decil inferior de la distribución de ingresos de 2003, con un mejor desempeño relativo en la selección de la población objetivo en las áreas rurales.	Destinado a Jefes/as de hogar con hijos de hasta dieciocho años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar (o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar) estuviera embarazada, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. Podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de sesenta años que no hubieran accedido a una prestación previsional.	La población objetivo de Construyendo Rutas de Salida se halla formada por titulares del ingreso ciudadano, pudiendo luego incorporarse a las propuestas de trabajo, otros integrantes del grupo familiar. Consiste en personas que atraviesan situaciones de pobreza extrema, y muchas veces de exclusión social, las necesidades que presentan son: de trabajo remunerado, necesidades básicas de vivienda y alimentación de los protagonistas y sus familias; dentro de las de índole más subjetiva necesidad de afecto, de ser escuchados, respetados y valorados.
6) FUENTES DE FINANCIAMIENTO	El programa puente fue financiado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte, planes, programas, proyectos y actividades especiales de	En sus inicios el programa fue financiado con créditos asignados en el presupuesto Nacional, teniendo la Secretaría de Hacienda la facultad de reasignar las partidas presupuestarias necesarias para cubrir los gastos operativos para la puesta en marcha y desenvolvimiento del programa.	El programa y así como también el Plan de Emergencia en su totalidad fue financiado por Rentas Generales. CRS significo el 2% del presupuesto del PANES.

DIMENSIONES	PROGRAMAS		
	PROGRAMA PUENTE (CHILE)	JEFES Y JEFAS DE HOGAR (ARGENTINA)	CONSTRUYENDO RUTAS DE SALIDA (URUGUAY)
6) FUENTES DE FINANCIAMIENTO	desarrollo social.	Más adelante, el gobierno incorporó nuevas fuentes de financiamiento: las retenciones a las exportaciones de productos agropecuarios y de hidrocarburos.	
7) SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Es un sistema en línea alimentado por los Apoyos Familiares, reúne la información sobre la familia que se genera en cada una de las sesiones de trabajo. Con esto se obtiene el estado de avance del Programa en cada comuna, provincia, región y país, así como también, estadísticas sobre las características principales de las familias participantes, del logro de condiciones mínimas a partir de la intervención, y de la movilización de recursos a favor de las familias.	El Ministerio de Trabajo a través de la Secretaría de Empleo ejerce la supervisión y el monitoreo general. Tuvo a su cargo la conformación de una Nómina Única de Beneficiarios y posee facultad de controlar, a través de sus Agencias Territoriales, la correcta conformación y contenido de los legajos de los beneficiarios y desarrolla la auditoría del Programa a través de su Unidad de Auditoría Interna. El Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control tiene la responsabilidad de monitorear el Plan y articular con otros organismos la evaluación externa del mismo (a través de las Universidades Nacionales y Organismos de Control de nivel nacional y provincial)	Durante el transcurso del proyecto se realizan instancias de evaluación y seguimiento, de forma bimensual a través de la presentación de informes por parte de las instituciones y organizaciones ejecutantes, en los cuales se pueden presentar propuestas que impliquen una reelaboración del proyecto. El programa es evaluado por la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES. Como herramienta para esta evaluación se utilizan formularios de ingreso y egreso del programa, que las instituciones y organizaciones convenientes se comprometen a aplicar.

CAPÍTULO 5: MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL-PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

5.1 MIDES

Las consecuencias profundas de las políticas de corte neoliberal que produjeron las crisis regionales de los años 1999 a 2002 dejaron a Uruguay en una situación socioeconómica crítica.

En el caso uruguayo la crisis tuvo consecuencias sociales profundas y dejó al Estado con escaso margen para realizar cualquier tipo de acción pública en virtud del elevado nivel de endeudamiento. Se pusieron de manifiesto las debilidades estructurales del modelo económico y financiero en vigencia hasta ese momento. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, MIDES, 2009)

Uno de los desafíos principales del gobierno de Tabaré Vázquez, que asume el 1 de marzo de 2005, fue enfrentar la crisis socioeconómica del país, reflejada en elevados índices de indigencia y pobreza, acompañada de una elevada desigualdad social.

El gobierno inicia un período de cambio en el abordaje de estos problemas y de las políticas sociales en general, llevando incluso en años posteriores a incorporar dentro del plan de las políticas sociales temas no tradicionales como el tributario.

Se crea el Ministerio de Desarrollo Social, por medio de la Ley 17866 del 21 de Marzo de 2005, el cual tiene, entre otros cometidos ser “responsable de las políticas sociales nacionales, así como la coordinación – tanto a nivel sectorial como territorial – articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos, en las materias de su competencia, propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva. Asimismo, es misión de éste ministerio contribuir al desarrollo de escenarios de participación social que permitan el fortalecimiento de la ciudadanía activa de las y los uruguayos, promoviendo la más amplia integración de los protagonistas a sus actividades.” (Decreto 286, 22/08/06).

“Los principales argumentos para su creación estuvieron referidos a la necesidad de contar con un encuadre institucional que permitiera instrumentar y monitorear los programas destinados a los sectores vulnerables y propiciar la articulación y la coordinación del amplio conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado uruguayo”. (Midaglia y Castillo, 2010, p.173)

En un primer momento el enfoque fue hacia la emergencia social, secuela de la crisis, para lo cual se diseñó un Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), el cual contaba con siete componentes, entre ellos una prestación monetaria conocida como “Ingreso Ciudadano”, pero además una serie de programas, algunos de carácter socioeducativo como Construyendo Rutas de Salida y otros orientados a la reinserción en el mundo laboral como el programa Trabajo por Uruguay.

Se crean también el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, cuya coordinación es responsabilidad del MIDES, “iniciando una nueva etapa en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas sociales.” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, MIDES, 2009)

Estos espacios de articulación fueron respuesta a la falta de visión de conjunto de las políticas sociales y las prestaciones públicas, las cuales evidenciaban la falta de estrategias generales en materia de diseño y seguimiento de estas políticas.

“Pese a las revisiones a que fuera sometido el sistema de políticas sociales nacionales en anteriores administraciones y considerando la incorporación de una serie de iniciativas de combate a la pobreza, el país no contaba con un esquema moderno y estable de intervenciones públicas que abordara de forma sistemática y coordinada las situaciones de vulnerabilidad y los nuevos riesgos sociales”. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, MIDES, 2009)

Dentro de estas nuevas formas de abordaje de las situaciones de vulnerabilidad se crearon algunos programas socioeducativos, el antecedente del programa Uruguay Integra, fue el programa Construyendo Rutas de Salida, ejecutado entre 2005 – 2007, el cual “se orientó especialmente a revertir procesos de exclusión, actuando sobre la inserción social de los hogares en situación de pobreza extrema, apuntando a la implementación de estrategias para salir de las diferentes situaciones de emergencia social, y constituyó una contraprestación al ingreso ciudadano”. (Pintos, Sáenz y Moreno, 2009, p.11, 12)

5.2 PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

El programa Uruguay Integra, implementado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), por la Dirección Nacional de Integración Social a partir de 2010 y por la Dirección Nacional de Políticas Sociales hasta el año 2009, tiene entre otros objetivos el de promover la inclusión social de sectores de la población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, mediante el fortalecimiento de las capacidades de estos sectores, a través de intervenciones orientadas a la capacitación, la recuperación de saberes, el conocimiento y ejercicio de derechos y la promoción de la participación social.

Se implementa mediante convenios con organizaciones sociales públicas y privadas, que presentan proyectos para trabajar durante ocho meses con grupos de aproximadamente veinte personas, a través de acciones orientadas a los siguientes ejes de intervención:

1. Conocimiento y ejercicio de derechos, y promoción del pensamiento crítico.
2. Promoción del desarrollo del pensamiento abstracto (lectoescritura y lógica matemática).
3. Promoción de actitudes y aptitudes para la inserción laboral.
4. Promoción de la participación en redes locales y de la participación social comunitaria.

El programa Uruguay Integra pretende abordar a través de estos ejes la dimensión subjetiva de la exclusión social, promover la recuperación de la autoestima, incidir en la revalorización y fortalecimiento de los vínculos familiares, y promover la interacción social, aspectos que se consideran transversales en el desarrollo integral de cada una de las propuestas. Se entiende que los contenidos de estos ejes acompañan una actividad central o específica a cada propuesta, que resulta atractiva para la población a convocar y que puede comprender talleres o espacios no formales de capacitación, actividades vinculadas al arte, deportes o talleres de sostén para la concreción de metas específicas.

Los lineamientos fundamentales del programa Uruguay Integra se desarrollan con base en los siguientes objetivos específicos:

1. Problematización de la realidad personal y social (expansión de la autonomía crítica) y promoción del desarrollo de la ciudadanía a través del conocimiento y ejercicio de derechos.
2. 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.
3. Promoción de la integración y participación en redes locales, contribuyendo al fortalecimiento de iniciativas de inserción sociocultural y a la promoción de la autonomía, previendo estrategias que garanticen su sustentabilidad.
4. Promoción de procesos orientados a revertir inequidades sociales asociadas a aspectos de género, generacionales y geográficos.

La convocatoria está a cargo de los técnicos de la organización social con el apoyo del MIDES. Cada proyecto consiste en una propuesta con contenido socioeducativo en torno a los ejes de intervención mencionados, que incluye los instrumentos metodológicos y

técnicos, y contempla las particularidades relativas a la población y territorio en el que se desarrolla.

Además de la intervención en áreas urbanas, con la finalidad de promover mejores niveles de focalización, articulación y complementariedad, el programa incorpora las siguientes modalidades de implementación, en articulación con otras instituciones públicas o sociales:

- Llamado Centro de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) (CRS 2007; UI 2008): en coordinación con la Secretaría Nacional de CAIF, se implementaron proyectos dirigidos a padres y madres de niños que concurren a los Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

- Llamado a pequeñas localidades (CRS 2007 y UI 2008-2009): en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), a través del Proyecto Uruguay Rural, se impulsó la participación de población residente en pequeñas localidades, promoviendo la intervención en zonas de baja densidad poblacional y/o alejadas de las capitales departamentales.

- Propuestas locales (UI 2009): diseñadas a partir de propuestas de Mesas Interinstitucionales, Mesas de Coordinación Zonal de los Servicios de Orientación, Consulta y Atención en el Territorio (SOCAT) y otros actores, que aportan a los diagnósticos e identificación de prioridades en las agendas locales. Se introducen como una oportunidad para el diseño y ejercicio interinstitucional de políticas sociales, facilitando mejores niveles de focalización, direccionalidad, articulación y complementariedad de las intervenciones.

- Propuestas específicas (CRS 2006-2007): en articulación con diferentes organismos, se sumaron a los procesos socioeducativos de los grupos, actividades específicas, de capacitación laboral o capacitación en oficios, a través de tres modalidades de intervención: Construyendo Rutas de Salida Joven (2006): en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud (INJU-MIDES), Intendencia Municipal de Rocha, MGAP y Alternativa Chuy, se desarrollaron procesos socioeducativos con capacitación en construcción de viviendas de madera, para dos grupos de jóvenes pertenecientes a hogares beneficiarios del Ingreso Ciudadano (PANES).

- Construyendo Rutas de Salida Adolescente - Centro Educativo de Capacitación y Producción (CECAP) (2007): en coordinación con el Ministerio de Educación y Cultura-CECAP e INJU (MIDES), con la finalidad de lograr la reinserción de jóvenes en el sistema educativo formal.

- Construyendo Rutas de Salida – UTU (2007): en articulación con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), a través de Consejo de Educación Técnica Profesional-Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU). La experiencia estuvo dirigida a

150 beneficiarios del PANES, a través del funcionamiento de cinco grupos, con capacitaciones en las áreas de albañilería y carpintería, elaboración de vestimenta (ropa sport), gastronomía, jardinería y huerta orgánica. Se implementó en los departamentos de San José, Flores, Colonia y Cerro Largo.

- Uruguay Integra-Unidos en la Acción (2008-2009): modalidad implementada a través del Proyecto E: Apoyo a las políticas de integración social y seguridad alimentaria, componente (a): Apoyo de las políticas e instrumentos del programa Uruguay Integra, en el marco de la Experiencia Piloto Unidos en la Acción. La modalidad continúa la experiencia iniciada en los programas Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra, retomando sus ejes de intervención e incorporando la capacitación en áreas específicas, en articulación con Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP-UTU). (Pintos, Sáenz y Moreno, 2009)

5.2.1 Marco conceptual

El diseño de intervención del programa Uruguay Integra se sustenta en una serie de consideraciones teóricas o conceptuales que pueden ser sistematizadas de la siguiente manera:

La exclusión remite a una situación en la que las personas están desplazadas o impedidas de acceder a modos de vida considerados valiosos o deseables, o que impone limitaciones en el acceso a oportunidades que están en mayor o en menor medida disponibles para otros.

El programa Uruguay Integra parte de la hipótesis de que el trabajo es una importante herramienta de inclusión social pero no es la única, y entiende la exclusión como una serie de procesos asociados a la conservación de distintas situaciones de deterioro de la relación de trabajo y la vulnerabilidad relacional. La noción de inclusión comprende, entonces, el proceso que resulta del acceso a los sistemas funcionales (a través del empleo formal y de un conjunto de protecciones y servicios asociados), así como la participación en redes de interacción informales, si estas redes no contribuyen ellas mismas a la reproducción o naturalización de las situaciones de exclusión.

En este sentido se distingue un concepto diferente al de exclusión social, que es el de la inclusión desventajosa o desfavorable, esto es, la situación de segmentos o grupos sociales que de un modo u otro se insertan en los sistemas de relaciones sociales y económicas, en circuitos productivos y comerciales, pero en situaciones adversas comparativamente al resto de la población. Se entiende que si la informalidad laboral se convierte en un aspecto estructural, no se genera inclusión plena (ejemplo: en términos de falta de cobertura de seguridad social, atención sanitaria y servicios asociados), y así ocurre también si las redes de interacciones informales en las que participan los individuos son ellas mismas

marginalizadas o precarias en términos de integración comunitaria, si las relaciones de reciprocidad ejercen presiones que restringen la autonomía de los sujetos o implican una reducción de derechos para sí mismos o para los demás.

El programa se estructura a partir de la conformación de grupos y su participación en talleres, coordinados por técnicos sociales, que apuntan a la promoción de derechos, al fortalecimiento de las capacidades básicas (lectoescritura y lógica matemática), a la participación en redes sociales y a la promoción de la autonomía crítica, entendida como necesaria en la búsqueda de estrategias de salida de las diversas situaciones de exclusión social. (Pintos, Sáenz y Moreno, 2009)

- **Educación**

Uruguay Integra se presenta como programa de carácter socioeducativo, entendido como una modalidad de la educación no formal (ENF).

La construcción de los límites entre educación formal y ENF suele remitir a la diferenciación del ámbito en que éstas se desarrollan, es decir, se visualiza la ENF como todo aquello que transcurre “más allá de la escuela”. Lo anterior no significa que la EF y la ENF no compartan determinados atributos propios de la acción educativa, la cual es sistemática, organizada, reglada, planificada e intencional. Se instala la necesidad de la complementariedad para apostar a un modelo de educación integral. (Conde, Debellis y Pintos, 2010)

5.2.2 Consideraciones metodológicas e instrumentales

El programa Uruguay Integra remite a un conjunto de supuestos teóricos y metodológicos.

En esta línea, se busca partir de la valoración de los saberes y experiencias concretas de la población objetivo, que se consideran precisamente el punto de partida de un proceso de problematización cuyo punto de llegada es la conciencia crítica.

El programa retoma la atención en el proceso de transformación social y el logro de una conciencia crítica. El grupo operativo potencia el intercambio de información de experiencias de vida, la confrontación de estilos de aprendizaje, información, que se procesan a través de una suerte de sinergia entre participantes que da como resultado una síntesis grupal enriquecedora. Se espera que en el proceso grupal opere un pasaje de la "dependencia a la autonomía", de la pasividad a la acción protagónica y de la rivalidad a la cooperación.

A continuación se desarrollan los cuatro ejes de intervención del programa, sus supuestos y relación con la práctica en esta experiencia.

5.2.2.1 Conocimiento y ejercicio de derechos, y promoción del pensamiento crítico

El conocimiento y ejercicio de derechos, y promoción del pensamiento crítico constituye un eje central, ya que recorre transversalmente al resto de los ejes del programa.

El programa entiende que el fortalecimiento de la autoestima y los procesos de empoderamiento generan nuevas capacidades para proyectarse y pensar en la construcción de un proyecto de vida donde juega un rol fundamental cómo se ven y cómo son vistos (reconocimiento social) a partir de su integración a la educación formal.

5.2.2.2 Promoción del desarrollo del pensamiento abstracto

Apunta al “desarrollo de la lectoescritura y de la lógica-matemática, comprendiendo el manejo de la palabra hablada y escrita, en tanto herramientas indispensables para el fortalecimiento de las capacidades y la promoción de la autonomía crítica”

El desarrollo de la lectoescritura y del pensamiento lógico matemático se trabaja durante todo el proceso del grupo. Se promueve la utilización de estas herramientas, convirtiéndose en los medios para la concreción de los objetivos propuestos a través de la implementación de actividades concretas (taller de teatro, murga, promoción de hábitos saludables, capacitación en informática, gastronomía, vestimenta, etcétera).

5.2.2.3 Promoción de actitudes y aptitudes en torno al trabajo

El programa apunta a la “identificación y promoción de actitudes y aptitudes que contribuyan a una mejor inserción laboral a partir de la identificación de las potencialidades de los participantes y del reconocimiento del valor del trabajo para una modificación en la vida personal y familiar. De acuerdo con los intereses de los participantes y con el desarrollo del proceso grupal, se podrá avanzar en la construcción de proyectos de capacitación específicos o en la conformación de emprendimientos productivos”.

El trabajo es un estructurador en la vida de cada persona, contribuyendo muy especialmente en la construcción de un proyecto de vida e incorporación de nuevas normas de conducta. Potencia –a través del desarrollo de vínculos y relacionamientos– las redes sociales personales, generándose modelos de identificación que sobrepasan los vínculos familiares u otros más cercanos.

A través de instancias grupales, el programa propicia el autoconocimiento por parte de los integrantes del grupo de sus potencialidades y posibles competencias laborales, se logra el acercamiento al conocimiento de los requisitos necesarios para la búsqueda de inserción laboral, y se elaboran estrategias individuales y colectivas para la inclusión en el mundo del trabajo. Es a partir de la relación que se establece entre los técnicos y los participantes que se incorporan pautas necesarias para el acceso al mercado laboral (cumplimiento de horarios, asiduidad, desarrollo del lenguaje, presentación personal, manejo de futuras entrevistas laborales, entre otras).

5.2.2.4 Promoción de la participación en redes locales y desarrollo de actividades de integración social comunitaria

La participación social puede definirse como la capacidad que tienen los individuos de intervenir hasta la toma de decisiones en todos aquellos aspectos de su vida cotidiana que los afectan e involucran.

El programa tiene como uno de sus cometidos promover la participación social, entendida como un medio/fin que contribuye a la transformación política favoreciendo un aprendizaje para la vida colectiva democrática. Se trata de formar ciudadanía y fortalecer a la sociedad civil, así como permitir ejercer el poder de tomar decisiones, actuar y transformar la realidad. Este concepto de participación social dirigido a la ciudadanía en general se complejiza al trabajar con población que se encuentra en situación de exclusión social. Por tanto, las necesidades, motivaciones y demandas que son promovidas a través de la participación social de la ciudadanía en general, en el caso de la población en situación de exclusión exige resignificar las necesidades en una primera etapa, para luego promover las distintas formas de participación social.

Uruguay Integra entiende la participación en diferentes niveles:

1. Participación a nivel grupal con énfasis en la generación de vínculos intragrupales;
2. Participación social en espacios colectivos: intervención del grupo en actividades que generen impactos en espacios sociales expandidos que trasciendan lo grupal, generalmente,

a nivel de espacios barriales o locales, por ejemplo en campañas de alfabetización, campañas por la identidad, derechos, etcétera. (Conde, Debellis y Pintos, 2010)

5.2.3 La articulación interinstitucional

Se entiende por articulación interinstitucional al proceso complejo que procura generar una sinergia positiva entre diferentes instituciones sociales (públicas y privadas), que aun partiendo de objetivos generales distintos logran a través de la búsqueda de intereses compartidos la cooperación entre sí, lo que habilita la generación de un objetivo común. Esta definición involucra las condiciones que deberían estar presentes para que se consoliden las articulaciones: generalmente supone una contrapartida y un beneficio para las partes implicadas, voluntad política, confianza mutua, disponibilidad de recursos. También un requisito indispensable para la concreción de las articulaciones son las coordinaciones, en tanto las acciones requieren la cooperación entre actores sociales para la consecución de un objetivo específico en un nivel más operativo.

Articular insume tiempo y esfuerzo por parte de las distintos actores y supone generar movimientos en la interna de las instituciones para lograr los objetivos comunes.

La articulación debe ser entendida como un medio y no como fin en sí mismo, la consecuencia extrema que puede generar esta dificultad es la tendencia a “articular por articular”.

Un elemento adicional a observar es el nivel de simetría de los acuerdos interinstitucionales, es decir, si todas o algunas de las partes obtienen beneficios tangibles por el acuerdo, o más bien se trata de un apoyo sin contrapartida. La importancia de este concepto se fundamenta en la hipótesis de que acuerdos simétricos tienen más posibilidades de sostenerse en el tiempo que aquellos que no lo son. (Conde, Debellis y Pintos, 2010)

5.2.4 Supervisión

El propio programa realiza la supervisión técnica de los proyectos a través de supervisores regionales, que además de realizar el seguimiento, proporcionan asesoramiento y apoyo al trabajo de equipos técnicos y grupos, coordinan acciones en lo local a través de las oficinas territoriales del MIDES y proporcionan insumos para la evaluación y enriquecimiento del programa en términos de su diseño y gestión. (Pintos, Sáenz, y Moreno, 2009)

5.2.5 Diseño de evaluación y seguimiento

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, en conjunto con el equipo del programa Uruguay Integra, acordó el diseño para la evaluación y seguimiento del programa, con las siguientes características:

1. Concepción acordada entre el programa Uruguay Integra y la DINEM: Se realizó un diseño que contempló las demandas de las dos direcciones, acordándose también las estrategias e instrumentos a utilizar.

2. Implementación de la evaluación y seguimiento: Se elaboró un diseño en el que la recolección de información dependiera de diferentes actores: equipos técnicos de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), responsables y supervisores del programa y personal de la DINEM.

Para esta etapa se realizó trabajo de campo en las distintas localidades donde se implementó el programa.

3. Objetivos de la evaluación y seguimiento: Se presentaron regularmente informes de evaluación que permitieron al programa conocerse en ejecución, con la finalidad de favorecer la toma de decisiones informadas en tiempo real y la disponibilidad de información sistematizada. Se procura que la evaluación, monitoreo y seguimiento del programa se transformen en insumos y base de información para la decisión y para reforzar o reformular ciertas prácticas.

Instrumentos para la evaluación y el seguimiento:

1. Encuesta para participantes.	Realizada al total de los beneficiarios del programa. Permite captar, a partir de la aplicación de un formulario al ingreso y al egreso del mismo, las variaciones que se producen en distintas dimensiones de la vida de los participantes.
2. Formularios autoadministrados.	A los efectos de dar cuenta del desarrollo del programa, de las características de la población participante y de la evaluación que distintos actores hacen de la experiencia, fueron propuestos cuatro formularios: a) Formulario de inscripción. Aplicado por los equipos técnicos a los beneficiarios del programa, a los efectos de contar con información para todas las personas que hayan participado al menos una vez en las actividades en las actividades y proporcionar una caracterización de los participantes y sus hogares.

	<p>b) Formulario de registro de equipos técnicos. Aplicado por los supervisores del programa a los equipos técnicos. Permite contar con un registro de los técnicos de las OSC que implementan cada propuesta.</p> <p>c) Formulario de valoraciones sociales. Instancias de evaluación que realizan los supervisores técnicos, en forma bimestral, en las que evalúan el desarrollo y evolución de los grupos en función de los objetivos y requisitos planteados.</p> <p>d) Formulario de evaluación desde los equipos técnicos. Evaluación realizada por los equipos técnicos de las OSC. Permite identificar facilitadores y obstáculos en la intervención, planificación y diseño del programa, según la perspectiva de los equipos técnicos, y en relación a experiencias o versiones anteriores del programa. Consiste en un formulario integral a través del cual los técnicos evalúan el trabajo de todos los actores involucrados.</p>
<p>3. Técnicas cualitativas</p>	<p>Con el fin de conocer en mayor profundidad algunos resultados, las expectativas, satisfacción y los procesos que experimentan los actores, se concibió una evaluación cualitativa, a través de la aplicación de distintas técnicas individuales y/o colectivas. Entre ellas se consideran: entrevistas colectivas, grupos foco y observación de las actividades grupales.</p>

- Características de los participantes

Quienes participan son en su mayoría mujeres. La edad promedio de los participantes es de 38 años, siendo levemente superior para el caso de los varones.

En relación a los ingresos de los hogares, se estima que el 85 por ciento de los inscritos se encuentra por debajo de la línea de pobreza, habiendo coparticipación de población que fue beneficiaria del PANES y población que no estuvo acogida al plan.

- Características de los equipos técnicos:

Mayoritariamente mujeres, con una edad promedio de 40 años, con perfiles profesionales vinculados a las ciencias sociales, educación, psicología y arte.

Desde la supervisión del programa, en términos generales existe una evaluación positiva sobre el trabajo de los equipos técnicos de las OSC, en lo que refiere a la ejecución de las actividades, contenidos de las propuestas y metodología empleada.

- Evaluación de Resultados:

La evaluación tiene como cometido dar cuenta del programa en términos de resultados y efectos esperados y no esperados.

Para la evaluación de resultados se acordó una matriz de indicadores (cuantitativos y cualitativos), en función de los objetivos de Uruguay integra y de sus ejes transversales de intervención, que permitirán dar cuenta de los impactos de su implementación.

En lo que respecta a la construcción de ciudadanía, se construyó un **índice de conocimiento y ejercicio (exigibilidad) de derechos** que permitirá establecer si existe una variación positiva en tal sentido.

Para la evaluación de resultados en cuanto a condiciones de empleabilidad, se propone medir la variación mediante un **índice de empleabilidad** que permita captar los cambios en ciertas características/competencias transversales entre el ingreso y el egreso del programa, así como considerar la evaluación que hacen los equipos técnicos y los propios participantes de estos cambios.

Con respecto a los efectos de la **promoción de una actitud crítica** sobre la realidad personal y social de los participantes, se procurará conocer mediante estrategias cualitativas de recolección de datos, en qué aspectos se ha desarrollado y/o estimulado la problematización de distintas dimensiones de las vidas de los participantes.

En cuanto a la promoción de actividades colectivas como medio de impulsar la construcción y/o consolidación de la ciudadanía activa entre los beneficiarios y a nivel local, se propone la utilización de un **índice de participación (personal y global)** que permita dar cuenta de los cambios en lo que hace al vínculo con organizaciones u grupos de interés formales y/o informales.

Para dar cuenta de la promoción de la participación activa de los beneficiarios en la vida económica, social, cultural y política, se determinará la variación en el consumo cultural de los participantes, entre la etapa de ingreso y egreso al programa, comparándose además el valor del **Índice de Consumo Cultural (ICC)**. (Pintos, Sáenz y Moreno, 2009)

5.2.6 Consideraciones finales

Uruguay Integra se inscribe en una dimensión promocional de la política social, junto con programas que privilegian una metodología participativa, basada en la unidad grupal y que se implementan a través de la modalidad de taller. Se trata de programas que se desarrollan durante no más de un año, ejecutados a través de organizaciones sociales que generalmente carecen de infraestructura propia, que no se constituyen como contraprestación, por lo que sus participantes no reciben una transferencia monetaria. Asimismo, compete a la

organización social la tarea de reclutamiento de la población objetivo que define cada programa. En lo que concierne a sus objetivos, generalmente apuntan a promover aspectos de las subjetividades, sin centrarse en la dimensión propiamente laboral, remitiendo a la participación, recreación, promoción de capacidades y fortalecimiento de vínculos.

El programa ha logrado tener un alcance nacional, contemplando la realidad tanto urbana como rural a través de diseños específicos, con la finalidad de promover mejores niveles de focalización, articulación y complementariedad.

Lo siguiente fue concedido por Rosa de León, Directora del programa Uruguay Integra, (entrevista personal, 13 de enero de 2011).

¿Por qué se pensó en un programa socioeducativo? “La política tiene que tener necesariamente una dimensión promocional, una dimensión educativa por eso se piensa en un programa de corte socioeducativo como fue Construyendo Rutas de Salida que tiene como centralidad el desarrollo de procesos socioeducativos con las personas, como dimensión promocional de las políticas sociales. Y surge como contraprestación del Ingreso Ciudadano: que era una prestación de carácter monetario que tenía tres contraprestaciones: la educación de los hijos (asistencia a los centros educativos de los niños), la asistencia a la salud y la participación en las actividades comunitarias que se hacían a través de CRS.

La población objetivo de nuestro programa es la población en situación de exclusión.

La definición de exclusión que manejamos tiene básicamente dos componentes: alejamiento del mercado laboral y la carencia de redes, desvinculación de las redes.

Las personas que están excluidas son las personas que han perdido sus vínculos básicamente en lo laboral, personas que están alejadas del mercado laboral, esto tiene toda una serie de connotaciones para las personas, no solo no cuentan con ingresos, sino que no forman parte de un grupo, no tienen una identidad específica, no se sienten útiles, bajando su autoestima. Por redes entendemos redes de prestaciones, redes del sistema de protección social, pero también redes informales de sostén, como familiares, ó amigos y en los barrios, las instituciones no formales, las religiosas, las de asistencia.

Esas dos dimensiones que componen la exclusión nos parece que tienen que ser atacadas, porque creemos que podemos ofertarles puestos de trabajo a muchos de estos ciudadanos, pero si no se hace un proceso con ellos previo, de sensibilización, de motivación, de levantamiento de autoestima, de promoción de las personas, de revinculación, de revalorización de lo laboral, difícilmente la persona se enganche. Oferta laboral no es sinónimo de inserción laboral para este tipo de grupos.

En ese sentido seguimos impulsando la necesidad de que exista un programa que trabaje con estas cuestiones, porque son las cuestiones medulares que hacen a la exclusión social y

solamente con acercar la oferta del mercado laboral no alcanza, hay que trabajar aspectos sustantivos que tienen que ver con la subjetividad de las personas, que tienen que ver con cambios culturales desde los hábitos que no es fácil. El ponerte todos los días un uniforme para ir a trabajar es una cuestión cultural a modificar que no se logra de un día para el otro y peor si viene de pobreza estructural con más de una generación, tal vez los pobres más recientes que tienen muy cercana en su vida el hábito del trabajo y de la formalidad del trabajo, capaz que ahí es más fácil acercarlo, pero los estructurales no son nada fácil.”

CAPÍTULO 6: MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO

6.1 INTRODUCCIÓN

A continuación se presenta el modelo de Gestión Orientado a Resultados, construido sobre una serie de dimensiones propuestas de la información sistematizada, las cuales se cruzan con la información obtenida de las entrevistas. El cruce de información se realiza tomando en cuenta los perfiles, político, académico y de gestión, de cada uno de los entrevistados y luego por las dimensiones. En una siguiente etapa se realizan conclusiones generales por dimensiones. Una vez elaborado el modelo se validará el mismo aplicándolo al programa Uruguay Integra.

6.2 ¿QUÉ TIENE QUE TENER UN MODELO DE GESTIÓN ORIENTADO A RESULTADOS?

La gestión orientada a resultados es aquella que garantiza:

- Eficacia: La eficacia se refiere al grado de cumplimiento de las metas y objetivos planteados.
- Calidad: en la gestión pública, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.
- Impacto: se entiende el efecto o consecuencia más general de un programa.
- Equidad: búsqueda de la justicia social, la que asegura a todas las personas condiciones de vida y de trabajo dignas e igualitarias sin distinciones.
- Legalidad: en la que se envuelve el Estado en defensa de la institucionalidad.
- Eficiencia: es el uso adecuado de los recursos disponibles.
- Sustentabilidad: permanencia de los recursos físicos, humanos y financieros en el tiempo para permitir la implementación.
- Sostenibilidad: permanencia de los impactos para que perduren en el tiempo.

- **Flexibilidad y Adaptabilidad:** en la diversidad de la población objetivo y en los cambios que pueden surgir del contexto. En la administración de los recursos disponibles, con tal de cumplir los objetivos y metas al menor costo posible.
- **Coherencia:** con el contexto político, económico y social.
- **Transversalizar:** con perspectiva de derechos.
- **Transparencia:** permitir el acceso a la información pública.
- **No discriminación:** respeto por la diversidad.
- **Ética:** implica la observancia de valores morales que la orientan, y la preeminencia del interés público sobre el privado.

6.2.1 Dimensiones de la Gestión Orientada a Resultados

- **Medición:** La medición es la comparación de los objetivos planteados con los resultados obtenidos, de la manera más eficiente y eficaz posible.
- **Seguimiento y Evaluación:** El seguimiento se debe realizar en todas las etapas del proceso con el objetivo de conocer los resultados de la gestión, redefiniendo el diseño del programa en el caso que se encuentren desvíos a medida que se va ejecutando.

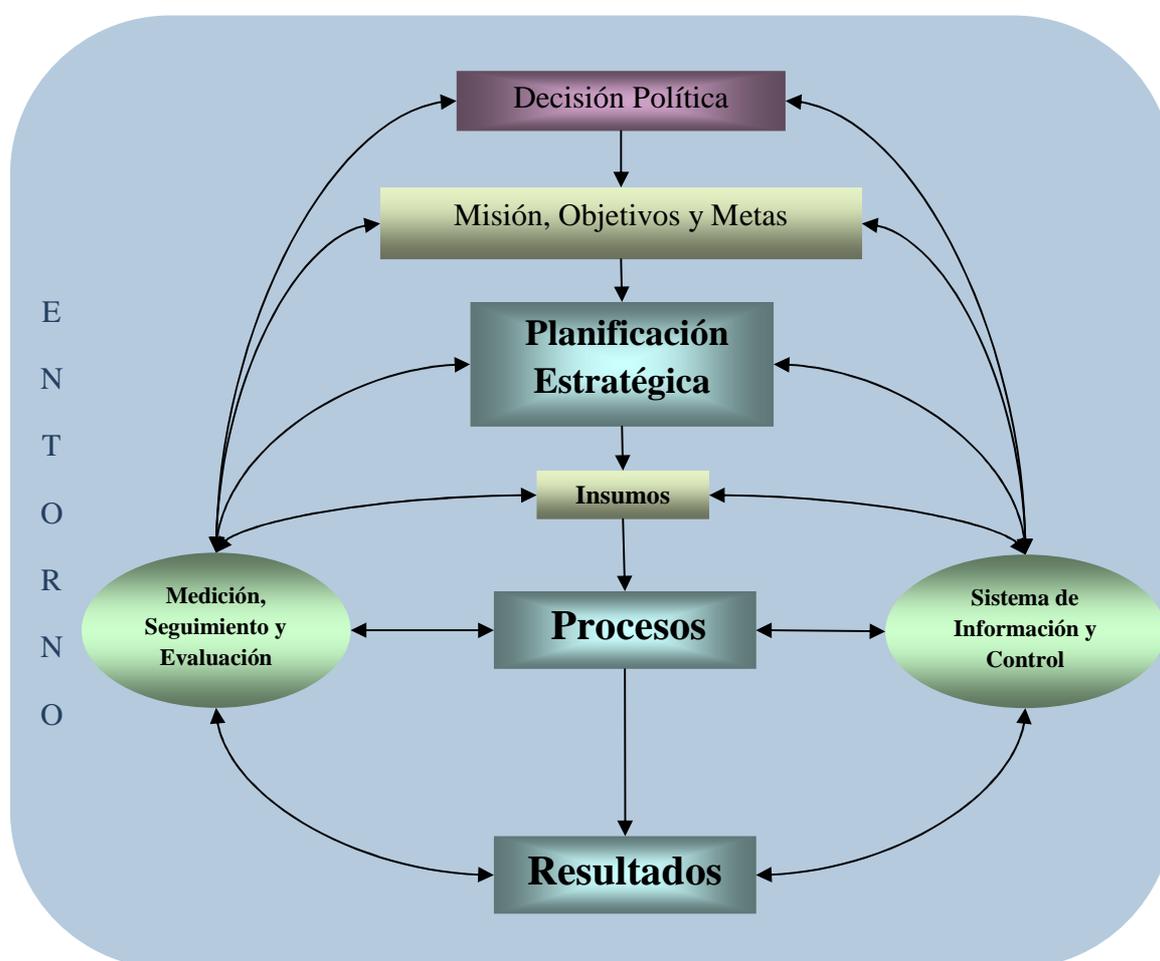
No se puede formular un programa sin saber de antemano que va a ser evaluable, se debe incorporar a los beneficiarios. Una evaluación ex – ante implica comparar los objetivos planteados con los resultados esperados. Y una evaluación ex – post: implica medir la cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, efectos, impacto y costos.

- **Planificación Estratégica:** definir claramente la misión, los objetivos, los valores, las metas de gestión, los indicadores de desempeño, a mediano y largo plazo. Diseñar un Plan Operativo de corto plazo.
- **Los Sistemas de Información y Control:** mejoran la toma de decisiones, ayudan al control de la gestión, permitiendo la elaboración de informes funcionales para los grupos de interés.
- **Participación Ciudadana:** evaluar el nivel de satisfacción, exigiendo resultados como un derecho de la ciudadanía por éste medio se establece un mayor control social.
- **Descentralización, Articulación y Coordinación:** en la toma de decisiones, en la gestión y en los recursos humanos, en redes sociales.

- Decisión Política: participación política, nivel de interés y de involucramiento, definición y divulgación de metas claras, evitar el clientelismo focalizando en ciertas poblaciones objetivo para conseguir votos. Interfiriendo o no en el logro de los objetivos.
- Rendición de Cuentas - Transparencia: basada en la responsabilidad por los resultados específicos y medibles, se busca dar transparencia en la gestión incrementando el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano.
- Sistema de Gestión y Reingeniería: implica un ordenamiento de las actividades que están relacionadas, un análisis de procedimientos, el qué hacer, cuándo hacerlo y quién es el responsable, con el propósito de agregar valor a los insumos utilizados para generar resultados, apuntando a la mejora continua.
- Programación y Ejecución Presupuestaria: identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios vinculando el aumento de la asignación de recursos con los resultados logrados. Agrupar el gasto por áreas programáticas, simplificando la elaboración del presupuesto.
- Desarrollo Humano y Organizacional: Selección adecuada del personal, apostando a la capacitación permanente, a la implantación de un sistema de incentivos y castigos (motivación) y a la sensibilización del personal, exigiendo mayores competencias, trabajo en equipo.

6.2.2 Componentes claves de la Gestión Orientada a Resultados

El siguiente diagrama grafica el funcionamiento del modelo planteado de gestión orientada a resultados. En el mismo se visualizan las dimensiones identificadas en el relevamiento y sistematización de la información. Se trata de un sistema que contempla la definición política, la planificación estratégica, los sistemas de gestión y los resultados como dimensiones principales del modelo. El sistema de información y control, y el sistema de seguimiento y evaluación, son los ejes transversales que fluyen hacia las dimensiones principales. Los componentes del modelo interactúan en conjunto, se interrelacionan entre ellos y con el entorno social, para cumplir los objetivos y las metas planteadas.



6.3 PRIMER MODELO DE GESTIÓN TEÓRICO

MODELO PRIMERA ETAPA TEÓRICA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	REF	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	1) Medición	* La medición es la comparación de los objetivos planteados con los resultados obtenidos, de la manera más eficiente y eficaz posible.	2	* Para que un programa pueda ser evaluado debe ser medible, se deben poder cuantificar los objetivos planteados.
2) Seguimiento y Evaluación	<p>*La evaluación debe proporcionar información creíble y útil, que permita mejorar progresivamente la gestión de los proyectos.</p> <p>* La evaluación pregunta si un proyecto está “funcionando” y si está funcionando en vista de los resultados obtenidos.</p> <p>*El seguimiento de un proyecto es la supervisión continua o periódica de la ejecución del mismo, no sólo hay que seguir la evolución del proyecto, sino también los cambios y los impactos que produce.</p>	1	<p>* La evaluación de los programas públicos es un imperativo de toda política social.</p> <p>* No sólo como modelo de gestión de información ex post sino como proceso contemplado en el mismo diseño de los programas.</p>	

MODELO PRIMERA ETAPA TEÓRICA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	REF	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	3) Planificación Estratégica	*Es un proceso de planeación a mediano y largo plazo que se utiliza para definir claramente la misión, los objetivos, los valores, los indicadores de desempeño y alcanzar las metas organizacionales.	2	*Permite conseguir los objetivos planteados, las metas previstas.
	4) Sistemas de Información y Control	* Se debe recolectar, procesar y organizar la información necesaria de manera sistemática y estructurada, esto contribuye a optimizar la gestión de los recursos disponibles.	5	*Mejoran la toma de decisiones, ayudan al control de la gestión, permitiendo la elaboración de informes funcionales para los grupos de interés.
	5) Participación Ciudadana	* Los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio civil.	3	*Hay que considerar el nivel de satisfacción ciudadana. Porque exigir resultados es un derecho de la ciudadanía, estableciéndose por éste medio un mayor control social. *La participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática.

MODELO PRIMERA ETAPA TEÓRICA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	REF	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>6) Descentralización, articulación y coordinación</p>	<p>* La descentralización en una GPR debe transferir facultades, competencias y recursos a los actores involucrados, a fin que estos puedan tener la posibilidad de participar, actuar y decidir.</p> <p>* La articulación es un proceso que procurará generar una sinergia positiva entre los diferentes actores involucrados, internos y externos. Para que esta pueda darse es un requisito indispensable las coordinaciones, entendidas como la cooperación entre los actores para la consecución de un objetivo específico en un nivel más operativo.</p>	<p>2</p>	<p>* Si no se implementa la descentralización, la participación de los ciudadanos será ficticia. Se debe aplicar una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión.</p> <p>*Lo importante es concebir la articulación como un medio desde el diseño de los programas; con el propósito de generar un funcionamiento en red articulada que reúna esfuerzos de distintos organismos y que permita ensayar mecanismos de cooperación.</p>
<p>7) Decisión Política</p>	<p>* Constituye el mejor modo de representar los deseos ciudadanos, dando señales sobre lo que deben hacer los administradores.</p> <p>* Como mecanismo de asignación de recursos, de deliberación, representación y decisión para crear valor público.</p>	<p>6</p>	<p>* Tiene que guiar los procesos decisorios en lo que respecta a la definición de prioridades, asignación de recursos y confirmación de la generación de beneficios valiosos, debe canalizar y representar los intereses de los distintos grupos sociales.</p>	

MODELO PRIMERA ETAPA TEÓRICA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	REF	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	8) Rendición de Cuentas – Transparencia	<p>* Los programas tienen la obligación de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados, la rendición de cuentas debe contemplar a todas las partes involucradas, en especial los propios beneficiarios. Se trata de empoderar a estos últimos haciendo participativa la información sobre el programa, dotándolos de capacidades para demandar en un futuro dicha información. Se establecen la necesidad de diseñar mecanismos de rendición de cuentas accesibles, transparentes y efectivos tanto a nivel central y local.</p>	4	<p>*Otorga transparencia en la gestión incrementando el grado de comunicación entre el Estado y el ciudadano. A su vez, la rendición de cuentas adquiere también relevancia en el sentido de que la difusión de los resultados es esencial para el mejoramiento del propio proyecto, así como también para convertirse en antecedente de proyectos futuros</p>
9) Sistemas de Gestión y reingeniería	<p>* El sistema de gestión implica un ordenamiento de las actividades y análisis de procedimientos, es decir, el qué hacer, cuándo hacerlo y quién es el responsable, con el propósito de agregar valor a los insumos utilizados para generar resultados, apuntando a la mejora continua.</p> <p>* La reingeniería se entiende como la revisión de los procedimientos, rutinas operativas e instancias de articulación y cooperación, cuando se detecten inconsistencias entre los objetivos del programa y su operación diaria.</p>	2	<p>* Para obtener buenos resultados es necesario una efectiva gestión de los procesos.</p>	

MODELO PRIMERA ETAPA TEÓRICA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	REF	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>10) Programación y Ejecución Presupuestaria</p>	<p>* Agrupar el gasto por áreas programáticas, simplificando la elaboración del presupuesto.</p>	<p>2</p>	<p>* Identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios vinculando el aumento de la asignación de recursos con los resultados logrados.</p>
<p>11) Desarrollo Humano y Organizacional</p>	<p>* Orientar a las personas en función de los objetivos estratégicos de la organización, alineándolas hacia la creación de un determinado valor público.</p>	<p>2</p>	<p>* Selección adecuada del personal, apostando a la capacitación permanente, a la implantación de un sistema de incentivos y castigos (motivación) y a la sensibilización del personal, exigiendo mayores competencias, trabajo en equipo.</p>	

Referencias de las definiciones del modelo.

1. Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico/ Construcción de Rutas de Salida hacia la Inclusión.
2. Elaboración Propia y Henry Trujillo 2009.
3. Participación y gestión pública. María Teresa Villarreal Martínez.
4. Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales CEPAL Ernesto Cohen y Rodrigo Martínez.
5. La gerencia social. Sara Gerpe.
6. Gerencia Social: Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas. Karen Mokate – José Jorge Saavedra.

6.4 SEGUNDO MODELO DE GESTIÓN – ENTREVISTAS

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	1) Medición	<p><u>Andrés Scagliola:</u> * Una de las cosas fundamentales es medir el impacto. * La idea es que la inversión pública tiene que tener un resultado medible, evaluable y por tanto mejorable.</p> <p><u>Marina Arismendi</u> * Poder medir los resultados. * Establezco políticas que pueda medir los resultados.</p> <p><u>Ana Vignoli:</u> * Si demostramos al año que dio resultados, nos darán más recursos para asegurar la continuidad.</p>	<p><u>Carmen Midaglia:</u> * El formato empresarial privado se traduce al Estado y en eso también entra el área social, hay que ver resultados.</p> <p>* El Plan de Emergencia que no fue pensado como un programa de gestión por resultados, como fue tan cuestionado terminó todo el tiempo mostrando los resultados</p>	
	2) Seguimiento y Evaluación	<p><u>Andrés Scagliola:</u> * Desde una perspectiva de derechos poder hacer un seguimiento, un control del gasto y de sus impactos nos permite contrastar si estamos haciendo ese esfuerzo o no lo estamos haciendo. * Nuestra preocupación es que los programas sean evaluables. * Nos parece que en la evaluación es fundamental incorporar a los propios beneficiarios (eso no siempre se hace).</p>	<p><u>Carmen Midaglia:</u> * Es necesario tener buenos sistemas de evaluación, buenos sistemas de monitoreo.</p>	<p><u>Rosa de León:</u> * La evaluación del programa la realiza la DINEM, el programa no hace evaluación propia. No todos los programas han tenido la apertura de UI incluso cuando era CRS. Hemos sido de alguna manera pilotos en algunos de los sistemas de evaluación que ha instalado la DINEM. * Hay varios instrumentos que intentan medir la opinión de varios de los actores que participan en el programa.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación	<p><u>Ana Vignoli:</u></p> <p>* Hablamos con el Director de Evaluación y Monitoreo para asegurarnos que todos los programas nuevos, con presupuesto de 2011 empiecen con una metodología ya definida de evaluación. ¿Cómo será esa evaluación, qué parámetros y cada cuánto? No estoy de acuerdo con las evaluaciones al final de los procesos sino que haya evaluaciones continuas que también permita ir corrigiendo si es necesario.</p> <p>* Aspiramos a tener todos los programas evaluados.</p> <p>* Estamos pensando en una evaluación de los programas de transferencias con una asesoría externa.</p>		<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>El instrumento que tiene que ver con la opinión de los participantes, la opinión de los equipos técnicos que trabajan con los participantes ahí hay otra línea de evaluación del programa donde se mide el impacto de la población, la gestión del programa, el diseño del programa, donde los equipos técnicos opinan acerca de nosotros desde lo central y de cómo se desarrolla el programa. Hay otra línea de evaluación que tiene que ver con los supervisores, la DINEM utiliza mucho la opinión de los supervisores nuestros que van a campo. Hay instalados unos dispositivos de formularios, que los supervisores tienen que llenar y van dando cuenta del proceso de éstos grupos y de cómo los equipos técnicos están trabajando.</p> <p>* Para éste año la evaluación tiene que ver con una línea de investigación con historias de trayectorias.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación	<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La evaluación tiene que ser por resultados, ver si la población a la cual va dirigida es correcta. * No es verdad que la evaluación interna es autocomplaciente 		<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Otra línea de la evaluación del año pasado fue una evaluación cualitativa, donde técnicos de la DINEM iban a los grupos hacían una observación, tomaban registro de eso y ahí surgieron una cantidad de elementos acerca del funcionamiento de los grupos. Antes la DINEM lo único que hacía era evaluación de impacto con los participantes nos interesa muchísimo ver qué opinión tienen los equipos técnicos. * Las valoraciones sociales de los supervisores técnicos sobre los grupos son un dispositivo más de evaluación. * Las evaluaciones se instalan en diferentes momentos, nosotros lo que tenemos desde el programa es un dispositivo que no es de evaluación pero que tiene herramientas de evaluación, porque se hacen valoraciones respecto a eso, que es el acompañamiento, el seguimiento, la supervisión que hacen nuestros supervisores.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación			<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>Ese es un monitoreo que nosotros hacemos permanente de los grupos y de los equipos técnicos y eso nos genera evaluaciones. Cada vez que vamos a evaluar los equipos técnicos de los proyectos nuevos, vamos a una base que tenemos armada con todos los técnicos que han participado en los proyectos anteriores, que tiene una calificación y eso hace que pueda estar precioso un proyecto pero si el equipo técnico ya trabajó con nosotros y fue malo descalificamos el proyecto. Es decir, también tenemos algunas herramientas propias de evaluación que esas no las toma la DINEM y tenemos un monitoreo permanente de la gestión del proyecto. El monitoreo que hacemos desde lo social con el supervisor que va al territorio, como el monitoreo que hacemos de lo contable, en las rendiciones de gastos controlando en que gastan y en qué no, son herramientas que no diría que son de evaluación, pero sí de seguimiento y monitoreo de los proyectos y son propias del programa.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación			<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Evaluación de resultados contra objetivos Hoy sigue siendo así, pero hemos incorporado toda una estrategia de monitoreo y seguimiento compartido tenemos diferentes voces mirando el programa. Hoy vemos que pasa después que la gente deja el programa. Saber qué pasó si lo aprendido sigue quedando.</p> <p>* La evaluación contribuye a dar transparencia. En término de eficiencia, tenemos recursos públicos destinados a cierta población y una evaluación me permite saber en primer lugar si estoy llegando a quien tengo que llegar, eso es focalización.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	3) Planificación Estratégica	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Estamos en un momento de transformación del diseño de los programas sociales y de la propia administración en relación a los impactos y resultados de los programas sociales y de las políticas. * Para poder mejorar la calidad del gasto, no solo la cantidad asignada, sino la calidad. * Creo que las metas al principio eran más cuantitativas que cualitativas, ahora estamos en el momento de decir esa inversión tiene que tener resultados. * Las transferencias monetarias tienen que ser vectores para la llegada de otro tipo de programas como pueden ser el programa Uruguay Integra, el programa Uruguay Trabaja. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Tener metas claras. * Alguien tiene que priorizar. * El MIDES intentó agrupar un conjunto de programas que estaban desperdigados, aunque no todos. <p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Hay que trabajar más con la intuición que con la planificación precisa y exacta, dejarse llevar más por las emociones, qué por la razón pero hay que tener elementos para decir en éste momento voy a aplicar mi sentido común. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Discusión en el entorno de las políticas sociales y en la necesidad o no, a como vemos las contraprestaciones. * Para poder trabajar con el núcleo más duro bajamos la cantidad de grupos, mejoramos la supervisión, el seguimiento y la capacitación a los equipos técnicos. * Nunca se hizo distinción de género, ni ninguna acción intencionada desde el programa para convocar hombres. * Hicimos un ajuste en el diseño para poder mejorar la convocatoria, contener y sostener más a los participantes. * Se está armando un protocolo de diseño de programas sociales para que todo el MIDES diseñe los programas más o menos con un mismo protocolo. * Creo que, con poblaciones que atraviesan situaciones de vulnerabilidad tan alta, se requieren intervenciones largas de un año y más, tirando a dos, capaz que las intervenciones grupales no necesariamente tienen que ser de más tiempo, pero si el contacto con la familia.. Todavía estamos probando lo de los plazos, lo de los tiempos.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	3) Planificación Estratégica	<p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Veo que en el MIDES no hay sistematizada una planificación de cada uno de los programas, que permita después una evaluación por resultados. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Terminar con la exclusión social que es más que la pobreza. * Inclusión de aquellos y aquellas que están excluidos. * Ver cuando planificamos cómo obtenemos los resultados. * La planificación tiene que estar de acuerdo a los objetivos que uno se plantea, arriesgar con cuestiones nuevas, innovar. 		<p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Poco tiempo y poca gente. Poco tiempo para él que circuló por el programa. Tenía en mi ideal, por lo menos 3 años. No se levantan 30 años de frustración, en 2 meses. En un año se da la confianza suficiente para que puedan hablar con confianza. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La Dirección de Evaluación y Monitoreo posee una mirada más panorámica y universal de lo que se hace. * Los objetivos del programa Uruguay Integra son muy laxos, eso hace que tengamos problemas para medirlos.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO- ENTREVISTAS	4) Sistemas de Información y Control		<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Los elementos claves que tiene que incorporar un Estado son sistemas informativos de todas las áreas. No se puede pensar en un Estado sin un sistema de información. * Que la decisión política recurra a los sistemas de información. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Se diseñaron una batería de elementos de difusión del programa. * Hoy podemos mostrar un perfil de los equipos técnicos que trabajan con nosotros. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Tener un buen registro de beneficiarios, de organizaciones sociales, de resultados. * Lo otro es entender a la evaluación, no como un control sino que va generando información en diferentes momentos del tiempo que permiten corregir el rumbo durante la acción.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	5) Participación Ciudadana	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Las personas no son simples beneficiarios u objetos de asistencia sino sujetos de derecho. * Los programas sociales pueden ser grandes constructores de ciudadanía. Que existan espacios que atiendan la voz de los beneficiarios y por otro lado también que los programas y la propia administración tengan mecanismos de reclamo, los cuales le llamamos de exigibilidad de derechos, los cuales sean eficientes y tengan una respuesta. * La pobreza es la carencia del propio desconocimiento de los derechos. * No sólo conocer los derechos sino de exigirlos la obligación del Estado de proveer los servicios mínimos para que esos derechos sean efectivos. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Las políticas sociales son obligaciones del Estado y derechos de los ciudadanos. * El entender como derechos que lo fundamental es que el Estado tiene la obligación de dar las herramientas que obtengan los resultados que nosotros queremos. 	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Soy partidario de una coparticipación por convicción, y no solo por necesidad es bueno que haya una co-participación, una co-ejecución. Las OSC a veces están más capacitadas y más habilitadas que los propios aparatos del Estado a implementar determinadas políticas, el tema es preservar derechos laborales de los trabajadores, participación más jerarquizada, no sustituir la responsabilidad del Estado de definir los lineamientos y tomar las decisiones fundamentales pero sí darles más participación y no solo decirles esto es lo que tienen que hacer. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Efectivizar un derecho de las personas, que es el tener acceso a la atención de la salud bucal es un elemento motivador. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La asistencia es muy importante, quiere decir que te los ganaste.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	6) Descentralización, articulación y coordinación	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Una de las cosas que tenemos que procurar es mejorar mucho la articulación entre los programas sociales y las políticas y a su vez entre éstas y las políticas más universales. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Evaluar a los coordinadores territoriales. * Creamos la Unidad Técnica Central, un equipo técnico interdisciplinario, que acompañará el proceso de elaboración de planes de las oficinas territoriales y que en eso estén incluidos todos los programas del MIDES para darle coordinación y unidad. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Articular lo que el Estado ya tenía para mejorar la intervención 	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La idea de la participación, de la descentralización, y de generar una estructura de oportunidades y de favorecer algunos sectores, la prioridad son los sectores más vulnerables definido como un axioma, la idea de articulación de políticas públicas, de coordinar, de tratar de hacerlas menos dispersas menos solapadas unas sobre las otras. * La política social no puede ser dependiente o subsidiaria de la política económica. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Los proyectos de las Mesas Interinstitucionales, no tiene en su política un diseño central. La convocatoria es mucho más fácil porque al surgir el proyecto de la necesidad local, da cuenta de esa inquietud, necesidad o problema, respondiendo las personas más fácilmente a las convocatorias. * Para nosotros la opinión de los diferentes actores que participan del programa es fundamental, no podemos pensar en posibles ajustes o modificaciones desde la centralidad. * Si logramos la colaboración, la participación de varios organismos, en la definición, identificación, resolución, diagnóstico de un problema y la participación en la resolución de ese problema, vamos a lograr que la solución permanezca en el tiempo. * La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad, soluciones integrales a los problemas y sustentabilidad a las soluciones que encontremos. Es lo único que puede hacer que la cuestión permanezca en el tiempo, sino el problema del tiempo va a volver a aparecer.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	7) Decisión Política	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nuestra propuesta es transversalizar todas las políticas sociales con una perspectiva de derechos. * En la medida que se incrementa el gasto público social también se relocaliza la importancia de las políticas sociales dentro de la agenda de las políticas públicas. * Lo que ha quedado demostrado es que los países más igualitarios son los que efectivamente tienen educación pública, salud pública de calidad, porque lo que provoca es la no fragmentación del capital social. * La política social tiene que ser pensada cada vez menos como una cuestión sectorial de salud, educación y más como una respuesta que va acompañando a las personas a lo largo de la vida dando respuesta a las distintas situaciones que se van generando. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La creación del Ministerio dio lugar a que se centralizara la coordinación de las políticas del Estado. * Coordinar las políticas exige un trabajo en conjunto entre los Ministerios. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Hay que romper el mito de que lo técnico resuelve todo se necesita más precisión política. * Esa fue la experiencia del MIDES con el Plan de Emergencia, se fue formulando por un grupo técnico y la Ministra se lo puso al hombro. Eso falta en muchos organismos sociales del Estado, no solo la instalación de gerencia sino definiciones políticas, hacia dónde va la línea de acción. * Creo que los gobiernos de izquierda le dieron una impronta de mayor importancia a lo social. * El Ministerio fue una creación importante dentro de la legitimación de las políticas dirigidas a la vulnerabilidad; el reconocimiento de que había una problemática de la que se tenía que hacer cargo el Estado. * Veo toda el área social con continuidad pero en segundo plano, en la agenda de este gobierno. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nos focalizamos nuevamente en los más pobres a partir de los lineamientos políticos que marcó el gobierno. * Como diseñadores de políticas, tenemos que pensar en dispositivos que den continuidad, generación de trayectorias educativas, ese es uno de los lineamientos de nuestro programa. * Se instala cada vez con más fuerza en el programa que las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad social de estos núcleos más duros con los que pretendemos trabajar, no podemos resolverlas con la intervención de un programa, ni con la intervención de un Ministerio. Porque los problemas son tan complejos, son de tal profundidad, son de tal índole, que no alcanzaría que pasaran por todos los programas del MIDES para transformar la realidad. La cuestión es que sea el Estado uruguayo, el que se haga cargo pero el Estado todo, no el MIDES, de los problemas de estas personas.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	7) Decisión Política	<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * El objetivo de todo lo que se hace desde el punto de vista de las políticas sociales, de todo lo que se hace en el Estado, tiene como objetivo la calidad de vida de las personas. * La política económica está en función del desarrollo social. * Que todos tengan igualdad de oportunidades, que no todos tenemos * Nunca hubo gestión por resultado en el Uruguay. * Un acierto del Ministerio, fue haber sido una sola unidad ejecutora. * Con la creación del MIDES hay una construcción completamente distinta que tiene que ver con cuestiones visibles: abatir la pobreza, eliminar la exclusión social. Eso no se hace solo con el MIDES, sin el Panes no se podría haber hecho, pero sólo con el Panes tampoco. * Si no hubiera existido un desarrollo de la economía, de los consejos de salarios, de la negociación colectiva; no se hubiera producido un cambio cualitativo de políticas de pobreza a políticas de desarrollo social 	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Sí vamos a buscar eficiencia, un análisis por resultados está bien, pero hay que tener cuidado en introducir lógicas y racionalidades del ámbito privado a organizaciones públicas sean éstas estatales o no, prestadoras de bienes o de servicios. * Las políticas sociales son o están dirigidas para el conjunto de la población no son solamente las que van dirigidas a los sectores pobres o indigentes de la población eso es un error conceptual muy grave porque es no entender lo que es la política social. * El centro de atención es el ciudadano, son sus derechos y por lo tanto los ciudadanos no pueden ser más considerados como objeto de la asistencia pública, son sujetos de derechos, eso es lo que hay que defender y es un pilar fundamental sobre el cual se construyen todas las políticas sociales. 	<p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Que la sociedad en su conjunto pueda hacer conciencia de la existencia de la problemática de la pobreza es importante, porque va a reaccionar de otra manera. Por lo menos se hizo una denuncia masiva, se trabajó en valores. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nosotros proponemos una evaluación un monitoreo pero no hay una obligación, entonces quedas librado a la buena voluntad de los programas y eso no es lo recomendable. * Solo habría un préstamo internacional siempre y cuando hubiera evaluación de los programas. * No es recomendable la imposición, los manuales dicen que los procesos deben ser acordados. Los programas entienden la evaluación como algo útil y las autoridades más altas comenzaron a entender para qué estaba y por qué es importante. * La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	8) Rendición de Ctas – Tansp.	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Desde una perspectiva de derechos la rendición de cuentas, no solo es una cuestión de técnica presupuestaria o de tecnología administrativa sino una cuestión de ciudadanía en el sentido de que un Estado sea capaz de rendir cuentas de que hace con el dinero de los contribuyentes. La legislación ha tenido una serie de avances en relación a legislación por ejemplo al acceso de información pública. * Han existido avances en líneas de trabajo para transparentar al Estado. 		<p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Hay una necesidad de ser transparente y aparentar transparencia.
	9) Sistema de Gestión y reingeniería	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Poder trabajar el diseño de los programas desde una perspectiva de derechos. * Un protocolo de programas sociales: una serie de preguntas y dimensiones que todo programa social debería responder y tener en cuenta a la hora de su diseño o si ya está diseñado reformarse para adecuarse a ese esquema. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Los temas de gestión son claves. * Queríamos eficacia sin perder las ganas y el compromiso. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Lo negativo es creer que la gerencia social soluciona todo. Y lo otro negativo es pensar que los resultados se obtienen en un período de gobierno. Entonces la lógica de gerencia es una lógica de mercado, de resultado inmediato, entonces no hay que enamorarse y hay que saber los límites. <p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La gestión de un proyecto social o de un programa o de las políticas públicas tiene que pasar por tener las ideas claras y saber cuando tengo que medir resultados, cuando tengo que medir impactos, y como mido resultados o producto, proceso e impacto sobre la población. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Se instaló un rubro económico (pagar una persona que cuide los niños), eso es una modificación que tiene que ver con el diseño del programa. No es un programa matizado. * La actividad central es una actividad de capacitación fuerte entorno a la cual se desarrolla todo el resto de la actividad socioeducativa. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nosotros partimos de la madre, para llegar a la mujer y después terminar en la trabajadora.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	10) Programación y Ejecución Presupuestaria	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>* Hay todo un impulso muy importante desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en relación a como se estructura el presupuesto. También en el sentido de poder hacer un seguimiento de los resultados de esa inversión; me parece que ahí se inicio un camino con la idea de programas presupuestales, que en realidad no son estrictamente nuestra definición de programas sociales pero si de poder ir agrupando el gasto del Estado por grandes aéreas programáticas y poder ir haciendo un seguimiento. En la agenda está la necesidad de no solo incrementar el gasto público social sino de hacerlo acorde con determinadas metas, determinados resultados y calidad de ese gasto.</p> <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Vamos viendo mes a mes el nivel de ejecución.</p>		<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Eficacia pura: si los recursos que estoy destinando para lograr ciertas cosas son efectivamente lo que estoy logrando, pero además si las logro con el menor costo posible.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ENTREVISTAS	11) Des. Humano y Organizacional	<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Una de las fortalezas del MIDES tenía que ver con las ganas y el compromiso de los funcionarios.</p>		<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Instalar con mucho más énfasis la capacitación.</p> <p><u>Selva Braselli:</u></p> <p>* Además de plata hay que meter humanidad, concepción de vida. Hay que confiar en el equipo que está trabajando, estar comprometido.</p>
	12) Focalización y Universalización	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>* Uno de los elementos es ver las políticas desde los derechos y no política a política. Plantea la discusión entre universalización y focalización, esta perspectiva promocional se basa en programas focalizados los cuales son absolutamente necesarios. La focalización tiene que ser subsidiaria de políticas universales, hay por lo menos cuatro políticas universales que son básicas para una matriz de protección social que son educación, salud, seguridad social y todo lo que hace a la regulación del mercado de trabajo esos son los pilares.</p>	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <p>* Hay que reafirmar la tendencia a la universalidad por sobre la hiper focalización, discutir y problematizar la focalización y ahí toma fuerza el concepto de focalización subsidiaria, como aquella que complementa o actúa en favor de la efectivización de la universalidad del acceso</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Nuestra preocupación en el 2010 es instalar la focalización en la población del quintil más bajo.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO- ENTREVISTAS	12) Focalización y Universalización	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>* En realidad los programas focales tienen que ser palanca para las políticas universales y eso también implica no descuidar las políticas universales por los programas focales.</p> <p>* Los programas focales al estar desvinculados de políticas universales lo que hicieron fue perder calidad de las políticas universales como la educación, la salud y generar una serie de políticas sociales para pobres que terminan no siendo inclusivas.</p>		
		<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Hay que focalizar bien, porque la focalización y la universalización no son contrapuestas.</p>		

6.5 TERCER MODELO DE GESTIÓN ANÁLISIS DE ENTREVISTAS

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	1) Medición	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Es fundamental medir el impacto. * La inversión pública debe tener un resultado medible y mejorable. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Establecer políticas que puedan medir resultados. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Si demostramos resultados, nos darán más recursos para asegurar la continuidad 	<p><u>Carmen Midaglia</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * En el Estado, hay que ver resultados. * El Plan de Emergencia terminó todo el tiempo mostrando los resultados 	
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>Es fundamental medir el impacto y por lo tanto los resultados.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>En el Estado hay que ver resultados.</p>	
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión medición: es fundamental medir el impacto y por lo tanto los resultados.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Desde una perspectiva de derechos hacer un seguimiento, un control del gasto y de sus impactos. * Los programas deban ser evaluables. * En la evaluación es fundamental incorporar a los propios beneficiarios. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Que todos los programas nuevos, empiecen con una metodología ya definida de evaluación, que sean continuas y permitan ir corrigiendo si es necesario. * Aspiramos a tener todos los programas evaluados. * Hacer evaluación de los programas con asesoría externa. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La evaluación tiene que ser por resultados. * No es verdad que la evaluación interna es autocomplaciente. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Es necesario tener buenos sistemas de evaluación, buenos sistemas de monitoreo. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La evaluación del programa la hace la DINEM, el programa no hace evaluación propia. * Hay varios instrumentos que intentan medir la opinión de varios de los actores (los participantes, los equipos técnicos que trabajan con los participantes y los supervisores del programa) que participan en el programa. De la opinión de los equipos técnicos, se mide el impacto con la población, el diseño y la gestión del programa. Otra línea de evaluación tiene que ver con los supervisores, van dando cuenta del proceso de los participantes y de cómo los equipos técnicos están trabajando. * Para éste año se plantea una línea de investigación con historias de trayectorias. * Otra línea de evaluación fue una evaluación cualitativa, técnicos de la DINEM iban a los grupos a observar el funcionamiento. También nos interesa muchísimo ver qué opinión tienen los equipos técnicos. * Las evaluaciones se instalan en diferentes momentos, se hacen valoraciones, del acompañamiento, del seguimiento y de la supervisión que hacen nuestros supervisores. Ese es un monitoreo que nosotros hacemos permanente de los grupos y de los equipos técnicos.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación			<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>*Para evaluar los equipos técnicos de los proyectos nuevos, nos fijamos en una base de datos que armamos de los técnicos que han participado en los proyectos anteriores, que tiene una calificación de su desempeño. Tenemos algunas herramientas propias de evaluación que esas no las toma la DINEM y tenemos un monitoreo permanente de la gestión del proyecto.</p> <p>* El monitoreo que hacemos desde lo social con el supervisor que va al territorio como el monitoreo que hacemos de lo contable, en las rendiciones de gastos controlando en que gastan y en qué no, son herramientas que no son de evaluación, pero sí de seguimiento y monitoreo de los proyectos y son propias del programa.</p> <p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Evaluación de resultados contra objetivos, estrategia de monitoreo y seguimiento compartido tenemos diferentes voces mirando el programa. Vemos que pasa después que la gente deja el programa, para saber qué pasó si lo aprendido sigue quedando.</p> <p>* La evaluación contribuye a dar transparencia.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	2) Seguimiento y Evaluación	<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>Los programas deben ser evaluables, se debe hacer un seguimiento, un control del gasto y de sus impactos o resultados, lo que permite hacer correcciones sobre la marcha; es fundamental incorporar a los beneficiarios y se recomienda que la evaluación sea realizada de forma interna (por los propios técnicos) y externa (contratando asesores).</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Se necesitan buenos sistemas de evaluación y monitoreo.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>La evaluación contribuye a dar transparencia, en el MIDES está centralizada en la Dirección de Evaluación y Monitoreo, pero se ha implementado una estrategia de monitoreo y seguimiento compartido con los programas. En el programa Uruguay Integra las evaluaciones se instalan en diferentes momentos y son realizadas teniendo en cuenta la opinión de los diferentes actores: involucrados, beneficiarios, técnicos de las OSC y supervisores externos del programa. Si bien la evaluación del programa la hace la DINEM, Uruguay Integra posee una serie de herramientas de monitoreo y seguimiento (en lo social, en lo contable, base de datos) de los proyectos que le permiten una evaluación permanente de la gestión.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión seguimiento y evaluación, los programas deben ser evaluables, permitiendo hacer correcciones sobre la marcha, lo que contribuye a dar transparencia. Se necesitan en los programas buenos sistemas de evaluación y monitoreo, para hacer un seguimiento, un control del gasto y de sus impactos o resultados; es fundamental incorporar a los beneficiarios y se recomienda que la evaluación sea realizada de forma interna (por los propios técnicos) y externa (contratando asesores).</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	3) Planificación Estratégica	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Estamos en un momento de transformación de la propia administración y del diseño de los programas sociales en relación a los impactos y resultados. * Mejorar la calidad del gasto, no solo la cantidad asignada sino la calidad. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * En el MIDES no hay sistematizada una planificación de cada uno de los programas, que permita después una evaluación por resultados. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Inclusión de aquellos y aquellas que están excluidos. * Cuando planificamos ver cómo obtenemos los resultados. * La planificación tiene que estar de acuerdo a los objetivos que uno se plantea, innovar. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Tener metas claras. * Alguien tiene que priorizar. <p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Hay que trabajar más con la intuición que con la planificación precisa y exacta, hay que tener elementos para decir en éste momento voy a aplicar mi sentido común. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Discusión en el entorno de las políticas sociales como vemos las contraprestaciones. * Para trabajar con el núcleo más duro bajamos la cantidad de grupos, mejoramos la supervisión, el seguimiento y la capacitación a los equipos técnicos. * Nunca se hizo distinción de género. * Ajustamos el diseño para poder mejorar la convocatoria. * Se está armando un protocolo de diseño de programas sociales para todo el MIDES * Con poblaciones tan vulnerables, se requieren intervenciones largas de un año y más y el contacto con la familia. Todavía estamos probando lo de los plazos, lo de los tiempos. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Poco tiempo para él que circuló por el programa. No levanto 30 años de frustración, en dos meses. En un año se da la confianza suficiente para que puedan hablar con confianza. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La Dirección de Evaluación y Monitoreo posee una mirada más panorámica y universal de lo que se hace. * Los objetivos del programa UI son muy laxos, eso hace que tengamos problemas para medirlos.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	3) Planificación Estratégica	<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>La planificación tiene que estar acorde con los objetivos planteados, se debe innovar y ver como obtenemos resultados, es necesario incluir a todos los involucrados para mejorar la calidad del gasto.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Se deben tener metas claras y alguien debe priorizarlas, a veces es necesario aplicar el sentido común, trabajar más con la intuición que con la planificación precisa y exacta.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>A la hora de planificar, los objetivos deben ser precisos, el factor tiempo (duración) en la ejecución de los programas es fundamental para trabajar con poblaciones vulnerables. En el MIDES, la DINEM posee una mirada más panorámica y universal de todo lo que se hace.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>La dimensión planificación estratégica tiene que estar acorde con los objetivos planteados, se deben tener metas claras, el tiempo de ejecución del programa es fundamental para lograr los resultados previstos. Cuando planificamos también podemos aplicar el sentido común y la intuición.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	4) Sistemas de Información y Control		<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * No se puede pensar en un Estado sin un sistema de información. * La decisión política debe recurrir a los sistemas de información. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> *Diseñamos una batería de elementos de difusión del programa. * Hoy tenemos un perfil de los equipos técnicos que trabajan con nosotros. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Tener un buen registro de beneficiarios, de organizaciones sociales, de resultados. * Lo otro es entender a la evaluación, no como un control sino que va generando información en diferentes momentos del tiempo que permiten corregir el rumbo durante la acción.
			<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Las decisiones políticas deben recurrir a los sistemas de información, no se puede pensar un Estado sin ellos.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>La evaluación va generando información en diferentes momentos del tiempo permitiendo corregir el rumbo durante la acción, por eso no se la debe ver solamente como un control. Esta información permite elaborar registros de beneficiarios, de equipos técnicos, de organizaciones de la sociedad civil.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión sistemas de información y control, no se puede pensar en un Estado sin sistemas de información, para que recurran todos los grupos de interés y para elaborar registros de los beneficiarios, de los equipos técnicos y de las organizaciones de la sociedad civil.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	5) Participación Ciudadana	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Las personas son sujetos de derecho. * Los programas sociales pueden ser grandes constructores de ciudadanía. Los programas y la propia administración deberían tener mecanismos de reclamo de exigibilidad de derechos, los cuales sean eficientes y den respuesta. * La pobreza es la carencia del propio desconocimiento de los derechos. * No sólo conocer los derechos sino de exigirlos la obligación del Estado de proveer los servicios mínimos para que esos derechos sean efectivos. <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Las políticas sociales son obligaciones del Estado y derechos de los ciudadanos. * El entender como derechos que lo fundamental es que el Estado tiene la obligación de dar las herramientas que obtengan los resultados que nosotros queremos. 	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Soy partidario de una coparticipación por convicción, y no solo por necesidad es bueno que haya una co-participación una co-ejecución con las OSC porque a veces están más capacitadas y más habilitadas que los propios aparatos del Estado a implementar determinadas políticas. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Efectivizar un derecho de las personas, que es el tener acceso a la atención de la salud bucal es un elemento motivador. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La asistencia es muy importante, quiere decir que te los ganaste.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	5) Participación Ciudadana	<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>El Estado tiene la obligación de proveer los servicios mínimos a las personas porque son sujetos de derecho. Los programas sociales pueden ser grandes constructores de ciudadanía y deberían tener mecanismos de reclamo, de exigibilidad de derechos.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>La co-participación en los aparatos estatales es necesaria.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>La asistencia al programa por parte de los beneficiarios es muy importante, de ese modo se efectiviza un derecho de las personas.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión participación ciudadana, el Estado tiene la obligación de proveer los servicios mínimos a las personas porque son sujetos de derecho, la co-participación en los aparatos estatales es necesaria. Los programas sociales pueden ser grandes constructores de ciudadanía, deben proporcionar mecanismos de reclamo. La participación de los beneficiarios es fundamental es un derecho de los ciudadanos.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	6) Descentralización, articulación y coordinación	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>*Tenemos que mejorar mucho la articulación entre los programas sociales y las políticas</p> <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Articular lo que el Estado ya tenía para mejorar la intervención</p>	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <p>*La idea de la participación, de la descentralización, y de generar una estructura de oportunidades y de favorecer algunos sectores, la prioridad son los sectores más vulnerables definido como un axioma, la idea de articulación de políticas públicas, de coordinar, de tratar de hacerlas menos dispersas menos solapadas unas sobre las otras.</p> <p>* La política social no puede ser dependiente o subsidiaria de la política económica.</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* La opinión de los diferentes actores que participan del programa es fundamental, no podemos pensar en ajustes desde la centralidad.</p> <p>* La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad y sustentabilidad a las soluciones que encontremos haciendo que permanezcan en el tiempo.</p>
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>La articulación es muy importante en el Estado, hay que mejorar la articulación entre las políticas y los programas sociales.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Favorecer a los sectores más vulnerables por medio de la descentralización, la articulación y la coordinación de las políticas públicas.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad y sustentabilidad a los problemas haciendo que las soluciones permanezcan en el tiempo. No se puede pensar en ajustes desde la centralidad.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dimensión descentralización, articulación y coordinación: La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad y sustentabilidad a los problemas haciendo que las soluciones permanezcan en el tiempo. No se puede pensar en ajustes desde la centralidad; hay que mejorar la articulación entre las políticas y los programas sociales, favoreciendo de ésta manera a los sectores más vulnerables.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	7) Decisión Política	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Transversalizar todas las políticas sociales con una perspectiva de derechos. * En la medida que se incrementa el gasto público social se re coloca la importancia de las políticas sociales dentro de las políticas públicas. * La política social tiene que ser pensada como una respuesta que va acompañando a las personas a lo largo de la vida en las distintas situaciones que se van generando. <p><u>Ana Vignoli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La creación del Ministerio dio lugar a que se centralizara la coordinación de las políticas del Estado. * Coordinar las políticas exige un trabajo en conjunto entre los Ministerios. 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Hay que romper el mito de que lo técnico resuelve todo se necesita más precisión política. * Esa fue la experiencia del MIDES, la Ministra se lo puso al hombro. Esto falta en muchos organismos sociales del Estado, no solo la instalación de gerencia sino definiciones políticas, hacia dónde va la línea de acción. * Los gobiernos de izquierda le dieron una impronta de mayor importancia a lo social. * El Ministerio fue la legitimación de las políticas dirigidas a la vulnerabilidad; el reconocimiento de una problemática de la que se tenía que hacer cargo el Estado. * Veo toda el área social con continuidad pero en segundo plano, en la agenda de este gobierno. 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Se focalizó en los más pobres a partir de los lineamientos políticos que marcó el gobierno. * Los diseñadores de políticas, tenemos que pensar en dispositivos que den continuidad, generación de trayectorias educativas, ese es uno de los lineamientos de nuestro programa. * Se instala con más fuerza en el programa que las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad social de estos núcleos más duros no podemos resolverlas con la intervención de un programa, ni con la intervención de un Ministerio. La cuestión es que sea el Estado uruguayo, el que se haga cargo pero el Estado todo, no el MIDES, de los problemas de éstas personas. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Que la sociedad en su conjunto pueda hacer conciencia de la existencia de la problemática de la pobreza es importante. Se hizo una denuncia masiva, se trabajó en valores.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	7) Decisión Política	<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Todo lo que se hace desde las políticas sociales, tiene como objetivo la calidad de vida de las personas. * La política económica está en función del desarrollo social. * No todos tenemos la misma igualdad de oportunidades. * Nunca hubo gestión por resultado en el Uruguay. * Un acierto del Ministerio, fue haber sido una sola unidad ejecutora. * Con la creación del MIDES hay una construcción completamente distinta que tiene que ver con cuestiones visibles: abatir la pobreza, eliminar la exclusión social. Eso no se hace solo con el MIDES, sin el Panes no se podría haber hecho, pero sólo con el Panes tampoco. * Si no hubiera existido un desarrollo de la economía, de los consejos de salarios, de la negociación colectiva; no se hubiera producido un cambio cualitativo de políticas de pobreza a políticas de desarrollo social. 	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Las políticas sociales son o están dirigidas para el conjunto de la población no son solamente las que van dirigidas a los sectores pobres o indigentes de la población eso es un error conceptual muy grave porque es no entender lo que es la política social. * El centro de atención es el ciudadano, son sus derechos y por lo tanto los ciudadanos no pueden ser más considerados como objeto de la asistencia pública, son sujetos de derechos, eso es lo que hay que defender y es un pilar fundamental sobre el cual se construyen todas las políticas sociales. 	<p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * No hay una obligación, de evaluación y monitoreo queda librado a la buena voluntad de los programas y eso no es lo recomendable. * No es recomendable la imposición, los manuales dicen que los procesos deben ser acordados. Los programas entienden la evaluación como algo útil y las autoridades más altas comenzaron a entender para qué estaba y por qué es importante. * La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse.

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	7) Decisión Política	<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>Todo lo que se hace desde las políticas sociales, tiene como objetivo la calidad de vida de las personas, porque no todos tenemos la misma igualdad de oportunidades. Debemos pensar desde una perspectiva de derechos, en transversalizar todas las políticas sociales. La política económica está en función del desarrollo social, en la medida que se incrementa el gasto público social se relocaliza la importancia de las políticas sociales dentro de las políticas públicas. La creación del MIDES dio lugar a que se centralizara la coordinación de las políticas sociales del Estado. Nunca hubo gestión por resultado en el Uruguay.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Las políticas sociales están dirigidas para el conjunto de la población y no solamente para los sectores pobres, eso es un error conceptual muy grave, es no entender lo que es la política social. Hay que romper el mito de que lo técnico resuelve todo, se necesita más precisión política en muchos organismos sociales del Estado, definiciones políticas, ver hacia dónde va la línea de acción. El MIDES fue la legitimación de las políticas dirigidas a la vulnerabilidad, el reconocimiento de una problemática de la que se tenía que hacer cargo el Estado. Los gobiernos de izquierda le dieron una impronta de mayor importancia a lo social.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>El Estado uruguayo, debe hacerse cargo de los problemas de exclusión y de vulnerabilidad social de los núcleos más duros y no solamente el MIDES; que la sociedad en su conjunto pueda hacer conciencia de la existencia de la problemática de la pobreza es importante. Los diseñadores de políticas, tenemos que pensar en dispositivos que den continuidad. La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse, no es recomendable la imposición, los procesos deben ser acordados. Los programas entienden la evaluación como algo útil y las autoridades más altas comenzaron a entender para qué estaba y por qué es importante.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión decisión política: todo lo que se hace desde las políticas sociales, tiene como objetivo la calidad de vida de las personas y están dirigidas al conjunto de la población. Hay que romper el mito de que lo técnico resuelve todo, se necesita más precisión política, definiciones políticas claras para ver hacia dónde va la línea de acción. El MIDES fue la legitimación de las políticas dirigidas a la vulnerabilidad, el reconocimiento de una problemática de la que se tenía que hacer cargo el Estado.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	8) Rendición de Cuentas – Transparencia	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>* Desde una perspectiva de derechos la rendición de cuentas, es cuestión de ciudadanía, en el sentido de que un Estado sea capaz de rendir cuentas, de que hace con el dinero de los contribuyentes. La legislación ha tenido una serie de avances en relación por ejemplo al acceso de información pública. * Existen avances en líneas de trabajo para transparentar al Estado.</p>		<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Hay una necesidad de ser transparente y aparentar transparencia.</p>
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>La rendición de cuentas es cuestión de ciudadanía, el acceso a la información pública permite dar transparencia al Estado.</p>		<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>Hay necesidad de ser transparente y de aparentar transparencia.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dimensión Rendición de Cuentas –Transparencia: La rendición de cuentas es cuestión de ciudadanía, el acceso a la información pública permite dar y aparentar transparencia al Estado.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	9) Sistema de Gestión y reingeniería	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Poder trabajar el diseño de los programas desde una perspectiva de derechos. * Estamos elaborando un protocolo de programas sociales: una serie de preguntas y dimensiones que todo programa social debería responder y tener en cuenta a la hora de su diseño o si ya está diseñado reformarse para adecuarse a ese esquema 	<p><u>Carmen Midaglia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Lo negativo es creer que la gerencia social soluciona todo. Y lo otro negativo es pensar que los resultados se tienen en un período de gobierno. Entonces la lógica de gerencia es una lógica de mercado, de resultado inmediato, por eso no hay que enamorarse y hay que reconocer los límites que tiene. <p><u>Christian Mirza:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La gestión de un proyecto social o de un programa o de las políticas públicas tiene que empezar por tener las ideas claras y saber cuando tiene que medir resultados, cuando tiene que medir impactos, y como mide resultados o producto, proceso e impacto sobre la población 	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Se instaló un rubro económico (pagar una persona que cuide los niños), eso es una modificación que tiene que ver con el diseño del programa. No es un programa matrizado. * La actividad central es una actividad de capacitación fuerte entorno a la cual se desarrolla todo el resto de la actividad socioeducativa.
		<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Los temas de gestión son claves. * Queríamos eficacia sin perder las ganas y el compromiso. 	<p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nosotros partimos de la madre, para llegar a la mujer y después terminar en la trabajadora 	
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>Los temas de gestión son claves y poder trabajar el diseño de los programas desde una perspectiva de derechos es muy importante.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>La gestión de un proyecto social o de un programa o de las políticas públicas tiene que empezar por tener las ideas claras y saber cuando tiene que medir resultados, impactos, y como mide resultados sobre la población. La Gerencia Social no soluciona todo, es una lógica de mercado, de resultado inmediato, por eso no hay que enamorarse y hay que reconocer los límites.</p>	<p><u>Análisis de Gestión:</u></p> <p>Uruguay Integra no es un programa matrizado en su diseño.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dimensión Sistema de Gestión y reingeniería: Los temas de gestión son claves y poder trabajar el diseño de los programas desde una perspectiva de derechos es muy importante. La Gerencia Social no soluciona todo, tiene una lógica de resultado inmediato, por eso no hay que enamorarse y hay que reconocerle los límites.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO - ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	10) Programación y Ejecución Presupuestaria	<p><u>Andrés Scagliola:</u> * Hay todo un impulso muy importante desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en relación a como se estructura el presupuesto. En el sentido de hacer un seguimiento de los resultados de la inversión, se inicio un camino con la idea de programas presupuestales, que en realidad no son estrictamente nuestra definición de programas sociales, pero si de poder ir agrupando el gasto del Estado por grandes áreas programáticas y poder ir haciendo un seguimiento. En la agenda está la necesidad de no solo incrementar el gasto público social sino de hacerlo acorde con determinadas metas, determinados resultados y calidad de ese gasto.</p> <p><u>Marina Arismendi:</u> * Vemos mes a mes el nivel de ejecución.</p>		<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Eficacia pura: si los recursos que estoy destinando para lograr ciertas cosas son efectivamente lo que estoy logrando, pero además si lo logra con el menor costo posible.</p>
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>En la agenda está la necesidad no solo de incrementar el gasto público social sino de hacerlo acorde con determinadas metas, resultados y calidad de ese gasto. Poder ir agrupando el gasto del Estado por grandes áreas programáticas y poder ir haciendo un seguimiento.</p>		<p><u>Análisis Gestión:</u></p> <p>Lograr resultados con el menor costo posible.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dimensión Programación y Ejecución Presupuestaria: Se debe ir agrupando el gasto del Estado por grandes áreas programáticas y hacer un seguimiento, logrando resultados con el menor costo posible.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	11) Desarrollo Humano y Organizacional	<p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Una de las fortalezas del MIDES tenía que ver con las ganas y el compromiso de los funcionarios.</p>		<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Instalar con mucho más énfasis la capacitación.</p> <p><u>Selva Braselli:</u></p> <p>* Además de plata hay que meter humanidad, concepción de vida. Hay que confiar en el equipo que está trabajando, estar comprometido</p>
		<p><u>Análisis Político:</u></p> <p>Una de las fortalezas del MIDES son las ganas y el compromiso de los funcionarios.</p>		<p><u>Análisis Gestión:</u></p> <p>Hay que confiar en el equipo que está trabajando, estar comprometido e instalar con más énfasis la capacitación.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>En la dimensión Desarrollo humano y organizacional, hay que confiar en el equipo que está trabajando, se consideran fortalezas el entusiasmo y el compromiso de los funcionarios, se debe instalar con más énfasis la capacitación.</p>		

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	12) Focalización y Universalización	<p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>*Uno de los elementos es ver las políticas desde los derechos y no política a política. Plantea la discusión entre universalización y focalización, esta perspectiva promocional se basa en programas focalizados lo cuales son absolutamente necesarios. La focalización tiene que ser subsidiaria de políticas universales.</p> <p>* En realidad los programas focales tienen que ser palanca para las políticas universales y eso también implica no descuidar las políticas universales por los programas focales.</p> <p>* Los programas focales al estar desvinculados de políticas universales lo que hicieron fue perder calidad de las políticas universales como la educación, la salud y generar una serie de políticas sociales para pobres que terminan no siendo inclusivas.</p> <p><u>Marina Arismendi:</u></p> <p>* Hay que focalizar bien, porque la focalización y la universalización no son contrapuestas.</p>	<p><u>Christian Mirza:</u></p> <p>* Hay que reafirmar la tendencia a la universalidad por sobre la hiper focalización, discutir y problematizar la focalización y ahí toma fuerza el concepto de focalización subsidiaria, como aquella que complementa o actúa en favor de la efectivización de la universalidad del acceso.</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Nuestra preocupación en el 2010 es instalar la focalización en la población del quintil más bajo.</p>

		PERFIL		
		POLÍTICO	ACADÉMICO	GESTIÓN
TRABAJO DE CAMPO – ANÁLISIS DE ENTREVISTAS	12) Focalización y Universalización	<p><u>Análisis Político :</u></p> <p>La focalización tiene que ser subsidiaria de políticas universales, hay que focalizar bien, porque la focalización y la universalización no son contrapuestas. Los programas focales al estar desvinculados de políticas universales, hicieron perder calidad a las políticas universales generando una serie de políticas sociales para pobres que terminan no siendo inclusivas.</p>	<p><u>Análisis Académico:</u></p> <p>Hay que reafirmar la tendencia a la universalidad por sobre la hiper- focalización</p>	<p><u>Análisis de Gestión :</u></p> <p>Instalar la focalización en la población del quintil más bajo.</p>
		<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dimensión Focalización y Universalización: La focalización tiene que ser subsidiaria de políticas universales, hay que reafirmar la tendencia a la universalidad por sobre la hiper- focalización.</p>		

6.6 MODELO DE GPR APLICADO AL PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA POR EL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	1) Medición	<p>El programa posee una matriz de indicadores (cuantitativos y cualitativos) que le permiten medir los impactos de su implementación. La mayoría de estos indicadores fueron definidos por la DINEM, aunque existen experiencias de definición de indicadores sugeridos por supervisores del Programa para medir algunos impactos cualitativos.</p>	<p>Los indicadores tendrían que ser definidos ex – ante de forma multidisciplinaria y articulada entre los distintos actores involucrados. Deberían ser relevantes, objetivos, inequívocos, accesibles y en la medida de lo posible que midan también las acciones y esfuerzos del individuo.</p> <p>Se trata de encontrar indicadores que cumplan con la mayor cantidad de propiedades relevantes posibles, evidenciando las fortalezas y debilidades que pueda tener la aplicación al Programa.</p>
	<p>CONCLUSIÓN: El programa UI cuenta con indicadores para medir los impactos de su implementación, pero actualmente no se pueden considerar parte de una GPR porque no fueron definidos de forma articulada entre los actores involucrados y ex – ante a la implementación del Programa.</p>		
2) Seguimiento y Evaluación	<p>Rosa de León:</p> <ul style="list-style-type: none"> * La evaluación del programa la realiza la DINEM, el programa no hace evaluación propia. UI ha sido piloto en algunos de los sistemas de evaluación instalados por la DINEM en el MIDES. *Existen instrumentos que intentan medir la opinión de varios de los actores que participan en el programa * Otra línea de evaluación implementada es la cualitativa, por medio de técnicas de observación. *Además de la evaluación de impacto con los 	<p>Para que la evaluación sea parte de una GPR sus resultados deben ser útiles y aplicables al programa Uruguay Integra.</p> <p>El seguimiento debe ser continuo y permitir detectar errores sobre la marcha y corregir los desvíos encontrados.</p> <p>Los procesos de seguimiento y evaluación deben ser internos y externos y considerados en el diseño de los programas.</p>	

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA POR EL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>2) Seguimiento y Evaluación</p>	<p>participantes interesa la opinión de los equipos técnicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> * Las valoraciones sociales de los supervisores técnicos sobre los grupos son un dispositivo más de evaluación. * Las evaluaciones se instalan en diferentes momentos de la implementación del Programa. <p>El Programa tiene herramientas propias de evaluación que no son tomadas por la DINEM.</p> <p>Se cuenta con un monitoreo permanente de la gestión del proyecto.</p> <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse, para Uruguay Integra es complicado, igual se va a hacer para todos los rediseños. * La evaluación contribuye a dar transparencia. * Para la evaluación del programa Uruguay Integra se implemento un diseño mediante técnicas cuantitativas y cualitativas donde la recolección de información depende de diferentes actores: equipos técnicos de las OSC, supervisores del programa y participantes. 	

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA POR EL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>2) Seguimiento y Evaluación</p>	<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Si bien la evaluación es realizada por la DINEM, el programa posee mecanismos propios de seguimiento tanto a nivel social (registro de equipos técnicos, valoraciones sociales), como a nivel contable (auditoría de rendiciones de cuentas) que permiten una evaluación permanente de la gestión para tomar decisiones informadas en tiempo real.</p> <p>* Nunca se realizaron evaluaciones externas.</p>	
	<p>CONCLUSIÓN: En el programa UI se realizan procesos de seguimiento y evaluación, con instrumentos cuantitativos y cualitativos, tanto desde el Programa mismo, como de la DINEM, pero en algunos casos no de forma articulada entre todos los actores. Para que esta evaluación sea considerada parte de una GPR debería ser también realizada por actores externos al Ministerio de Desarrollo, articulando los procesos existentes y diseñados ex – ante.</p>		
<p>3) Planificación Estratégica</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>*Para trabajar con el núcleo más duro bajamos la cantidad de grupos, mejoramos la supervisión, el seguimiento y la capacitación a los equipos técnicos.</p> <p>* Nunca se hizo distinción de género.</p> <p>*Ajustamos el diseño para poder mejorar la convocatoria.</p> <p>* Se está armando un protocolo de diseño de programas sociales para todo el MIDES.</p>	<p>La Planificación Estratégica tiene que permitir alcanzar los objetivos planteados y las metas previstas. Se entiende como un proceso de planeación a mediano y largo plazo que se utiliza para definir claramente lo misión, objetivos, valores e indicadores de desempeño.</p>	

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY Y INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA POR EL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>3) Planificación Estratégica</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>*Con poblaciones tan vulnerables, se requieren intervenciones largas de un año y más y el contacto con la familia. Todavía estamos probando lo de los plazos, lo de los tiempos.</p> <p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* La Dirección de Evaluación y Monitoreo posee una mirada más panorámica y universal de lo que se hace. * Los objetivos del programa Uruguay Integra son muy laxos, eso hace que tengamos problemas para medirlos.</p>	
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>El Programa parte de objetivos muy amplios, muy ambiguos, difíciles de cuantificar como resultado de su carácter socioeducativo que impulsa y estimula las potencialidades y capacidades de las personas. Para que la Planificación Estratégica del Programa sea parte de una GPR tendría que permitir alcanzar los objetivos planteados y las metas previstas.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA POR EL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>4) Sistemas de Información y Control</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Se diseñaron una batería de elementos de difusión del programa. * Hoy podemos mostrar un perfil de los equipos técnicos que trabajan con nosotros. <p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Tener un buen registro de beneficiarios, de organizaciones sociales, de resultados. * Lo otro es entender a la evaluación, no como un control sino que va generando información en diferentes momentos del tiempo que permiten corregir el rumbo durante la acción. 	<p>Los Sistemas de Información y Control deben recolectar, procesar y organizar la información necesaria de manera sistemática y estructurada, contribuyendo a optimizar la gestión de los recursos disponibles. Mejorando la toma de decisiones y ayudando al control de la gestión, permitiendo la elaboración de informes funcionales para los grupos de interés.</p>
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Los Sistemas de Información y Control deben brindar información clara, precisa y oportuna, en el caso de Uruguay Integra deberían ser mejorados a fin de colaborar con la toma decisiones.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>5) Participación Ciudadana</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Efectivizar un derecho de las personas, que es el tener acceso a la atención de la salud bucal es un elemento motivador.</p> <p><u>Selva Braselli:</u></p> <p>* La asistencia es muy importante, quiere decir que te los ganaste.</p>	<p>La participación ciudadana debe poner en contacto a los ciudadanos y el Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas. Los ciudadanos deberían involucrarse de manera directa en las acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio civil. La participación ciudadana en la gestión pública constituye una condición para la gobernanza democrática.</p>
	<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>El programa Uruguay Integra tiene experiencias de construcción de ciudadanía, pero debería tener también mecanismos de reclamo y exigibilidad de derechos.</p>		
<p>6) Descentralización, articulación y coordinación</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>*Los proyectos de las Mesas Interinstitucionales, no tiene en su política un diseño central. La convocatoria es mucho más fácil porque al surgir el proyecto de la necesidad local, da cuenta de esa inquietud, necesidad o problema, respondiendo las personas más fácilmente a las convocatorias.</p>	<p>La descentralización en una GPR debe transferir facultades, competencias y recursos a los actores involucrados, a fin que estos puedan tener la posibilidad de participar, actuar y decidir.</p> <p>La articulación es un proceso que procurará generar una sinergia positiva entre los diferentes actores involucrados, internos y externos. Para que esta pueda darse es un requisito indispensable las coordinaciones, entendidas como la cooperación entre los actores para la consecución de un objetivo específico en un nivel más operativo.</p>	

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>6) Descentralización, articulación y coordinación</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Para nosotros la opinión de los diferentes actores que participan del programa es fundamental, no podemos pensar en posibles ajustes o modificaciones desde la centralidad.</p> <p>*Si logramos la colaboración, la participación de varios organismos, en la definición, identificación, resolución, diagnóstico de un problema y la participación en la resolución de ese problema, vamos a lograr que la solución permanezca en el tiempo.</p> <p>* La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad, soluciones integrales a los problemas y sustentabilidad a las soluciones que encontremos. Es lo único que puede hacer que la cuestión permanezca en el tiempo, sino el problema volverá a aparecer.</p>	
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>La descentralización, articulación y coordinación son elementos claves dentro de la GPR, en el caso de Uruguay Integra existen experiencias positivas de articulación y coordinación interna y externa, no así de descentralización, porque en el diseño del programa no se contempla la adecuada transferencia de facultades, competencias y recursos a los actores involucrados.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>7) Decisión Política</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nos focalizamos nuevamente en los más pobres a partir de los lineamientos políticos que marcó el gobierno. * Como diseñadores de políticas, tenemos que pensar en dispositivos que den continuidad, generación de trayectorias educativas, ese es uno de los lineamientos de nuestro programa. * Se instala cada vez con más fuerza en el programa que las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad social de estos núcleos más duros con los que nosotros pretendemos trabajar, no podemos resolverlas con la intervención de un programa, ni con la intervención de un Ministerio. Porque los problemas son tan complejos, son de tal profundidad, son de tal índole, que no alcanzaría que pasaran por todos los programas del MIDES para transformar la realidad. La cuestión es que sea el Estado uruguayo, el que se haga cargo pero el Estado todo, no el MIDES, de los problemas de éstas personas. <p><u>Selva Braselli:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Que la sociedad en su conjunto pueda hacer conciencia de la existencia de la problemática de la pobreza es importante, porque va a reaccionar de otra manera. Por lo menos se hizo una denuncia masiva, se trabajó en valores. 	<p>La decisión política deberá guiar los procesos en lo que respecta a la definición de prioridades, asignación de recursos y confirmación de la generación de beneficios valiosos, debe canalizar y representar los intereses de los distintos grupos sociales.</p>

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	7) Decisión Política	<p><u>Martín Moreno:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> * Nosotros proponemos una evaluación un monitoreo pero no hay una obligación, entonces quedas librado a la buena voluntad de los programas y eso no es lo recomendable. * No es recomendable la imposición, los manuales dicen que los procesos deben ser acordados. Los programas entienden la evaluación como algo útil y las autoridades más altas comenzaron a entender para qué estaba y por qué es importante. * La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse 	
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Los programas de carácter socioeducativo Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra fueron productos de una elaboración técnica, pero también de una decisión política con respecto a la focalización de estos programas en los más pobres.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>8) Rendición de Cuentas – Transparencia</p>	<p><u>Martín Moreno:</u></p> <p>* Hay una necesidad de ser transparente y aparentar transparencia.</p> <p><u>Andrés Scagliola:</u></p> <p>* Desde una perspectiva de derechos la rendición de cuentas es cuestión de ciudadanía.</p>	<p>Desde la GPR los programas tienen la obligación de rendir cuentas sobre los resultados alcanzados, contemplando a todas las partes involucradas.</p> <p>La rendición de cuentas otorga transparencia en la gestión, entendida esta como un facilitador en el acceso a la información.</p>
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Uruguay Integra, al ser un programa del Estado tiene la obligación de rendir cuentas con transparencia, lo cual en la práctica se hace con la publicación de informes sobre su gestión.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>9) Sistema de Gestión y reingeniería</p>	<p><u>Rosa de León:</u></p> <p>* Uruguay Integra no es un programa matrizado, se realizaron modificaciones en el diseño del programa. Se instaló un rubro económico para el cuidado de los niños de las y los protagonistas del programa durante el desarrollo de las actividades.</p> <p>* La actividad central es una actividad de capacitación fuerte entorno a la cual se desarrolla todo el resto de la actividad socioeducativa.</p>	<p>El sistema de gestión implica un ordenamiento de las actividades y análisis de procedimientos, es decir, el qué hacer, cuándo hacerlo y quién es el responsable, con el propósito de agregar valor a los insumos utilizados para generar resultados, apuntando a la mejora continua.</p> <p>La reingeniería se entenderá en este modelo como la revisión de los procedimientos, rutinas operativas e instancias de articulación y cooperación, cuando se detecten inconsistencias entre los objetivos del programa y su operación diaria.</p>
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>El programa Uruguay Integra ha tenido experiencias de reingeniería que impactaron positivamente en su sistema de gestión. No se puede considerar un programa matrizado o rígido.</p>			

TRABAJO DE CAMPO – URUGUAY INTEGRA	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN APLICADA AL PROGRAMA	CONDICIÓN NECESARIA PARA INTEGRAR LA GPR
	<p>10) Programación y Ejecución Presupuestaria</p>	<p>Martín Moreno:</p> <p>* Eficacia pura: si los recursos que estoy destinando para lograr ciertas cosas son efectivamente lo que estoy logrando, pero además si las logro con el menor costo posible.</p>	<p>La programación y ejecución presupuestaria requiere agrupar el gasto por áreas programáticas, simplificando la elaboración del presupuesto. Para lo cual es necesario identificar con precisión cuáles son los objetivos prioritarios, vinculando el aumento de la asignación de recursos con los resultados logrados.</p>
	<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Uruguay Integra programa y ejecuta su presupuesto en base a las líneas de trabajo del mismo, los incrementos en la asignación de recursos están ligados al presupuesto del MIDES y no al logro de resultados.</p>		
<p>11) Desarrollo Humano y Organizacional</p>	<p>Rosa de León:</p> <p>* Instalar con mucho más énfasis la capacitación.</p> <p>Selva Braselli:</p> <p>* Además de plata hay que meter humanidad, concepción de vida. Hay que confiar en el equipo que está trabajando, estar comprometido.</p>	<p>Dentro de la GPR se entenderá el desarrollo humano y organizacional como la alineación de las personas en función de los objetivos estratégicos de la organización. Se requiere para esto una adecuada selección de personal, capacitación permanente, implantación de sistemas de incentivos y sensibilización, priorizando el trabajo en equipo.</p>	
<p>CONCLUSIÓN:</p> <p>Dentro de Uruguay Integra las personas están alineadas con los objetivos del programa, hay una apuesta fuerte al trabajo en equipo y a la capacitación permanente de los técnicos de las OSC y supervisores, pero faltan adecuados sistemas de incentivos.</p>			

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo detalla las conclusiones y recomendaciones obtenidas del trabajo de investigación. Se elaboraron considerando el marco conceptual de la investigación, las entrevistas realizadas y el modelo de Gestión Orientada a Resultados, una vez aplicado al programa Uruguay Integra.

Las recomendaciones están orientadas a futuras líneas de investigación en la temática y aportes orientados a la mejora de la gestión del programa Uruguay Integra.

CONCLUSIONES

- La gerencia social es interdisciplinaria, básicamente participativa y orientada al aprendizaje organizacional. Abarca los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población. Se entenderá por participación el involucramiento de los actores estatales, de la sociedad civil y los gestores directamente involucrados en los programas.
- El gerente social debe tener capacidad y herramientas que le permitan atender la variabilidad de los temas sociales, teniendo en cuenta la limitación de recursos con los que generalmente se manejan este tipo de programas, donde se pueden presentar imprevistos no considerados en la planificación.
- Las herramientas de la gerencia social son un conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales, se aplican de manera participativa.
- La gestión por resultados propone la administración de los recursos públicos centrada en los objetivos estratégicos definidos en el plan de gobierno, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas y pone en el centro de la discusión la medición del desempeño.

- La evaluación es una herramienta esencial que proporciona al sector público información fundamental para la mejora y la rendición de cuentas. Es y debe ser contextual para que sea relevante y útil para el programa o política concreta a evaluar. Lo que se evalúa como la decisión de evaluar son productos de decisiones políticas.
- No existe un método único de evaluación que pueda documentar y explicar la complejidad de un proyecto.
- Las políticas sociales en Uruguay mostraron severos problemas de coordinación y articulación interinstitucional, superposición y fragmentación de las estrategias de la acción pública, con la creación del MIDES, el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, se inicio una nueva etapa en la elaboración, ejecución y seguimiento de las políticas sociales en el país.
- Si bien el enfoque del gobierno que asumió en 2005 fue atender la emergencia social, para lo cual se diseño el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), también se desarrollaron una serie de programas sociales, algunos de carácter socioeducativo como Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra.
- El programa Uruguay Integra tiene entre sus objetivos principales el de promover la inclusión social de sectores de la población en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social, mediante el fortalecimiento de sus capacidades a través de intervenciones orientadas a la capacitación, la recuperación de saberes, el conocimiento y ejercicio de derechos y la promoción de la participación social. Es un programa que presenta características positivas que permitirían la aplicación de una Gestión por Resultados.

RECOMENDACIONES PARA UNA ADECUADA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS

- Los programas sociales deben tener sistemas sólidos de evaluación, a fin de hacer el seguimiento, control de gastos, impactos y resultados. Las evaluaciones deberían ser realizadas de forma interna y externa.
- Cuando se planifica un programa social los objetivos y las metas planteadas, deben ser acordes con los tiempos de ejecución.
- En el diseño de los programas sociales se deberían considerar los sistemas de información y control necesarios para los mismos.

- Para que los programas sociales puedan ser constructores de ciudadanía es necesario que exista participación ciudadana en todas sus etapas, desde el diseño hasta su evaluación.
- Para que las soluciones a los problemas sociales permanezcan en el tiempo, es necesario mejorar la articulación interinstitucional entre las políticas y programas, lo cual favorecería a los sectores a los cuales estén dirigidos esos programas.
- Es preciso que los programas sociales cuenten con el apoyo político necesario que garantice su correcta implementación.
- En todas las etapas de los programas sociales se debe garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública de los mismos, no sólo para rendir cuentas, sino también para brindar transparencia a la gestión.
- La Gerencia Social no soluciona todo, por lo cual es necesario reconocer sus limitaciones y tomarlas en cuenta al momento de diseñar los programas sociales.
- Para lograr resultados con el menor costo posible se sugiere agrupar el gasto por áreas programáticas.
- Se recomienda la capacitación permanente y un buen sistema de incentivos para mantener el personal alineado con los objetivos del programa.

RECOMENDACIONES PARA UNA ADECUADA GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS EN EL PROGRAMA URUGUAY INTEGRA

- Los procesos de seguimiento y evaluación, cuantitativos y cualitativos, deberían ser diseñados ex – ante, articulados entre todos los actores y realizados de forma interna y externa.
- Es necesario que los objetivos del Programa sean claros, precisos y medibles, de forma tal que permitan alcanzar resultados óptimos.
- Los Sistemas de Información y Control de Uruguay Integra deberían ser mejorados a fin de colaborar con la toma de decisiones.
- Es recomendable que el Programa tenga mecanismos de reclamo y exigibilidad de derechos.
- Para mejorar la eficiencia de la gestión sería recomendable que Uruguay Integra implemente experiencias de descentralización.

Bibliografía Consultada

Adelantado, J. (2000). *Las Políticas Sociales*. Disponible en:

<http://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/6.2.laspoliticassociales.pdf>

Arellano, D. (2001). *Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*. Buenos Aires: Presentado en VI Congreso Internacional del CLAD.

Bonnefoy, J., y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid. Evaluación de Políticas y Programas Públicos. En *Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de las Instituciones* (Unidad 01). Madrid. Disponible en : <http://www.cepade.es>

CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid. Herramientas y Técnicas de Evaluación. En *Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de las Instituciones* (Unidad 3). Madrid. Disponible en : <http://www.cepade.es>

CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid. Implementación y Resultados de la Evaluación de Políticas y Programas. En *Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de las Instituciones* (Unidad 4). Madrid. Disponible en : <http://www.cepade.es>

CEPADE, Universidad Politécnica de Madrid. Metodología de la Valuación de Políticas y Programas Públicos. En *Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de las Instituciones* (Unidad 2). Madrid. Disponible en : <http://www.cepade.es>

CEPRE. (1999). *Guía para construcción de indicadores de gestión*. Montevideo.

CHILE SOLIDARIO – Programa Puente. Disponible en: <http://www.chilesolidario.gov.cl>

CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: Aprobada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Conde, A., Debellis, M. y Pintos, M. (2010). *Complementariedad educativa e inclusión social*. Montevideo: MIDES

Consejo Nacional de Políticas Sociales, MIDES. (2009). *De la Emergencia a la Equidad*. Montevideo.

Decreto N° 286/006 de creación de la “Estructura Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social”. Disponible en <http://www.mides.gub.uy>

Gerpe, S. (2006). *La Gerencia Social*. Montevideo: Comisión Sectorial de Educación Permanente.

Kliksberg, B. (2010). *Experiencias Sociales Ejemplares*. Recuperado el 15 de noviembre de 2010, de Fondo España PNUD: <http://www.fondoespanapnud.org/2010/02/publicacion-experiencias-sociales-ejemplaresrenovando-la-gestion-social-en-america-latina/>

Kliksberg, B. (1993). Gerencia Social: Dilemas Gerenciales y Experiencias Innovativas. En B. Kliksberg, *Pobreza. Un Tema Impostergable* (págs. 91-108). México: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.

Ley 17.866 de creación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. Disponible en <http://www.mides.gub.uy>

Licha, I. (1999a). *El Enfoque de Gerencia Social*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Licha, I. (2009). *Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores*. Washington, DC: Fondo España - PNUD.

Licha, I. (1999b). *Las Herramientas de la Gerencia Social*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Makon, M. (2000). El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional. *Presentado en V Congreso Internacional del CLAD*. Santo Domingo.

Midaglia, C., y Castillo, M. (2010). El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo. En M. E. Mancebo, y P. Narbondo, *Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos Y Desafíos* (pág. 173). Montevideo: Fin de Siglo.

Mokate, K., y Saavedra, J. J. (2006). *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas*. Washington, DC: Banco Interamericano para el Desarrollo Social, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.

Pintos, M., Sáenz, V., y Moreno, M. (2009). *Construcción de rutas de salida hacia la inclusión*. (pág.43) Montevideo: Dirección Nacional de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (2005). *Guía Metodológica de Planificación Estratégica*. Montevideo.

Programa Jefes y Jefas de Hogar. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/>

Tavares, M., y Berretta, N. (2006). *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

Villarreal, M. T. (2009). Participación y gestión pública en Nuevo León, México. *Revista Enfoques* , 415-437.

ANEXO I: ENTREVISTAS

Entrevista realizada el 11 de febrero de 2011

Asistente Social Ana María Vignoli

Ministra de Desarrollo Social período 2010-2015, la opinión de la más alta jerarquía actual del Ministerio de Desarrollo Social es imprescindible para este trabajo, a fin de conocer su visión de lo que implica la gestión orientada a resultados hoy en el Ministerio.

1. ¿Qué entiende por gestión orientada a resultados?

Eso está dentro de las competencias de la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Hablamos con el Director de la DINEM para asegurarnos que todos los programas nuevos, los que empiezan con el presupuesto de 2011 empiecen con una metodología que sepamos todos ya definida de evaluación. Cómo será esa evaluación, qué parámetros y cada cuánto. No estoy de acuerdo con las evaluaciones al final de los procesos sino que haya evaluaciones continuas que también permita ir corrigiendo si es necesario. Uno de los programas más complicados que pondremos en práctica, lo hacemos con otras instituciones, es el de Compromiso Educativo, tiene que ver con acompañar a los estudiantes de cuarto año de secundaria que tienen dificultades o abandonaron los estudios, que sean acompañados en el proceso, por parte de estudiantes más avanzados. Ese acompañamiento se hará entre espacios que se abran. El programa es complicado, tiene muchos actores. En este caso tenemos el compromiso del Ministerio de Economía que si demostramos al año que dio resultados, nos darán más recursos para asegurar la continuidad.

-Me imagino que dependiendo del resultado que tengan los programas es cómo se consigue financiamiento después.

-En este caso es así, en otros los programas ya están presupuestados los recursos. Nosotros aspiramos a tener todos los programas evaluados. En la Dirección Nacional de Política Social se contratan asesores o asesoramiento para evaluación. Estamos pensando en una evaluación de los programas de transferencias con una asesoría externa. Eso nos da datos para ver qué vamos a hacer con los programas.

2. ¿Cómo ha sido la experiencia en el MIDES en cuanto a la gestión por resultados?

En la Intendencia también se estaba tratando de aplicar una política, allí existe una política de evaluación de funcionarios. Acá recién se está implementando. En la Intendencia estábamos haciendo una evaluación de los planes de trabajo. Veo que en el MIDES no hay sistematizada una planificación de cada uno de los programas, que permita después una

evaluación por resultados. En este período lo que se definió fue evaluar a los coordinadores territoriales, ahí se armó un sistema de evaluación y tribunales, pero todavía está en proceso esa evaluación.

3. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Sí, claro. La creación del Ministerio dio lugar a que se centralizara la coordinación de las políticas del Estado. Las políticas sociales muchas veces se elaboran desde otros ministerios pero esto de que haya un Ministerio que tiene por ley coordinar las políticas exige un trabajo en conjunto entre los ministerios lo que mejora la gestión y el impacto de las políticas. De todas formas todavía falta a pesar de los esfuerzos que se hacen. En el momento de llegar a la gente todavía no está tan aceitado. Incluso, firmando los convenios nos damos cuenta, por ejemplo en Salud Pública en la atención de las madres adolescentes, la letra de los convenios está clara pero cuando hay que aterrizarla en los barrios no es tan fácil. Siento que el Ministerio todavía está tratando de aterrizar las políticas. Por eso creamos la Unidad Técnica Central, un equipo técnico interdisciplinario, que acompañará el proceso de elaboración de planes de las oficinas territoriales y que en eso estén incluidos todos los programas del MIDES para darle coordinación y unidad.

4. ¿Considera que el MIDES sigue estigmatizado como el Ministerio de los pobres?

Nosotros apostamos a no quedarnos en eso. Por algo se llama de Desarrollo Social y por eso apostar al desarrollo. Estamos trabajando para que en cada programa surjan proyectos que no sean solo para disminuir la indigencia. En eso tiene que ver todo el gobierno.

-Al principio se refirió al protocolo de programas sociales...

-Eso está en proceso. Hay algunos programas que lo pidieron especialmente y estaban en discusión con Evaluación y Monitoreo.

5. ¿Cómo ve las políticas sociales dentro de las políticas públicas?

-Tanto a nivel del Gabinete Social como el Consejo de Ministros las políticas están valoradas, estamos trabajando coordinadamente.

Entrevista realizada el 04 de enero de 2011.

Politólogo Andrés Scagliola

Director Nacional de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social período 2010-2015, su aporte a la temática es interesante no sólo por su rol actual dentro del Ministerio, el cual incluye también la coordinación del Consejo Nacional de Políticas Sociales, sino que su formación y trabajo previo en el área de derechos humanos del Ministerio de Educación Cultura orientan su accionar a posicionar la perspectiva de derechos no sólo en la puesta en práctica de las políticas sociales, sino en su diseño, seguimiento y evaluación.

1. ¿Qué entiende por gestión por resultados?

Estamos en un momento de transformación del diseño de los programas sociales y de la propia administración en relación a los impactos y resultados de los programas sociales y de las políticas. Hay una preocupación importante desde ese punto de vista, por ejemplo el tema de la educación el hecho de que se invirtiera en la meta cuantitativa de destinar a educación un presupuesto equivalente al 4.5% del PBI (sobre todo por el contraste que hay entre la inversión y los resultados) puso sobre la mesa precisamente el poder mejorar la calidad del gasto, y no solo la cantidad asignada sino la calidad. El último trabajo que se ha hecho sobre el gasto público social habla de un 75 % de todo el gasto público volcado al gasto público social.

Creo que las metas al principio eran más cuantitativas que cualitativas, ahora estamos en el momento de decir esa inversión tiene que tener resultados, el contraste más claro es educación porque es donde más invertimos, pero donde más problemas tenemos en relación a los resultados, sobre todo repetición en primaria, desafiliación en secundaria. La idea es que la inversión pública tiene que tener un resultado medible, evaluable y por tanto mejorable.

A su vez hay todo un impulso muy importante desde de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) conjuntamente con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en relación a como se estructura el presupuesto, en el sentido de poder hacer un seguimiento de los resultados de esa inversión. Me parece que ahí se inicio un camino con la idea de programas presupuestales, que en realidad no son estrictamente nuestra definición de programas sociales pero si de poder ir agrupando el gasto del Estado por grandes áreas programáticas y poder ir haciendo un seguimiento. En la agenda está la necesidad de no solo incrementar el gasto público social sino de hacerlo acorde con determinadas metas, determinados resultados y calidad de ese gasto.

Desde una perspectiva de derechos poder hacer un seguimiento, un control del gasto y de sus impactos nos permite contrastar si estamos haciendo ese esfuerzo o no lo estamos haciendo. Por otro lado desde una perspectiva de derechos la rendición de cuentas, no solo

es una cuestión de técnica presupuestaria o de tecnología administrativa sino una cuestión de ciudadanía, en el sentido de que un Estado sea capaz de rendir cuentas de que hace con el dinero de los contribuyentes. La legislación ha tenido una serie de avances por ejemplo la ley de acceso a la información pública, hay una serie de leyes que avanzan en ese sentido pero que todavía no han llegado a cambiar la cultura organizacional.

Han existido otros avances son por ejemplo la memoria que se presenta anualmente a la Asamblea General que era algo que se introdujo con la reforma constitucional del año '96 que son líneas de trabajo en transparentar al Estado.

El enfoque de derechos de alguna manera contribuye a articular cosas que ya se están haciendo pero con ese enfoque o esta mirada.

Hay una idea de las políticas sociales básicamente asistencialista al que nosotros contraponemos un enfoque de derechos. El enfoque asistencialista habla de proveer una serie de servicios y prestaciones públicas a quienes tienen una peor inserción laboral o problemas generados por la dependencia. Este enfoque lleva a políticas que no tienen en cuenta estas dimensiones que si incorpora el enfoque de derechos y que habla de considerar que las personas no son simples beneficiarios u objetos de asistencia sino sujetos de derecho. Eso implica todo un replanteo, que este año empezamos a aterrizar en que significa concretamente. Uno de los elementos es ver las políticas desde los derechos y no política a política. Plantea la discusión entre universalización y focalización, esta perspectiva promocional se basa en programas focalizados lo cuales son absolutamente necesarios. La focalización tiene que ser subsidiaria de políticas universales, hay por lo menos cuatro políticas universales que son básicas para una matriz de protección social que son educación, salud, seguridad social y todo lo que hace a la regulación del mercado de trabajo, esos son los pilares. Todo lo que nosotros hagamos desde el punto de vista de los programas focalizados como puede ser el programa Uruguay Integra, que tiene ese sentido promocional, de conocimientos de los derechos y ejercicio de derechos; tiene que estar enganchado a que esas personas, conscientes de sus derechos, puedan acceder a los bienes públicos que proveen las políticas universales. Este es un problema, cuando este año entremos en el debate de actualizar el Plan de Equidad una de las líneas centrales es como todos estos programas se enganchan a las políticas universales, por ejemplo como se engancha Uruguay Integra a la política educativa.

Es una preocupación muy importante que tenemos sobre todo a partir del Repertorio de Políticas Sociales, que durante las últimas décadas se crearon toda una serie de programas que muchas veces no tienen esa vinculación y se agotan en sí mismo. En realidad los programas focales tienen que ser palanca para las políticas universales y eso también implica no descuidar las políticas universales por los programas focales. Durante los '90 esa mirada asistencialista vinculada a la mirada más neoliberal de las políticas planteaba que el problema es la pobreza, demos igualdad de oportunidades y concentremos el gasto

en programas focales vinculados a la pobreza y lo que hemos visto al cabo de mucho tiempo es que los programas focales al estar desvinculados de políticas universales lo que hicieron fue perder calidad de las políticas universales como la educación, la salud y generar una serie de políticas sociales para pobres que terminan no siendo inclusivas.

Tuvimos un esquema exclusivamente universalista a mediados del siglo XX, y la experiencia de los programas focales desvinculados del resto de la matriz de protección social en los noventa y principios del 2000. Ahora sabemos que la integración social se da través de las políticas universales. La integración social se da cuando las clases medias vuelven a la educación pública, a la salud pública, a la seguridad social, el hecho de proveerse de los mismos servicios es lo que genera integración. Con una perspectiva de fortalecer mucho las políticas universales, son ellas las que expresan derechos. Las políticas focales operan como palancas para acceder a las políticas universales.

Desde el discurso de los derechos del punto de vista institucional que herramientas debería tener todo programa social si tiene una perspectiva de derecho, eso es algo que vamos a profundizar este año. Es un protocolo de programas sociales del MIDES, que se está trabajando con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, y la Dirección General de Secretaría, es algo así como una serie de preguntas y dimensiones que todo programa social debería responder y tener en cuenta a la hora de su diseño o si ya está diseñado reformarse para adecuarse a ese esquema. La preocupación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo es que los programas sean evaluables, para nosotros también desde esta perspectiva y que tengan un enfoque de derechos.

Por los menos hay tres elementos institucionales claros: mecanismos de la rendición de cuentas para eso el programa tiene que ser evaluable sino sobre que se rinden cuentas. Nos parece que en la evaluación es fundamental incorporar a los propios beneficiarios (eso no siempre se hace), los programas sociales pueden ser grandes constructores de ciudadanía. Más allá de las evaluaciones cuantitativas, que existan espacios de evaluación cualitativa que atiendan la voz de los beneficiarios y por otro lado también que los programas y la propia administración tengan mecanismos de reclamo los cuales nosotros le llamamos de exigibilidad de derechos, sobre todo también cuando trabajas con una población de menoscabo de su capital humano, uno tiene que tener mecanismos adecuados de exigibilidad de derechos, los cuales sean eficientes y tengan una respuesta.

Por último hay algunos principios claros, que tienen ver con la idea de progresividad y no regresividad, que no haya regresión en cuanto a los derechos y sino tiene que ser argumentado (por que recortamos determinado programa bajo determinada política). Finalmente algo que también nos preocupa es el conocimiento de todo lo que es la elaboración a nivel internacional de los derechos humanos.

A la hora del diseño de los programas o de las políticas todo los decisores deberían tener en cuenta esos desarrollos que se han dado durante treinta años que comprometen al país.

Nuestra propuesta es transversalizar todas las políticas sociales con una perspectiva de derecho, eso implica debates macro como puede ser el debate universalidad - focalización y otros debates más a nivel de los programas sociales que es este trabajo que venimos haciendo con un protocolo de programas.

Una de las ideas que tenemos es incorporar en el repertorio de políticas sociales un mapeo para ver cuál es el estado de situación (por ejemplo en qué medida los programas tienen mecanismos de exigibilidad, rinden cuentas, los beneficiarios participan a su vez de la evaluación de los programas). No solo del MIDES sino en el conjunto de los programas sociales de los distintos actores públicos.

El proyecto de la Unión Europea lo que plantea es precisamente poder trabajar el diseño de los programas desde una perspectiva de derechos con el MIDES y con el Consejo Nacional de Política Social, también plantea construir indicadores de progreso en derecho económicos, sociales y culturales, esa misma mirada de derechos no solo impacta en como diseñar la política sino también en como mirar los indicadores. Una de las cosas fundamentales es medir el impacto. Los indicadores de perspectiva de derecho se descomponen en estructurales que es como el país ha ratificado o no los distintos pactos y como los incorporó a su legislación interna, plantea los indicadores de impacto o de resultados que son el acceso a la salud, acceso a la educación. Lo que me parece muy interesante es la idea de trabajar hoy en lo de proceso, que es como esos compromisos los transformo en esos resultados, hay un paso intermedio que son las políticas públicas, los programas sociales. Entonces lo que plantea es que existen programas para el derecho tal o cual, ratificado, que impactos tienen, incorpora la parte intermedia que es la parte efectiva de la política.

Hubo al principio un cierto escepticismo de que implicaba esto, implica tomar cosas que se están haciendo y otras nuevas e integrarlas en un mismo enfoque, que tiene como línea fundamental, la idea de pensar a las personas no como objetos de asistencia sino como sujetos de derechos. Entonces a partir de ahí es que se desarrolla todo lo demás, nuestra posición de lo universal a lo focal, nuestra mirada de los indicadores, la forma que pensamos los programas sociales todo se desprende de ahí. No es un enfoque que no tenga crítica, hay algunos que dicen que es un enfoque demasiado legalista que habría que mirar otras cosas, tampoco nosotros no lo tomamos dogmáticamente nos parece que es un avance importante frente a lo existente pero abiertos al debate.

2. ¿Cómo ve hoy las políticas sociales dentro de las políticas públicas?

En términos cuantitativos, creo que hubo una reorientación del gasto público muy importante que incrementó sustantivamente el gasto público social. Que en el período pasado lo hizo fuertemente vinculado a educación y salud y que en este período está vinculado a vivienda. O sea hubo una recomposición del gasto público en términos de aumentar la inversión social, se incrementó el presupuesto en relación al PBI, o sea que el gasto público se incrementó y dentro del gasto público el gasto público social. En la medida que se incrementa el gasto público social también se recoloca la importancia de las políticas sociales dentro de la agenda de las políticas públicas. Creo que hubo un cambio sustantivo de la mirada de los años noventa o la mirada más neoliberal donde la política social asistencial venía de alguna manera a apagar el fuego que prendía el modelo económico. La política social no es necesaria. Un buen desempeño económico le va a proveer solución a los problemas, no es una mirada maligna simplemente es un enfoque que la historia ha demostrado que es equivocado, el mercado como asignador de recursos y como proveedor de servicios es el más eficiente entonces lo que necesitamos son buenas políticas económicas. A partir de esa idea las políticas sociales ocupan otro nivel que era más de asistencia para poderse incorporar en el mercado de trabajo donde poder volver a participar de ese circuito.

Creo que pasamos a otra idea completamente distinta que si ustedes ven la última intervención del Ministerio de Economía en la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE) planteando el rol de las políticas económicas, estrategia y equidad me parece que está claro como se resitúan las políticas sociales en relación a la política económica. Todo espacio fiscal que se ganaba a través de un mayor crecimiento, se destinaba a incrementar el gasto público social y ese incremento del gasto no solo se dio por un mejor desempeño económico. En el año 2010 por ejemplo se previó un 4,5% de crecimiento y se va a crecer más allá del 8,5% eso te genera un plus de espacio fiscal que se destinará a políticas de impacto social. Y en el pasado fue lo que se hizo a través de las rendiciones de cuenta a medida que fue incrementando el espacio fiscal se iba destinando a educación, salud, el plan de equidad, ese es el cambio que ha habido en políticas sociales.

La otra mirada es no privilegiar solamente las políticas universales ni solamente las políticas focales sino articular las focales a las universales, y mejorar la calidad de las universales. Fundamentalmente educación y salud que en los últimos treinta años, han ido perdiendo calidad y que precisamente por esa pérdida de calidad también ha provocado que se fueran vaciando de los sectores medios e incluso sectores trabajadores calificados. Para sintetizarlo de alguna manera, han ido a comprar al mercado la calidad que no encontraban en los servicios públicos, lo que ha provocado muchas veces que los servicios públicos quedaran como servicios para pobres. Hay que recorrer el camino absolutamente inverso, que es mejorar la calidad de los servicios públicos universales para recuperar a los sectores

medios, en primer lugar por una cuestión de integración social pero a su vez por una cuestión de redistribución de poder social.

Lo que ha quedado demostrado es que los países más igualitarios son los que efectivamente tienen educación pública, salud pública de calidad, porque lo que provoca es la no fragmentación del capital social. Esto genera un esquema mucho más igualitario que una sociedad dividida y segmentada que no solo esta segmentada territorialmente sino a nivel de los servicios, donde hay una educación privada para ricos y hay una educación pública para pobres. Uruguay de alguna manera se fue fragmentando, Montevideo es un ejemplo de eso, hay que recorrer el camino inverso volver a integrar grupos sociales en los servicios públicos, volver integrar grupos sociales en los barrios, sobretodo porque muchos servicios públicos precisamente están territorializados y volver a devolver calidad tanto a los servicios públicos como a los territorios.

Creo que las políticas sociales avanzan en esta dirección pero que todavía falta muchísimo, el Plan de Equidad lo plantea así pero falta muchísimo, de alguna hay que empezar a bajar más a tierra estas orientaciones de política social.

3. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

La creación del MIDES fue en primer lugar, subrayar que había una situación de emergencia social y que está situación debía ser atendida. En una perspectiva de derechos garantizar como fue el Plan de Emergencia, le voy a garantizar un piso mínimo a todo habitante del territorio uruguayo, que tiene que ver no solo con un ingreso mínimo. Fue una gran apuesta no solo poner en foco la emergencia, la pobreza y la necesidad de políticas específicas sino a salir a una perspectiva de intersectorialidad.

En el caso de la situación de exclusión social no se define solo por una cuestión de ingresos económicos sino claramente intervienen salud, educación, trabajo, alimentación, seguridad social. La exclusión se define realmente por esta multidimensionalidad y la respuesta tiene que ser multisectorial.

Una de las apuestas para éste quinquenio es caminar hacia un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. No sólo estamos pensando en una política focalizada en pobreza sino en una política de corte más universal. Los cuidados implican no sólo servicios de cuidado o de compañía o de atención a las personas dependientes sino también cómo modificamos el mercado de trabajo, la educación, las políticas de salud, para que contribuyan a los cuidados de las personas. Y sobre todo para cambiar ese rol de las mujeres como las cuidadoras, venimos de un esquema de división sexual del trabajo en el hogar que implica el hombre productor y la mujer reproductora. El hombre en el ámbito público y en el trabajo, la mujer en el ámbito privado y en el trabajo invisible no remunerado en el hogar.

Si queremos ir a un esquema de mayor equidad y justicia en el sentido de esas tareas de cuidados de los niños, de los viejos y de las personas con alguna discapacidad, necesariamente tenemos que generar una serie de servicios públicos, para esas situaciones de dependencia. Pero también tenemos que generar cambios en licencias parentales, en los horarios de trabajo, para facilitar la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. También en educación para que una mujer pueda compatibilizar el hecho de tener niños pequeños con el hecho de tener una carrera, formación y tener inserción laboral. Pero también tiene que ver con los horarios en el sistema de salud, que tenga en cuenta ésta otra dimensión, tiene que ver con el transporte público y con los tiempos del transporte, tiene que ver con la propia alimentación.

Tenemos que caminar necesariamente a miradas de política social más compleja necesariamente intersectorial tanto en situaciones de pobreza y exclusión como en otras situaciones que no hacen a éstas pero que necesitan una respuesta desde la política social. Me gusta mucho y es un poco el esquema de las políticas sociales hoy, la mirada de los nuevos riesgos sociales por ejemplo: la dependencia, vivimos cada vez más años y cada vez va a haber más envejecimiento del envejecimiento, cada vez va a haber más viejos en la sociedad y a su vez dentro de los viejos, los viejos más viejos, los mayores de 80, que necesariamente requieren de un apoyo, de una respuesta pública. Porque también se han modificado las familias y éstas pueden atender menos esas necesidades de cuidados. Cada vez vamos a esquemas de familias más chicas, más reducidas, con mayor inserción de las mujeres en el mercado laboral; hay hasta un problema funcional. Estas familias han ganado autonomía pero no pueden dar respuesta a las demandas entonces hay que dar respuesta desde lo público.

La política social tiene que ser pensada cada vez menos como una cuestión sectorial de salud, educación y más como una respuesta que va acompañando a las personas a lo largo de la vida dando respuesta a las distintas situaciones que se van generando. El hecho de tener un hijo, el hecho de cómo puede afectar eso al empleo por ejemplo de las mujeres o el hecho de tener a cargo personas mayores o tener un hijo que tenga una discapacidad, como ir respondiendo a todas esas situaciones a lo largo de toda la vida, del ciclo de vida. No intervenir en un momento sino tener una perspectiva de ciclo de vida de largo plazo.

La perspectiva de ciclo de vida es la que más se adecua a un modelo más moderno de política social que la mera política social entendida como bloque o como sector.

Fue un paso importantísimo el MIDES porque no es un Ministerio sectorial es un Ministerio necesariamente intersectorial siempre lo tuvo claro y generó espacios de articulación como el Consejo de Políticas Sociales o las Mesas Interinstitucionales.

Desde una perspectiva de derechos, los derechos son indivisibles son interdependientes requieren perspectivas integrales y el Consejo de Políticas Sociales, las Mesas

Interinstitucionales son potencialmente eso, la posibilidad de dar respuestas integrales a las necesidades sociales.

El rol del MIDES tiene que hacer mucho énfasis en este otro componente, hablábamos del Ministerio de los pobres pero también el Ministerio de la articulación de las políticas sociales. Todavía tenemos problemas de visualización en ese sentido, pero tenemos que apuntar muy fuerte hacia ahí. Una de las cosas que tenemos que procurar es mejorar mucho la articulación entre los programas sociales y las políticas y a su vez entre éstas y las políticas más universales.

El Plan de Equidad se compone de dos grandes bloques: las políticas universales y las políticas más vinculadas a situaciones de vulnerabilidad social. Actualizar el Plan de Equidad hoy implica articular mejor horizontalmente, y articular mejor desde el punto de vista vertical. Que no tengamos programas sociales para sectores vulnerables vinculados a la educación que no estén a su vez enganchados al sistema educativo.

El MIDES tiene para jugar éste enganche porque tiene información porque tiene capacidad para hacerlo y a su vez procurar ésta otra dimensión intersectorial y de articulación a nivel de políticas universales y articulación de las políticas de combate a la pobreza. En la medida que bajó la pobreza, bajó la indigencia te vas encontrando con los núcleos duros sumado a la mirada de criminalización de la pobreza, de estigmatización, el impacto de la pasta base, el fenómeno de los jóvenes que no estudian ni trabajan, sino hay una mirada integral potente no vas a salir de esa situación. Creo que están dadas las condiciones para hacerlo, creo que es muy complicado hacerlo, hay toda una serie de iniciativas que estamos llevando adelante que apuntan hacia ahí, pero que es muy difícil y sólo el crecimiento económico, no lo va a revertir.

Cada vez más la baja de la pobreza va a venir por la capacidad de acción desde las políticas sociales y de estrategias de erradicación de la indigencia y la pobreza, cada vez se vuelve más duro eso, menos dependiente de los avances que se puedan hacer en el mercado de trabajo formal o en la mejora del ingreso y en la capacidad de llegar que tengamos con programas integrales. Que tiene un vector importante en las transferencias monetarias como la asignación familiar o la tarjeta alimentaria pero no se pueden agotar ahí.

Las transferencias monetarias tienen que ser vectores para la llegada de otro tipo de programas como pueden ser el programa Uruguay Integra, el programa Uruguay Trabaja.

Uruguay Integra tiene una mirada promocional, la perspectiva de promover derechos, la pobreza es la carencia del propio desconocimiento de los derechos. Son programas muy necesarios en la medida que se articulen con respuestas públicas una vez que es consciente de esos derechos muy enganchados si recupero mi capacidad de entenderme como sujeto de derecho debo tener una respuesta pública. Continuar con ésta línea de programas no sólo

conocer los derechos sino de exigirlos y a su vez la obligación del Estado de proveer los servicios mínimos para que esos derechos sean efectivos.

La idea es crearnos el plan de equidad, tiene una muy buena base conceptual, una muy buena definición de objetivos, una muy buena definición de criterios orientadores. Por ser la primera experiencia creo que se quedó corto en el cumplimiento de sus objetivos en muchos campos, hay que profundizar en ese sentido en la articulación de las políticas. Por otro lado tenemos otra línea que es el trabajo hacia un sistema de cuidados, es la primera vez que el MIDES interviene de forma protagónica en la construcción de una nueva política pública de corte universal en el campo social, es un buen ensayo, como junto a los actores y no sólo articulo a los ya existentes, sino que diseño una nueva política. Estoy convencido que es el rol que debe jugar el MIDES, espero que le de esa visibilidad, no sólo como gestor de políticas concentradas en la exclusión, por el propio momento que se vivía, esa imagen que se le dio de Ministerio de los pobres, tiene que ser el Ministerio de todos, las políticas sociales son políticas fundamentales a lo largo de toda la vida, para todas las personas.

Entrevista realizada el 8 de febrero de 2011

Maestra Marina Arismendi

Senadora del Frente Amplio (1995-2005), relacionada a la actividad sindical. Primera Ministra de Desarrollo Social en Uruguay, período 2005 – 2010, llevó adelante, junto al gabinete ministerial y el personal del Ministerio, la fundación del MIDES y la ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), asimismo la coordinación del Gabinete Social, creado a la par del MIDES y las políticas ejecutadas desde este organismo y su brazo político-técnico, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, desde donde se impulsó el Plan de Equidad y otras políticas sociales innovadoras en el país. Su aporte a este trabajo es necesario por su visión, no sólo de lo que fueron los primeros cinco años del MIDES, sino por cómo ve hoy, alejada del cargo y de la vida política del país, el rol de ese Ministerio y los resultados logrados.

1. ¿Qué entiende por Gestión por resultados?

El objetivo de todo lo que se hace desde el punto de vista de las políticas sociales, de todo lo que se hace en el Estado, tiene como objetivo la calidad de vida de las personas. Por lo tanto nosotros fuimos muy partidarios desde que nació el MIDES, como una política en conjunto, articular lo que el Estado ya tenía para mejorar la intervención e incorporar nuevas dimensiones. En ese sentido nosotros partimos de una base clave para entender por qué por resultados, y es que las políticas sociales son obligaciones del Estado y derechos de los ciudadanos. Eso parece muy fácil. Es un derecho constitucional: derecho a la vida, la salud, la educación, al techo; la última reforma agrega el derecho a un medioambiente sano. En ese sentido y como son dineros públicos y como el principal objetivo como dice nuestro ex ministro de Economía y el actual ministro de Economía, la política económica está en función del desarrollo social. Si hay inestabilidad los que se embroman son los mismos, si hay crisis los que se embroman son los mismos, si hay devaluación o corralito bancario. Por lo tanto toda la política económica está en función de la vida de la sociedad y por tanto poder medir los resultados y decir cuáles son los objetivos generales: el objetivo general es mejorar la calidad de vida de la población, objetivos más particulares propusimos terminar con la exclusión social que es más que la pobreza. Cuando asumimos teníamos uno de cada tres en la pobreza, midiendo como medía el INE en ese momento. Cerramos el primer gobierno con uno de cada cinco. Uno de cada cinco es menos que uno de cada tres pero es espantoso igual. Proponernos la inclusión de aquellos y aquellas que están excluidos, que tienen incapacidad para actuar como ciudadanos, debilitándose por tanto la democracia. Ese tema reproduce fatalmente la exclusión. Que todos tengan igualdad de oportunidades, que no todos tenemos, hoy estamos en un ataque de discriminación a la exclusión de los menores, de los jóvenes. No se trata de dar comida no precedera para el merendero tal, se trata de cómo establezco políticas que pueda medir los resultados. Y si no obtengo los resultados que me propuse tengo que corregir por el camino. Por eso el seguimiento, el

monitoreo y la evaluación. La evaluación tiene que ser por resultados: primero, si la población a la cual va dirigido es correcta, tengo que focalizar bien, porque la focalización y la universalización no son contrapuestas. En Uruguay, las teníamos contrapuestas, hagamos políticas para pobres y después políticas supuestamente universales para el resto; y no es así. Uno de los grandes problemas que tenemos es la educación, ya que teníamos una educación niveladora y hoy no es verdad. Después tenemos que ver cuando planificamos cómo obtenemos los resultados. Ahí vienen los temas de gestión que son claves. Uno puede tener la mejor buena voluntad y gestionar espantoso, y si uno gestiona así va a tener malos resultados. Eso fue una cosa que fuimos aprendiendo y seguimos aprendiendo.

2. ¿Cuáles son los elementos claves que se deben incorporar en una gestión por resultados?

Primero, la planificación tiene que ser de acuerdo a los objetivos que uno se plantea. Tiene que tomar lo que ya está probado y también arriesgar con cuestiones nuevas de acuerdo a que es nuevo, también, lo que nos proponemos. Nunca hubo gestión por resultado en el Uruguay, podría haber algún programa. Un acierto que nosotros tuvimos intuitivamente, porque el plan no era hacer un Ministerio, fue haber sido una sola unidad ejecutora. Vamos viendo mes a mes el nivel de ejecución. Cuando vino la consultora para analizar el nivel de gestión, le dijimos que nos evaluaran de verdad, no para que nos diera bien. Porque puedo ajustar un análisis para que dé precioso, pero nosotros queríamos éxitos de verdad. Entonces plantearon en el informe que las fortalezas del MIDES tenían que ver con las ganas y el compromiso de los funcionarios. Nosotros queríamos eficacia sin perder las ganas y el compromiso. Uno de los objetivos que nos pusimos fue entubar los programas. Todo lo que estaba entubado, presupuestado, sigue marchando.

El Banco Mundial hizo un informe en el que nos elogió nos dijo que focalizamos bien, que cumplimos con los objetivos y con los resultados; pero el informe del MIDES nos da peor, lo que demuestra que no es verdad que la evaluación interna es autocomplaciente.

3. ¿Por qué se pensó en un programa socioeducativo como Uruguay Integra?

La propuesta de Rosa de León “Cata” era la más integral, se discutía en el lugar, donde participan otros actores sociales. Ahí surgía que había que arreglar la placita al costado del liceo para los chicos que no iban al liceo tuvieran allí un lugar para estar.

4. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

Creo que sí, no sé si con la creación del MIDES que es una herramienta. Hay una construcción completamente distinta que tiene que ver con cuestiones visibles: abatir la pobreza, eliminar la exclusión social. Abatir la pobreza no se hace solo con el MIDES, sin

el Panes no se podría haber hecho, pero sólo con el Panes tampoco. Si no hubiera existido un desarrollo de la economía, de los consejos de salarios, de la negociación colectiva u otras cosas, como la situación de las domésticas, de los peones rurales. Un cambio cualitativo de políticas de pobrezas a políticas de desarrollo social. El entender como derechos, no que somos buenos y que somos de izquierda, pero lo fundamental es que el Estado tiene la obligación de dar las herramientas que obtengan los resultados que nosotros queremos.

Entrevista realizada el 10 de febrero de 2011

Dra. en Ciencia Política Carmen Midaglia

Referente del tema políticas públicas, está y estuvo muy relacionada al MIDES como asesora y aportó al trabajo monográfico una visión contemporánea de la Gerencia Social y de la Gestión por Resultados a nivel local e internacional de una manera muy objetiva y autocrítica.

1. ¿Qué entiende por Gestión por Resultados?

A partir de los 80, con la crisis de los modelos de desarrollo con diferentes formatos, se pone en cuestión conjuntamente con la crisis de modelo económico, la forma de organización del Estado y su funcionamiento. Esa es una cosa fundamental. Para un modelo de desarrollo proteccionista que necesitaba un mercado interno en la versión keynesiana sustitutivo de importaciones, se necesitaba un Estado totalmente intervencionista, burocrático que tuviera empresas públicas para seguir incentivando la cadena de producción. Europa tenía ese modelo, Estados Unidos era más liberal. Y el cambio en el modelo te pone en cuestión la forma de Estado. Entonces el Estado para aquel modelo de desarrollo era uno, no importa que funcionara mal para América Latina, y resultaba muy pesado financiarlo. Y por otro lado no tenía sentido reproducir las políticas sociales independientemente sin analizar la demanda que había. Antes lo importante era instalar el servicio, reproducirlo y universalizarlo. Tenías un conjunto de riesgos previsible: nacías, la mujer no trabajaba, en el mercado de empleo siempre tenías inclusión, tenías los beneficios sociales; el modelo se agotó porque no respondía más. Entonces se empieza a revisar el formato de gestión del Estado. No se hablaba de gerencia, eso es un término bancario, empieza un nuevo paradigma del Estado e intervención que se llama la nueva gerencia pública (New Public Management). Esta idea de formato empresarial privado se traduce al Estado y en eso también entra el área social, hay que ver resultados. Si un banco no se vende, está mal, también se puede ver en lo social. A mi modo de ver esto tiene un aspecto positivo y otro negativo. El aspecto positivo es que creo que la forma tradicional de la política uruguaya de distribuir beneficios era discrecional, los estudios muestran que en Uruguay hay baja desigualdad; o sea la discrecionalidad uruguaya en realidad terminó distribuyendo un poco a todos y el resultado social fue bueno. También creo que en la actualidad esa manera de hacer política no se aguanta. La gente no la legítima. Eso es fácil de decir pero en la práctica no se hace porque supone una conflictividad política interna. Te ayuda a tomar decisiones. Lo negativo es creer que esto soluciona todo. Y lo otro negativo es pensar que los resultados los se obtienen en un período de gobierno. Disminuir la tasa de delincuencia demora 20 o 30 años. Entonces la lógica de gerencia es una lógica de mercado de resultado inmediato, no hay que enamorarse y hay que saber los límites.

2. ¿Cuáles son los elementos claves que se incorporan en una Gestión Orientada a Resultados?

Los elementos claves ha incorporar en un Estado son sistemas informativos de todas las áreas. En lo social, por ejemplo, cuáles son la cantidad de programas que están distribuidos en el Estado. No se puede pensar en un Estado sin un sistema de información. Algo tiene que inspirar la toma de decisiones. Es lo que hace el Ministerio de Economía. Por eso no necesariamente se aplica todo el modelo. Es necesario tener buenos sistemas de evaluación, buenos sistemas de monitoreo. Que la decisión política recurra a los sistemas de información. En la parte política, una gerencia privada como tiene una empresa, tiene que tener alguna meta política. El MIDES para este período va a hacer esto, esto y esto, aunque el impacto no lo puedas ver, hay que tener metas claras. Y eso no lo puede decir la gerencia. Alguien tiene que priorizar. Más allá de que tengas un staff super bueno, tiene que ir a los objetivos. Creo que eso falta, porque hay que romper el mito de que lo técnico resuelve todo, necesitas más precisión política.

3. ¿Qué implica una Gerencia Orientada a Resultados de un programa público social? ¿Cuáles son los elementos claves que tiene que tener?

Tener una gerencia social con cierta información, que tiene metas políticas claras, que se van a traducir en programas, entonces llevarla de 50 mil a 300 mil beneficiarios, eso no lo define la gerencia lo definen políticamente. Para un programa concreto es la misma lógica: vos lo formulas pero tiene que tener una precisión política. Esto es, que un político se lo pone al hombro para llegar a tal número y va a tener tal fecha de término. Esa fue la experiencia del MIDES con el Plan de Emergencia, se fue formulando por un grupo técnico y la ministra se lo puso al hombro. Eso falta en muchos organismos sociales del Estado, no solo la instalación de gerencia sino definiciones políticas hacia dónde va la línea de acción. Técnicamente hay que aplicar el sistema para que te de información.

4. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

No creo que haya un antes y un después. Las políticas sociales hacia los sectores más vulnerables si tuvieron una legitimación con el MIDES, pero hay otras políticas como la de trabajo, que van por otro lado del MIDES. Lo que las políticas sociales sufrieron en general, fue un reforzamiento con el primer gobierno de izquierda. Creo que los gobiernos de izquierda le dieron una impronta de mayor importancia a lo social. De cualquier manera ese reforzamiento se verifica en gobiernos que no son de izquierda. Entonces, el MIDES se inscribe en esto. Hay un antes y un después de la crisis económica de 2002 y hay un antes y un después del primer gobierno de izquierda. El Ministerio fue una creación importante dentro de la legitimación de las políticas dirigidas a la vulnerabilidad; el reconocimiento de que había una problemática de la que se tenía que hacer cargo el Estado. Esto no se traduce

en gasto público. El primer gobierno de izquierda era reformista y el MIDES entra en esto. El MIDES intentó agrupar un conjunto de programas que estaban desperdigados, aunque no todos. La actual administración no tiene un proyecto del MIDES, no parece tenerlo o no lo divulga. El Plan de Equidad no se sabe en qué está. No parece claro cuáles son las metas. Las políticas públicas que veo definidas son economía, seguridad ciudadana. En lo social, veo salud que continúa con la reforma anterior, como continuidad las políticas laborales pero las veo más débiles que en el período anterior. Después veo toda el área social con continuidad pero en segundo plano, en la agenda de este gobierno. En tanto, el Plan de Emergencia que no fue pensado como un programa de gestión por resultados, como fue tan cuestionado terminó todo el tiempo mostrando los resultados, si había focalizado bien, era de los programas que tenía más información y evaluación. Los que son pensados por resultados son los programas de Infamilia.

5. ¿Cuáles considera que son las diferencias entre la nueva gerencia pública y la gobernanza pública?

La gerencia pública tiene que ver con este formato de Estado, contratos de flexibilidad no jerárquicos, precisan una cantidad de parámetros y gestión por resultados para evitar un manejo político, hay rotación de personal, de gerentes. La gobernanza se refiere a otras cosas. Las relaciones de poder y equilibrio que tienen diferentes instituciones públicas y agencias públicas y actores públicos y privados en la gestión de una política. Cómo logramos colaborar, que nuestros intereses tengan lugar y que la política salga. Es como una gobernabilidad sino se te quiebra la política. Si esta política sigue se transforma en una forma de gestionar. Aparte hay que empezar a negociar con actores de la sociedad civil, con los sindicatos.

Entrevista realizada el 29 de diciembre de 2010

Asistente Social Christian Mirza

Docente Grado 4. Actualmente es el Director del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, durante el período 2005-2010 fue el Director Nacional de Políticas Sociales y presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en ese mismo período. Su aporte a este trabajo se da más desde su rol académico, dado su gran conocimiento de las políticas sociales, su visión global del tema y sus críticas hacia la Gestión Orientada a Resultados.

1. ¿Qué entiende por Gerencia Social?

Cuando se hace el análisis de Gerencia Social inevitablemente hay que conectarlo con el proceso de construcción de nuevos paradigmas en reformas públicas. Un hito que es fundamental es la presentación del New Public Management.

Ahí hay un intento de introducir en la gestión pública un conjunto de herramientas y técnicas que son importadas del ámbito privado. Hablar de Gerencia implica cambiar un poco el enfoque de lo que es un jefe de sección o un director de división o cualquiera sea la denominación de un determinado cuadro de la burocracia estatal.

En realidad hay que tener una mirada crítica hacia las propuestas de gerencia social y de gerencia pública, aunque cuando se trate de proyectos sociales y aún cuando los proyectos sean gestionados por ONGs o por asociaciones civiles sin fines de lucro. Hay como una conexión entre el NPM que se incrusta en la estructura del Estado y trata de remover desde adentro las viejas prácticas heredadas de décadas anteriores y plantar un nuevo modo de ver la gestión del Estado, en conjunto, con la re- jerarquización, del aporte del tercer sector de la sociedad civil organizada y también con la introducción de éste concepto de gerencia social que permea tanto la gestión del Estado como la gestión de las propias organizaciones no gubernamentales o el tercer sector que no necesariamente se trata de lo mismo. Una cosa es una fundación, otra cosa es una iglesia y otra cosa es una ONG, otra cosa es el voluntariado.

No se puede analizar la Gerencia Social en sí misma sino que hay que contextualizarla en el momento histórico, político, cultural, económico y por qué se habla de Gerencia Social, qué significa Gerencia Social. Sí vamos a buscar eficiencia, un análisis por resultados está bien, pero hay que tener cuidado en introducir lógicas y racionalidades del ámbito privado a organizaciones públicas sean éstas estatales o no, prestadoras de bienes o de servicios. Porque las lógicas de la empresa privada son bien distintas a la empresa pública, sea estatal o no.

Hay un modelo burocratizado de gestión y un modelo moderno o post moderno de gestión hay que ir con mucha precaución, en los últimos 10 o 15 años hay una vuelta a viejas ideas, no se abraza con tanto fervor, el modelo de NPM o de Gerencia Social.

Para problematizar lo que decía Kliksberg (economista argentino, reconocido por sus trabajos sobre pobreza y desigualdad en América Latina, gerencia social y responsabilidad social empresarial), se deben re-leer los artículos con una mirada contemporánea., estructura un discurso determinado con mucha influencia.

Hoy hay elementos que siguen permeando, todavía se sigue hablando de la famosa forma de planificar que planteaba el BID.

La realidad dice otra cosa, hay que trabajar más con la intuición que con la planificación precisa y exacta, dejarse llevar más por las emociones, que por la razón, pero hay que tener elementos para decir en éste momento voy a aplicar mi sentido común, me importa tres pepinos lo que diga el modelo de Gerencia Social, aplicar lo que dice mi olfato, el sentido común. La gestión de un proyecto social o de un programa o de las políticas públicas tiene que pasar por tener las ideas claras y saber cuando tengo que medir resultados, cuando tengo que medir impactos, y como mido resultados o producto, proceso e impacto sobre la población, no hay que ser ortodoxo, nunca me sentí un gerente ni cuando fui director y fundador de una ONG, ni en la IMM, ni cuando estuve en el MIDES.

Tampoco ponerme en el espíritu conservador, reaccionario no me sirve de nada, critico todo y tomo algunos enfoques o instrumentos, que pueden servirme para los propósitos que tengo pero no comprar el producto en bloque.

En Uruguay tenemos problemas, fracaso de la reforma es que no se ponen de acuerdo en que tipo de reforma queremos para el Estado, sino les damos participación a los trabajadores, no te va a ir bien.

Falta claridad conceptual, adonde queremos apuntar y también le erramos con el papel que le damos a las organizaciones de la sociedad civil, que significa la Gerencia Social para un montón de OSC que se debaten por la sobrevivencia.

Sin las OSC es imposible ejecutar cualquier programa, en el MIDES había una predisposición, un poco de aprehensión hacia las OSC, teníamos la ilusión o la soberbia de no convocarlas pero, por otro lado cuando empezamos a trabajar no dimos cuenta que no había caso, que sin ellas no se podía.

Soy partidario de una coparticipación por convicción, y no solo por necesidad es bueno que haya una co-participación una co-ejecución que las OSC a veces están más capacitadas y más habilitadas que los propios aparatos del Estado a implementar determinadas políticas, el tema es preservar derechos laborales de los trabajadores, participación más jerarquizada,

no sustituir la responsabilidad del Estado de definir los lineamientos y tomar las decisiones fundamentales, pero sí darles más participación y no solo decirles esto es lo que tienen que hacer. Tienen una autonomía muy retaceada, muy limitada, se necesita un cambio de mentalidad, que no haya tanta suspicacia con respecto a las OSC, deben existir controles y diálogo instalado para cruzar miradas colectivas, el espacio de diálogo social fue muy interesante pero después perdió pie y nunca más se instaló.

2. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

La creación del MIDES implicó cambios muy importantes hay un conjunto de orientaciones que migraron de dirección, el foco estaba puesto antes en compensar, en mitigar, apenas corregir, perjuicios generados por las políticas económicas o fiscales.

El planteo del nuevo gobierno fue que el centro de atención es el ciudadano, son sus derechos y por lo tanto los ciudadanos no pueden ser más considerados como objeto de la asistencia pública, es un sujeto de derechos, eso es lo que hay que defender y es un pilar fundamental sobre el cual se construyen todas las políticas sociales. Y por otro lado acompañado de un conjunto de criterios como el de reafirmar la tendencia a la universalidad por sobre la hiper focalización, discutir y problematizar la focalización y ahí toma fuerza el concepto de focalización subsidiaria, como aquella que complementa o actúa en favor de la efectivización de la universalidad del acceso. Después la idea de la participación, la descentralización, de generar una estructura de oportunidades y de favorecer algunos sectores como prioridad, sectores más vulnerables definido como un axioma. La idea de articular las políticas públicas, de coordinar, de tratar de hacerlas menos dispersas menos solapadas unas sobre las otras. La idea de que en todo caso la política social no puede ser dependiente o subsidiaria de la política económica. Se trata de verlo en conjunto, de una estrategia hacia el desarrollo humano y como juegan las políticas sociales en las políticas económicas y no pensar como hace mucho tiempo que la política social era secundaria y si pudiera desaparecer, desaparecería, porque en definitiva la política económica iba a resolver a través del mercado la mejor asignación de recursos y eso es todo una fantochada.

Las políticas sociales son o están dirigidas para el conjunto de la población no son solamente las que van dirigidas a los sectores pobres o indigentes de la población eso es un error conceptual muy grave porque es no entender lo que es la política social. Las políticas sociales existen en todos lados en países superdesarrollados y en países superpobres siempre hay políticas sociales Y las políticas sociales del corazón, del núcleo fuerte, del núcleo duro vivienda, educación, salud, políticas laborales (mix de política socio-económica), y todo el sistema de seguridad social. Después si están los programas sociales dirigidos a una parte de la población.

El MIDES fue una pieza más, pero una pieza importante en ese cambio de orientación de políticas sociales, hay innovación en términos de ingeniería institucional porque se crea el MIDES, el Gabinete Social, el Consejo Nacional y también hay cambios sustantivos programáticos, normativos, la reforma de la salud forma parte de ese conjunto de reformas sociales, el avance por lo menos parcial de la reforma educativa, algunos cambios importantes en materia de seguridad social. En materia del MIDES, el PANES fue la primera respuesta urgente y posteriormente el Plan de Equidad fue la respuesta de mediano y largo plazo para tratar de reconfigurar el sistema de protección social, re- diseñarlo, repensarlo, traducirlo, transformarlo conforme a las demandas y necesidades de la población que van cambiando. En ese Plan de Equidad también está la política tributaria, la reforma de la salud, el nuevo sistema de asignaciones familiares, hay que verlo como un conjunto mucho más integrado de las políticas públicas, esa fue una de las ventajas del Consejo de Políticas Sociales pensando un poco a la distancia el esfuerzo que teníamos que hacer, por discutir todo, por ejemplo el impacto en la reforma tributaria y el impacto en la reforma de la salud, el avance hacia una unificación de las asignaciones familiares.

Me parece que ese fue el cambio más importante, como las políticas sociales son jerarquizadas, en realidad se les da el lugar que deben tener, el lugar que debieron tener siempre, un lugar central, de manera articulada e integrada con las políticas económicas, ese es el gran aporte de la izquierda en el gobierno, la preocupación por la igualdad, no solamente por la reducción de la pobreza que lo logró, hubieron muchos logros en materia de reducción de pobreza, en pobreza infantil, la disminución de la mortalidad infantil, de la desnutrición, de la mortalidad materna. Hay una preocupación por ir disminuyendo la brecha social entre el decil más rico y el decil más pobre y ver cómo llegamos a tener el coeficiente de Gini más chico. Son de las tareas pendientes que tiene el gobierno de izquierda, acá y en América Latina.

Se dieron pasos y todavía faltan muchos más, en el 2008 habíamos comprobado que había disminuido la brecha unos puntos del coeficiente de Gini.

El nuevo régimen de asignaciones familiares está planteado para hacerlo universal, en éste próximo quinquenio, es para todos: ricos, pobres.

Se ha avanzado un poco en reforma tributaria pero hay que avanzar mucho más, bajar dos puntos más el IVA, revisar la franja de IRPF. Estamos cerrando casi con un 8 de crecimiento del PBI.

A donde va a parar la riqueza toda, mayoritariamente, hay que reforzar mecanismos para que paguen más los que más tienen.

3. ¿Cómo ve la articulación entre la Universidad y los programas del MIDES?

Hace tres meses avanzamos en un convenio con el MIDES para regional norte: Salto, Paysandú, Artigas a los efectos de implementar centros de prácticas en la Oficinas Territoriales y en Montevideo y áreas metropolitanas le planteamos cinco líneas de trabajo.

Es la primera vez que el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales va a tener un convenio de ésta envergadura porque implica centros de práctica, pasantías, acompañamiento y supervisión del trabajo social, vamos a analizar los abordajes metodológicos en cada uno de los programas de colectivos de trabajadores sociales y otros profesionales del área social.

4. ¿Cómo surge el programa Uruguay Integra?

Uruguay Integra originalmente Construyendo Rutas de Salida (CRS), nació en el 2004 porque tuvimos que hacer la penúltima versión del PANES.

El equipo asignado a la Comisión de Pobreza y Marginalidad, trabajó sobre cuáles podrían ser opciones novedosas, innovadoras en materia de políticas de promoción social, no tanto de asistencia. Ahí empezamos a tomar referencias de otros países y experiencias de Uruguay en lo micro, fueron tomando forma los proyectos productivos que tenían un concepto de producción mucho más amplio y ancho de lo que terminaron siendo los proyectos productivos, que eran emprendimientos empresariales de salida. Lo pensamos en términos de producción más genéricamente, producción cultural, de cambio de opciones de reinserción social laboral. Eran proyectos productivos produciendo salidas a las situaciones de emergencia, jugamos con las palabras y quedó Construyendo Rutas de Salida. Una de las salidas productivas de la población es la de generarse o auto generarse empleo. La idea de Construyendo de Rutas de Salida fue tomando fuerza, la población más vulnerable y más vulnerada, tiene de alguna manera que sentir el apoyo y respaldo del Estado, de la sociedad en su conjunto; y sin ese apoyo del Estado es imposible la salida a las situaciones de emergencia. El supuesto era trabajar en la línea de promoción, en procesos socioeducativos, en fortalecimiento de capacidades, de apoyo a las iniciativas que puedan tener los distintos sectores sociales, los grupos. A partir de ahí se fue formando CRS y creo que se traduce en el programa Uruguay Integra como la idea de promover cambios y apostar a que haya cambios desde arriba y desde abajo. Nosotros cambiamos la política pública pero también es necesario que cambien algunas prácticas sociales. Uruguay Integra es como un aporte innovador en el formato de políticas sociales sobretudo dirigidos a sectores sociales ya no tanto en situaciones de extrema pobreza sino en situaciones de pobreza o en el límite de la vulnerabilidad. Y ésta idea de generar y favorecer la integración social pero no para disfrazar y eludir el conflicto que está instalado a partir del sistema capitalista sino para transformarlo.

El programa UI el sucedáneo de CRS es un buen ejemplo de cómo se están aplicando los criterios y algunos valores y categorías utilizadas en Gerencia Social. En lo que es Gerencia Social si ustedes analizan el programa se van a dar cuenta de que está presente.

La idea es que hagamos de este programa algo masivo, por miles porque no solo los sectores que están vulnerados o están en situación de pobreza necesitan de ese tipo de programas, si me apuras te digo, si hubieran recursos, haría UI para toda la población. Haría UI permanente y mezclando gente, grupos de todos lados y no solamente de los sectores empobrecidos o vulnerables.

En CRS tenían la obligación de concurrir en UI no, por eso hay que agudizar la creatividad, el ingenio, cómo haces para motivarlos, qué le ofreces.

Hay que buscar los incentivos y los estímulos sino no funciona. Habría que ver ¿qué tipos de mecanismos, qué tipo de incentivos y estímulos funcionaron y cuáles no?

Y hasta donde se rompieron la cabecita pensando, se podrían ofrecer becas de estudio, ofrecer dentaduras nuevas, salud bucal para todos, que para muchos era un gancho.

Dónde participan, dónde son estimulados los ciudadanos a participar, ver cuando promover la participación, para qué, con qué finalidad, no hay que promover la participación porque sí.

Hay que buscar y decir porque XX iría a tal taller o a tal convocatoria que le hago, hay que ponerse en el lugar del otro y pensar, ésta gente del MIDES que es lo que quiere de mí, yo trabajo, me gano el pan, tengo la tarjeta, pero qué más quieren que haga. A veces es así qué más quieren que haga, yo demostré que era pobre, que quieren que haga.

5. ¿Qué queda por hacer en políticas sociales?

Queda mucho por hacer, ¿para dónde van las políticas sociales? y yo siempre me pregunto ¿para dónde van las políticas públicas? porque no puedo pensar, no puedo diseñar, no puedo formular una política social, al costado o a espaldas o por arriba o por debajo de las otras políticas públicas, no puedo, es absurdo que lo haga.

Hoy no está claro para donde van las políticas públicas, aunque algunas sí, se puede estar de acuerdo o no con el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud pero sabes hacia dónde va. ¿Qué cambia? Cambia mucho sigue manteniendo estructuralmente el sistema mixto lo que hace es abrir las compuertas para que una masa importante de ciudadanos o usuarios pueda acceder o elegir a donde va, qué sistema prefiere, si el mutual o el sistema público estatal y al mismo tiempo un financiamiento, que es más generoso que el anterior y que le permite acceder a determinados servicios sanitarios.

La política socio económica laboral sabes para donde va, negociación colectiva, consejo de salarios.

La política educativa para donde va, yo no lo sé...

Y la de vivienda trató o intentó, tiene refuerzo presupuestal vamos a ver para donde va, se pueden subdividir en política de vivienda social, política dirigidas el mercado de alquileres y el Plan Juntos, que es un programa socio habitacional de emergencia para donde va, nadie lo sabe, ni los propios autores del plan, que no es un plan porque si no tendrían idea de hacia dónde quieren ir.

El MIDES tiene responsabilidad en la conducción de las políticas públicas sociales, tiene obligación política de conducir de orientar las políticas sociales en el Uruguay, para eso necesita mucho y tiene mucha resistencia porque como dije hace un rato, las políticas sociales no son las que despliega solamente el MIDES son las que despliega el MVOTMA, MEC, ANEP, BPS, pero es necesario que el MIDES refuerce su autoridad social y su capacidad de liderar en el mejor sentido de la palabra.

¿Alguna vez lidero?

Alguna vez sí, lideró y hoy perdió el liderazgo, lidero por conquista propia y por adjudicación externa, de los otros, porque tenía un respaldo de la presidencia brutal, que hoy es muy magro o no lo tiene.

Es el Ministerio de los pobres fue su estigma de nacimiento, pero el MIDES sigue, ha ganado su espacio y tiene mucho potencial es lo que tiene que aprovechar, su historia corta pero muy rica, muy intensa, se ha ganado el respeto. Debe tratar de posicionarse como el Ministerio que en la jerga de entre casa empieza a dar línea, cuando se empezó a diseñar, a estructurar a configurar el Plan de Equidad estábamos pensando para todo el país, toda la población, para todo el sistema de protección social, teníamos algunas ventajas, el respaldo del presidente, dándonos la responsabilidad de implementar el Plan de Equidad y nos dio refuerzo presupuestal. A partir de ahí todos estaban muy interesados en discutir con el MIDES porque ahí se repartía la torta, eso hoy no lo tiene, hoy tiene otros recursos que podría sacar partido, como el Repertorio de Políticas Sociales, es un instrumento pensado y diseñado para la transformación de la gestión pública. Muy pocos lo entienden para empezar por las autoridades, es un instrumento por excelencia para pensar o continuar transformando fuertemente los dispositivos de protección, las políticas, los programas, optimizando los recursos, ahorrando plata, por ahora parece un libro en el anaquel del MIDES.

En diciembre 2004 le enviamos al presidente Tabaré Vázquez un documento que resumía la propuesta de implementación del Plan de Emergencia, de crear una unidad de coordinación

de políticas sociales en el seno de la Presidencia de la República y entre las líneas de trabajo generar un Repertorio de Programas Sociales.

6. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Uruguay Integra?

Algo parecido había en Chile, programa puente en el marco Chile Solidario tenía algunas cosas en común y diferencias importantes. En el caso de Chile le pedían la carta compromiso que es un acuerdo que firma el hogar, la familia con el asistente social, es decir con el Estado, contrato que firma y que establece el compromiso de cumplir con controles sanitarios, y en la medida que se iban cumpliendo, al cabo de un tiempo, le daban de alta; el egreso se discute mucho en el programa. Habían cumplido y estaban fuera del riesgo de vulnerabilidad.

Algún programa en Brasil, pero el nuestro fue muy original.

Entrevista realizada el 13 de enero de 2011.

Asistencia Social Rosa De León

Actual Directora del programa Uruguay Integra del Ministerio de Desarrollo Social, es una gestora por excelencia y conoce el programa desde sus inicios, cuando se denominaba Construyendo Rutas de Salida, antecedente de Uruguay Integra. Tiene un amplio conocimiento de hacia dónde deben ir los programas sociales y como debe realizarse la articulación con los demás organismos, siempre está innovando y tendiendo redes. Paralelamente, se desempeña como Coordinadora de la Unidad Técnica Central, creada con el objeto de fortalecer el proceso de descentralización del MIDES.

1. ¿Cómo surge Construyendo Rutas de Salida, antecedente del programa Uruguay Integra? ¿Cómo se identifica la necesidad del programa, su razón de existir?

El antecedente de Uruguay Integra (UI) es el programa Construyendo Rutas de Salida (CRS). CRS surge en el año 2005 cuando se crea el Ministerio de Desarrollo Social y se crea el Plan de Emergencia. A partir de marzo del año 2005 se identifica que las políticas sociales tienen que tener como dos dimensiones: una dimensión, que tiene que ser asistencialista necesariamente, para atender a la población de mayor riesgo de vulnerabilidad. En ese sentido, el Plan de Emergencia instala el ingreso ciudadano como política asistencialista, mejoramiento del hábitat, la tarjeta alimentaria.

En ese momento tanto el MIDES como el Estado creen que para salir de situaciones de extrema vulnerabilidad no alcanza con mejorar las condiciones materiales de las personas, ya sea a través del ingreso ciudadano, de Trabajo por Uruguay, mejorando la vivienda, sino que además la política tiene que tener necesariamente una dimensión promocional, educativa. Ahí es que se instala un programa de corte socioeducativo como fue CRS, donde se pretendía trabajar con la gente, las diferentes oportunidades que las personas tienen, potenciar los saberes. El programa no tiene como centralidad una prestación económica, ni la vivienda, ni el trabajo, sino el desarrollo de procesos socioeducativos con las personas, como dimensión promocional de las políticas sociales y surge como contraprestación del ingreso ciudadano.

El ingreso ciudadano era una prestación de carácter monetario que tenía tres contraprestaciones: la educación de los hijos (asistencia a los centros educativos de los niños), la asistencia a la salud y la participación en las actividades comunitarias que se hacían a través de CRS.

De cualquier manera ninguna de estas tres contraprestaciones tuvieron un nivel de exigencia que hicieran que la persona perdiera el ingreso ciudadano por no llevar los niños a la escuela, o por no asistirse en la salud o por no participar de los grupos de CRS.

En el programa CRS se les otorgaba a los equipos técnicos un listado de las personas que percibían el ingreso ciudadano, las cuales podían ser convocadas para el programa.

Se instaló un sistema que lo llamamos sistema de semáforos en el cual se van prendiendo luces, mientras estaban participando, la luz estaba en verde, es una luz sin problemas, si dejaban de participar se prende la luz amarilla que es una luz de alerta. Le enviábamos una nota a la persona que no estaba participando del grupo, eso muchas veces lo hacíamos y operaba bien y la persona se integraba al grupo y empezaba a encontrar interés, le motivaba, le gustaba y se quedaba. De reiterarse la ausencia, se prende la luz roja, donde se debería bajar el ingreso ciudadano. Se bajaron algunos ingresos ciudadanos, pocos en relación al volumen de participantes, eso significaba como programa tener una capacidad administrativa y de respuesta que no teníamos.

2. ¿Está de acuerdo con las contraprestaciones?

En la administración anterior se comenzó a instalar (lo instaló la Dirección de Política Social) si las prestaciones económicas o transferencias monetarias deben generar contraprestaciones o no, deben ser universales, deben ser tipo renta básica o salario ciudadano básico y que las personas no deban en función de eso tener que rendir contraprestaciones. Creo que está instalada una discusión que no terminamos de dar en el período anterior y en el fondo estaba instalada, en esto de participar o no, y sigue instalada hoy.

Hoy en UI la participación es voluntaria acá no se habla de contraprestación pero podríamos pensar que un 50% de las personas que convocamos para los grupos son las que perciben la tarjeta Uruguay Social, que si no van se les retira la tarjeta y no lo tenemos pensado así. En el fondo tendríamos que dar alguna discusión en el entorno de las políticas sociales y en la necesidad o no, a como vemos las contraprestaciones.

3. ¿Por qué se pensó en un programa socioeducativo?

La idea surge porque nosotros entendemos que primero partimos de la situación en que se encuentran estos grupos con los que nosotros trabajamos, nosotros en CRS y luego en el marco del Plan de Equidad con UI la población objetivo de nuestro programa es la población en situación de exclusión. Nosotros tenemos una definición de exclusión que tiene básicamente dos componentes, las personas que están excluidas son las personas que han perdido sus vínculos básicamente en lo laboral (personas que están alejadas del mercado laboral) esto tiene toda una serie de significaciones para las personas no es solo

que no cuentan con ingresos, no forman parte de un grupo, no tienen una identidad específica, que no se sienten útiles, baja su autoestima.

Entonces para nosotros exclusión es el alejamiento del mercado laboral y la carencia de redes, desvinculación de las redes. En las redes entendemos todo lo que significa, redes de prestaciones, redes del sistema, de protección social, pero también redes informales de sostén como familiares, amigos y en los barrios: instituciones no formales, religiosas, de asistencia, etc. etc.

Esas dos dimensiones que componen la exclusión nos parece que tienen que ser atacadas no solo con programas que tienen una centralidad en un aspecto, porque creemos que podemos ofertarles puestos de trabajo a muchos de estos ciudadanos, pero si no se hace un proceso con ellos previo de sensibilización, de motivación, de levantamiento de autoestima, de promoción de las personas, de revinculación, de revalorización de lo laboral difícilmente la persona se enganche. Oferta laboral no es sinónimo de inserción laboral para este tipo de grupos. Para nosotros por lo tanto instalar dispositivos de trabajo directo con esa gente, de grupos que son relativamente pequeños porque son grupos que no pasan las 15 personas salvo excepciones, que durante un periodo importante de tiempo hay un equipo técnico que está trabajando con ellos y que trabaja no solo los aspectos grupales que son muy importantes trabajar lo colectivo, sino además hacerle los seguimientos familiares, lo que llamamos el abordaje familiar porque cada una de esas personas tiene una situación distinta. Entonces el equipo técnico tiene dos compromisos a trabajar con el grupo durante los ocho meses, hacer actividades de vínculo social o comunitaria, hacer capacitaciones con ellos, pero a su vez abordar las situaciones familiares por ejemplo de esa mujer que tiene siete hijos o que tiene violencia doméstica, de aquella familia que tiene un discapacitado o un adulto mayor que no cobra asistencia a la vejez, no tiene cédula; toda esa otra situación que hace también a la inclusión de las personas. Por ejemplo como me incluyo en el sistema de protección social, me incluyo primero si tengo cédula sino no me incluyo para nosotros eso también es inclusión, incluirlo en el sistema de protección social y para eso sino tengo la cédula no puedo acceder a los beneficios, para eso el equipo tiene que trabajar fuertemente esos aspectos con la gente. Por eso es que decimos de desarrollar estos procesos con las personas es muy importante porque oferta laboral no es sinónimo de inserción laboral.

Vemos que han disminuido las tasas de desempleo, son históricas nunca ha habido tasas tan bajas, sin embargo sigue habiendo un núcleo duro que no logra incluirse. Por ejemplo a nivel de la construcción para este quinquenio se van a generar 10.000 puestos de trabajo y no hay 10.000 trabajadores para insertarse en la construcción, y hablamos de la construcción que es uno de los oficios del mercado que menos calificación requiere. Esto que quiere decir que básicamente ese 6,1 % que tenemos de tasas de desempleo esta constituido por mujeres, hogares monoparentales básicamente, mujeres solas con hijos. En ese 6,1% es donde tenemos el núcleo más duro al que tenemos que atacar que está

constituido por ese tipo de población que ni siquiera en la construcción como peón pueden ingresar porque de repente ingresan pero no pueden sostenerse, van una semana cobran la primer quincena y no van más. O porque tienen una cuestión cultural de hábitos que no le permite sostener esta cuestión de ir.

Porque por ejemplo cuando trabajamos con clasificadores, ellos hacen una defensa muy fuerte de las características de su trabajo, ellos no tienen patrón, no tienen dueño, no tienen un jefe que los mande, hacen cuando les parece, salen cuando les parece, si no se sienten bien no salen, no tienen que avisarle a nadie, simplemente no van, pero viven el día a día. Esa valorización, casi es una valorización de la anarquía no institucionalidad, no tener patrón, no tener jefe, no tener horario, más allá que en realidad cuando empiezas a trabajar con ellos y empiezas a estudiar sus vidas te das cuenta que tampoco es tan así, que en realidad si ellos no cumplen un horario, los levantes que tienen que hacer en los edificios no lo pueden hacer, sino de determinada forma, en determinadas horas y si faltan esos levantes se los dan a otros. Tampoco es tan así que no tienen patrón algunas reglas de juego tienen. Hay muchos de estos ciudadanos que están en situación de exclusión que no es posible cumplir con los requisitos de la formalidad de la inserción laboral (de las ocho horas, que puedo dos veces en el mes entrar tarde y más no, se le enferma un niño y puedo faltar un día y después tengo que arreglar con quien dejarlo, esa cuestión que nosotros llamamos las redes informales, las cuales sirven de sostén).

Creo que el Sistema de Cuidados apunta justamente a revertir una serie de situaciones que tienen en estos hogares más pobres que hacen que no puedan vincularse por ejemplo con el mundo laboral o con el mundo del estudio, no pueden sostener una carga. Porque los talleres de Uruguay Integra son dos veces a la semana a lo sumo y algunos grupos te piden que sea una vez a la semana durante 6 horas, por ejemplo en vez de ser 6 horas cortadas en jornadas 2 o en jornadas de 3, piden los sábados 6 horas así de esa forma tienen con quien dejar los niños.

Entonces en ese sentido es que seguimos impulsando la necesidad de que exista un programa que trabaje con estas cuestiones, porque para nosotros son las cuestiones medulares que hacen a la exclusión social y que no solamente con acercar la oferta del mercado laboral no alcanza, tenemos que trabajar aspectos sustantivos que tienen que ver con la subjetividad de las personas, que tienen que ver con cambios culturales desde los hábitos que no es fácil. El ponerte todos los días un uniforme para ir a trabajar es una cuestión cultural a modificar que no se logra de un día para el otro y más encima si viene de pobreza estructural con más de una generación, tal vez los pobres más recientes que tienen muy cercana en su vida el hábito del trabajo y de la formalidad del trabajo capaz que ahí es más fácil acercarlo, pero los estructurales no son nada fácil.

4. ¿A qué sector de la población está dirigido el programa, población objetivo, destinatarios? ¿Existe distinción de género?

La población fue definiéndose por etapas, en la primera etapa en CRS la población claramente era la del Plan de Emergencia, eran los listados que nos mandaba el BPS de quienes percibían el ingreso ciudadano, esa era la población objetivo hasta fines del 2007. Cuando en el 2008 arranca el Plan de Equidad todo lo que tenía que ver con las políticas sociales comienza a levantar la mira, ya no es por debajo de la línea de indigencia sino que levantamos la mira a la línea de pobreza. UI también se instala debajo de la línea de pobreza para el año 2008 y 2009. En el 2010 los lineamientos centrales del gobierno son: eliminación de la indigencia, eliminación de la pobreza, UI vuelve a focalizarse en los más pobres, en la convocatoria a los grupos el 50% de los participantes perciben tarjeta Uruguay Social eso significa el quintil más bajo de pobreza y 50% que no la percibían, focalizándonos nuevamente en los más pobres a partir de los lineamientos políticos que marcó el gobierno.

Cuando la DINEM nos da el perfil socioeconómico educativo de los participantes hasta el 2007 se encontraban por debajo de la línea de indigencia, en 2008 y 2009 entre la línea de indigencia y de pobreza; cada vez nos situábamos más arriba y por eso nuestra preocupación en el 2010 de instalar la focalización en la población del quintil más bajo. Para poder trabajar con el núcleo más duro bajamos la cantidad de grupos, mejoramos la supervisión, el seguimiento y la capacitación a los equipos técnicos.

Nunca se hizo distinción de género ni ninguna acción intencionada desde el programa para convocar hombres, les dejamos esa libertad a los equipos técnicos. La realidad nos indica que el tema en todos los programas sociales es la participación por lejos de las mujeres y que está vinculado a dos cuestiones: está instalado socialmente que las mismas se encarguen en las familias de ir a la comisión de fomento, la escuela, la comisión de salud, y por otro lado hay una realidad de que el hombre tiene muchísimas más posibilidades de inserción laboral, ya sea formalmente o en changas mucho más que la mujer. A la mujer le es mucho más fácil participar, porque culturalmente tiene una apertura a buscar otras cosas y a exponerse y al hombre le cuesta más.

5. ¿Cómo se articulan los lineamientos estratégicos del MIDES con los ejes de intervención del programa UI?

Los lineamientos estratégicos que se planteo el Gabinete MIDES al iniciar esta nueva administración son:

- Transferencias monetarias (AFAM, Tarjeta Uruguay Social) se debe trabajar, profundizar y mejorar todo lo que tiene que ver con las transferencias monetarias a las personas.

- Desarrollo de acciones educativas y de capacitación para la inserción laboral (Programas Uruguay Integra, Uruguay Trabaja y Yo, Sí Puedo).
- Inserción Educativa de niños y adolescentes (sistema de becas y de tutores de pares para los estudiantes de secundaria, el reforzamiento de las becas, INFAMILIA, INJU).
- Sistema de Cuidados, generar un plan nacional de cuidados que tenga básicamente todas las etapas del ciclo de vida (infancia, vejez y discapacitados).
- Hábitat (Plan Juntos)

Estos son los 5 lineamientos estratégicos que el Gabinete MIDES definió al asumir su gestión, los lineamientos en los cuales va a trabajar en el quinquenio para revertir situaciones de exclusión, vulnerabilidad y cumplir los derechos.

Los objetivos del programa UI tienen que ver con estos lineamientos estratégicos porque en el segundo lineamiento desarrollo de acciones educativas para la inserción laboral, UI instala como uno de sus ejes todo lo que tiene que ver con la capacitación para mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas.

6. ¿Se han buscado nuevos mecanismos que faciliten la convocatoria y la permanencia de los participantes en el programa? ¿Cuáles son los elementos de ajuste en el diseño del programa Uruguay Integra?

Por un lado hemos introducido modificaciones que tienen que ver con el diseño del programa y otras más instrumentales que hace que la gente concurra más. Se instaló un rubro económico dentro del pliego en el año 2008 para pagar una persona que cuide los niños (uno de los motivos por los cuales las mujeres no participaban era porque no tenían con quien dejarlos), eso es una modificación que tiene que ver con el diseño del programa. Este siempre está en permanente cambio no es un programa matricado, año a año, en cada uno de los pliegos hemos introducido cambios.

Producto de las evaluaciones que hace la DINEM y que tiene que ver con el diseño del programa es instalar con mucho más énfasis la capacitación. Si hiciéramos un estudio comparativo de los pliegos desde el 2005 a la fecha, aparece claramente una recomendación a los técnicos que estructuren el proyecto en función de una actividad convocante o central. La actividad central es una actividad de capacitación fuerte entorno a la cual se desarrolla todo el resto de la actividad socioeducativa. Entonces ese taller de informática, cocina, huerta o reparación de ropa, esa actividad de capacitación concreta es lo que hace que el equipo técnico cuando sale al barrio a convocar a la gente, sea la excusa perfecta para luego allí trabajar los otros temas en forma super transversal. Creemos que eso le dio un vuelco bien importante al programa porque hizo que la gente fuera muy motivada. Porque nos pasaba que los equipos técnicos tenían una actividad de capacitación, alguna manualidad,

alguna artesanía y después se hacían talleres para trabajar los temas, pero veíamos que no lográbamos que fuera un proyecto integral, eran siempre dos actividades separadas. Ahora los equipos técnicos lo plantean como algo más integral.

Para ejemplificar en un taller de costura, mientras están cosiendo, los equipos técnicos les hablan de lo que les pasa cotidianamente y surge el tema de violencia doméstica instalándose talleres que tienen que ver con el tema. Nuestro objetivo es que cuando está todo el grupo junto haciendo la actividad central es hablarles de cuáles son sus derechos y de que no se dejen golpear. Se han generado situaciones grupales de solidaridad impresionante durante los ocho meses que participan en el programa, aumentando el nivel de confianza entre ellos. Antes quizás esa mujer no se animaba a decirle ni a su madre que el marido la golpeaba o era una situación evidente y nadie se animaba a decir nada.

Lo importante siguen siendo los aportes en los aspectos subjetivos de las personas, en la postura de la persona frente a los problemas de todos los días y queremos en ese aspecto transformación cultural, por tal motivo se modificó el pliego diciendo que se van capacitar a las personas y al mismo tiempo los capacitamos en conocimiento de derechos, uso de la lectoescritura. Hicimos un ajuste en el diseño para poder mejorar la convocatoria, contener y sostener más a los participantes.

Entrando en modificaciones más instrumentales, se diseñaron una batería de elementos de difusión del programa que durante los primeros años no tuvimos, y sí a partir del año 2009. Cuando los equipos técnicos arrancan la convocatoria lo hacen con folletería, adhesivos, afiches del programa, eso ha sido un aporte reconocido por los equipos técnicos. Antes los equipos armaban un volante propio y ahora tienen material oficial con el logo del MIDES que es para todos igual. Acompañamos las visitas con una nota de invitación que la firma la Ministra, eso es de respaldo del equipo y da seriedad a la invitación. Otra motivación es la salud bucal, un año lo hicimos y tuvimos serias dificultades para concretarlo en algunos departamentos. Firmamos un acuerdo con Salud Pública y en realidad, no pudo cumplir en todos los departamentos con los convenios, hubo un grueso de la población que no se pudo atender. No podemos analizarlo como un elemento motivador, porque fue muy despasejo en los lugares que lo pudimos implementar. En el 2011 planeamos co-ejecutarlo con el INAU, y creemos que además de efectivizar un derecho de las personas, que es el tener acceso a la atención de la salud bucal es un elemento motivador.

Las otras modalidades de UI: la modalidad propuestas locales que de por sí es un modelo diferente, un modelo interinstitucional, que surgen los proyectos de las Mesas Interinstitucionales, no tiene en su política un diseño central. La convocatoria es mucho más fácil porque al surgir el proyecto de la necesidad local, da cuenta de esa inquietud, necesidad o problema, respondiendo las personas más fácilmente a las convocatorias. Los propios actores locales son los que identifican la necesidad, el problema, la población

objetivo, haciendo más fácil la convocatoria porque son casi que proyectos armados a medida.

7. ¿Qué impacto tuvo el programa, se pudieron medir los resultados? ¿Cuáles fueron las herramientas y sistemas de seguimiento y evaluación de resultados e impactos utilizados? ¿Cómo intervienen los protagonistas en las evaluaciones?

La evaluación del programa la hace la DINEM, el programa no hace evaluación propia. No todos los programas han tenido la apertura de UI incluso cuando era CRS de permitir que lo escudriñen hasta el extremo que nosotros permitimos, no todos los programas se dejan hacer esas cosas. Hemos sido de alguna manera pilotos en algunos de los sistemas de evaluación que ha instalado la DINEM. Para nosotros la opinión de los diferentes actores que participan del programa es fundamental, no podemos pensar en posibles ajustes o modificaciones desde la centralidad. Hay varios instrumentos que intentan medir la opinión de varios de los actores que participan en el programa. El instrumento que tiene que ver con la opinión de los participantes, es una medición de la opinión o de los impactos en los participantes del programa que se hace en dos ondas con un formulario de entrada y de salida donde se pregunta al principio una batería de preguntas, y a la salida una batería de preguntas y luego se ve que pasa en el medio, eso es relevando opinión de los participantes. Después hay todo una batería de un formulario que tiene que ver con la opinión de los equipos técnicos que trabajan con los participantes ahí hay otra línea de evaluación del programa donde se mide el impacto de la población, la gestión del programa, el diseño del programa, donde los equipos técnicos opinan acerca de nosotros desde lo central y de cómo se desarrolla el programa. Hay otra línea de evaluación que tiene que ver con los supervisores, la DINEM utiliza mucho la opinión de los supervisores nuestros que van a campo. Hay instalados unos dispositivos de formularios, que los supervisores tienen que llenar y ahí van dando cuenta del proceso de éstos grupos y de cómo los equipos técnicos están trabajando. Como el supervisor evalúa el proceso que está desarrollando el grupo y cómo evalúa al equipo técnico. Ese es el diseño de evaluación que hasta ahora hemos tenido, el diseño que está previsto para éste año tiene que ver con una línea de investigación con historias de trayectorias por ejemplo tomar una persona que participó en un grupo en el 2006, ir a buscar y ver qué pasó con ella cuatro años después y ver dónde está, como le impactó el programa. Nos viene dando prácticamente lo mismo todos los años ésta evaluación del impacto en los participantes el de las dos ondas de entrada y de salida, éste año no se va a hacer y se va a hacer estudio de trayectoria. Otra línea de la evaluación del año pasado fue una evaluación cualitativa, (porque todo esto es cuantitativo básicamente lo de los formularios que ellos aplican a los participantes), donde técnicos de la DINEM iban a los grupos durante tres o cuatro veces y hacían una observación tomaban registro de eso y ahí surgieron una cantidad de elementos acerca del funcionamiento de los grupos.

Antes la DINEM lo único que hacía era evaluación de impacto con los participantes y en el 2007 le planteamos que a nosotros nos interesa muchísimo ver qué opinión tienen los equipos técnicos. Al inicio del programa nuestros supervisores mandan a DINEM una planilla con los integrantes de los equipos técnicos (perfil profesional, edad, etc.) eso nos ha permitido hacer un perfil que antes no teníamos, hoy podemos mostrar un perfil de los equipos técnicos que trabajan con nosotros. Las valoraciones sociales fue otro elemento que se agregó porque ya las pedíamos en el expediente y las reformulamos cuando DINEM nos dijo que podría servir como un dispositivo más de evaluación, mejorémoslo.

Siempre los dispositivos de evaluación los hemos acordado con la DINEM y ahora estamos armando, el llamado a intervenciones rurales, donde estamos haciendo una especie de piloto con ellos y con la Dirección de Política Social, porque están queriendo armar un protocolo de diseño de programas sociales para que todo el MIDES diseñe los programas más o menos con un mismo protocolo. Porque cada una de las direcciones se larga a diseñar sus propios programas, por eso se quiere unificar y el primer programa que tomaron fue UI.

La Dirección de Evaluación y Monitoreo y la Dirección de Política Social tiene una intervención que no es sólo en el nivel de la evaluación sino también en el diseño.

Nosotros para el año pasado teníamos previsto un estudio etnográfico desde la antropología el cual no se pudo realizar.

En la sociedad en general, en la izquierda en particular, está altamente valorado el trabajo, en todos nosotros está altamente valorado la inserción laboral de las personas, creemos que es lo que nos vértebra. Pero hoy nos enfrentamos a la realidad, de que el trabajo no es una oportunidad para todos, o por lo menos tenemos ese núcleo más duro, al cual el trabajo, no lo guía, no lo hace andar por el mundo. Para mí obviamente que la centralidad es el trabajo, el tema es hoy discutir, si el trabajo va a resolver todos los problemas, yo creo que no. Hay un sector de la población, al cual igualmente no le vamos a encontrar trabajo y que además el trabajo formal, estable, de largo plazo, se terminó en el mundo, la precariedad laboral, el contrato precario, la globalización se instaló. Pensar que vamos a estructurar la vida de la gente únicamente entorno al trabajo, es muy complicado, porque le vamos a errar sobre todo con ese tipo de población. A mí me parece que hay una altísima valoración del trabajo, hemos tenido autoridades dentro del MIDES que han expresado que si tenemos que sacar recursos a un programa socioeducativo y dárselo a un programa que pretende dar inserción laboral (aunque sea transitoria, de pocos meses, que después sabes que la gente difícilmente consigue trabajo), le vamos a dar los recursos a éste programa porque para nosotros sigue siendo lo más importante.

En términos de poder mostrar los impactos es mucho más fácil mostrar en un programa que tuvieron dos mil inserciones laborales transitorias, que arreglaron tantas escuelas, pintaron

tantas policlínicas, mejoraron tantas plazas, obviamente que socialmente eso tiene una valoración muy importante.

8. ¿Cuál es la duración de los proyectos? ¿Por qué son de ocho meses, se realizó un estudio previo?

Definimos que eran de 6 meses en el 2005, en CRS y ahí se evaluó con los equipos técnicos en términos de resultados que era necesario prolongarlo y hacerlo de 8 meses. Eso no lo hemos revisado, más allá de que en las otras modalidades que tenemos por ejemplo en las propuestas locales, el proyecto define los meses, hemos puesto un máximo de 10. Y ahora en la modalidad urbana rural estamos poniendo proyectos de 12 meses. Creó que, con poblaciones que atraviesan situaciones de vulnerabilidad tan alta, se requieren intervenciones largas de un año y más, tirando a dos. Qué no sé, si necesariamente son intervenciones de éstas características grupales, capaz que las intervenciones grupales no necesariamente tienen que ser de más tiempo, pero si el contacto con la familia. Para poder acompañar el proceso de una familia y lograr una transformación de la realidad de esa familia, no podemos trabajar 6 meses ni 8 tenemos que trabajar un año y más y aun así capaz que falta tiempo. Todavía estamos probando lo de los plazos, lo de los tiempos.

9. ¿Cuáles son los dispositivos de gestión del programa?

El gran desafío de las políticas sociales es procurar la inserción de éstos sectores, tiene que ver, en cómo podemos generar dispositivos que vayan intrincados unos con otros. Es decir, que las personas no pasen por un UI y se les termine; como diseñadores de políticas, tenemos que pensar en dispositivos que den continuidad, generación de trayectorias educativas, ese es uno de los lineamientos de nuestro programa.

Nosotros éste año para nuestro programa definimos tres lineamientos estratégicos:

- Focalización en el quintil más bajo, tiene que ver con un mandato presidencial de la eliminación de la indigencia, tarjeta Uruguay Social, es ir a buscar a la gente, darles los listados a los equipos técnicos de quienes perciben la tarjeta Uruguay Social.
- Generación de trayectorias educativas para la inserción laboral
- Articulación interinstitucional

¿Por qué instalamos el lineamiento de generación de trayectorias educativas para la inserción laboral?, porque entendemos que ningún programa de 8 meses ni de 10, solo, va a poder revertir ésta situación. Entonces tenemos que hacer un Uruguay Integra de 8 meses y ahí encontramos que hay personas analfabetas, entonces sumamos un Yo Sí Puedo, pero a su vez, tenemos personas que terminaron la escuela y quieren seguir estudiando algo. Entonces estamos en la comisión del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) que tiene muchos recursos y que su misión, es la capacitación a los

trabajadores, y formación profesional. Ahí tenemos una puerta abierta para poder pensar capacitaciones, oficios para la inserción laboral, pero no es algo lineal, ni para todos, sino para algunos de un grupo de quince. UI es el primer paso, tendríamos que poder pensar en términos de ofertar trayectos educativos, para que las personas se puedan ir entusiasmando, en el momento que está la gente cautiva durante 8 meses, no pueden salir igual a como entraron. Algunos de éstos grupos pueden formar una cooperativa, otros hacer un emprendimiento productivo porque no todos somos emprendedores, otros se pueden capacitar en los cursos de INEFOP.

Encontramos todo éste tipo de situaciones en los grupos, que condicionan mucho las respuestas que tenemos que dar, no podemos pensar en respuestas uniformes para todos, porque las 15 personas del grupo tiene realidades, historias, trayectos, todos tienen algo previo, no podemos poner a todos a leer y escribir cuando hay gente que fue hasta primer o segundo año de liceo. Esto para los equipos técnicos no es tarea fácil.

10. ¿Cuáles son los beneficios de la articulación con otros organismos?

En el origen del programa Uruguay Integra Unidos en la Acción, con financiamiento externo, habían varios organismos públicos comprometidos en la ejecución, el INAU, el MEC, Primaria, el Ministerio de Turismo y Deporte, el MIDES y la UTU. En la génesis del proyecto había estado la articulación interinstitucional, de ahí surgen cuestiones muy interesantes que nos hacen pensar mucho. Simultáneamente en el 2009 veníamos pensando algo que no sabíamos cómo se iba a llamar, si iba a dar resultado que era parecido a las propuestas locales. Se instala cada vez con más fuerza en el programa que las situaciones de exclusión y de vulnerabilidad social de estos núcleos más duros con los que nosotros pretendemos trabajar, no podemos resolverlas con la intervención de un programa, ni con la intervención de un Ministerio. Porque los problemas son tan complejos, son de tal profundidad, son de tal índole, que no alcanzaría que pasaran por todos los programas del MIDES para transformar la realidad. La cuestión es que sea el Estado uruguayo, el que se haga cargo pero el Estado todo, no solo el MIDES, de los problemas de éstas personas. ¿Dónde encontramos al Estado todo, el estado uruguayo sentado junto? En las Mesas Interinstitucionales es el único lugar donde está Primaria, UTU, OSE, UTE, ANTEL, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Intendencia, el MIDES, el MEC, MSP, todos se sientan una vez al mes en la Oficina Territorial del MIDES en la Mesa Interinstitucional. Ese es el lugar privilegiado para poder pensar y dar una respuesta a las problemáticas todos juntos. Eso que en el discurso parece fantástico y es como debería ser, no es tan fácil, hay que trabajarlo, si nosotros logramos la colaboración, la participación de varios organismos, en la definición, identificación, resolución, diagnóstico de un problema y la participación en la resolución de ese problema, vamos a lograr que la solución permanezca en el tiempo. Porque si no, es un programa que actúa 8 meses, se va y sigue el problema. Capaz que si nos juntamos todos en esa mesa y armamos un dispositivo, por

ejemplo para atender a los jóvenes con problemas de drogas la solución va a ser seguramente más permanente, que si fuera solo el MIDES. Seguramente va a trascender el efecto de los 8 meses o 10 que tenga el proyecto de UI que es lo que nos ha ocurrido.

Que pasa hoy Con los Pies en la Tierra empezamos con un grupo de jóvenes, el MIDES lo sostuvo, dieron aportes el INAU y el Ministerio de Ganadería. Hoy prácticamente el MIDES se puede retirar y quedó instalado un centro de atención a los jóvenes con capacitaciones de la UTU, con el INAU haciéndose cargo de todo, donde nosotros vamos a trabajar con adultos que es lo que hacemos siempre. Y ahí quedó institucionalidad local haciéndose cargo del problema, eso es lo que realmente le da sustentabilidad, no fue un proyecto de 8 meses en el que nos fuimos.

La articulación interinstitucional es lo único que puede darle integralidad, soluciones integrales a los problemas y sustentabilidad a las soluciones que encontremos. Es lo único que puede hacer que la cuestión permanezca en el tiempo, sino el problema del tiempo va a volver a aparecer. Este circuito virtuoso que tal vez se logró luego de 2 años en con los Pies en la Tierra y que vamos en camino de lograrlo en algunas de las propuestas locales como en Villa Constitución con una demanda muy fuerte de los vecinos entorno a la discapacidad, lo llevan a la Mesa Interinstitucional, lo toma el INAU, Primaria, Salud Pública, el MIDES, el BPS y ahora se va a instalar un Centro, y hasta se conformó una organización que va a gestionar el Centro. Este tema de la discapacidad alguien podría decir es un problema educativo, es un problema de salud pública, o hay que darles las pensiones, es un problema de BPS, o son todos pobres es un problema del MIDES, el otro escenario es sentémonos todos y pensemos que hacemos con estos niños con capacidades diferentes y fue lo que hicimos junto con los padres, en éste caso la comunidad y nos rindió muchísimo.

Por eso la articulación interinstitucional como un elemento central no solo porque el MIDES nace para articular las políticas sociales y por algo se crea el Consejo Nacional de Políticas Sociales pero son las cabezas mandando lineamientos, los que arman los grandes planes, el Plan de Equidad surge ahí. Ahora en el pueblo, en la ciudad, como atendemos los problemas locales, yo creo que esto es una materialización, una vía de cómo podemos llegar a atenderlo, queda mucho trabajo y hay que romper con muchísimos esquemas, matrices, chacrismos de cada uno. Es romper con muchísimos esquemas de como ha venido funcionando el Estado uruguayo desde hace 100 años.

Creo que este es un camino que estamos recorriendo y que no hay vuelta atrás, ya se ha desarrollado un proceso y no hay vuelta atrás.

11. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Uruguay Integra?

Sin dudas existen programas que focalizan la población más pobre, pero creo que lo novedoso que instalamos nosotros, es la cuestión grupal, la instancia grupal.

12. ¿En qué etapa del programa se realizaron las evaluaciones, se trabaja como un proceso continuo?

Las evaluaciones se instalan en diferentes momentos, nosotros lo que tenemos desde el programa es un dispositivo que no es de evaluación pero que tiene herramientas de evaluación, porque se hacen valoraciones respecto a eso, que es el acompañamiento, el seguimiento, la supervisión que hacen nuestros supervisores. Ese es un monitoreo que nosotros hacemos permanente de los grupos y de los equipos técnicos y eso nos genera evaluaciones. Cada vez que vamos a evaluar los equipos técnicos de los proyectos nuevos, vamos a una base que tenemos armada con todos los técnicos que han participado en los proyectos anteriores, que tiene una calificación y eso hace que pueda estar precioso un proyecto pero si el equipo técnico ya trabajó con nosotros y fue malo descalificamos el proyecto. Es decir también tenemos algunas herramientas propias de evaluación que esas no las toma la DINEM y tenemos un monitoreo permanente de la gestión del proyecto. El monitoreo que hacemos desde lo social con el supervisor que va al territorio como el monitoreo que hacemos de lo contable, en las rendiciones de gastos controlando en que gastan y en qué no, son herramientas que no diría que son de evaluación, pero sí de seguimiento y monitoreo de los proyectos y son propias del programa.

Entrevista realizada el 25 de enero de 2011.

Licenciado en Sociología Martín Moreno

Director de la División de Evaluación de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES, su aporte era fundamental, para explicar la forma de evaluación, seguimiento y monitoreo que tiene el MIDES, tanto a los niveles macro, como a los niveles más micro del programa Uruguay Integra y de su antecesor Construyendo Rutas de Salida.

1. ¿Por qué surgió la necesidad de crear una Dirección de Evaluación y Monitoreo?

Esencialmente diría que fue una presión internacional. El Panes viene con un préstamo BID, solo habría un préstamo siempre y cuando hubiera evaluación del programa. Después, en la izquierda hay una necesidad de ser transparente y aparentar transparencia. De alguna manera una Dirección de Evaluación y Monitoreo te posibilita eso. No es recomendable la imposición, los manuales dicen que los procesos deben ser acordados. Los programas entienden la evaluación como algo útil y las autoridades más altas comenzaron a entender para qué estaba y por qué es importante. Tiene que haber un agente relativamente externo que traiga una mirada más objetiva, con todo lo que significa esa palabra, pero sí la necesidad que sean los programas los que rindan cuentas. En el MIDES, la Dirección Evaluación y Monitoreo posee una mirada más panorámica y universal de lo que se hace.

2. ¿Cuándo se empezaron a evaluar los programas en el MIDES?

Empezamos en el 2005 con Construyendo Rutas de Salida con una estrategia esencialmente de evaluación de resultados contra objetivos pero no así una estrategia de seguimiento, de monitoreo, algo que te diera una idea de cómo venía la implementación del programa. Esa instancia quedó librada al programa. Hoy sigue siendo así pero hemos incorporado toda una estrategia de monitoreo y seguimiento compartido. A los equipos se les pide que cada tanto envíen información, o sea tenemos diferentes voces mirando el programa. Hoy vemos que pasa después que la gente deja el programa. Saber qué pasó si lo aprendido sigue quedando.

3. ¿Existe disposición por parte de los programas del MIDES a ser evaluados por la DINEM?

Nosotros se lo señalamos a los programas. Uruguay Integra desde nuestro punto de vista tiene algunas dificultades en el diseño: son objetivos poco claros, no hay metas asociadas, la forma de cómo convocas a los futuros beneficiarios te genera ciertos sesgos que le llegas a población que no es tan vulnerable como vos querés llegar. Ponés en manos de las organizaciones sociales que ya tienen un público “cautivo”. Pero salvando esos problemas siempre señalamos que Rutas de Salidas y Uruguay Integra ha sido muy abierto a ser evaluado y a tomar sugerencias que se les han hecho. Eso marca una diferencia con otros programas. El modelo que se aplica en Uruguay Integra es el modelo que llevamos a otros

programas. Uruguay Integra fue de alguna manera el conejillo de indias. Muchas veces nosotros proponemos una evaluación, un monitoreo pero no hay una obligación, entonces quedas librado a la buena voluntad de los programas y eso no es lo recomendable. En esa lógica de acuerdo, con quien más hemos acordado ha sido con Rutas de Salida y Uruguay Integra. Hoy estamos entrando muy fuertemente en Uruguay Trabaja, en el Past.

4. ¿Cómo contribuye la evaluación en la Gestión por Resultados, por qué evaluar los programas?

Contribuyen a dar transparencia. En término de eficiencia, tenes recursos públicos destinados a cierta población y una evaluación me permite saber en primer lugar si estoy llegando a quien tengo que llegar, eso es focalización: el que tiene que estar, está adentro, si no está, tengo un error de inclusión y si tengo gente que no debería estar tengo un error de exclusión. La segunda es eficacia pura: si los recursos que estoy destinando para lograr ciertas cosas es efectivamente lo que estoy logrando, pero además si lo logro con el menor costo posible. Es lo que planteaba con Uruguay Trabaja y Uruguay integra, son parecidos pero sus costos son distintos. Después en términos de gestión, hay ciertas competencias de cuestión analítica que en los programas no están y ordenar eso hace que tu gestión sea más sencilla. Tener un buen registro de beneficiarios, de organizaciones sociales, de resultados. Lo otro es entender a la evaluación, no como un control sino que va generando información en diferentes momentos del tiempo que permiten corregir el rumbo durante la acción. En terminología de evaluación se definen dos tipos: una sumativas, las que llegan al final, formulario al principio y al final, eso te sirve si el programa continúa y hay una segunda edición, y están las formativas que te permiten mirar en el medio.

-¿Rediseñan el programa a medida que se va ejecutando?

-Esa es la idea, pero igual acá los programas no son tan largos. Es difícil si querés modificar al quinto mes cuando se terminan en tres. Lo pensás para la próxima.

5. ¿Qué técnicas de evaluación se implementan en el programa Uruguay Integra?

Ahí depende de la edición. Dependiendo del año en el que hemos evaluado, el diseño de evaluación cambia en función de varias cosas: en función de los recursos con los que contamos. Pero pensemos en Uruguay Integra 2009, ahí lo que se hizo fue una estrategia cuantitativa donde se aplica la técnica de encuesta panel, se le aplica a la misma persona un formulario de ingreso y uno de salida y se vieron las variaciones, en 2010 abandonamos esto porque nos daba lo mismo. Otro tipo de acercamiento es el cualitativo que tiene que ver con el trabajar con grupos de discusión de beneficiarios, grupos de discusión con técnicos y después entrevistas a participantes, a técnicos y referentes con los programas. Después utilizamos técnicas de observación. Íbamos a los grupos y se observaba cómo funcionaban. Otra técnica son los registros de autoevaluación de los técnicos, los supervisores, los participantes del programa.

6. ¿Sé realiza evaluación ex ante, intermedia, ex post?

La sumativa es ex post, la formativa es intermedia. Esas dos están incorporadas dentro de la evaluación. La ex post está desde el inicio, la intermedia se fue sumando, es la que le intentamos poner más énfasis, la ex ante es una que estamos incorporando que es la que tiene que ver con los protocolos de promoción. La idea es empezar a evaluar los programas antes de implementarse, para Uruguay Integra es complicado, igual se va a hacer para todos los rediseños.

7. ¿Cuáles son las dificultades para evaluar el programa? ¿Cómo se mide los aspectos más subjetivos?

Hay objetivos que siguen siendo difusos. Si querés llegar a cuantificar la autoestima, te puedo discutir el objetivo. Después que lo decidiste, tengo que ver si es medible o no. Las herramientas para medir estas cosas más subjetivas no son tan sólidas consensuadas. Depende de las preguntas que hagas. Es complicado.

-Ahí entra el tema de protocolo

-El protocolo es: primero definirme qué sos, qué vas a hacer, con qué recursos, en qué tiempo, por qué lo que vas a hacer, te va a dar lo que vos querés. Explicítame esos mecanismos lógicos. Después vemos cómo lo vas a medir. Eso es lo que logra un documento, tiene varias instancias. La primera es hacer una evaluación de las políticas ex ante, la comparo con otras políticas, con otras experiencias internacionales, veo coherencia interna, en la medición; en segundo instancia veo cómo se adecua a los lineamientos. La tercera dimensión es dejar lista la información que el programa va a brindar para ser incorporada al sistema de información. En esto el MIDES es vanguardia. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto no tiene tan ingerencia dentro del MIDES porque está la Dirección de Evaluación y Monitoreo.

8. ¿Cómo han tomado los programas las recomendaciones de la DINEM?

Ahí tenemos diferentes situaciones con diferentes programas. Uruguay Integra ha tomado las recomendaciones que le hemos sugerido. Después el tema del diseño, que con el tiempo se han ido mejorando y hoy hay una intención de cambiarlo en base al protocolo, a Uruguay Integra le interesó. El porcentaje de participación de los hombres en el programa es muy bajo por eso se busca un cambio cultural en el tema género y no llegarle a los hombres genera un problema. ¿Por qué no participan tantos hombres en el programa? Los que van tienen un problema de costo de oportunidad, hoy con un mercado de trabajo, el perder tiempo es plata que no está ganando. Eso es algo muy difícil con lo que luchar. Uruguay Trabaja sí puede hacerlo porque paga, pero tiene una tasa de feminización un poco más baja, setenta y pico por ciento.

9. ¿Cómo impacto en resultados el programa Uruguay Integra?

Los objetivos son muy laxos, eso hace que tengamos problemas para medirlos. Lo que sí está claro es que el programa sí logra aumentar en el corto plazo la autoestima de las personas que pasan por ahí, eso se ve desde el punto de vista cualitativo, confianza en sí mismo, imparte una noción de autonomía, un empoderamiento de las mujeres que encuentran un lugar fuera de la casa, y la capacidad de sociabilidad, de ponerme en contacto con el otro con ciertas reglas de contacto que son más civilizadas. También el aprendizaje de cuestiones prácticas: aprender a utilizar una computadora. Le genera capacidades para estar en el mundo laboral.

-Desde el punto de vista de la evaluación ¿Marcó alguna diferencia el ingreso ciudadano entre el programa Construyendo Rutas de Salida y Uruguay Integra?

-No cambian, porque no era parte del programa, era parte del Panes. Uruguay Integra buscaba la integración entre diferentes niveles. Como hacemos para que el programa vuelva a dirigirse a los más pobres, si nos vamos a los NO PANES es un problema.

Entrevista realizada el 20 de enero de 2011.

Socio analista Selva Braselli

Co-creadora del programa Uruguay Integra, ex Directora General de Secretaría del Ministerio de Desarrollo Social, los cuales conoce muy bien. Su principal aporte fue la mirada que brindó de la pobreza y de la exclusión. Esta mirada permitió entender más en profundidad como se sienten las personas que participan de los programas sociales, en éste caso de Uruguay Integra y porque es tan importante que participen en los mismos.

1. ¿Cómo surge el programa Construyendo Rutas de Salida?

En realidad el programa surge de la Unidad Temática de Pobreza y Marginalidad del Frente Amplio. Allí planteo la idea, no recuerdo cómo le llamamos. En realidad sale de mi experiencia. Yo trabajé en Tacurú siete años y charlábamos mucho tanto con estos compañeros del equipo técnico como con el cura Mateo, preguntándonos por donde atacar esta problemática. Pero prohibido hablar de la pobreza. La pobreza económica la arreglas enseguida, a través del asistencialismo. El problema es que tal vez las pobrezas arrancaron con la pobreza económica hace cuatro generaciones y a partir de ahí se van enganchando una serie de pobrezas: la pobreza afectiva, la pobreza en el modo de tratar al otro, la pobreza de desesperanza. No hablo de nada material, pero eso te lleva a que alguien mate a alguien, a que te metas en la droga. Lo que te lleva a la violencia es la parte subjetiva, como se siente la persona, el sentimiento de frustración, el sentimiento de marginación, todas esas cosas que van acumulando, odio, rencores. Entonces, tenés que pensar qué hacer. Pensábamos dónde podemos atacar el punto para atender. Ahí trabajamos con mujeres embarazadas y niños menores de tres años, le llamábamos el “Proyecto Madre”. Ahí me di cuenta más que nunca de la importancia de la educación como construcción de humanidad.

2. ¿Por qué apostaron a un programa socioeducativo?

Claro, con el gran defecto de que fuera tan corto, aunque, con dos años algo logramos, teníamos un equipo con pediatra, sicólogo, educadora social, maestra de preescolar. Era un bruto equipo trabajando con 30 mujeres. Una vez por semana nos juntábamos toda la mañana para estudiar todas las situaciones. De esa experiencia sale Construyendo Rutas de Salida. Peleé mucho para que fuera un año, aunque mi idea era que durara tres. Porque mover lo que hay que mover, hicimos un taller, “talleres de jefas”, que supieran que tienen derechos. Había una ignorancia total: que entendieran, en la menstruación, que el día uno no era el día uno del almanaque no sé cuántos días llevó que entendieran eso. El ir al rescate de los elementos subjetivos era la idea de Rutas. En mi concepción de las cosas, el MIDES tiene una deuda social brutal. De la cantidad de gente que recibió el ingreso ciudadano, a la cantidad de gente que circuló por rutas, puede que haya casos que pueden ir a Trabajo por Uruguay, ahí hay una deuda grande y que esa gente es como que no se ha

hecho nada. Habrá algún caso de gente que no, que tenía fuerza suficiente, se le aportó algo y pudo hacer una evolución.

3. ¿Considera que el programa CRS duró poco tiempo?

Poco tiempo y poca gente. Poco tiempo de dos maneras: poco tiempo para él que circuló por el programa. Mi ideal era que durará por lo menos 3 años. No levanto 30 años de frustración, en dos meses. En un año se da la confianza suficiente para que puedan hablar con confianza. Recién ahí empezaban las bromas entre ella, después de un año. Después mostrarle realmente que podían hacer otra cosa.

4. ¿Por qué se pensaba en una instancia grupal y no en una instancia familiar?

Porque el grupo de pares tiene una potencia mayor. ¿Qué es la familia? En estos casos el hombre circula y la familia es la mujer, los hijos y en todo caso la madre de la mujer. En CRS intenté que funcionara un área especial para los niños, pero tampoco se implantó.

- ¿No le llama la atención que los hombres no participen del programa?

-No, por la forma de vida de esos hogares. La depositaria de la plata era la mujer, porque es la permanente en la familia. El hombre circula, y circula más de uno. “Mi papá de ahora”, te decían los niños. Por eso lo último que prevalece es la atención materna. El hombre es muy distinto, sale a requechar, sale a robar. Nosotros partimos de la madre, para llegar a la mujer y después terminar en la trabajadora.

5. ¿Existen antecedentes similares de programas sociales internacionales parecidos a Construyendo Rutas de Salida?

No, trabajamos con nosotros y alguna experiencia en el país. Re estudiábamos las cosas, volvíamos al proyecto inicial y discutíamos.

6. ¿Cuál es la población objetivo del programa?

La población en situación indigente, la pobreza generacional. La complejidad de la pobreza te lleva a la locura, de repente en el interior del país sea distinto.

7. ¿Estaba de acuerdo con la contraprestación para participar del programa?

Yo me enteré de la contraprestación el día que habló Tabaré. En diseño del programa no estaba. Además de plata hay que meter humanidad, concepción de vida. Después en la parte de producción, después que hace CRS, intentábamos pequeñas cosas, pequeñas asociaciones que puedan producir alguna cosa.

8. ¿Cuánto pesa la intuición, o hay que basarse más en los diseños?

Hay cosas que son medias mágicas, sobre todo en los grupos. Hay que confiar en el equipo que está trabajando, estar comprometido. No tanto saber filosófico, teórico, sino estar con todas las antenas puestas, estar comprometido y entonces poder percibir. En una presentación de la Universidad de la República sobre Rutas, en la que estaban muy asombrados porque cuando le preguntaban al empezar si sabían leer y escribir, decían que sí, pero luego seis meses después dijo que no. Al principio la gente tenía miedo y mentía. El técnico de escritorio dirá cómo puede haber desaprendido.

9. ¿Cómo evaluaban ustedes con Evaluación y Monitoreo?

Había un tipo de cuestionario. Hay, seguramente, material publicado.

10. ¿Cómo eran los mecanismos de convocatoria?

En este proyecto valorábamos altamente el que fueran, la asistencia es muy importante, quiere decir que te los ganaste.

11. ¿Qué importancia le dan a la articulación con otros organismos?

Ciertamente, pero las luchas de poder son complicadas. Por qué el Ministerio de Economía no largaba la plata, no la dan porque no entienden nada. No entienden estas dimensiones.

13. ¿Considera que hay un antes y un después en las políticas sociales con la creación del MIDES?

El primer tema es la masividad. Una posibilidad de visualización de la problemática mucho más grande.

El programa sirvió, siempre todo puede ser mejor. Simplemente que la sociedad en su conjunto pueda hacer conciencia de la existencia de esta problemática es importante, porque va a reaccionar de otra manera. Por lo menos se hizo una denuncia masiva de la problemática. Se trabajó en valores. Hoy no me indica nada que se esté trabajando en el tema valores. Y eso es vital. El MIDES se convirtió en un mediador. Pero yo creo que debiera haber sido más. Estoy de acuerdo que el ingreso ciudadano debía ser eterno, pero me preocupa que aquel que recibió el ingreso después no hizo más nada. Visto de afuera hay como un estancamiento. Capaz que en el trabajo hormiga, subterráneo hay muchísimo.

ANEXO 2: LEY Y DECRETO DE CREACIÓN DEL MIDES

LEY CONSIDERADA CON DECLARACION DE URGENCIA (Art. 168 nral 7º Constitución)

Ley Nº 17.866

CREACIÓN DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1º. Créase el Ministerio de Desarrollo Social, el que se incorporará al Presupuesto Nacional como Inciso 15. Suprímese el Ministerio de Deporte y Juventud, instituido por el artículo 81 de la Ley Nº 17.243, de 29 de junio de 2000, en la redacción dada por el artículo 414 de la Ley Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001.

El Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 174 de la Constitución de la República, redistribuirá las atribuciones y competencias del Ministerio que se suprime, entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Turismo. Este último pasará a denominarse Ministerio de Turismo y Deporte, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2º. Créase, en el Ministerio de Desarrollo Social, la Unidad Ejecutora 001 "Administración General". La Contaduría General de la Nación habilitará los créditos a los cargos de Ministro, Subsecretario, y los demás creados por esta ley, eliminándose los cargos de Ministro, Subsecretario y Director General en el Ministerio que se suprime, así como los correspondientes créditos presupuestales.

Artículo 3º. La redistribución que realice el Poder Ejecutivo, conforme a lo previsto en el artículo 1º de la presente ley, operará la transferencia de pleno derecho, a favor del Ministerio de Desarrollo Social, de todos los bienes, créditos, recursos, partidas presupuestales, derechos y obligaciones relativos al ejercicio de las competencias que se le atribuyan, incluyendo los correspondientes al Fondo de Deporte y Juventud (artículo 37 de la Ley Nº 17.296, de 21 de febrero de 2001, y artículo 144 de la Ley Nº 17.556, de 18 de setiembre de 2002), los que serán enunciados e identificados, asimismo, en la redistribución mencionada, sin perjuicio de los destinos especiales que establezca la ley para los recursos que integran este último.

Los Registros Públicos procederán a la registración de los bienes que correspondan, con la sola presentación del testimonio notarial de la resolución a dictarse.

Artículo 4º. Encomiéndase al Poder Ejecutivo la redistribución de los funcionarios del Ministerio suprimido, entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Turismo y Deporte, así como la reasignación, previo informe de la Contaduría General de la Nación, de los correspondientes créditos presupuestales, dando cuenta a la Asamblea General.

Artículo 5º. El Instituto Nacional de la Juventud (INJU), creado por el artículo 331 de la Ley Nº 16.170, de 28 de diciembre de 1990, e integrado al Ministerio de Deporte y Juventud por el artículo 84 de la Ley Nº 17.243, de 29 de junio de 2000, se incorpora al Ministerio que se crea por la presente ley, manteniéndose su estructura y organización actuales y los recursos que tenga asignados.

Los funcionarios que actualmente prestan funciones en el Instituto serán redistribuidos al Ministerio de Desarrollo Social, habilitándose los créditos correspondientes por parte de la Contaduría General de la

Nación. Los funcionarios redistribuidos mantendrán su situación funcional anterior, la que en ningún caso se verá afectada.

Artículo 6°. El Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, instituido por el artículo 234 de la Ley N° 16.226, de 29 de octubre de 1991, y modificativos, en el Programa 001 del Ministerio de Educación y Cultura, se incorpora al Ministerio que se crea por la presente ley, manteniéndose su estructura y organización actuales y los recursos que tenga asignados.

Los funcionarios que actualmente prestan funciones en el Instituto serán redistribuidos al Ministerio de Desarrollo Social, habilitándose los créditos correspondientes por parte de la Contaduría General de la Nación. Los funcionarios redistribuidos mantendrán su situación funcional anterior, la que en ningún caso se verá afectada.

Artículo 7°. A partir de la vigencia de la presente ley, se transfieren de pleno derecho al Ministerio de Desarrollo Social, todos los bienes, créditos, recursos, derechos y obligaciones, correspondientes a los Institutos mencionados en los dos artículos precedentes.

Los Registros Públicos procederán a la registración de los bienes que correspondan, con la sola presentación del testimonio notarial de la resolución a dictarse.

Artículo 8°. El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) se relacionará con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Artículo 9°. Al Ministerio de Desarrollo Social le compete:

A) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.

B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.

D) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.

E) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad, y respetando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran.

F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social.

G) Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza.

- H) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos.
- I) Sin perjuicio, en cuanto corresponda, de las competencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como la celebración y complementación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras.
- J) La regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados, en cuanto corresponda.
- K) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.
- L) Cumplir todos los cometidos que las distintas normas establecieron de cargo de los Institutos que por esta ley se trasladan a su órbita de competencia, pudiendo ejercer todas las facultades determinadas en los mismos, por lo que todas las remisiones efectuadas en dicha normativa a los referidos Institutos, deberán entenderse efectuada al Ministerio de Desarrollo Social.
- LL) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.

Artículo 10. El Ministerio de Desarrollo Social, o la dependencia a la que reglamentariamente se le asigne el cometido (numeral 4º del artículo 168 de la Constitución de la República), podrá aplicar sanciones a quienes infrinjan las disposiciones que establezcan obligaciones a cargo de las personas o instituciones sujetas a su regulación, inspección o control.

Las sanciones consistirán, apreciando la entidad de la infracción y los antecedentes del infractor, en apercibimiento, observación, multa, o suspensión del establecimiento, en forma temporaria, o con autorización judicial, de clausura definitiva.

El monto de las multas que será de disponibilidad del propio Ministerio se graduará entre 10 y 2.000 Unidades Reajustables. Las suspensiones temporarias no podrán superar el límite de tres meses.

Artículo 11. El Ministerio de Desarrollo Social tendrá acción ejecutiva para el cobro de las multas que aplique y demás recursos que recaude. A tal efecto, constituirán título ejecutivo, los testimonios de las liquidaciones respectivas que hayan sido aprobadas mediante acto administrativo. La mora en los pagos se producirá de pleno derecho, por el solo vencimiento de los plazos fijados por la reglamentación respectiva.

Artículo 12. Facúltase al Ministerio de Desarrollo Social a proceder a la venta de todas las publicaciones que se editen por sus distintas dependencias, así como a fijar su precio en función de sus costos respectivos.

El producido se destinará, en su totalidad, a financiar las erogaciones que las citadas publicaciones generen.

Artículo 13. Créanse en el Inciso 15, los cargos de particular confianza: Director General de Secretaría; Director de Políticas Sociales; Director de Desarrollo Ciudadano; Director de Evaluación de Programas; Director de Coordinación Territorial; Director del Instituto Nacional de la Juventud; y, Director del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, cuya retribución será la establecida en el literal c) del artículo 9º de la Ley N° 15.809, de 8 de

abril de 1986. Esta erogación será financiada con cargo a Rentas Generales y a los ahorros presupuestales que a estos efectos dispondrá el Poder Ejecutivo.

Artículo 14. El Poder Ejecutivo, a iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social, aprobará la estructura de cargos y funciones necesarios para cumplir con los cometidos asignados a esta Secretaría de Estado, los que serán adecuados a los puestos de trabajo de su nueva estructura organizativa.

A tales efectos, se aplicará, en lo pertinente, lo establecido en los incisos segundo a cuarto del artículo 418 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, dando cuenta en un plazo de treinta días a la Asamblea General.

Artículo 15. Créase la "Dirección Nacional de Deporte", como Unidad Ejecutora 002 del Programa 002 "Formulación, ejecución, supervisión y evaluación de planes en materia de deporte e instrumentación de la política en la materia", del Ministerio de Turismo y Deporte (Inciso 09 del Presupuesto Nacional).

Artículo 16. La Dirección Nacional de Deporte mantendrá las competencias asignadas al Ministerio de Deporte y Juventud en el área de deportes, en cuanto corresponda a su estructura orgánica y posición institucional.

Artículo 17. La redistribución de competencias que realice el Poder Ejecutivo de acuerdo a lo previsto en el artículo 1° de esta ley, operará la transferencia de pleno derecho, a favor del Ministerio de Turismo y Deporte, de todos los bienes, créditos, recursos, partidas presupuestales, derechos y obligaciones, relativos al ejercicio de las competencias que se atribuyan al citado Ministerio, incluyendo los correspondientes al Fondo de Deporte y Juventud.

Los Registros Públicos procederán a la registración de los bienes que correspondan, con la sola presentación del testimonio notarial de la resolución a dictarse.

Artículo 18. Créanse los cargos de particular confianza de "Director Nacional de Deporte", "Director de Promoción Deportiva y Coordinación Institucional" y "Director de Infraestructura y Administración General" del Ministerio de Turismo y Deporte. Las retribuciones correspondientes a estos cargos serán las establecidas en el literal c) del artículo 9° de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986. Esta erogación será financiada con cargo a Rentas Generales y a los ahorros presupuestales que a estos efectos dispondrá el Poder Ejecutivo.

Artículo 19. El Poder Ejecutivo, a iniciativa del Ministerio de Turismo y Deporte, aprobará la estructura de cargos y funciones necesarios para cumplir con los cometidos asignados a esta Secretaría de Estado, los que serán adecuados a los puestos de trabajo de su nueva estructura organizativa.

A tales efectos, se aplicará, en lo pertinente, lo establecido en los incisos segundo a cuarto del artículo 418 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, dando cuenta en un plazo de treinta días a la Asamblea General.

Sala de Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 18 de marzo de 2005.

NORA CASTRO,

Presidenta.

Marti Dalgarrondo Añón,

Secretario.

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO
AMBIENTE
MINISTERIO DE DEPORTE Y JUVENTUD
Montevideo, 21 de marzo de 2005.
Cúmplase, acúsesse recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de
Leyes y
Decretos.
TABARÉ VÁZQUEZ
JOSÉ E. DÍAZ
REINALDO GARGANO
DANILO ASTORI
AZUCENA BERRUTTI
JORGE BROVETTO
VÍCTOR ROSSI
JORGE LEPPA
EDUARDO BONOMI
MARÍA JULIA MUÑOZ
JOSÉ MUJICA
HÉCTOR LESCANO
MARIANO ARANA

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 22 AGO. 2006

VISTO: lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001, artículo 4º de la Ley Nº 17.556 de 18 de setiembre de 2002, artículos 1º, 9º y 14º de la Ley Nº 17.866 de 21 de marzo de 2005 y artículo 370 de la Ley Nº 17.930 de 19 de diciembre de 2005;

RESULTANDO: I) que el artículo 1º de la Ley Nº 17.866 crea el Ministerio de Desarrollo Social, como Inciso 15 del Presupuesto Nacional;

II) que los cometidos del Inciso de referencia resultan del artículo 9º de la Ley mencionada;

III) que el artículo 7º de la Ley 17.296 y el 4º de la Ley Nº 17.556, refieren a los procedimientos para aprobar los proyectos de reestructura, organización o reestructura de los Incisos 02 al 15 del Presupuesto Nacional;

IV) que el Ministerio de Desarrollo Social ha presentado para su consideración por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil el proyecto de formulación de su estructura organizativa;

CONSIDERANDO: I) que el proceso de formulación de las estructuras organizativas de los Incisos, orientado en el sentido de la definición de los cometidos sustantivos de la Administración, tiene por objeto el logro de una mayor eficacia del Estado en su acción normativa, reguladora y de control y de una mayor eficiencia en la prestación de los servicios;

II) que a los efectos señalados, en la tarea de formulación se parte de una definición de los objetivos estratégicos, procurando adaptar la

modalidad tradicional de la Administración hacia una más gerencial centrada en los resultados de la gestión pública;

III) que tratándose del Inciso 15 de la Administración Central, que funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo, se estima conveniente que su reglamento de organización y funcionamiento interno, se dicte en función de criterios similares a los empleados en la formulación de las estructuras organizativas de los Inciso 02 al 14 del Presupuesto Nacional;

IV) que el proyecto presentado por el Ministerio de Desarrollo Social, determina la dimensión y estructura de su Organización;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto;

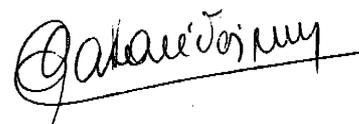
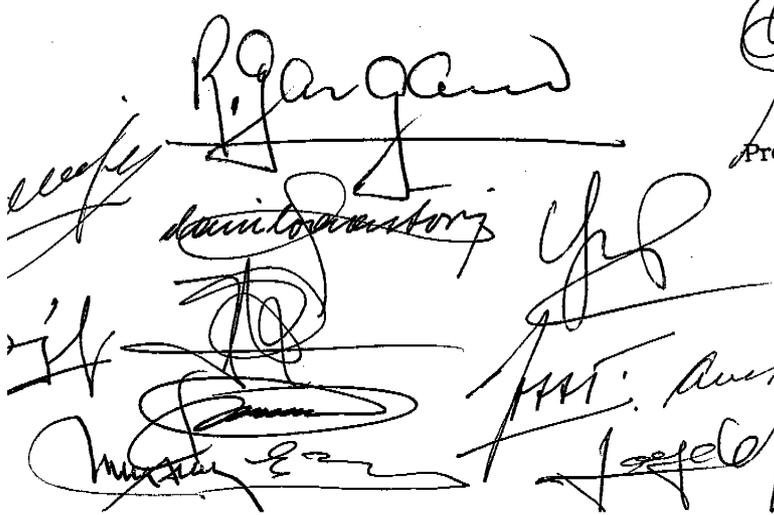
**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
Actuando en Consejo de Ministros
DECRETA:**

Artículo 1º.- Apruébase el proyecto adjunto de formulación de la estructura organizativa del "Ministerio de Desarrollo Social," Inciso 15 del Presupuesto Nacional, que consta de 13 (trece) fojas y se considera parte integrante de este Decreto.

Su efectiva implantación estará condicionada al cumplimiento de lo establecido en el artículo 7º de la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001 y artículo 4º de la Ley Nº 17.556 de 18 de setiembre de 2002 .

Artículo 2º.- Facúltase al Jerarca del Inciso, previo informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, para que efectúe las acciones concretas que resulten imprescindibles para cumplir con la efectiva implantación del proyecto que se aprueba.

Artículo 3º.- Remítase a la Asamblea General, comuníquese, publíquese, etc.



Dr. Tabaré Vázquez
Presidente de la República
JOSE DIAZ

**REINALDO GARGAN
DANILO ASTORI
JOSE BAYARDI
JORGE BROVETTO
VICTOR ROSSI
JORGE LEPPA
EDUARDO BONOMI
MARIA JULIA MUÑOZ
JOSE MUJICA
HECTOR LESCANO
MARIANO ARANA
MARINA ARISMENDI**