

CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES



CUADERNOS DE
CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS SOCIALES
3

Universidad de la República (Uruguay) Facultad de Ciencias Sociales.

Serie de Cuadernos cuyo objetivo principal es difundir resultados de convenios realizados entre el Mides y la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR en el período 2012-2015, durante el decanato de Susana Mallo.

1ª edición, 2015

Obra completa: ISBN 2393-6266

1ª edición: ISBN: 2393-6266 - 3

Coordinación editorial: Miguel Serna

Corrección de texto: Ana Cencio

Edición gráfica: Claudio Ortiz (claudioysumac@gmail.com)

Impresión y encuadernación:

Mastergraf S.R.L.

Gral. Pagola 1823 - CP 11800 - Tel.: 2203 4760*

Montevideo - Uruguay

Depósito Legal XXX.XXX-12 - Comisión del Papel

Edición amparada al Decreto 218/96

DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Cambio Organizacional en el Mides: identidad, gestión humana e innovación

UN ESTUDIO DE CASO: DE LA UNIDAD DE SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS A LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS SOCIALES Y TRABAJO DE CAMPO, DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2008-2015)

Equipo de trabajo:

Miguel Serna (coordinador)

Marcia Barbero

Franco González Mora

Departamento de Sociología, Decanato FCS, Udelar

Gabriela Pintos Trías (coordinadora)

Mariana Caffarena

Departamento de Administración, FCCEA, Udelar



ÍNDICE

Introducción	11
1. Origen e institucionalización de las actividades de relevamiento de hogares beneficiarios del MIDES	13
1.1. El período fundacional del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES): los antecedentes de la USP	13
1.1.1. El apoyo técnico externo de otras instituciones en la implementación del PANES	16
1.1.2. Flexibilidad en la estructura y diseño organizacional del MIDES.....	24
1.1.3. El componente ideológico: la mística del trabajo solidario y el voluntariado.....	25
1.1.4. Primeros pasos hacia la tecnificación y organización profesional del trabajo	27
1.2. Período de institucionalización de la USP	28
1.3. La historia reciente: desarrollo y consolidación de la USP en la estructura MIDES	30
2. Evolución de la estructura y aspectos formales	33
2.1. La USP en el contexto del MIDES: surgimiento y evolución	33
2.2. Cambios en relación al organigrama de la USP y su vínculo con el proceso de reestructura general del MIDES (2012-2013).....	50
2.2.1. División funcional, organizativa y especialización técnica del trabajo.....	52
3. Estructura organizativa y funciones en 2014	57
3.1 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo	57
3.1.1. División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo.....	59
4. Principales procesos	69
4.1. Gestión de Recorridos.....	70
4.2. Proceso Visitas.....	72
4.3. Análisis e Impacto.....	74

4.4. Procesos de Apoyo Logístico	76
4.5. Procesos de Análisis Técnicos	77
4.6. Flujos y Cargas de Trabajo	78
5. Métricas: control de gestión e indicadores	79
5.1. Métricas significativas.....	79
5.2. Sistema de costeo para el control interno	80
6. La organización del trabajo y del personal	83
6.1. División social y humana del trabajo.....	84
6.2. Remuneración salarial y modalidades de contratación	86
6.3. Formas de contratación	87
6.4. Reclutamiento del personal y perfiles sociodemográficos.....	89
7. Dimensión motivacional y representación subjetiva del trabajo	93
7.1. Percepciones en el Departamento de Relevamiento de Campo	94
7.1.1. Dificultades en las tareas y representaciones subjetivas del trabajo	94
7.1.2. Debilidades o aspectos a mejorar.....	96
7.1.3. Fortalezas: el clima de trabajo y los componentes de solidaridad.....	97
7.2. Percepciones del Departamento de Geografía	99
7.2.1. Dificultades encontradas.....	99
7.2.2. Debilidades y/o aspectos a mejorar	99
7.2.3. Fortalezas	100
7.3. Percepciones Departamento de Administración y Soporte	101
7.3.1. Dificultades encontradas.....	101
7.3.2. Debilidades y/o aspectos a mejorar	103
7.3.3. Fortalezas	104
8. Análisis comparativo organización ECH-INE	105
8.1. Organigrama de la ECH.....	105
8.2. Organización del personal de trabajo de campo.....	107
8.3. Modalidades de contratación del personal de campo	110
9. Conclusiones	113
Bibliografía, documentos y anexos	125
Bibliografía consultada	125
Fuentes documentales citadas.....	126

Anexos	129
Guía de entrevista - Responsables a nivel de sección (o departamento/grupo de trabajo)	129
Unidad de Seguimiento de Programas (2012).....	131
Otra información analizada	131
Relevamiento de Sistemas Informáticos.....	131
Glosario de siglas.....	135



Introducción

El informe que se presenta a continuación es resultado de un trabajo de investigación realizado en el marco de convenios entre el decanato de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES durante los años 2012 y 2014.¹

El objetivo general del estudio fue elaborar un diagnóstico sobre el diseño institucional de la unidad dentro del MIDES encargada del desarrollo y sostenimiento de las bases informacionales del Plan de Equidad y posteriormente de la Reforma Social, relacionadas con tareas de visitas a hogares y territorios, y su vinculación con los sistemas de recepción de demandas y derivaciones inter- e intra-sectoriales dentro y fuera del MIDES.

En el marco del convenio se definió como objetivo específico realizar un diagnóstico del diseño organizacional de una unidad del ministerio central en la producción de información y organización de las actividades de relevamiento de campo sobre los hogares beneficiarios, originariamente denominada como Unidad de Seguimientos de Programas (en adelante USP) y luego División de Estudios Sociales y de Campo (en adelante DESyTC) en la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (en adelante DINEM).

Para abordar el trabajo se conformó un grupo técnico de trabajo interdisciplinario con integrantes de las Facultades de Ciencias Sociales y de Ciencias Económicas y de Administración, con la intención de contribuir desde múltiples miradas a comprender la peculiaridad y potencialidades de la organización de la División de Estudios Sociales y de Campo.

La metodología de trabajo se basó en el relevamiento de múltiples fuentes de datos secundarios y primarios y la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. Las principales actividades realizadas consistieron en el análisis de la documentación disponible (manuales e información elaborada por distintas dependencias del MIDES); relevamiento de información interna (cantidad de personal, perfil demográfico y de cargos, remuneraciones, variables clave para el sistema

1 Queremos agradecer los comentarios y devoluciones a los informes de avance y finales previos realizados por Karina Colombo, Guillermo Dangelo, Israel Falcón, Luis Lagaxio, Diego Martínez, Jorge Vera, y especialmente a Lorena Custodio, de la DINEM, que enriquecieron mucho el trabajo realizado.

de indicadores, costos de gestión); entrevistas con informantes calificados en lo que refiere a la realización de los procesos; relevamiento de los distintos programas informáticos; análisis de información de otros organismos relacionada con el MIDES; Propuesta de mejora en procesos y procedimientos; Consulta técnica específica de datos al Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante INE). Se adjunta en anexos la relación de entrevistas, fuentes documentales y de información utilizadas.

El informe se divide en ocho capítulos. El primero describe y explica los factores que influyeron en la creación de la matriz fundacional y posterior institucionalización de la USP, abordando específicamente sus antecedentes, su proceso de formalización y su desarrollo y consolidación recientes, a partir de la mirada de los actores involucrados. El siguiente capítulo muestra la evolución de la unidad en cuestión en la estructura organizativa formal del MIDES, atendiendo fundamentalmente a diversos aspectos formales vinculados a su funcionamiento. En el tercer y cuarto capítulos se analiza la estructura organizativa interna actual de la DINEM, y en particular de la DESyTC, describiendo sus principales funciones y actividades, así como sus vinculaciones con otras unidades del ministerio y organismos externos, para luego abordar los principales procesos dentro de la organización. El siguiente capítulo presenta indicadores de control y gestión de la división. A continuación, los capítulos 6 y 7 abordan los componentes de organización del trabajo y del personal, para luego detenerse en el clima organizacional de la DESyTC, atendiendo especialmente a la dimensión motivacional y la representación subjetiva del trabajo. En el último capítulo se realiza un análisis comparativo entre la DESyTC-DINEM-MIDES y la Encuesta Continua de Hogares (en adelante ECH) del INE. Finalmente, se presentan las conclusiones así como una serie de recomendaciones derivadas del trabajo realizado.

1. Origen e institucionalización de las actividades de relevamiento de hogares beneficiarios del MIDES

El Ministerio de Desarrollo Social se crea el 21 de marzo de 2005 al asumir el primer gobierno nacional del Frente Amplio en Uruguay, con el objetivo de responder, a través del diseño y puesta en práctica de políticas sociales, a la situación de emergencia social que atravesaba el país en el momento. Su “buque insignia” fue el PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social), que se implementó entre los años 2005 y 2007 a partir del Ingreso Ciudadano (transferencia monetaria) y otros programas dirigidos a atenuar la situación de emergencia entre los hogares en situación de indigencia y pobreza. De esta manera, desde la creación del MIDES, las actividades de selección y relevamiento de hogares han sido de relevancia fundamental para el logro de sus cometidos.

Este capítulo busca dar cuenta del proceso por el cual la antigua USP se ha institucionalizado dentro del MIDES. Dicho proceso está signado por una serie de definiciones y redefiniciones que han introducido cambios importantes de la Unidad y particularmente de su lugar en la estructura organizativa del ministerio. Hemos identificado tres etapas claramente diferenciadas en la historia de emergencia, desarrollo e institucionalización de la USP en el MIDES: i) el período fundacional del PANES: los antecedentes de la USP; ii) el período de institucionalización de la USP, y iii) su historia reciente: desarrollo y consolidación de la USP en la DESyTC. A continuación se realiza una descripción y análisis de los principales aspectos de cada una de las etapas mencionadas.

1.1. El período fundacional del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES): los antecedentes de la USP

EL PANES se implementa con un sentido de emergencia social como respuesta a los efectos sociales inmediatos de la crisis económica que elevó a más de un tercio de la población las personas que se encontraban en situación de pobreza y a aproximadamente un 5% quienes se encontraban en situación de pobreza extrema. A medida que avanzó en la implementación del plan la situación sería menos acuciante en el plano socioeconómico, al tiempo que consolidó la nueva orientación de reformas económicas y sociales del gobierno.

Llamamos *período fundacional* a la etapa de origen y establecimiento de un cuerpo de voluntarios y funcionarios dedicados al desarrollo de las tareas de visita a potenciales hogares beneficiarios del PANES. Situamos temporalmente a este período coincidiendo con la asunción del primer gobierno del Frente Amplio, e identificamos su inicio con unos meses de anterioridad a la creación formal del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (Ley 17.866 del 21 de marzo de 2005). La planificación y ejecución inicial del PANES en el año 2005 (llamada *Fase 0*), es identificada por algunos de los actores e informantes de la época como el principal antecedente de la USP.

La denominada en su momento *Fase 0* se caracterizó por la ausencia de una estructura formal, por una institucionalidad construida en forma caótica, desordenada y desarrollada prácticamente en paralelo con el propio ministerio. Así fue descrita por varios de los actores protagonistas en esta etapa. Se trata de una etapa novedosa no solamente en su dimensión y envergadura por el tipo de política y la población que pretendía abarcar, sino fundamentalmente en su metodología. Los tiempos técnicos parecían estar sujetos a los tiempos políticos y a las urgencias sociales del país.

De acuerdo a los testimonios relevados de los propios actores, puede señalarse que las tareas de visita a los hogares en el marco del PANES constituyeron el antecedente directo de la USP, lo cual a su vez permite afirmar el origen de la Unidad como estructura emergente de la implementación de dicho Plan. De esta manera, la USP como tal se empieza a gestar como una necesidad de especialización de tareas y división del trabajo ya en las fases iniciales del PANES. Tales apreciaciones se sustentan fundamentalmente en las demandas crecientes que empiezan a trasladarse sobre la organización y tecnificación del trabajo, así como en la adaptación de la estructura organizacional.

A la impronta “voluntarista” inicial y a la predisposición de muchos funcionarios del Estado (con calificaciones y competencias diversas) a participar de la puesta en práctica de un programa de tales dimensiones, las fue sustituyendo progresivamente una mirada técnico-profesional del proceso, identificando y delimitando áreas de trabajo, flujos de trabajo, perfiles de tareas, metas de corto y mediano plazo así como controles de calidad de la gestión.

En esta etapa la USP no existe formalmente como tal en la estructura organizativa del ministerio. Las tareas de relevamiento dependían en parte de la Dirección Nacional de Coordinación Territorial y en parte de la DINEM, y contaban con el apoyo de técnicos externos a partir de un vínculo de cooperación importante establecido con la UdelaR.

Algunas de las visiones sobre este proceso marcaban que las actividades más directamente vinculadas al relevamiento se hacían desde la Dirección Nacional de Coordinación Territorial (DNCT), mientras que las actividades de procesamiento y

análisis de las bases de datos son identificados en la DINEM. La interpretación asumida por algunos de los involucrados en el proceso de que el antecedente inmediato de la USP deberíamos remontarlo a la *Fase 0* generará más tarde la existencia de dos perspectivas vinculadas a la relación USP - DINEM: una que identifica los orígenes de la USP en la DINEM y otra que la vincula con esta última Dirección solo más recientemente, a partir del año 2010.²

En el período fundacional, una serie de características iniciales del trabajo y su organización se destacaron en tanto constituirán aspectos que a futuro dotarán de atributos particulares a la modalidad de trabajo de la Unidad. Es entonces relevante prestar especial atención a una serie de elementos fundacionales que perduran en el posterior desarrollo y formalización de la Unidad, en tanto la estructura posterior que asume la USP refleja en parte la época en la que se fundó. En este sentido, la tónica emergencial vinculada a la implementación del PANES será un aspecto central que permea toda la estructura organizacional, tal como se relata en algunos documentos presentados por el ministerio. A propósito, el siguiente recuadro explicita tal cuestión.

“La experiencia del PANES ha producido un nuevo perfil de trabajo tanto en campo como en investigación social, signado tanto por la imprescindible pertinencia y rapidez de los resultados como por la particularidad de los universos sobre los que se trabaja. Este proceso demandó un diseño emergente y permanente del trabajo capaz de dar cuenta de los principales resultados de la aplicación de los programas, muchas veces logrados por aproximación sucesiva mientras se implementan acciones para su ajuste o transformación.

La unidad fue responsable de más de 200.000 visitas a hogares durante el PANES (cerca de 190.000 visitas y de 30.000 revisitas, con el correspondiente procesamiento y digitación de la información relevada) que instrumentaron el ingreso al programa Ingreso Ciudadano y sirvieron de base al resto de los programas del MIDES y otras instituciones (UTE, OSE, MVOTMA, BPS, etc.).

A su vez dicho espacio se encargó del procesamiento de buena parte de la información necesaria para la gestión y evaluación de todos los programas, así como de la construcción interinstitucional de los procedimientos de gestión e implementación del Plan de Equidad vinculados al nuevo sistema de Asignaciones Familiares (AFAM).

En esas visitas participó buena parte de la ciudadanía, compromiso popular que caracterizó el inicio de este Ministerio en un esfuerzo histórico sin precedentes para atender la situación social de una población relegada durante tantos años. Un ejército de voluntarios, funcionarios públicos, sindicato de AEBU, PIT-CNT en ge-

2 Sobre este punto se volverá más adelante.

neral y otros, participó junto a la Universidad de la República en la fundación de un nuevo paradigma de trabajo social que es a la vez masivo y personalizado.

La característica distintiva de este trabajo es el esfuerzo por reconciliar los procesamientos de enormes y extremadamente complejas bases de datos que orientan el trabajo en forma permanente, con el estudio particular de situaciones sociales concretas sobre las que se toma resolución en acuerdo a los criterios definidos oportunamente, destinando importantes recursos técnicos a la atención inmediata de problemas”. (MIDES, 2009, p. 20)

1.1.1. El apoyo técnico externo de otras instituciones en la implementación del PANES

La articulación interinstitucional que el MIDES debió emprender en su etapa fundacional con otras instituciones públicas puede entenderse como resultado de una voluntad política con una plataforma social y metas sociales ambiciosas, la necesidad y compromiso con la UdelaR para contar con socios estratégicos para el apoyo técnico y la cooperación con instituciones con un largo acervo en gestionar prestaciones sociales y brindar cobertura a población en condiciones de vulnerabilidad social para la ejecución de los programas sociales.

En ese proceso, el MIDES se crea como una estructura innovadora y flexible que logró establecer una convergencia interinstitucional en el marco de un clima de trabajo positivo de cooperación y respaldo para la puesta en marcha del PANES. Una puesta en marcha caracterizada por el predominio del sentido “ético” de compromiso social y de voluntad y solidaridad como norte, la presión política e institucional en lograr resultados a corto plazo, la cooperación aluvional de capacidades técnicas de diversas instituciones y una logística de implementación basada en el ensayo y error de los dispositivos de implementación del plan.

Se destacan y describen a continuación los vínculos establecidos con dos de las instituciones de mayor relevancia en este proceso, como lo fueron el BPS y la UdelaR. Con esta última, gran parte de las demandas del MIDES fueron canalizadas por la Facultad de Ciencias Sociales (Dpto. de Sociología y Dpto. de Ciencia Política) y la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (Instituto de Economía).

- *El BPS como socio estratégico del PANES*

El BPS se constituyó como un socio estratégico desde los momentos fundacionales del PANES y el MIDES. Este trabajo de articulación del naciente ministerio con el BPS, institución encargada de brindar servicios para asegurar la cobertura de las contingencias sociales y la recaudación de los recursos, así como la promoción de políticas e iniciativas en materia de seguridad social, fue prácticamente “natural”

a su propio papel en la materia. Si el MIDES se proponía como su primer objetivo fundamental el diseño y puesta en marcha de un Plan de transferencias monetarias, recurrir a la articulación con el BPS resultó crucial en tanto este último contaba en su legado histórico con la experiencia suficiente para brindar el apoyo requerido desde el ministerio. No solo contaba con un sistema de información informático sino que además poseía un *know how* específico en materia de prestaciones sociales.

A partir de este trabajo conjunto, el BPS participó en el marco del nuevo Plan no solo aportando conocimientos y técnicos –como en el caso de la articulación con los distintos servicios de la UdelaR– sino también como un gestor fundamental del PANES. En el proceso de diseño e implementación de dicho Plan, el BPS fue un actor clave en tanto fue el organismo encargado del pago de la prestación, según la información que el MIDES le proporcionó. El BPS brindó el soporte de programas informáticos para el diseño de las bases de datos, así como de la infraestructura de locales desplegados en todo el país para recibir autopostulaciones de beneficiarios. Desde el BPS se pretendía que en el marco de este trabajo de cooperación con el MIDES la institución no solo fuese un órgano ejecutor sino un actor de importancia en la implementación del PANES.

Para facilitar el proceso de intercambio y articulación interinstitucional, según los informantes consultados, la poca burocratización del naciente ministerio y el trato directo con su cúpula fueron aspectos clave para el éxito del emprendimiento. No obstante, una vez que el Plan fue puesto en marcha, el intercambio se realizaba a una escala jerárquica menor, dirigido a aspectos operativos y de seguimiento.

Al igual que algunos de los testimonios de miembros del equipo técnico de la UdelaR, los cuales serán tratados en la siguiente sección, algunos de los técnicos del BPS que participaron del proceso también señalaron que en el MIDES hubo ausencia de planificación en relación a cómo aterrizar la idea del PANES, con una práctica plagada de complejidades y problemas prácticos a resolver. El factor tiempo vuelve a ser mencionado en esta oportunidad como uno de los aspectos cruciales en el proceso de diseño e implementación del Plan.

Sin embargo, las dificultades encontradas en la coordinación BPS-MIDES se relacionaron fundamentalmente a aspectos operativos en cuanto a la gestión de la información y de las bases de datos, no encontrándose grandes discrepancias en cuanto a los lineamientos generales del PANES. Dichas dificultades se iban tramitando sobre la marcha, en tanto no existía un acuerdo formal previo en el que se delimitaran las actividades que cada institución realizaría. Quizás esta sea una de las diferencias más importantes entre las articulaciones institucionales MIDES-BPS en comparación con las articulaciones generadas entre el MIDES y la UdelaR.

Los técnicos que participaron desde el BPS manifestaron una sensación de satisfacción en torno al trabajo realizado. El proceso estaba en sintonía con una de las

metas del organismo, que era la integración entre el papel central del BPS, en tanto rector de la seguridad social vinculada al mercado formal de trabajo, y las políticas sociales hacia sectores sociales más vulnerables que en general transitaban por fuera del mercado laboral formal. Como se mencionó, la afinidad política y la participación del BPS como un actor fundamental en la puesta en marcha del PANES, plan estrella en los inicios del primer gobierno del Frente Amplio en el país, es uno de los aspectos clave, habiendo facilitado la relación de cooperación y articulación interinstitucional que ha perdurado a lo largo del tiempo.

Las demandas posPANES del MIDES al BPS fueron variadas y el trabajo de articulación interinstitucional ha perdurado en el tiempo. El BPS ha continuado coordinando acciones en varios frentes, como por ejemplo, en la reforma de las asignaciones familiares AFAM en el marco del Plan de Equidad así como en las prestaciones a la Vejez, jugando un papel más práctico y situándose más al margen de los temas de diseño, pero aportando también en el trabajo de revisión de los instrumentos de selección de los beneficiarios de estas prestaciones.

El BPS también colaboró en el armado del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIIAS), sobre todo en cuanto a la transferencia de la información. Por estos motivos parece razonable sostener que la articulación interinstitucional con el BPS ha sido la más sistemática y la que más se ha mantenido a lo largo del tiempo. Este vínculo no consistió únicamente en el apoyo técnico externo de un cuerpo de profesionales, sino que la propia institución jugó un papel crucial en tanto co-gestora de algunas de las propuestas más significativas del ministerio.

- *La articulación de la UdelaR con el PANES*

En los momentos iniciales del ministerio, durante el proceso de planificación y ejecución de las actividades técnicas y operativas del relevamiento y posterior análisis, la UdelaR y en especial las facultades de Ciencias Sociales (FCS) y de Ciencias Económicas y de Administración (FCCEA), jugaron un papel central de cooperación interinstitucional, dejando un importante legado técnico e instalando capacidades en el nuevo ministerio.

En este proceso, la UdelaR fue una institución aliada clave para la cooperación en la construcción del ministerio, inclusive antes de su creación formal, en los momentos previos a la asunción del primer gobierno del Frente Amplio. Desde el equipo político que impulsó la plataforma programática se identificó a la UdelaR como un actor fundamental para la articulación de actividades vinculadas a la puesta en marcha del PANES. En este sentido, uno de los aspectos principales valorados a favor de la UdelaR fue su capacidad de acumulación técnica unida a su autonomía política. Se consideraba además que este intercambio no solo beneficiaría al nuevo ministerio sino que traería beneficios importantes a la Universidad, de compromiso

social de base, sobre todo a los estudiantes, que entrarían en contacto directo con la realidad social.

Este proceso de cooperación de la Udelar perduraría en el tiempo asumiendo características diversas, la articulación institucional e intercambio de conocimiento y saberes se instrumentó específicamente con el Departamento de Sociología y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, así como con el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

- La colaboración del Departamento de Sociología (DS): la organización del relevamiento de campo

La demanda del MIDES al DS tuvo que ver en sus inicios con la identificación y localización de los potenciales beneficiarios del PANES. Los requerimientos específicos consistían en la planificación y realización de un relevamiento de campo con el fin de conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de los hogares en contexto de vulnerabilidad. La estrategia utilizada para ir a buscar la población objetivo fue denominada *desembarcos*, especialmente con la intención de localizar en el territorio los núcleos más duros de la pobreza extrema. Por una parte, se contaba con estimaciones estadísticas de la población en contexto de vulnerabilidad y pobreza, a lo que se sumó un instrumento técnico de indicadores objetivos para la selección de los hogares, construido por el Instituto de Economía. Por otra parte, existía la voluntad política de localizar y alcanzar los hogares en contexto de mayor pobreza, lo que implicaba no solo la recepción de la demanda, sino también identificar en el terreno a toda la población en contexto de vulnerabilidad social. Esa voluntad política e institucional inicial estaba marcada por la necesidad de dar una respuesta rápida a las consecuencias sociales regresivas inmediatas de la crisis económica.

Las relaciones iniciales entre Udelar-FCS y el MIDES fueron estrechas y aceleradas, lo que supuso tensiones de diverso tipo entre la lógica de ambas instituciones. No solo parecían confundirse los límites en el alcance de las atribuciones de una y otra institución sino que, por otro lado, la racionalidad técnica y la política estaban difusas. Las tensiones en el diálogo entre las “urgencias políticas” y las decisiones técnicas eran evidentes y se dejaban notar principalmente en los aspectos referidos a la puesta en marcha de la operativa en el territorio, proceso en el que participó desde la Udelar principalmente el DS de la FCS.

A lo largo de este proceso de articulación interinstitucional, poco a poco se fueron especificando las expectativas y demandas recíprocas de dicho vínculo. Las primeras tensiones en este vínculo MIDES - DS surgirían en torno al objetivo principal perseguido: la identificación de los hogares potenciales beneficiarios del nuevo Plan social. La premura que el trabajo exigía en el plano político (el mismo constituía

uno de los ejes centrales del programa del nuevo gobierno) y los requerimientos técnicos para llevarlo a cabo. Para el equipo técnico del DS, el PANES estaba muy bien diseñado originalmente; sin embargo, no había una planificación previa y un dimensionamiento de la logística de su implementación, lo cual implicó que el proceso se hiciese “sobre la marcha”. A ello se sumó la magnitud del trabajo y las dificultades operativas que fueron encontrándose en el camino. Los problemas operativos identificados de parte de los miembros del equipo del DS fueron fundamentalmente la ausencia de información rigurosa en relación a la selección de los territorios en los cuales debían realizarse los “desembarcos” para la identificación de población vulnerable en territorios específicos.

En este contexto, la cantidad de visitas a realizar fue otro de los tópicos que generó algo de controversia entre el equipo político –que, como ya mencionamos, quería apresurar el proceso para que los resultados comenzaran a verse lo antes posible– y el equipo técnico del DS, más preocupado por la calidad técnica del trabajo de relevamiento.

Además de los *desembarcos*, los potenciales beneficiarios podían concurrir a solicitar el beneficio a las ventanillas del BPS disponibles para dichos fines, a nivel territorial. Este mecanismo de autopostulación de beneficiarios impuso aún más urgencia al PANES. Además, la compatibilización de los procedimientos de selección de la recepción de la demanda y la promoción de la demanda es uno de los aspectos que generó más problemas entre las prioridades y tiempos de ejecución establecidos entre el equipo político y el equipo técnico.

Otro de los aspectos identificados como problemáticos en esta cooperación inicial entre el naciente ministerio y el DS se vincula a la inexperiencia previa en el país en relación al trabajo a realizar, así como al desgaste generado por las características propias de la actividad de relevamiento en campo.

Pero además había que atender diversos aspectos prácticos, como por ejemplo los relacionados con las condiciones de los trabajadores de campo. Así pues, se tuvieron que formalizar ciertas condiciones para la realización del trabajo, como la adjudicación de un seguro de vida para los voluntarios que participaron en el operativo de relevamiento.

A pesar de las discrepancias y tensiones en torno al “cómo”, las actividades de campo se lograron cumplir en un muy corto plazo, con un importante número de visitas en campo, en consonancia con las metas planteadas desde el MIDES. Además el DS participó en algunas instancias de crítica y verificación de la información relevada.

En este proceso aluvional de implementación sobre la marcha se produjeron sinergias de acervos de conocimientos logísticos de otras instituciones públicas, valorándose como positiva, a modo de ejemplo, la cooperación del ejército en la reali-

zación de los operativos de relevamiento, proporcionando asistencia en la tarea de mapeo pero además de recursos tales como vehículos y hospedaje, entre otros.

En el camino de convergencia de voluntades institucionales en la práctica, el MIDES fue ganando capacidades propias mediante la captación y reclutamiento de un grupo de técnicos y funcionarios para pasar a hacerse cargo de las tareas de relevamiento de información y diseño de campo.

Una vez culminado el PANES, surgen nuevas demandas al DS de parte del MIDES. Según nuestros entrevistados, el carácter del vínculo ha variado, siendo más puntual y generado a partir de la necesidad de dar respuesta a demandas más específicas, lo cual se debe a la paulatina profesionalización del MIDES, que actualmente cuenta entre sus líneas con técnicos especializados en las tareas de relevamiento, monitoreo y evaluación.

Una de estas demandas posteriores a la etapa de relevamiento fue la evaluación del PANES, que se realizó en conjunto con el IECON. El relevamiento y la evaluación de resultados fueron realizados por el DS, mientras que la evaluación de impacto fue realizada por el IECON. Actualmente el DS mantiene una serie de convenios con el MIDES, que involucran a diversas áreas e investigadores de dicho Departamento.

- El aporte del Instituto de Ciencia Política (ICP): una base de datos de programas sociales del Estado

En forma paralela a la implementación del PANES se solicitó la colaboración y el aporte técnico del Instituto de Ciencia Política para la coordinación de políticas públicas de protección y asistencia social. La demanda concreta del MIDES al ICP consistió en la elaboración de un relevamiento de todas las prestaciones sociales brindadas por el Estado, que conformaría luego el Repertorio de Políticas Sociales. Ello se vincula, de acuerdo a los actores e informantes calificados, a responder al papel encomendado al MIDES en tanto organismo rector y de coordinación de todas las políticas sociales del sector público. Asimismo, se señala entre las finalidades de este relevamiento de información, la elaboración de un catálogo de prestaciones sociales para el trabajo de los operadores públicos y sociales en territorio.

Por su parte, se manifiesta que el interés del ICP en el intercambio radicó en la posibilidad de obtención de un beneficio de retroalimentación desde el punto de vista académico para la investigación en el área de Políticas Sociales.

El vínculo formal con el ICP tuvo como contraparte en el MIDES la Dirección de Políticas Sociales, pero también existieron tareas de coordinación y trabajo conjunto que se realizaron con el área de Monitoreo de la DINEM. La cooperación con la DINEM consistió fundamentalmente en el apoyo para destrabar bloqueos institucionales que fueron encontrándose en el proceso de relevamiento de la información,

así como en el aporte de recursos humanos para el trabajo concreto de relevamiento. Puede afirmarse que en este caso el vínculo no se estableció en forma directa con el equipo de relevamiento que más tarde conformaría la USP, sino con los equipos técnicos de la DPS y la DINEM.

En este caso, las dificultades encontradas por los equipos técnicos se relacionaron con el relevamiento: por un lado con aspectos institucionales y por el otro, con aspectos técnicos que condujeron al equipo a la redefinición de la unidad de análisis. Dado que no se trataba de identificar la demanda social de los hogares potencialmente beneficiarios, sino la oferta de servicios y prestaciones sociales en diversos organismos del Estado que no estaban organizados de acuerdo a prestaciones y programas sociales.

Cabe señalar una diferencia sustancial en la cooperación del ICP con el MIDES en comparación al relacionamiento que se mantuvo desde el DS. A pesar de que también se trataba de un relevamiento de información compleja y sin antecedentes previos, esta cooperación técnica no estaba signada por las presiones de urgencia política de implementación del PANES. Tiempos que jugaron posteriormente a favor cuando llegó el plan de Equidad, donde ya había una acumulación en la construcción de una base de datos plausible de utilización para la reorientación de metas de las reformas sociales, aspecto clave en el segundo.

Los aportes del ICP consistieron en la elaboración del Repertorio Social, así como en la colaboración en el montaje de una Unidad en el ministerio para el relevamiento y generación de información vinculada a las prestaciones sociales otorgadas por el Estado.

En cuanto al vínculo de trabajo establecido, la retroalimentación institucional y académica fue valorada de manera positiva por los equipos técnicos que participaron, en tanto se contó con la colaboración institucional para el relevamiento de la información al tiempo que los resultados del trabajo realizado fueron publicados.

En la etapa pos PANES las nuevas demandas del MIDES al ICP han consistido en la solicitud de apoyo técnico para el diseño del Plan de Equidad. Asimismo, se mantuvieron diferentes convenios para la actualización del módulo base del Repertorio Social y de derechos, para el relevamiento de los diferentes dispositivos de cuidado y para el relevamiento de las protecciones dirigidas a los sectores medio-bajos.

Al igual que se señaló desde los responsables y coordinadores técnicos, se tiene una percepción positiva de los convenios de cooperación para el proceso de fortalecimiento de las capacidades técnicas endógenas de la DINEM en el marco de la institucionalización progresiva del ministerio.

- La contribución del Instituto de Economía: dispositivos técnicos para el PANES

La principal demanda del MIDES al Instituto de Economía consistió en un pedido de apoyo para la implementación del PANES, pedido que tuvo lugar en el mes de febrero de 2005, en forma concomitante con el DS, en el marco de la convocatoria de cooperación a la UdelaR para el apoyo al Plan. Más allá de la constitución interdisciplinaria de los equipos técnicos de la UdelaR que participaron en el proceso, cada unidad involucrada trabajó objetivos y aspectos específicos. Concretamente la demanda hacia Economía estaba dirigida a la elaboración de una herramienta técnica para la selección de los hogares beneficiarios del Plan (llamado índice de carencias críticas). En este contexto, la convergencia de trabajo con el IECON para esta tarea se produjo por varios motivos y factores, como ser, la afinidad política y sensibilidad con la temática de desigualdad y pobreza; la acumulación previa de estudios y conocimientos de equipos de investigación en el área; y la experiencia previa de convenios de cooperación con el BPS sobre la temática de asignaciones familiares.

No obstante, así como en los otros casos, en el proceso de trabajo conjunto se produjeron tensiones vinculadas a la coexistencia de dos *racionalidades*, la *política* y la *técnica*, con tiempos de implementación distintos; en tanto las presiones políticas eran por acelerar el proceso de inclusión de hogares para llegar a la cantidad de hogares beneficiarios previstos en el plan, los tiempos académicos buscaban asegurar los requisitos técnicos y criterios rigurosos para la selección mediante pruebas piloto.

La tónica emergencial y las presiones de los tiempos políticos del PANES desembocaron en tomas de decisiones más aceleradas y artesanales, factores que pudieron haber contribuido a ampliar la cantidad de hogares incluidos en el Plan. En forma retrospectiva en la opinión de los propios protagonistas, la falta de experiencia y tal vez cierta ingenuidad y expectativas enormes de un equipo político que creyó que la implementación de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social sería mucho menos compleja de lo que en realidad fue.

La preocupación central del IECON en la construcción del índice de carencias críticas (ICC) consistía en poder elaborar un instrumento técnico objetivo no manipulable por los operadores ni por los destinatarios, que le diera “credibilidad” técnica al programa y pudiera luego servir para la evaluación de impacto del plan. De esta manera se podrían evitar discrecionalidades, lo cual dotaría de confiabilidad técnica y legitimidad pública al Plan y al naciente ministerio. Pero no fue una tarea sencilla, a lo largo del trabajo realizado se fueron encontrando dificultades estrictamente técnicas, que dieron lugar a un posterior proceso de revisión y ajuste del ICC.

La actividad de apoyo se percibió desde el IECON como una cooperación técnica para la implementación y puesta en marcha de políticas sociales, no obstante, se reconoció luego que el proceso de cooperación y aprendizaje interinstitucional

fue uno de los aspectos más valorados positivamente que permitió tanto el crecimiento profesional como el trabajo científico-académico de los equipos de investigación que participaron.

Al igual que lo planteado por el Instituto de Ciencia Política, desde el IECON existe la percepción de que ha habido cambios en la impronta ministerial pos-PANES y en los objetivos perseguidos en la fase más reciente. En relación a las prestaciones brindadas por el ministerio, desde el IECON se señala que en el último período se ha diluido la perspectiva de integralidad de las políticas sociales que el Plan de Equidad pretendía consolidar.

La transición progresiva del período fundacional a la fase de institucionalización permitió además avances en la conformación de los equipos técnicos del MIDES. Se experimentó un proceso de división de trabajo y estructura organizacional del ministerio, con una valoración positiva del proceso de paulatina profesionalización de la DINEM, autonomización de los cuadros técnico profesionales y especialización de las demandas recíprocas de cooperación técnica.

Finalmente, cabe señalar que en este proceso de apoyo técnico de la UdelaR al naciente ministerio en la implementación del PANES también debe destacarse la participación del Servicio Central Informático de la Universidad (SECIU) en el armado inicial de las bases de datos para la digitación de los formularios recibidos.

1.1.2. Flexibilidad en la estructura y diseño organizacional del MIDES

Como mencionáramos, en los inicios del MIDES e incluso desde los meses anteriores a su creación formal, una serie de factores parecen haber influido en la selección de los parámetros de diseño organizacional, dando lugar a una estructura que en sus orígenes puede caracterizarse como artesanal. Esto se debe en gran medida al requerimiento de adaptarse a una tarea para la cual no había experiencia previa y que demandaba además un cumplimiento en un período de tiempo relativamente corto.

Estos factores comprenden desde la infraestructura hasta el diseño organizacional. Identificamos en esta etapa fundacional una estructura muy flexible en la cual existía poca diferenciación de roles y funciones. La ausencia de un diseño organizacional definido y la baja formalización redundaron en la dependencia difusa de las actividades vinculadas a la implementación del PANES, que más tarde traería importantes consecuencias en la estructura organizacional así como en las relaciones de poder al interior del ministerio.

En ese período fundacional, las actividades se orientaron hacia la práctica, más que hacia la reflexión sobre una mejor forma de organizarse. La organización basa-

da en los distintos proyectos predominó, atendiendo a la situación de emergencia social que se percibía.

Esta baja formalización y la flexibilidad en la estructura organizativa imperantes en la etapa fundacional eran esperables, en tanto son las organizaciones con trabajos más rutinizados las que suelen presentar mayores niveles de formalización. El hecho de que se trataba de una estructura nueva imbuida en un proceso de trabajo novedoso y hasta el momento no ensayado en el país, contribuyó a que estas fuesen características centrales de la estructura organizativa inicial del ministerio. Además, nace en un momento muy particular, en el cual el Frente Amplio ganaba por primera vez las elecciones. La creación de un Ministerio de Desarrollo Social, la rápida ejecución de un Plan de Emergencia para atender las situaciones de mayor vulnerabilidad y el desarrollo de nuevas políticas sociales eran el “buque insignia” de la nueva administración. Muchos militantes se sentían comprometidos con la nueva administración y eran proclives a brindar su tiempo y conocimientos.

No obstante, ello no impidió obtener logros efectivos sino que, por el contrario, se tenía muy en claro cómo llegar y cómo trabajar con la población objetivo.

“A pesar de la poca preparación y de los escasos recursos, la ejecución del PANES resultó ser eficaz y representó una mejora en el bienestar de la población con más dificultades. En un informe enviado al Banco Mundial llamado “Las Políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay: Cerrando las Brechas de Cobertura Para Aumentar el Bienestar” se identifica que el 9% de los hogares del país y el 50% de los hogares en situación de indigencia fueron cubiertos por el mismo. La brecha de cobertura, es decir la proporción de la población objetivo que no está cubierta por el programa, se redujo de niveles cercanos al 50% en el 2007 a cifras que rondaban el 20%”. (Grafe y Oddone, 2008).

Asimismo, es una etapa en la cual las decisiones parecen estar centralizadas en la cúpula ministerial y en el apoyo técnico externo al MIDES. La escasa profesionalización y estandarización de procesos se suman a las características de la etapa fundacional del nuevo ministerio.

Todos estos elementos muy probablemente han sido y son en parte hasta el momento centrales, en tanto han posibilitado procesos fundamentales que se llevaron adelante sobre todo en el período de fundación del MIDES, tales como la articulación interinstitucional, que ya hemos repasado, la puesta en marcha del PANES, la existencia de un cuerpo de voluntarios, entre otros.

1.1.3. El componente ideológico: la mística del trabajo solidario y el voluntariado

Entendemos a la ideología como el conjunto de tradiciones y creencias de la organización que le dan cierta vida propia al esqueleto de la estructura. Las ideologías

se integran a la cultura organizacional y contribuyen a formar la identidad propia de las organizaciones. En esta sección nos centramos en los elementos que conformaron la identidad organizacional alrededor de la mística solidaria fundacional del ministerio. Esta mística de trabajo surge del apoyo recibido de un numeroso cuerpo de voluntarios que cumplió diversas tareas en el marco del PANES, a lo que se sumó la propia cooperación de “trabajo solidario” de funcionarios de diversos organismos del Estado hacia el MIDES y permeó a las otras instituciones de cooperación con el MIDES en su etapa fundacional. Estas relaciones de cooperación y compromiso social con múltiples organizaciones públicas se vinculan con las metas de solidaridad social que justificó públicamente el PANES como tarea prioritaria encomendada al MIDES.

Las organizaciones tienen un rol central en la toma de decisiones sobre las prioridades de una sociedad, lo que las convierte en agentes fundamentales del cambio social. Respecto del papel de las organizaciones en tanto agentes de cambio, Hall (1983) señala que “sin duda siempre que se organiza una agencia de gobierno para llevar a cabo un programa nuevo esa agencia se convierte, inmediatamente, en un agente de cambio social” (Hall, 1983:12). En tal sentido, el respaldo al proyecto y los valores compartidos de parte de la sociedad son elementales para que la organización pueda transformarse efectivamente en un agente de cambio.

El voluntariado es el trabajo o actividad no paga, que se realiza por voluntad propia con la intención de beneficiar a otras personas, sin mediar otro tipo de deber u obligación por lazos familiares o de amistad e implica un fuerte compromiso social. El mismo autor señala que “las personas pertenecen a organizaciones de voluntarios porque creen en las razones por las cuales existen y desearían verlas hechas realidad...” (Hall, 1983: 12).

La encuesta de opinión pública (2009)³ sobre el voluntariado y prácticas solidarias reveló que cerca del 20% de la población mayor de 14 años realiza tareas de voluntariado. La *ley de voluntariado*⁴ señala que es “uno de los instrumentos de participación de los ciudadanos en la ejecución de las políticas públicas sociales”. En la etapa fundacional del MIDES su falta hubiese generado un vacío difícil de cubrir.

No obstante, según los relatos de los informantes calificados, el papel del voluntariado en esta etapa representó una serie de riesgos y desafíos en términos de saberes técnicos involucrados y compromisos efectivos requeridos para la actividad específica de relevamiento de campo y en los plazos de implementación exigidos

3 Encuesta de opinión pública a nivel personal sobre las prácticas voluntarias realizada entre abril y mayo de 2009, en una muestra representativa de población de 1.407 hogares de localidades de más de 5.000 habitantes, realizada por ICD, OPP, MIDES, UNV, PNUD.

4 Ley de Voluntariado Social 17.885, del 4 de agosto de 2005. Consultado en <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17885&Anchor=>>.

desde el PANES. El trabajo voluntario tuvo restricciones para la asunción de algunas actividades más profesionales y para el cumplimiento de la demanda de tiempo que exigía la tarea. En la etapa inicial del PANES, una de las principales dificultades del sostenimiento del grupo de voluntarios en las tareas de identificación y selección de hogares beneficiarios consistió en la naturaleza desgastante y pérdida de motivación del propio trabajo de campo, así como en la entrada en contacto con la realidad extrema de los entrevistados.

El trabajador voluntario, en general, tiene un fuerte compromiso con las causas que lo convocan, pero no necesariamente tiene la disciplina y el conocimiento requeridos para etapas posteriores de trabajo.

A ello se va a sumar el decaimiento de la mística y del compromiso social inicial fundacional del PANES, dando paso a un proceso de institucionalización del MIDES, marcado por la creciente racionalidad y competencias de autoridad y poder en la distribución de funciones y tareas dentro de la estructura del ministerio.

1.1.4. Primeros pasos hacia la tecnificación y organización profesional del trabajo

El desgaste del sistema de voluntariado y los nuevos requerimientos sobre la calidad del trabajo derivaron en cambios organizacionales. La complejidad en el manejo de bases de datos derivó en la necesidad de mayores controles durante el proceso de crítica de los formularios y verificación de la información, e implicó necesidades crecientes de división del trabajo, tecnificación y organización profesional de las tareas de relevamiento.

La profesionalización y protocolización de la gestión fue permeando y sustituyendo las modalidades de trabajo que signaron las etapas iniciales del Plan de Emergencia en los dos primeros años de trabajo. La organización de las tareas de campo en forma centralizada y estandarizada requería progresivamente una mirada más calificada y profesional en cada etapa del proceso, dando lugar a equipos de trabajo que combinan división y especialización de tareas, experiencia y conocimiento técnico.

El diseño de campo resultante combinó una dirección y *staff* técnico básico para la organización de las tareas con un reclutamiento de personal calificado seleccionado entre estudiantes avanzados del área social y profesionales recién egresados de la UdelaR, así como becarios de CETP-UTU para las tareas de relevamiento, digitación y crítica de información del PANES.

El diseño *ad hoc* del trabajo, dominado por la lógica de la urgencia por obtener resultados iniciales, optó por una flexibilidad en los criterios de ingreso e inclusión progresiva e incremental de hogares beneficiarios superando la cobertura original-

mente prevista, lo que redefinió parcialmente las metas de las tareas de campo mediante un nuevo ciclo de re-visitas a hogares entre 2006 y 2007.

“A comienzos de 2006, ya se vislumbraba que la cobertura del plan iba a ser superior a lo previsto, en parte por razones justificadas, vinculadas a que efectivamente la población que debía ser atendida por un plan de emergencia era superior a la prevista, y en parte por razones no justificadas vinculadas a que en algunas zonas del país seguía apareciendo ‘población objetivo’ superando en varias veces la población originalmente prevista. Esta realidad motivó un estudio profundo de la base de datos del PANES y nuevos estudios sobre la realidad socioeconómica realizados en colaboración con el IECON para determinar las acciones a tomar. De dichos estudios surgió la necesidad de realizar una gran cantidad de visitas de inspección que se inscribieron en lo que se llamó ‘etapa de revisitas’” (Labat, en Amarante y Vigorito, 2012:70).

Pero también se modificaron los tipos de vínculos entre el MIDES y la universidad, pasando de la impronta inicial del PANES dominada por la lógica de la urgencia en una articulación interinstitucional estrecha entre equipos técnicos y en los procesos de trabajo para la resolución de problemas concretos e inmediatos de la implementación del plan, hacia una etapa de “afianzamiento de ese vínculo interinstitucional y normalización de los intercambios” entre instituciones (Midaglia, en Amarante y Vigorito, 2011:88), de diferenciación entre responsables de políticas y de producción de conocimientos, con demandas de cooperación y apoyo técnico externo para el diseño de políticas sociales de largo plazo, a partir de la formulación del Plan de Equidad. Cooperaciones e intercambios de conocimientos y políticas que fueron posibles debido al capital social y de confianza interinstitucional forjados en dicho período (Rius, en Amarante y Vigorito, 2011:110).

A partir de dichos procesos de cambio se fue gestando la necesidad de organizar una unidad especializada en las tareas de identificación y selección de los hogares, con mecanismos de selección de personal y una organización del trabajo propia que fue la Unidad de Seguimiento de Programas sociales.

1.2. Período de institucionalización de la USP

El *período de institucionalización* refiere al proceso por el cual se le confiere carácter institucional a la Unidad de Seguimiento de Programas en la estructura organizativa del ministerio a partir de mediados del 2007.

La estructura organizacional desempeña tres funciones básicas:

- i. la producción de resultados y el cumplimiento de los objetivos organizacionales;

- ii. la minimización o regulación de la influencia de las diferencias individuales sobre la organización;
- iii. el ejercicio del poder, en tanto las estructuras son el medio en el cual se ejerce el poder, en el cual se toman decisiones y en el cual se llevan a cabo las actividades de la organización.

Toda relación social involucra poder, y las pugnas y conflictos inter-organizacionales por la distribución de ese poder pueden resultar cruciales para el diseño organizacional. Las decisiones suelen estar fuertemente influidas por factores organizacionales así como por el grado de poder de los individuos que las tomen.

No es sino hasta el año 2008 que se crea la Unidad de Seguimiento de Programas –por rendición de cuentas–, situándose bajo la órbita del ejecutivo ministerial y dependiendo directamente de la subsecretaría. Esta etapa se caracteriza por una menor dependencia externa pero continúa predominando la flexibilidad característica del período fundacional. Si bien ya en las etapas finales del PANES había comenzado a ganar terreno la racionalidad técnica en los procesos de trabajo, el hecho de que la Unidad de Seguimiento dependiese en este momento de la Subsecretaría del ministerio –no formalmente pero sí “en los hechos”– pone en evidencia un predominio de la racionalidad política y el control en cuanto a la toma de decisiones vinculadas al otorgamiento de las prestaciones sociales.

Una de las fuentes de conflicto en una organización consiste en la existencia de unidades con funciones similares en su interior. Como se mencionó, la dependencia de los procesos de relevamiento en la etapa fundacional del ministerio fue difusa, vinculándose en parte con la Dirección Nacional de Coordinación Territorial, en parte con la DINEM. Es así que podemos inferir acerca de la existencia de conflictos (latentes o manifiestos) de competencias en este sentido entre la DNCT y la DINEM. A ello se le habrían sumado conflictos vinculados al orden de lo estrictamente político-partidario. Parece ser que estos conflictos estuvieron en la base de la decisión de la cúpula ministerial de situar a la USP en dependencia directa de la Subsecretaría.

Es en este momento cuando se empiezan a pedir rubros directamente para la Unidad de Seguimiento de Programas. En este nuevo marco institucional, la Unidad fue creciendo; la nueva estructura incluía una jefatura general, un asesor técnico principal y un equipo técnico (conformado por un geógrafo y un estadístico, entre otros). El personal de Mesa de Entrada –supervisores y asistentes de campo– no quedó incluido formalmente en esta estructura, siendo contratable año a año. El equipo encargado del seguimiento de los programas se conformaba por una asesora técnica, un Jefe de Campo, una Mesa de Entrada y un equipo de supervisores, críticos, digitadores y asistentes de campo. Se había creado también un equipo para Casos Especiales. Este equipo “bombero” cumplía una función “más allá de todo lo social”, esto es, daba cauce a aquellas situaciones encontradas en los relevamientos

que debían tramitarse por otras vías, como por ejemplo, la judicial. En esta etapa también se incorpora el programa Asistencia a la Vejez.

En el nuevo período de gobierno del Frente Amplio, bajo la segunda administración del MIDES, la USP se divide, quedando la parte operativa –relevamiento– en la órbita de la cúpula ministerial y situándose lo estrictamente técnico en la órbita de la DINEM. Así pues, se produce un período de transición e incertidumbre organizacional, con posturas distintas dentro del MIDES, entre los que vinculaban funcionalmente la USP con la DINEM (durante la *fase 0*), y los que consideraban pertinente su dependencia directa de la cúpula ministerial.

Las tensiones entre las disputas de poder internas y la reorganización de unidad y funciones dentro de la estructura organizativa del MIDES se vincularon además con el papel asignado a lo técnico y a lo político. Mientras que para algunos de los actores en ese momento el papel político de la Unidad había sido relegado, dándose paso a la primacía de la toma de decisiones de hogares beneficiarios en base a criterios técnicos, para otros cabría incorporar criterios extra técnicos y políticos en el trabajo de la Unidad.

Finalmente, la etapa transicional se culminó con el cambio de autoridades en el ministerio (específicamente con la tercera administración del ministerio), momento en que el trabajo de campo de la USP pasa a depender de la DINEM. El traslado hacia la DINEM va a desencadenar un nuevo impulso a la organización más especializada de la división del trabajo y reforzar los elementos técnicos en el seguimiento de los criterios de selección y monitoreo de los hogares beneficiarios.

1.3. La historia reciente: desarrollo y consolidación de la USP en la estructura MIDES

A partir del 2011, la USP atraviesa un proceso de cambios organizacionales, funcionales y de competencias que, si bien no es ajeno a la realidad del MIDES, tiene sus especificidades.

Es probablemente la Unidad que más se profesionalizó y tecnificó y también una de las unidades que mayor cantidad de personal demanda. Desde agosto de 2011, coincidiendo con el relevo de autoridades ministeriales, la USP pasó a nuclear las actividades profesionales ligadas a la generación, procesamiento y análisis de bases de datos con las actividades de relevamiento. Mientras para algunos de los actores consultados esto significó la unificación de la Unidad por primera vez en la órbita de la DINEM, para otros era el regreso de un conjunto de responsabilidades y competencias a dicha dirección.

A partir de 2011 la USP estuvo signada por la necesidad e interés de mejorar los resultados cuantitativos y cualitativos en las actividades de relevamiento. En ese

sentido, son objetivos prioritarios el perfeccionamiento y la estandarización de los instrumentos como medios para mejorar la focalización de hogares en contexto de vulnerabilidad plausibles de ingresar a algunos de los programas sociales vigentes. La USP se posiciona de esta manera como un área altamente especializada en un conjunto de actividades muy específicas y respecto a las cuales no existen importantes antecedentes en otras instituciones del Estado, con capacidades técnicas y cuadros profesionales especializados propios.

Cabe señalar que estos procesos de cambios y redefiniciones de la USP se dieron en un contexto en el que se registran los menores niveles de pobreza e indigencia desde que se realizan mediciones en el país.⁵ Por otra parte, confluyen en la Unidad el seguimiento de diversos programas sociales de menor cobertura que se suman a los ya tradicionales, como Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social.

Para ello, se ha llevado a cabo una serie de acciones que implicaron:

- i. Redefinición de competencias con los consiguientes cambios en las áreas de trabajo y articulación entre las mismas.
- ii. Cambios en la estructura organizativa, estableciendo en forma clara las jerarquías.
- iii. Incorporación creciente de tecnología, como ser los dispositivos de captura electrónica de datos y desarrollo de *software* para la gestión y en especial el desarrollo de aplicaciones para la georreferenciación.
- iv. Revisión, innovación y estandarización de instrumentos de trabajo, como ser manuales de procedimientos, pautas y planillas para el ingreso, control y verificación de los datos.
- v. Protocolización de las actividades de relevamiento y control de calidad.

Los cambios de tiempos de desarrollo social transformaron las perspectivas y prioridades del ministerio.

Esto también se vincula a otros aspectos que tienen que ver con el entorno, demandas internas de flexibilidad relacionadas a la incorporación de nuevos relevamientos para otros programas que no eran los clásicos de la Unidad, como UCC (Uruguay Crece Contigo), Jóvenes en Red, Cercanías, etc., y en relación a los clásicos como Tarjeta (Tarjeta Uruguay Social) y AFAM (Asignaciones Familiares Plan de Equidad). Con la progresiva disminución de la pobreza se reorienta la atención a los núcleos más “duros” de los sectores sociales en situación de pobreza y hacia aspectos específicos de la vulnerabilidad y exclusión social, lo que implica necesariamente la sofisticación de los instrumentos de focalización y selección de destinatarios.⁶

5 Línea de pobreza por el método del ingreso. CEPAL e INE.

6 Ministro Olesker en ocasión de la presentación del libro *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes*

De esta manera, desde un origen de actividades de relevamiento de hogares marcado por la tónica de la emergencia, se crea la USP que progresivamente se fue formalizando dentro de la estructura organizativa del ministerio. En este proceso, la racionalidad técnica gana un lugar de creciente importancia en la forma de selección de hogares destinatarios de las políticas. A partir de 2011 se intensifica la especialización de técnicos y funciones de la Unidad, con el objetivo de adaptarse a una realidad que ha cambiado. Finalmente, en el año 2013 la USP cambia su nominación a División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo, en la cual se centrarán los capítulos que siguen.

2. Evolución de la estructura y aspectos formales⁷

En este capítulo se realizará una breve mención a la evolución de la estructura organizativa de la USP en el contexto del MIDES y a diversos aspectos formales que afectan su funcionamiento.

2.1. La USP en el contexto del MIDES: surgimiento y evolución

El MIDES nace por la Ley 17.866, el 21 de marzo de 2005, bajo Declaración de Urgencia. En su nacimiento y gestación el sentimiento de emergencia, de urgencia social, marcó la institucionalidad.

Más que una estructura organizacional tradicional, con unidades administrativas claramente delimitadas, el MIDES conformó un núcleo de proyectos y programas al influjo de las necesidades del momento, con un alto grado de dinamismo y grandes necesidades de articulación. Asimismo, nace como un organismo de articulación y coordinación entre diferentes actores sociales.

A través de la Ley 17.869 se crea el PANES, en mayo de 2005, y en el mes de julio de ese año se crea el Gabinete Social integrado por los siguientes ministerios: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el MIDES.

El 26 de agosto del 2005, en el decreto 260/005, se establece la separación del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) de sus lugares de origen, y se decreta su incorporación al MIDES.

El 19 de diciembre del 2005 se vota la Ley 17.930 de Presupuesto Nacional para el quinquenio 2005-2009, para el cual el ministerio presentó su primer presupuesto, elaborado desde cero con la colaboración de la OPP. El ministerio cuenta, además, con diversas ayudas internacionales y con algunos mecanismos de excepción que lo habilitan, por ejemplo, a tener hasta 115 pases en comisión, a excepción de los demás Ministerios, de acuerdo al artículo 67 de la Ley 17.556: "Los Ministros de Estado no podrán tener más de diez funcionarios en comisión simultáneamente. Los

⁷ Este capítulo contó con la colaboración de Cecilia Arrarte, del Departamento de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UdelaR.

Subsecretarios de Estado no podrán tener más de cinco funcionarios en comisión cada uno”.

El 22 de agosto del 2006, cumpliendo con la ley de creación, se decreta la estructura organizativa del MIDES, con la definición de los cometidos y estructuras internas de las direcciones. El 27 de octubre del 2006 se decreta como contratos de función pública, a partir del primero de enero de 2007, a 36 personas que venían trabajando en el MIDES como dependientes de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El organigrama inicial del MIDES, establecido con fecha agosto 2006, establecía una estructura organizativa con ocho unidades dependientes directamente del ministro. Este organigrama se presenta en la próxima página y, como puede apreciarse, la USP no está incluida en la nueva institucionalidad creada, ya que la Ley, en su artículo 13, se limita a detallar las Direcciones Generales, sin mencionar órganos de menor nivel jerárquico. En ese momento, algunas de las actividades que posteriormente desarrollaría la USP formalmente estaban asignadas a la División Monitoreo, como se puede apreciar en el siguiente Decreto:

- “Construir, acompañar y supervisar un sistema de monitoreo progresivo, descentralizado y participativo de los programas sociales públicos.
- Realizar el seguimiento de las contraprestaciones del PANES, el control de su focalización y monitorear la ejecución de sus componentes.
- Generar procedimientos de seguimiento institucional de la ejecución de programas sociales públicos tanto a nivel económico como de la implementación de sus principales acciones sociales.
- Desarrollar programas de acercamiento sistemático a la aplicación de las políticas sociales, en particular del PANES, a través de la percepción de los protagonistas de las mismas y de la sociedad en su conjunto.
- Identificar problemas, irregularidades y dificultades en la implementación de Programas Sociales.
- Producir, organizar y difundir información acerca de la implementación de Programas Sociales.
- Producir, organizar y difundir estudios e investigaciones sobre los datos resultantes del monitoreo”. (Decreto 286/06, p. 14 y sgtes.)

El diseño inicial del MIDES responde a las necesidades del momento y se centra en detectar a los potenciales beneficiarios del Plan de Emergencia.

En los inicios del MIDES, tal como se explicó anteriormente en el Capítulo 1, la puesta en marcha del PANES era el elemento crítico a considerar. Resulta natu-

ral que la función de seguimiento no sea prevista en su origen con la fuerza que se plantea después.

A continuación se presenta el Organigrama del ministerio estipulado en el decreto de creación del mismo y el detalle de todas sus Direcciones.

Figura 1.

Organigrama MIDES Decreto 286/006



Figura 2.

Organigrama MIDES Dec. 286/006
Dirección General de Secretaría

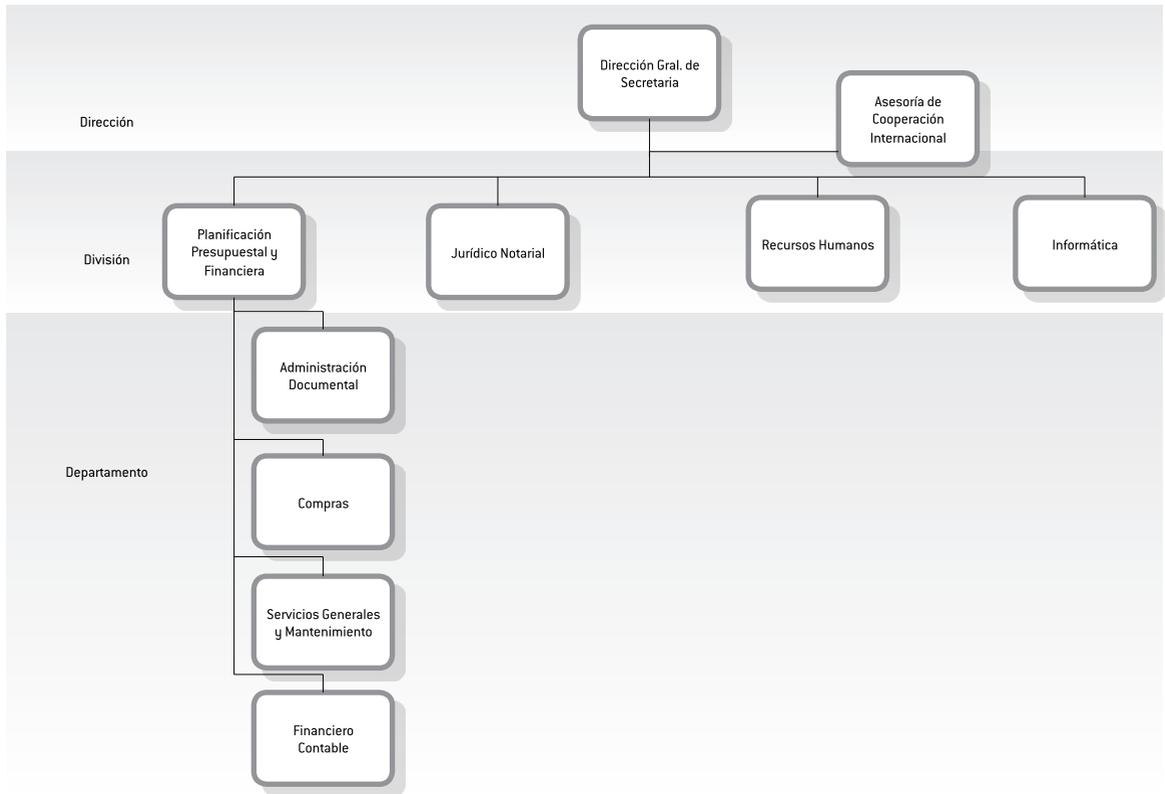


Figura 3.

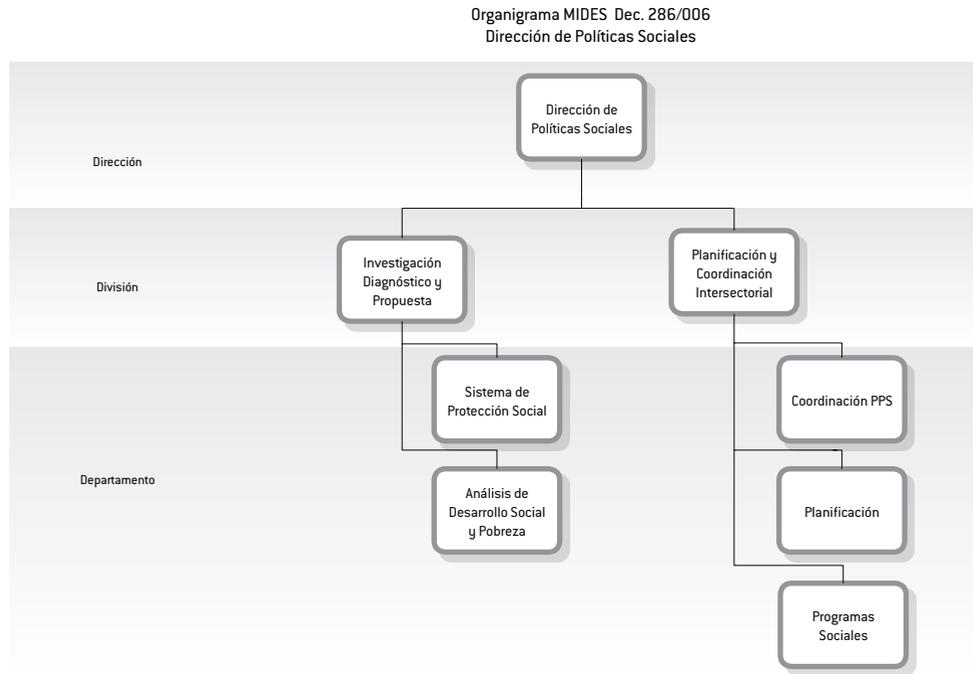


Figura 4.

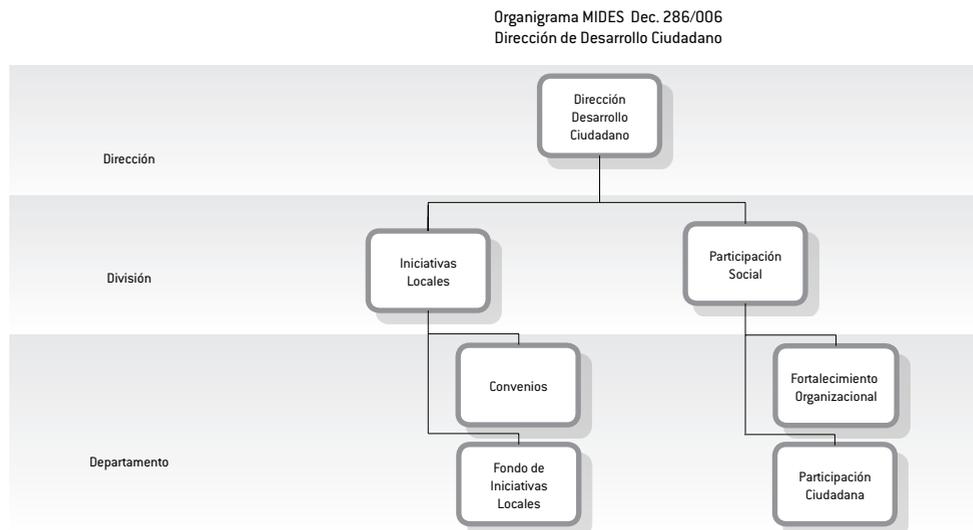


Figura 5.

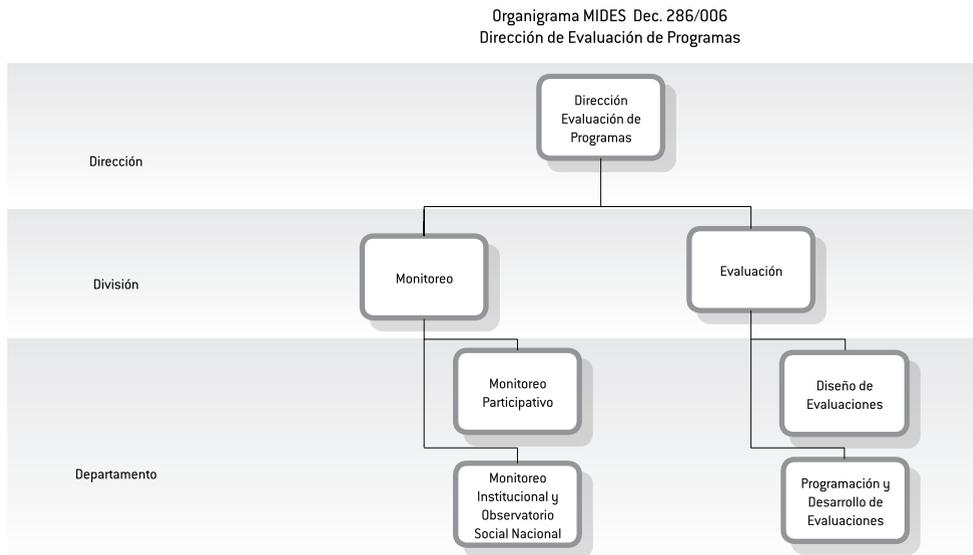


Figura 6.

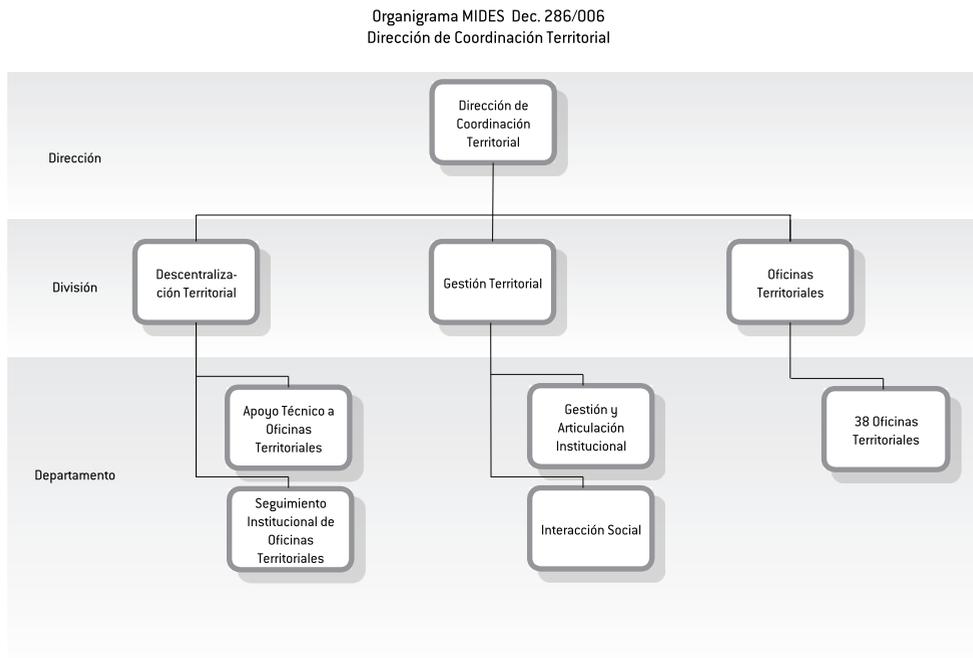


Figura 7.

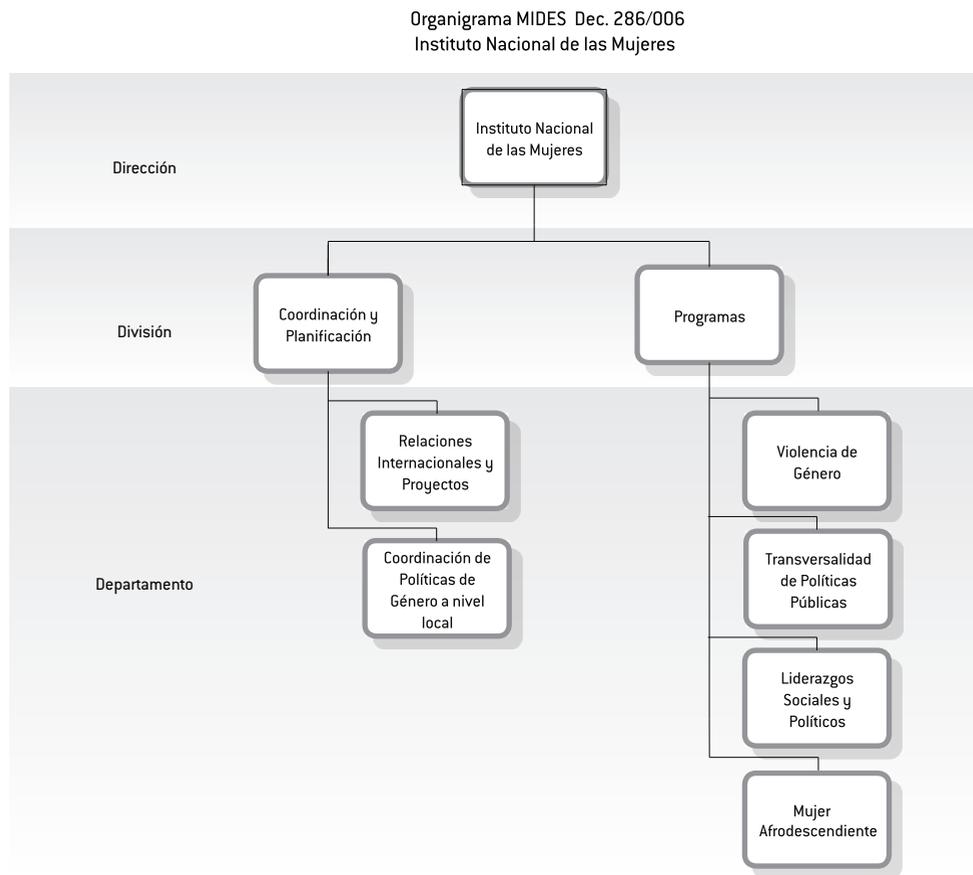
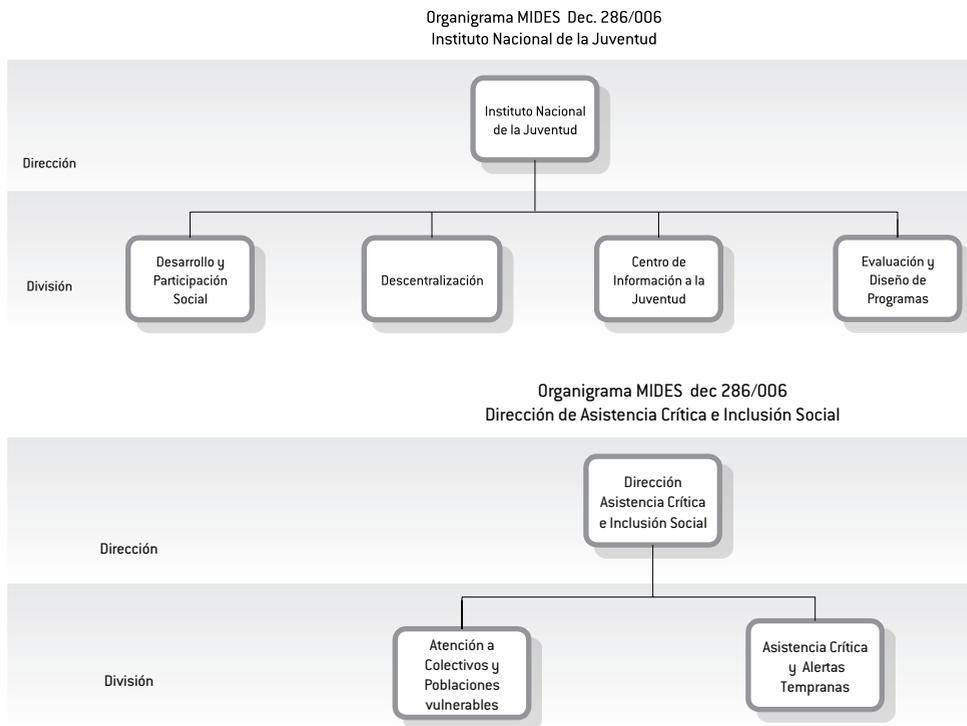


Figura 8.



Es recién después de la experiencia del PANES que se produce el primer impulso a la formalización de la estructura del MIDES, que según Grafe y Oddone (2008) se aprueba hacia octubre de 2007. Aquí la USP aparece como una unidad emergente, en tanto respuesta a una necesidad funcional y de decisiones estratégicas, dependiendo en forma directa de la cúpula ministerial.

Pero al mismo tiempo, las unidades y órganos de estructura se configuran a partir de la impronta de la matriz organizativa original y su relación dinámica con el entorno en que se mueven. En el trabajo diagnóstico sobre el MIDES, Grafe y Oddone (2008) ya adelantaban:

“Las carencias identificadas es posible que hayan tenido en contrapartida una elevada flexibilidad y capacidad de adaptación de las intervenciones del MIDES. Sin embargo, es muy probable que ello tenga también consecuencias negativas sobre la eficiencia. Así, varias de las personas entrevistadas señalaron que no existe una adecuada articulación entre el diseño de las políticas y la asignación presupuestal correspondiente. Además, la obtención de resultados bajo una gestión escasamente

formalizada y profesionalizada ha sido posible gracias al entusiasmo y compromiso de las jerarquías del Ministerio, algo que difícilmente pueda sostenerse con igual intensidad una vez que la fuerza fundacional haya quedado atrás”. (Grafe y Oddone, 2008:15).

Para Schvarstein (1998:54) el proceso de organizar consiste en un “intento de especificación total de una serie de variables”. Esta especificación no puede ser nunca completa, por distintas razones.

El proceso de diseño resulta asimismo en una resolución continua de contradicciones. Se diseña o rediseña una organización cuando se percibe una situación insatisfactoria, una contradicción entre variables clave. Esto se verificó en el caso del MIDES.

La Memoria del año 2007⁸ señala que, en dicho año, se culmina el PANES y comienza un proceso de institucionalización y regularización administrativa. Se aprueba la estructura de cargos y tiene lugar una primera regulación de cargos. Para ese momento trabajan en el ministerio 650 personas, de las cuales son presupuestadas propiamente dichas solamente 74. La estructura organizativa se modifica por el Decreto 52/07, cambiando la organización interna de la Dirección General de Secretaría.

Figura 9. Organigrama Formal del MIDES año 2007



Fuente: Grafe y Oddone (2008).

8 Fuente: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4321/1/m_desarrollo_2007.pdf>, consulta Diciembre 2012.

Para el año 2008, el MIDES se reestructura para resolver las tensiones creadas tras el fin del PANES. En el año 2008⁹ se plantean dos ejes básicos: la institucionalización del MIDES a nivel nacional sin pérdida de su flexibilidad de gestión en función de los objetivos planteados y el desarrollo de una *cultura MIDES* de gestión a partir de su propia historia, con el predominio de valores de solidaridad y cooperación.

Esto marca el reconocimiento, por parte de la propia institución, de dos tensiones críticas que se mantienen hasta ahora. Una de dichas tensiones es entre la flexibilidad y la institucionalización, otra, es el reconocimiento de características culturales y de diseño organizacional propias que la diferencian del resto del Estado.

Un estudio realizado en ese año (Hobbins, Jaureguiberry y Michelena, 2008) plantea otras tensiones adicionales, en el sentido de urgencia que derivó en la creación de estructuras y procesos desde lo empírico, con centro en el corto plazo.

En ese año, además, se redefinió la estructura, al ser evidente que la estructura aprobada en 2006 no respondía a la estructura real, en particular, unidades como tesorería, liquidación de haberes, unidad de cooperativas sociales, unidad de seguimiento, división de planificación y presupuesto, asesoría de asuntos internacionales, área de capacitación, INFOCOM, área de arquitectura no estaban previstas en el decreto 286/06.

La gestión de la “cultura MIDES”, de acuerdo a lo que plantea la Memoria, se realiza a través de la puesta en presencia permanente del destinatario de cada proyecto en todos los actos de gestión y de la creación de espacios transversales donde se conjugan áreas de DIGESE con cada una de las demás Direcciones Nacionales.

La gestión está marcada por un diseño orientado al logro de metas de proyectos y programas adaptados a contextos de alta incertidumbre.

En este año se instala la Unidad Repertorio de Políticas Sociales, dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Sociales y de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Se continuó trabajando en colaboración con el Equipo del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR.

Una vez culminado el PANES, surge la necesidad de contar con una unidad vinculada específicamente al monitoreo de la población de riesgo. La importancia de la actividad se visualiza en su ubicación, directamente dependiente de la cúspide organizativa. De alguna forma esta ubicación responde a mantener, junto a la especialización técnica emergente, la decisión política e ideológica que da nacimiento al propio ministerio.

9 Fuente: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4324/1/mides_2008.pdf, Memoria Institucional año 2008, consultada en Diciembre 2012>.

Al culminar el PANES, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo toma como objetivos el “monitoreo y evaluación de las políticas sociales llevadas adelante por el Estado en materia de desarrollo social, la generación de un Sistema de Información para la carga, organización, comunicación y consulta de datos de los Programas del MIDES; en particular sus beneficiarios y organizaciones y el desarrollo conceptual y cálculo empírico de indicadores específicos para dar cuenta de la situación y evolución del bienestar de la población (directa y/o indirectamente) y efectos de las políticas sociales”;¹⁰ así como la generación de insumos que informen de la toma de decisiones técnicas y políticas por parte de los responsables de los distintos programas.

La Unidad de Seguimiento de Programas fue creada a partir de la Rendición de Cuentas de agosto de 2008,¹¹ dependiente de la Subsecretaría del MIDES, con los objetivos de:

- Realizar trabajo de campo necesario para el seguimiento y la implementación de programas del Ministerio de Desarrollo Social.
- Colaborar en la construcción, recolección y procesamiento de información para la evaluación de programas.
- Efectuar estudios de la realidad socioeconómica de interés para la elaboración de políticas sociales.

Sus orígenes están vinculados a la División de Evaluación y Monitoreo (procesamiento y análisis de datos) y a la Dirección Nacional de Coordinación Territorial (relevamiento).

La Unidad de Seguimiento de Programas tiene entre sus principales funciones la coordinación y seguimiento de visitas a hogares aspirantes a ser integrados en los diferentes programas del MIDES (AFAM PE, Tarjeta Alimentaria, Asistencia a la Vejez, Uruguay Trabaja, Uruguay Integra, entre otros) de todo el país, contribuyendo a la evaluación y monitoreo de los mismos.

Está conformada por una Dirección Operativa y una Dirección Técnica que receptionan las demandas de los diferentes programas, llevando adelante la coordinación y planificación del trabajo.

Al momento de su creación la Unidad se divide en cuatro equipos de trabajo, contando cada uno de ellos con un área de supervisión:

10 Fuente: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4324/1/mides_2008.pdf>, consulta diciembre 2012, p. 20.

11 Ley 18.362 en su artículo 399.

- Equipo Técnico: integrado por sociólogos, economistas y geógrafo, que elaboran muestras en función a los requerimientos de los distintos programas del MIDES.
- Equipo de Procesamiento y Sistematización de Datos: formado por profesionales de Ciencias Sociales y Psicología, a cargo de la coordinación, el registro y procesamiento de las visitas de todos los programas.
- Mapeo: cuya función consiste en la localización de los hogares a visitar por la Unidad en una carta georreferenciada.
- Equipo de Campo: integrado por profesionales de Ciencias Sociales y Psicólogos, encargados del trabajo de campo.

En esta Unidad se da respuesta también a las demandas de otros organismos del Estado (IMM, Presidencia, MVOTMA, INAU, juzgados, centros educativos, entre otros).

En este período se inició el desarrollo de la base de datos de Asignaciones Familiares y el proceso de una gran base de hogares y personas de programas sociales que suplirá en parte al SIAS mientras este no exista, en emprendimiento en conjunto con la DINEM.

También en este período se instalaron las capacidades tecnológicas en mapeo para la georreferenciación del trabajo de campo, se diseñó el sistema de seguimiento de formularios “Q-flow”¹² para la detección de problemas, medición del trabajo y evaluación del mismo.

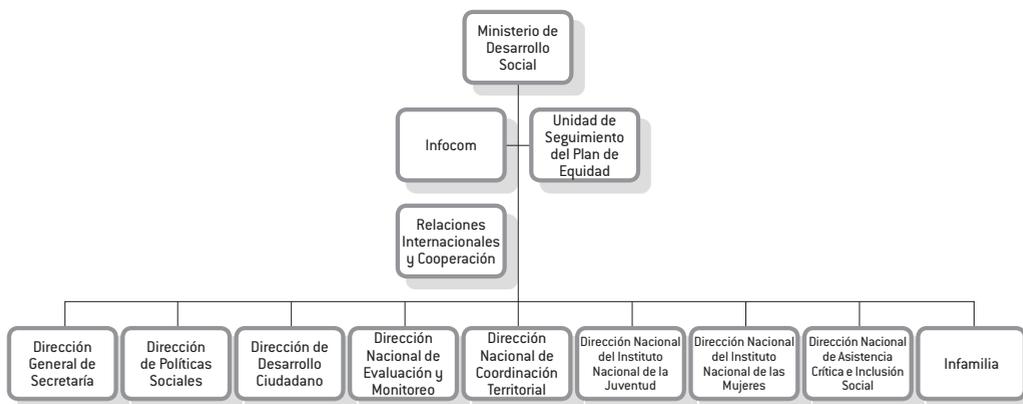
La Dirección Operativa tenía a su cargo la logística de las visitas y su posterior sistematización, que emana de las mismas, así como el diseño de un proceso adecuado para estas.

La Unidad de Seguimiento resuelve la incorporación o no de los potenciales beneficiarios a los distintos programas.

Grafe y Oddone (2008), en el estudio mencionado previamente plantean el organigrama que se presenta en la página siguiente.

12 Q-flow es una “suite para la automatización de procesos empresariales”. Como tal, es una herramienta para facilitar la automatización de procesos. Es asimismo un sistema de seguimiento de expedientes, que permite el ingreso en línea de la documentación y su seguimiento. Al permitir el ingreso en línea ahorra pasos en el proceso y, a su vez, disminuye la tasa de error. Convierte los datos en forma automática en formatos manejables para la generación de información y permite acceder a otras bases de datos. A su vez, direcciona el flujo de información y documentos, permitiendo la generación de estadísticas de proceso. Para mayor detalle, ver anexo.

Figura 10. Organigrama ajustado 2008 propuesto por el propio MIDES en la reestructura post PANES¹³



Fuente: Grafe y Odonne (2008), p. 7.

La Memoria del año 2009,¹⁴ año electoral, establece el rol del MIDES como articulador de políticas sociales en tres niveles: “La toma de decisiones políticas, la construcción intersectorial de programas tanto en la fase de diseño, como de ejecución y monitoreo y evaluación y en el del territorio, al momento que se ponía en funcionamiento la Ley de Descentralización y se elegían por primera vez alcaldes” (Memoria 2009, p. 3).

Se mantuvieron los dos ejes definidos en el 2008, trabajando en la tensión entre la creación institucional en tanto tal y la preservación de la cultura “nacida en el mito fundacional, desde la que se procura una mirada a la complejidad de los fenómenos y crítica de la realidad, desarrollando en ella los valores de solidaridad, cooperación y respeto” (Memoria 2009, p. 5).

“Por primera vez se logra con un margen mínimo de error un listado completo, discriminado por Dirección, de quienes prestan servicios al ministerio, ya sea como funcionarios contratados o presupuestados, como becarios o pasantes, como contratos de servicio, como contratos a través de diferentes organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro (OSC), como pases en comisión, como becario/as de la UdelaR, como voluntario/as, como contratos PNUD, como contratos FOCEM, a través de contratos a Cooperativas Sociales. Según el mismo, hay 905 personas

13 Aquí aparece la USP por primera vez en el organigrama.

14 Fuente: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6891/1/memoria_anual_mides_2009.pdf>, Memoria Institucional año 2009, consulta realizada en diciembre 2012.

prestando servicios en el MIDES, de las cuales solamente 311 lo hacen en calidad de funcionario/as del inciso” (Memoria 2009, p. 6).

Con referencia a la DINEM, la División Evaluación tiene como cometido básico identificar fortalezas y debilidades de los diversos programas. En dicho año la División consolidó su rol en la construcción de instrumentos de evaluación de diversos programas, tanto específicos del MIDES como de otros agentes sociales.

Se desarrollaron herramientas conceptuales para el análisis de los resultados de los programas y políticas sociales.

La División Monitoreo procura lograr un sistema integrado de monitoreo de las políticas sociales y el bienestar social del Uruguay. En 2009 se trabajó en el *Observatorio Social de Programas e Indicadores*, se elaboró en conjunto con OPP el *Reporte Social Uruguay*, publicación que contiene información actualizada y series de datos para los principales indicadores de desarrollo social del país, se participó del Sistema de Información Integrado del MIDES, en su concepción inicial y en el Sistema Integrado de Información para el Área Social.

En el año 2009, la USP continúa formalmente ligada a la cúpula del ministerio pero dependiendo directamente de la Subsecretaría, como puede apreciarse en el Organigrama de la página siguiente.

A partir del año 2010, con el cambio de gobierno, se procura reafirmar el rol del MIDES como articulador de las políticas sociales. Este rol lo ubica como coordinador de múltiples instituciones, interactuando con ellas. En ese rol, dos aspectos se consideraron críticos: el fortalecimiento institucional de los instrumentos de gestión en el territorio y el fortalecimiento de los sistemas de información y evaluación.

A través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo se realizó la “evaluación, seguimiento y monitoreo de los programas del ministerio. Se promovió además el estudio de la sostenibilidad y la trayectoria de poblaciones vulnerables, al tiempo que se enfatizó el enfoque territorial y descentralizador, y la georreferenciación de las capacidades públicas”.¹⁵

En este contexto, la gestión de la Unidad de Seguimiento de Programas es relevante al continuar con una de las bases mismas de la creación del MIDES: la identificación de la población vulnerable. En el entendido de que uno de los componentes de la vulnerabilidad es la falta de capacidades para gestionar todo el sistema de apoyo, el MIDES en su rol de articulador de políticas y coordinador de instituciones sale al encuentro de esta población. La Unidad de Seguimiento de Programas en este año realizó el seguimiento y visita de hogares en el marco de los programas Tarjeta Uruguay Social, nuevas Asignaciones Familiares y Asistencia a la Vejez del Plan de

15 Memoria 2010, disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/12110/1/memoria_mides_2010.pdf, consulta diciembre 2012.

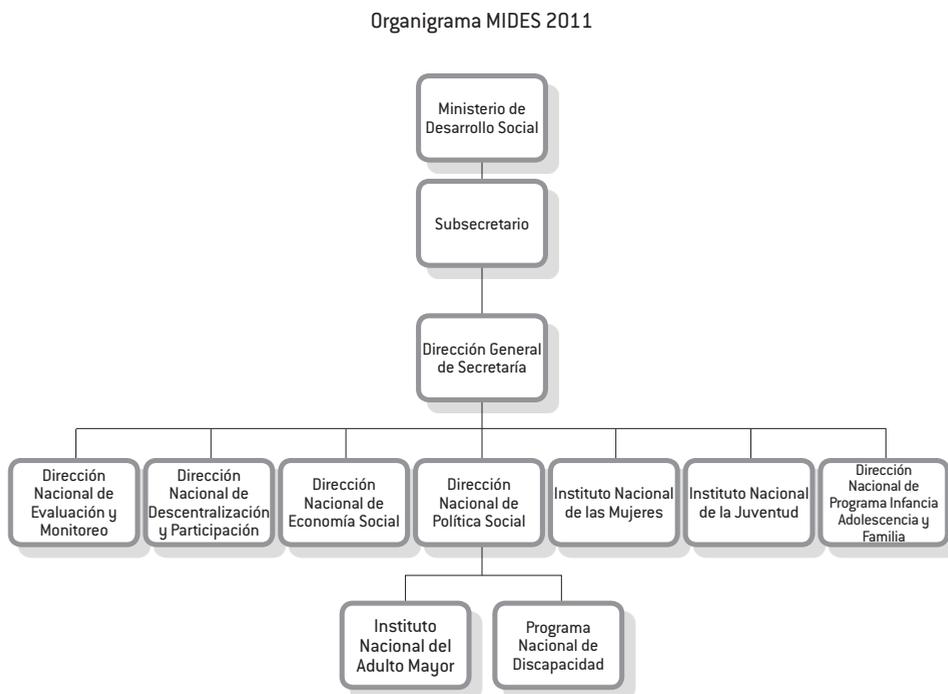
Equidad, así como la identificación de beneficiarios para el Plan Juntos de atención a la emergencia sociohabitacional.

El Informe de Transición de Gobierno 2009/2010 elaborado por la Presidencia de la República plantea claramente que, hasta 2008, el objetivo del MIDES era el diseño y ejecución del PANES; a partir de 2008 y del Plan de Equidad, el objetivo se centra en asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos a todos los habitantes del territorio nacional que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

En este informe se marca como un objetivo específico del MIDES la generación de un sistema de seguimiento y evaluación de los programas sociales con un único registro de beneficiarios.

Es recién en la etapa de transición ministerial del año 2011 y posterior propuesta de reestructura del MIDES en 2012 cuando se consolida la vinculación de la USP con la DINEM.

Figura 11.



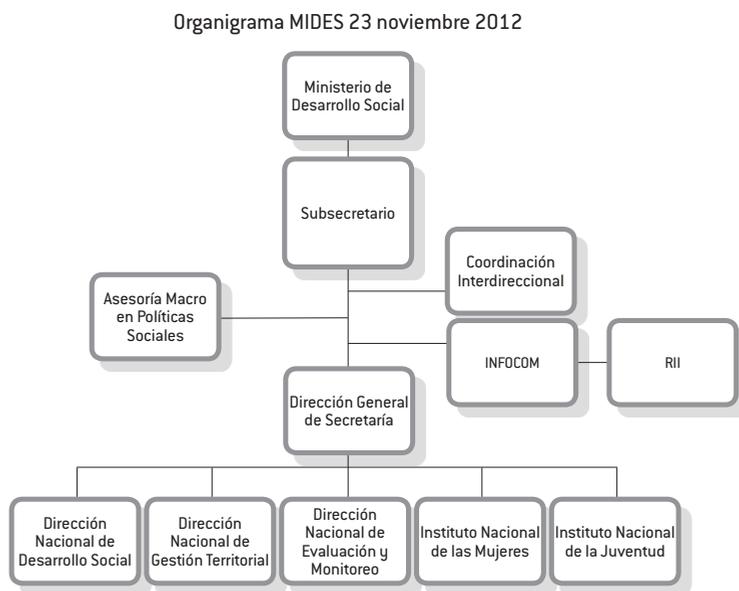
Fuente: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14402/3/innova.front/organigrama_general_del_mides_periodo_2011-2012.

La estructura del MIDES que rige con fecha 23 de noviembre de 2012 es producto de una reestructura cuyos objetivos son:

- Regularización de contratos de funcionarios y mayor equidad salarial.
- Articulación de programas y seguimiento de trayectoria de los funcionarios.
- Unidad programática y de gestión en el territorio.
- Fortalecimiento de DIGESE transfiriéndole sus funciones específicas.
- Rigurosidad técnica en el trabajo de campo y seguimiento de la información.

La estructura de primer nivel queda conformada con cuatro unidades de carácter asesor, la Dirección General de Secretaría y cinco Direcciones Nacionales que dependen de esta: Dirección Nacional de Desarrollo Social, DINEM, Dirección Nacional de Gestión Territorial, INJU e INMUJERES.

Figura 12.



Fuente: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20883/3/innova.front/organigrama-general-del-mides-periodo-2012---2013>>.

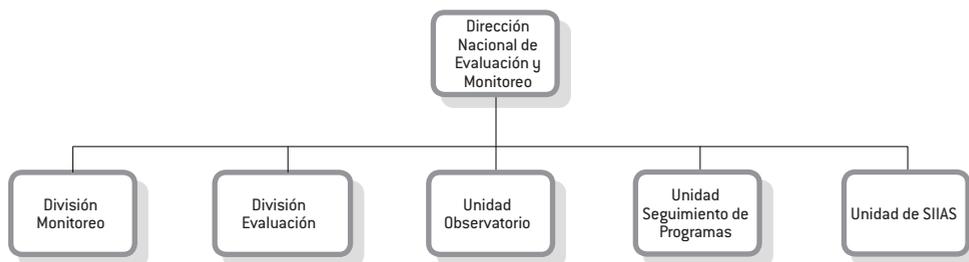
El nuevo impulso de racionalización y formalización de la estructura del ministerio procura simplificar la organización del MIDES, reduciendo de siete a cinco las

direcciones nacionales y concentrando más atribuciones en la Dirección General de Secretaría y el equipo de gestión directamente vinculado al ministro.

La cúpula ministerial concentrará las funciones más directamente vinculadas a la gestión y planeamiento del ministerio, delegando el control de seguimiento y evaluación (entre los que estaba la USP) a la dirección respectiva (DINEM).

La estructura organizativa queda así determinada de la siguiente forma:

Figura 13.

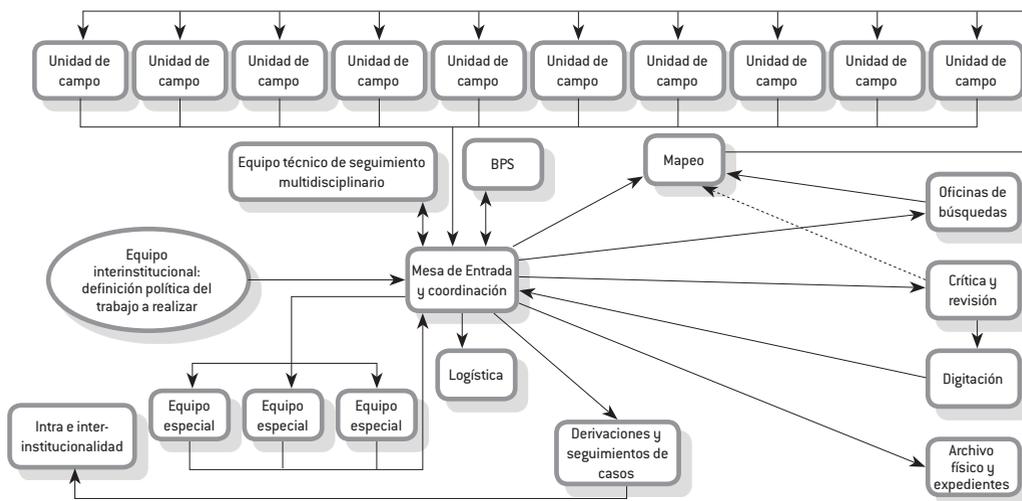


Fuente. <www.mides.gub.uy>, consulta 2012.

El funcionamiento se encuentra fuertemente condicionado por la tecnología. Los incrementos en la productividad y efectividad organizacional se sustancian a través de la tecnología y, en particular, a través de la integración entre las diversas plataformas tecnológicas de los distintos organismos (Champy, 2002). Esto se advierte claramente en el caso de la USP. Su estructura interna y procesos reflejan el estado de la tecnología y el cambio tecnológico. Asimismo, su eficiencia se ve comprometida o potenciada por el grado en el cual se logre ajustar los sistemas de información y tecnología con otras instituciones, como por ejemplo ANEP y BPS.

El diagrama que se presenta a continuación ilustra las interrelaciones y flujos entre las distintas unidades y dependencias en 2011.

Figura 14. Diagrama de funcionamiento de la USP

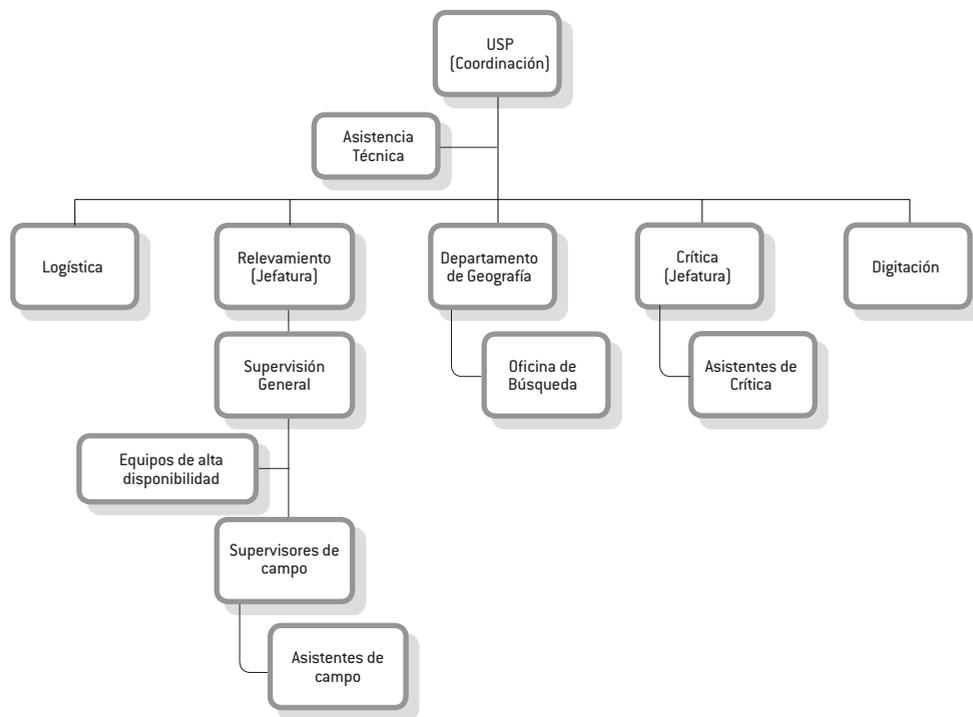


Fuente: USP-MIDES, 2011.

2.2. Cambios en relación al organigrama de la USP y su vínculo con el proceso de reestructura general del MIDES (2012-2013)

La estructura que se percibe por parte de los distintos actores se refleja en el siguiente diagrama:

Figura 15. Diagrama Organizacional de la USP según percepciones de los entrevistados (2012).



Fuente:

El organigrama –de elaboración propia– surge a partir de las entrevistas e insumos proporcionados por los integrantes de las diferentes secciones de la Unidad, que ocupaban diferentes cargos, con distintos niveles de responsabilidad. Por lo tanto, no pretende ser una “foto” actual de la Unidad sino proporcionar la percepción de nuestros entrevistados en relación a cómo se estructura la USP.

En 2012, Derivaciones ya no forma parte de la USP, aparecen los Equipos de Alta Disponibilidad y Mapeo pasa a ser un Departamento (Departamento de Geografía).

Tal como se señaló anteriormente, a partir del 1 de octubre de 2011 la USP depende íntegramente de la DINEM y se encuentra en un proceso de reestructura donde presenta cambios notorios respecto de su último organigrama formal (agosto 2011). Entre ellos se destacan la creación de un Departamento de Geografía y una

Oficina de Búsqueda dependiente de aquel, la piramidalización de las actividades de campo con la creación de gerentes de relevamiento (supervisores generales), equipos de alta disponibilidad y el reordenamiento de las áreas de Crítica y Digitación. Por otra parte, se destaca el desprendimiento (de la gestión política) del Programa de Asistencia a la Vejez que pasa a otra Dirección, así como también lo hace el área de Derivaciones y Casos Especiales, al tiempo que se redefine lo que anteriormente se denominaba “Mesa de Entrada”.

La piramidalización de la estructura de relevamiento es el resultado de la preocupación por la mejora de la productividad y el ritmo de trabajo cotidiano, acompañado de un incremento sustantivo del personal y nuevas prácticas de control y verificación de la información relevada.

2.2.1. División funcional, organizativa y especialización técnica del trabajo

- Departamento de Geografía y Oficina de Búsqueda

La manifiesta profesionalización y tecnificación de la Unidad también se evidenció al observar el pasaje de un sistema relativamente pequeño y rudimentario de mapeo a la creación de un Departamento de Geografía. El mismo tiene a su cargo no solamente las actividades de mapeo propiamente dichas, como el soporte logístico del personal de campo (mapas “inteligentes” de las zonas a visitar), sino que también se encarga de la alimentación y actualización de la base de datos de los beneficiarios de diferentes programas sociales en los que el MIDES participa. Asimismo, se conformó por un equipo de profesionales y estudiantes avanzados con formación en geografía, informática y también de las ciencias sociales.

En la órbita de este Departamento se ubicó una Oficina de Búsqueda que tiene como cometidos la ubicación y/o mejora de la información de hogares no identificados en el terreno. Para ello se combinan diferentes estrategias, como ser: llamadas telefónicas en modalidad “call-center”, búsquedas en mapas digitales interactivos, búsquedas en bases de datos de diferentes organismos públicos (UTE, OSE, BPS, Ministerio de Defensa, etc.). Esta oficina se apoyó además en parte con recursos humanos de Digitación, producto del menor volumen de trabajo del área.¹⁶

- Crítica y Digitación

En igual sentido, se produjeron cambios en el área de Crítica y validación de cuestionarios, estimulados principalmente por los cambios técnicos incorporados (dispositivos de captura electrónica). La migración del cuestionario papel al cuestionario electrónico conlleva cambios en la calidad de la información recibida, pero la principal consecuencia es la paulatina eliminación de etapas de trabajo, como ser la

16 Más adelante se describe con más detalle el impacto del pasaje del formulario papel al formulario electrónico en la dinámica de trabajo en oficina.

digitación. De esta forma, los formularios no solo llegan a oficina más rápido, sino también con mejor calidad (producto de las reglas de consistencia incorporadas) y en formato digital.

- Equipos de Alta Flexibilidad

Una de las principales estrategias adoptadas por la Unidad en el año 2012 fue la creación de equipos de alta flexibilidad, novedosa en comparación con otros organismos estatales que asumen tareas similares de relevamiento permanente de información proporcionada por hogares particulares en sus domicilios y con cobertura nacional (INE, entre otros).

Estos son equipos de supervisores y asistentes de campo, que, bajo un régimen contractual especial y una remuneración diferente, son reclutados para suplir el relevamiento generalmente en zonas del interior que demandan varios días de trabajo por distancia o cantidad a visitar. Tienen como característica estar “a la orden” y con disponibilidad para largas y consecutivas jornadas de trabajo.

Esta estrategia evidencia el firme interés de la Unidad en la focalización de la población objetivo, en mejorar su productividad y en el ritmo de trabajo en campo. Manteniendo a la vez la centralización de sus recursos humanos, los cuales siguen siendo reclutados, seleccionados y capacitados exclusivamente en la capital del país. La unidad logra así la fluidez y ritmo de trabajo necesario, en una actividad de relevamiento con cobertura nacional y muchas veces concentradas en zonas rurales y suburbanas y con una gran dispersión geográfica de la población.

- Asistencia a la Vejez, Derivaciones y Casos Especiales

Tal como se mencionó, el Programa Asistencia a la Vejez pasaría a otra Dirección (Dirección de Programas). Sin embargo, al igual que con AFAM (que si bien no es un programa del MIDES, estructura buena parte del trabajo de la USP), no hubo claridad con respecto a dónde colocar al programa, dado que las visitas –el relevamiento de información– se hacían desde la USP.

Asimismo se produjeron cambios en la mecánica de trabajo del relevamiento en el marco del programa (se delega parte del trabajo a las Oficinas Territoriales, OTE en adelante¹⁷). A ello se sumó la especificidad de los instrumentos predefinidos

17 “Las Oficinas Territoriales (OTE) constituyen la representación institucional del MIDES en el territorio, siendo uno de los instrumentos fundamentales del proceso de desconcentración y descentralización ministerial. Las oficinas promueven el desarrollo de los programas institucionales, propiciando la articulación con los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil. Dependen de la Dirección Nacional de Coordinación Territorial del MIDES. Están instaladas en las capitales departamentales y también en localidades del interior de los departamentos, exceptuando Montevideo y Canelones que están divididos en regiones, tres en Montevideo y tres en Canelones. Actualmente existen 28 Oficinas, contando cada una con un coordinador territorial, quien asume la representación institucional del

para ello (cuestionario e informe social), los criterios vigentes para el llenado e interpretación de los datos y la des-actualización del algoritmo.¹⁸

En el nuevo contexto de la unidad, se orientó a constituirse más como unidad técnica, excluyendo de sus competencias la toma de decisiones más “políticas” sobre la población de los diferentes programas.

Por otra parte, la Oficina de Casos Especiales ya no se encuentra hacia 2012 bajo la órbita de la Unidad. Entre otras cosas, se planteó que los procedimientos que implican la derivación de casos generaban una sobrecarga del trabajo. Por otra parte, se consideró que tales casos requieren visitas con mayor profundidad y con un enfoque diferente al adoptado en el llenado de un formulario ya preestablecido.

Como se señaló previamente en párrafos anteriores, el punto que pone en cuestión la permanencia de los programas en la Unidad es la toma de decisiones en relación a los criterios y requisitos para el ingreso de los potenciales beneficiarios de los programas. Al respecto, la postura que primó en el seno de la DINEM es que estas responsabilidades/competencias deberían situarse por fuera de la USP. Se buscó con ello separar la gestión estricta de relevamiento de las acciones técnico-políticas que implican la toma de decisiones para la inclusión/exclusión de beneficiarios a los diferentes programas. Más adelante se profundizará sobre estos aspectos, que refieren a los cometidos de la Unidad y las tensiones entre la racionalidad técnica y la racionalidad política.

- Focalización y Productividad

Tal como se señaló, uno de los objetivos de la USP era la revisión, mejora e innovación de los instrumentos orientados a la focalización de la población objetivo, fundamentalmente de AFAM y Tarjeta Uruguay Social.

Otro objetivo que apareció como prioritario y en el que se enmarcan varias de las nuevas medidas adoptadas en la Unidad, como los ya descritos equipos de alta flexibilidad, es la mejora en la productividad: mayor cantidad de visitas y reducción de los tiempos de crítica y digitación. El desarrollo de la Unidad supuso pues procesos crecientes de tecnificación, especialización e incorporación de personal. A su vez, tanto la incorporación como la rotación más o menos constante de personal repercutieron en el rendimiento y productividad de la Unidad al tiempo que generaron importantes desafíos.

MIDES en el territorio asignado”. Fuente: <<http://guiaderecursos.mides.gub.uy/mides/text.jsp?contentid=5277&site=1&channel=mides>>.

18 Definido por el equipo del IECON, Facultad de Ciencias Económicas de la UdelaR.

- Innovación de Instrumentos y Tecnificación

La USP fue incorporando, no sin inconvenientes (de tipo presupuestal, entre otros), dispositivos para la captura electrónica de la información relevada en campo. Se optó por el uso de las ceibalitas y se desarrolló un software con las funcionalidades necesarias. Esto, si bien inicialmente despertó ciertas resistencias en el personal de campo, ha mejorado sensiblemente la calidad de la información relevada. Y ello se debe a la incorporación de reglas de consistencia en el llenado del formulario electrónico, a la eliminación del proceso de digitación¹⁹ (y los errores que el mismo conlleva) y al sistema más amigable para el entrevistador al momento de aplicar el cuestionario (pautado, con saltos automáticos, sistema de consultas *on-line*, etc.).

Algunas de las resistencias y reparos a la incorporación de los dispositivos se sustentaban principalmente en las demoras y problemas de conectividad y en el entecimiento de la aplicación del cuestionario en campo. El sistema de transferencia de los datos permite que la oficina los reciba de manera más rápida y eficiente. Además, se incorporan los formularios electrónicos equivalentes a todos los programas de los cuales la USP tiene a su cargo las visitas. Además la progresiva incorporación del GPS facilitaría la georreferenciación de los hogares visitados.

Uno de los aspectos que también generó en su momento cierta controversia refiere a la paulatina desaparición del informe social en el marco de la visita y aplicación del formulario al hogar. Ello no solamente se vinculó a la preocupación por mejorar los tiempos de aplicación del formulario y de las etapas consiguientes del proceso, sino que refleja una discusión más de fondo asociada al perfil y cometidos que debe tener el asistente de campo de la USP. Desde la percepción de varios de los trabajadores de campo se produjo un pasaje de una visita más propia de un trabajador social, con una mirada cualitativa y profesional pensada en la intervención, a una más operativa, con características más propias de un entrevistador/encuestador aplicando y restringiéndose al cuestionario. En este sentido, la introducción de la tecnología fue percibida según algunos como un límite más a la acción, como un elemento que contribuye a dejar de lado la visión social frente a la mera aplicación de un cuestionario. Estos aspectos serán tratados con mayor detalle en los capítulos siguientes.

Incluso entre algunos de los funcionarios entrevistados existía la sensación de que los procedimientos aplicados a la revisión, crítica y procesamiento del informe social entecía el camino interno pautado respecto de la información recogida en cada hogar.

19 Aún una porción del trabajo se realiza en formato papel e implica el procedimiento convencional utilizado hasta ese momento y que incluye la digitación de la información.

A la discusión que parece más evidente respecto del perfil que mejor se adapte a las actividades pensadas para el asistente de campo, debe sumarse el cambio de instrumento para la captura de información en el hogar. En ese sentido, se percibió que el formulario electrónico pauta y restringe el margen de maniobra del asistente en campo en pos de la estandarización de procedimientos en campo y de la mejora de la calidad de la información recogida.

En este sentido, desde las perspectivas de los trabajadores de campo se expresó una tensión entre los beneficios de la estandarización orientados al aumento de la eficiencia, por un lado, y la necesidad de lograr la eficacia global que requiere también de abordajes cualitativos, por el otro.

- Vínculo USP-OTE

Otro aspecto que merece un punto aparte es el vínculo –y los cambios en el mismo– entre la USP y las OTE (Oficinas Territoriales del MIDES). En este plano también se vislumbraron los efectos de la centralidad que adquirió la USP y los desafíos que implica para la continuidad y consolidación del proceso de descentralización del MIDES.

Si bien las relaciones de la USP con las OTE se remontan a los orígenes de la Unidad (e incluso antes) y un porcentaje, aunque menor, de las visitas y aplicación del cuestionario son realizadas por las OTE (de AFAM, Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez, entre otros), el creciente desarrollo y profesionalización de la Unidad impactó en las relaciones entre ambos. El énfasis en la objetividad, estandarización y sofisticación de los instrumentos para la selección de hogares, así como la centralidad creciente en la toma de decisiones al respecto, chocó parcialmente con el *modus operandi* de las OTE más descentralizadas y flexibles.

Los procesos de redefinición de la USP citados anteriormente han marcado la realidad de algunos de los programas, como ser Asistencia a la Vejez, lo que genera otros espacios de la interacción que puede caracterizarse como problemática entre la Unidad y las OTE.

Las tensiones entre la USP y las OTE obedecían a múltiples aspectos, de diversos manejos de información, comunicación, criterios técnicos, así como de recursos técnico-profesionales.

En el marco del rediseño de los objetivos de la focalización del trabajo de campo y de la reestructura administrativa del MIDES a partir de 2012 y 2013, supondrán nuevas exigencias, responsabilidad de tareas y adaptación de la estructura de la USP en la DINEM. Como consecuencia del proceso de integración en el nuevo diseño organizacional, la USP cambiará su denominación y estatus interno transformándose por decreto el 2 de setiembre de 2013 en una división dentro de la DINEM, la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo.

3. Estructura organizativa y funciones en 2014

En este capítulo se detalla la estructura interna de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (en adelante DINEM) y, en particular, de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo en 2014.

En una primera parte, se detalla para cada unidad su misión, estructura interna, principales funciones y actividades, principales procesos en los que participa y productos o servicios que brinda a otras unidades del ministerio y a la sociedad.

Como resumen final, se incluyen observaciones referidas exclusivamente a la estructura interna y funciones de cada unidad y recomendaciones de mejora en distintos escenarios.

3.1 Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

Misión

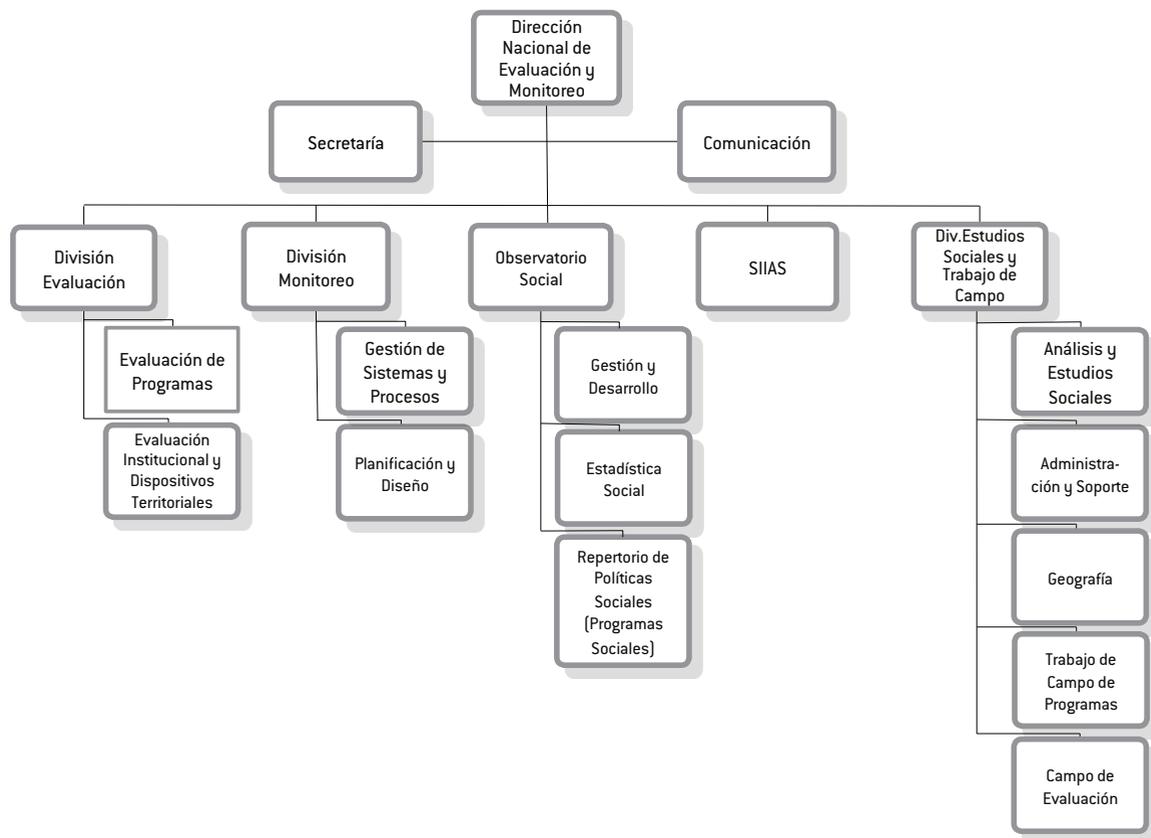
La DINEM tiene como misión ejercer la rectoría en el monitoreo y evaluación de planes, programas, acciones, dispositivos y proyectos sociales en el territorio nacional, así como en la construcción y gestión de la información necesaria para mejorar la implementación y el diseño de los mismos.

Estructura Interna

La DINEM está compuesta por cinco Divisiones: Estudios Sociales y Trabajo de Campo, Monitoreo, Evaluación, Sistema integrado de información del Área Social, y Observatorio Social.

Asimismo cuenta con un cargo de comunicador, dependiente directamente de la Dirección, como nexo con la Unidad de Comunicación del MIDES.

Figura 16. Organigrama de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.



Fuente: Elaborado en base a decreto 273/13

Principales Funciones y Actividades

- Realizar el Monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales, de los distintos dispositivos de atención ciudadana y articulación territorial.
- Apoyar el diseño de programas en términos de planificación y evaluación.
- Mantener y desarrollar los Sistemas de Información necesarios para la construcción de políticas sociales y la difusión de temas sociales de interés público.
- Desarrollar el trabajo de campo necesario para: la inclusión de beneficiarios a planes y programas sociales; el desarrollo de actividades de evaluación y monitoreo, y la implementación de estudios o investigaciones específicos.
- Generar estudios e investigaciones pertinentes sobre la realidad social.

- Contribuir a la consolidación de una cultura de evaluación y rendición de cuentas, a partir de la difusión de los resultados de los distintos productos de la Dirección.

3.1.1. División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo

Misión

Brindar, tanto a otras dependencias o programas del ministerio como a organismos externos, información georreferenciada actualizada, íntegra y de calidad, así como generar estudios e investigaciones pertinentes sobre la realidad social que brinden insumos para el diseño y la evaluación de programas y políticas.

Estructura Interna

Dependen de esta División el Departamento de Trabajo de Campo de Programas, el Departamento de Geografía, el Departamento de Análisis y Estudios Sociales y el Departamento de Administración y Soporte.

Principales Funciones y Actividades

- Realizar el relevamiento en campo necesario tanto para la inclusión de beneficiarios a planes y/o programas sociales, su evaluación y monitoreo, como para la realización de estudios o la satisfacción de solicitudes puntuales.
- Procesar y analizar en forma sistemática información proveniente del trabajo de campo y de registros administrativos para la gestión e instrumentación de programas sociales.
- Desarrollar mejoras en los procesos y sistemas de recolección, registro y procesamiento de la información para mejorar la gestión institucional.
- Contribuir a la creación y mantenimiento de un sistema de gestión del conocimiento.²⁰
- Relacionarse con otras instituciones y organizaciones que provean información de la población objetivo.

20 Entendemos por gestión del conocimiento un proceso mediante el cual una organización promueve la transmisión y comparte el conocimiento de sus empleados, de forma sistemática y eficiente. En este contexto, entendemos como conocimiento al conjunto de información, saberes, percepciones, experiencias de las personas y a las estructuras que se crean para evaluar nuevos conocimientos. El conocimiento puede ser tácito o explícito y ambos requieren ser gestionados para lograr un aprendizaje efectivo.

- Brindar información cartográfica sobre la distribución en el territorio de beneficiarios y servicios.
- Realizar estudios e investigaciones pertinentes sobre la realidad social, para asegurar una oportuna toma de decisiones y permitir una correcta focalización de los programas.
- Departamento de Trabajo de Campo de Programas

Misión

Planificar, organizar y realizar el trabajo de campo necesario para el MIDES.

Estructura Interna

El Departamento se organiza a partir de cuatro coordinadores de campo. Se mantienen equipos que actúan en todo el territorio nacional. Cada equipo se integra por un supervisor y dos o tres integrantes. Cuenta con un funcionario de apoyo administrativo.

Principales Funciones y Actividades

- Planificar, organizar y realizar relevamientos de información en campo para brindar insumos para el diseño y evaluación de programas y políticas sociales.
- Obtener información, generar registros y bases de datos que brinden insumos para la gestión e implementación efectiva de diseños, instrumentos y actividades de determinados planes y programas sociales del MIDES o de otras instituciones públicas.

Productos y Servicios

- Visitas a hogares en situación de vulnerabilidad social para la mejora de la focalización de las transferencias monetarias.
- Derivaciones o inclusión de población objetivo a programas (Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Oficina de Derivaciones, Pronadis, OSE, Ministerio de Defensa, Uruguay Integra, entre otros).

Principales Procesos de los cuales participa

Proceso visitas de campo.

- Departamento de Geografía

Misión

Asegurar la georreferenciación de la población beneficiaria de los distintos planes y programas sociales, realizar análisis espaciales de datos, gestionar el flujo del trabajo de campo y asesorar en materia de información geográfica.

Estructura Interna

Se distinguen tres áreas: Oficina de Búsqueda, Mapeo y Análisis Espacial.

Funciones

- Generar los insumos cartográficos necesarios para el trabajo de campo.
- Realizar la georreferenciación de servicios, programas sociales y beneficiarios de distintos programas sociales tanto del MIDES como de otros organismos.
- Brindar información cartográfica sobre la distribución en el territorio de beneficiarios, programas y servicios.
- Actualizar, verificar la consistencia y gestionar bases de datos geográficas.
- Realizar análisis socioespacial de interés para las políticas y programas sociales.

Productos/Servicios

- Sistema de información geográfica del MIDES.
- Cartografía operativa de tejido urbano no formal.
- Georreferenciación de beneficiarios, programas y servicios del Área Social.
- Sistema de gestión de direcciones y domicilios para bases informacionales del MIDES y SIIAS.

Principales Procesos de los cuales participa

Proceso de gestión de recorridos.

- Oficina de Búsqueda

Misión

Asegurar la corrección de la localización geográfica de beneficiarios o posibles beneficiarios, servicios y puntos de atención del MIDES.

Estructura Interna

Su estructura interna se integra por 8 asistentes de búsqueda y 2 supervisores. Los equipos de supervisión se organizan por turnos.

Principales Funciones y Actividades

- Actualizar, confirmar o modificar las direcciones de las distintas personas y hogares de la base central de direcciones utilizada por todos los programas.
- Realizar la búsqueda de direcciones que no están presentes en el Sistema SMART a través de las bases de datos del BPS, de otros organismos o de datos de otros integrantes del grupo familiar.

Principales Procesos de los cuales participa

Subproceso de Búsqueda.

- Análisis Espacial

Misión

Brindar información georreferenciada, realizar el análisis espacial de servicios, programas y beneficiarios. Analizar problemáticas sociales incorporando la dimensión espacial.

Estructura Interna

Se integra por un equipo de trabajo, actualmente de tres personas.

Principales Funciones y Actividades

- Brindar insumos para la focalización y orientación del trabajo de campo, tanto en lo que refiere a la realización de censos como de estudios focalizados. Realizar análisis de redes, de localización óptima por poblaciones, mapas temáticos y todo otro tipo de información geográfica que le sea solicitada.

Principales Procesos de los cuales participa

- Generación de Información.
- Subproceso de Búsqueda y Mapeo.

- Mapeo

Misión

Proveer información e insumos cartográficos para el desarrollo de las visitas de campo y armar los recorridos que faciliten el relevamiento de campo.

Estructura Interna

Se integra por un equipo de trabajo de cinco personas.

Principales Funciones y Actividades

- Referenciar geográficamente las direcciones. Georreferenciación automática de direcciones de servicios y beneficiarios.
- Armar recorridos para la realización de visitas de campo.
- Proveer mapas.

Principales Procesos de los cuales participa

Subproceso de Mapeo.

- Departamento de Análisis y Estudios Sociales

Misión

Colaborar en la gestión y diseño de los programas de transferencias y otros programas, generando información para la focalización de programas y la toma de decisiones en materia de política social.

Estructura Interna

Se integra por su Jefe, ocho funcionarios y un pasante (de manera transitoria).

Funciones

- Procesar y analizar en forma sistemática información proveniente del trabajo de campo y de registros administrativos para la gestión e instrumentación de

programas sociales, en particular para los programas de Tarjeta Uruguay Social, Asistencia a la Vejez y todo programa que le sea indicado por la Dirección.

- Realizar estudios que orienten la correcta focalización de los programas.
- Generar información que facilite la derivación de casos.
- Caracterizar microterritorios identificados como prioritarios por las Oficinas Territoriales u otros actores del Estado, a partir de la información de visitas.
- Calcular estadísticas sobre el trabajo de campo, para su planificación y seguimiento, así como informes periódicos sobre la evolución de la focalización de transferencias para la orientación del trabajo.
- Realizar estudios específicos para la toma de decisiones en materia de política social que le sean indicados por la Dirección.

Productos

- Informes para asesoramiento de la Dirección.
- Generación y actualización de información necesaria para el funcionamiento de varios programas.
- Generación, análisis y validación del instrumento de focalización.
- Aplicación del ICC y análisis de transferencias en fuentes secundarias.
- Generación y gestión de la información para el funcionamiento.
- Propuestas de mejora del diseño del instrumento y transferencias.

Principales Procesos de los cuales participa

Generación de informes.

- Departamento de Administración y Soporte

Objetivos

- Proveer y administrar los recursos logísticos y materiales necesarios para el trabajo de campo. Coordinar las áreas de crítica, digitación y revisión de la información proveniente de campo.
- Actualizar las bases de datos²¹ incorporando la información actualizada que surge del trabajo de campo.

21 A este proceso de actualización se lo conoce como “impactar la base de datos”.

Estructura Interna

En el Departamento se distinguen: una unidad de Crítica y Revisión, una unidad de Procesamiento y Sistematización, llamada anteriormente Digitación, y el área Logística.

Principales Funciones y Actividades

- Administrar los recursos presupuestales de la División.
- Proveer y administrar los recursos logísticos y materiales necesarios para el trabajo de campo.
- Coordinar las áreas de crítica, digitación y revisión de la información proveniente de campo.
- Realizar las rendiciones de cuenta de todos los viajes al interior por trabajo de campo.

Productos

- Actualización de información para la corrección de errores de focalización de las transferencias monetarias, en las bases informacionales del BPS y SIIAS.
- Digitalización de información.
- Apoyo logístico y coordinación.

Principales Procesos de los cuales participa

- Subproceso de soporte logístico.
- Subproceso de análisis crítico.
- A. Oficina Soporte Crítica Papel (Crítica y Revisión)

Misión

Asegurar la calidad de la información ingresada.

Estructura Interna

Se integra por un equipo de trabajo formado por un supervisor, un funcionario administrativo y dos asistentes.

Principales Funciones y Actividades

- Revisar críticamente los formularios recibidos en papel detectando inconsistencias.
- Derivar los formularios analizados.
- Participar en la evaluación y entrenamiento para el trabajo de campo.

Principales Productos

Formularios revisados y enviados a Digitación.

Principales Procesos de los cuales participa

Análisis de consistencia.

- B. Oficina Procesamiento y Sistematización (Digitación)

Misión

Procesar los relevamientos realizados en campo, actualizando la información en las correspondientes bases de datos.

Estructura Interna

Se organiza con base a tres equipos de trabajo, cada uno integrado por un supervisor y funcionarios, que se distribuyen el trabajo en dos turnos.

Principales Funciones y Actividades

- Digitalizar formularios papel ya revisados por Unidad de Crítica.
- Gestionar los núcleos en los registros del BPS a partir de la información relevada en campo.
- Incorporar los cambios que correspondan en las bases de datos (impactar las bases)
- Notificar los derechos a los usuarios.

Productos

Formularios revisados e impactados en la base.

Principales Procesos de los cuales participa

- Impacto en las bases.
- Notificaciones.

- C. Oficina Logística

Misión

Brindar infraestructura (alojamiento, transporte, viáticos, equipamiento informático, indumentaria) en forma eficaz y oportuna a los equipos de campo, tanto para las salidas al interior como dentro de Montevideo.

Estructura Interna

Depende del Departamento de Administración y Soporte y se integra por un equipo compuesto por un supervisor y dos asistentes.

Principales Funciones y Actividades

- Preparar y entregar el material necesario para la realización de las visitas.
- Participar en la organización de las diferentes salidas a territorio, coordinando los servicios de transporte, alojamiento, viáticos, indumentaria y equipos necesarios para realizar las visitas de campo, brindando el apoyo logístico necesario.
- Custodiar y controlar el mantenimiento adecuado de equipos informáticos, indumentaria y otros bienes.
- Controlar las rendiciones de cuentas de todos y realizar los depósitos correspondientes.
- Administrar el fondo de caja.

Principales Procesos de los cuales participa

Procesos de Apoyo Logístico.



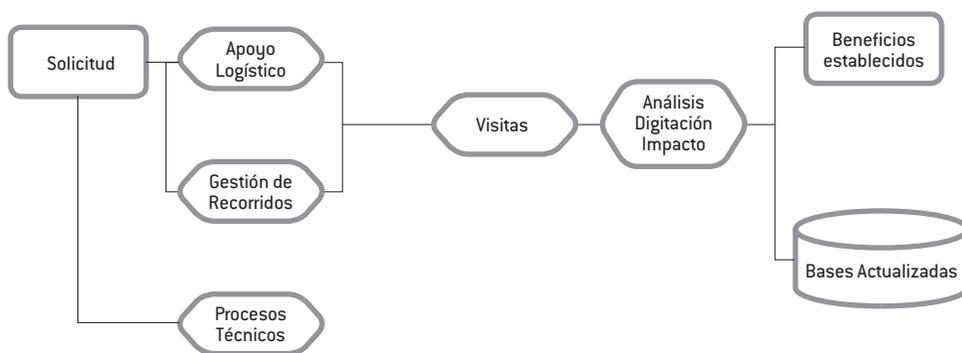
4. Principales procesos

En este capítulo se desarrollan los principales procesos dentro de la organización, a saber:

- Gestión de Recorridos
- Visitas
- Análisis Digitación e Impacto
- Apoyo Logístico
- Sistemas de Información (Procesos Técnicos)

Gráficamente se pueden describir de la siguiente forma:

Figura 17. Proceso General

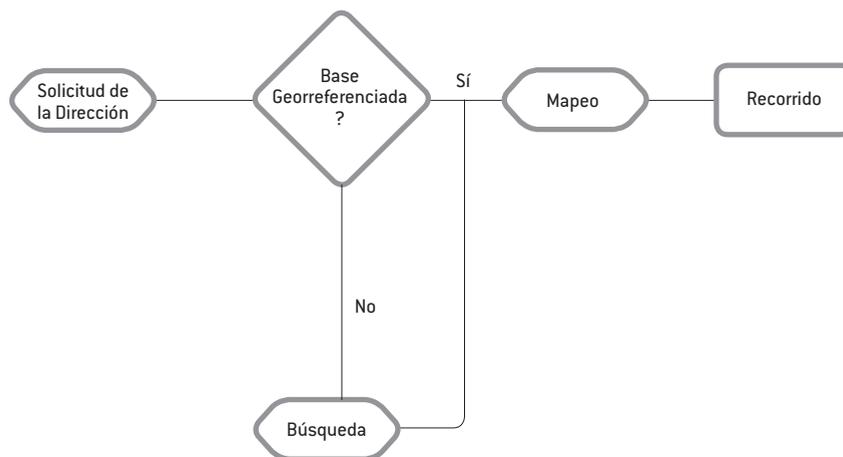


Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Se brinda una breve descripción y flujograma de cada uno de ellos para luego establecer observaciones generales y métricas. Se analizan en el anexo los principales programas utilizados.

4.1. Gestión de Recorridos

Figura 18. Gestión de Recorridos



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Nota: El signo de interrogación marca la disyuntiva, si la información sobre el hogar está en la base georreferenciada es un camino, si no, es otro.

Descripción

Existen dos modalidades básicas de visitas: la modalidad censal, que no requiere el desarrollo de recorridos, y la modalidad por recorridos. La modalidad de visitas por recorrido se origina en una solicitud que puede surgir tanto de orientaciones propias de la División, como de otras unidades del ministerio o de organizaciones externas a este. Dependiendo del caso, la solicitud de visita puede realizarse mediante procedimiento informático a través el sistema SMART (para Oficinas territoriales y Socat) o en caso de que sea una solicitud no protocolizada se formula ante la dirección de la DINEM, que asigna el orden de prioridades que corresponda y lo traslada al Departamento de Geografía.

Una vez que la solicitud ingresa al Departamento de Geografía, se analiza si la misma corresponde a puntos georreferenciados o no. En caso de tratarse de puntos ya georreferenciados, la solicitud pasa a la Unidad de Mapeo, quien construye un recorrido tipo, en acuerdo y coordinación con el Departamento de Campo. Si los

puntos no se encuentran georreferenciados, pasan en primer lugar a la Oficina de Búsqueda para su georreferenciación y posteriormente a Mapeo.

Con base a la coordinación efectuada con la dirección del Departamento de Campo, se elabora un recorrido tipo.

Subproceso de Búsqueda

El subproceso de búsqueda se ejecuta cuando no se dispone de información suficiente en el sistema SMART²² para georreferenciar.

Para el inicio del proceso existen dos grandes fuentes: solicitudes masivas para la georreferenciación (por ejemplo, un programa que se inicia que no cuenta con la información para la identificación de los puntos a visitar) y visitas que no logran realizarse.

En los casos de solicitudes masivas de georreferenciación, se realiza una búsqueda inicial de las direcciones a través del sistema de BPS.

En los casos de visitas que no logran efectuarse, se recurre a la información proveniente del sistema de BPS o a la identificación de otros miembros del grupo familiar. Se realiza una búsqueda persona a persona. Los datos pueden estar incompletos o no estar normalizados, además hay alta movilidad y encontrar personas o núcleos familiares puede revestir cierta dificultad. Se deja constancia de los pasos dados en una planilla electrónica.

Las direcciones georreferenciadas pasan a Mapeo para su inclusión en recorridos.

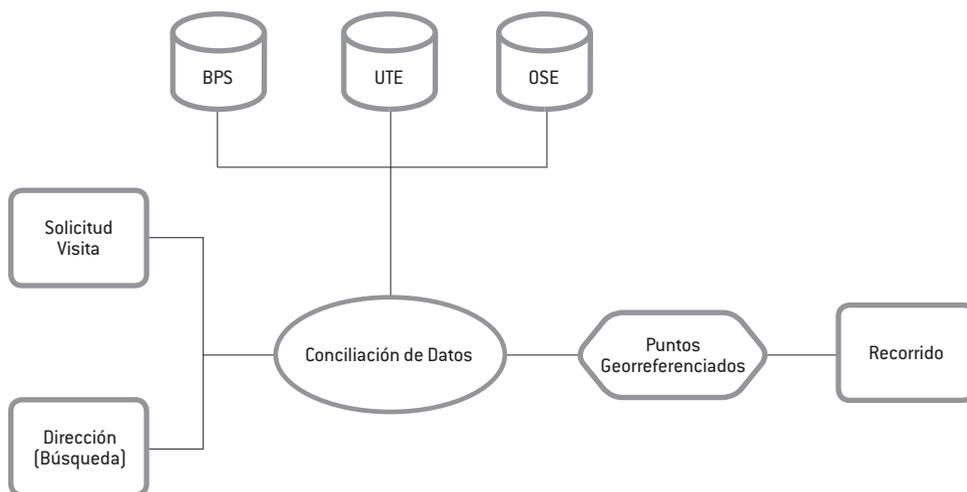
En noviembre de 2014 se elaboró un manual completo del subproceso de búsqueda, que constituye una base clara para la gestión del conocimiento en dicha área.

Subproceso de Mapeo

El objetivo de este subproceso es armar los recorridos (zonas) para las visitas de campo.

22 Ver la descripción de los distintos sistemas informáticos en el anexo.

Figura 19. Mapeo



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Ante una solicitud, si la base de datos original está georreferenciada, se envía a Mapeo, si no lo está, pasa previamente por Búsqueda y es esta oficina la que deriva la solicitud. Mediante la utilización de programas de georreferenciación y de un sistema de información geográfico (SIG) se referencian las bases que son luego mapeadas, esto es, se establecen puntos en el mapa y se elaboran recorridos inteligentes para la visita de campo.

El recorrido armado es el disparador tanto para soporte como para la realización de la visita de campo.

Los sistemas no incorporan aún en forma sistemática mediciones claras de los flujos de trabajo pendientes y de la demora desde que se solicita una visita hasta que efectivamente se realiza.

En estos procesos se trabaja básicamente con el sistema Q-flow. Asimismo, se trabaja con bases de datos del BPS y de todo otro organismo que resulte accesible. Se trabaja además con SMART.

4.2. Proceso Visitas

Descripción

Se realizan visitas tanto en Montevideo como en el interior. Se realizan visitas bajo la modalidad censal, llegando a toda una zona, visitas focalizadas, visitas

orientadas a un programa específico, visitas solicitadas por las oficinas territoriales, visitas para confirmación de datos. Si bien existen algunas diferencias significativas en la organización del trabajo, en particular en lo que refiere a las visitas al interior, el proceso es básicamente el mismo.

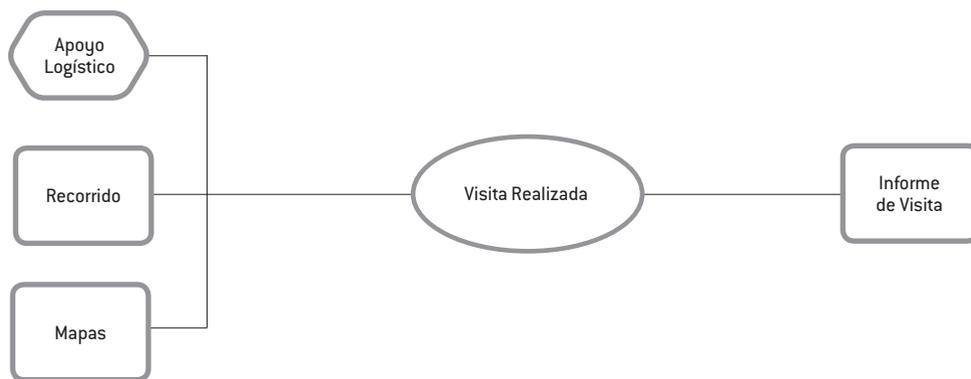
Se recibe el recorrido diseñado por el Departamento de Geografía y el Departamento de Trabajo de Campo, los mapas en su versión informática o papel y los materiales de apoyo necesarios.

Si las visitas se realizan en Montevideo, se presentan los integrantes del equipo en el local del ministerio y, en camionetas, salen rumbo al lugar de visitas señalado. Si se trata de visitas en el interior, el equipo viaja al interior con transporte, alojamiento y comida coordinados.

Se realiza la visita propiamente dicha, utilizando un cuestionario en línea. En los casos en los cuales no hay conectividad, se utiliza el mismo cuestionario pero con base en papel.

Si el cuestionario está en línea, se incorporan controles automáticos.

Figura 20. Visitas



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Flujo de trabajo

En un recorrido tipo: se realizan en forma promedio 7 entrevistas. La meta anual a la fecha del relevamiento (2014) era de 40.000 visitas.

Aspectos Informáticos

Se utiliza el sistema Q-flow.

4.3. Análisis e Impacto

Figura 21. Análisis e Impacto



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.
 Nota: El signo de interrogación marca la disyuntiva en los caminos.

Descripción

Subproceso de Análisis (Crítica)

Se reciben los formularios papel y se registra la hoja de ruta. Asimismo se reciben e imprimen formularios electrónicos que no están conectados al sistema Q-flow.

Se verifica que los formularios estén completos y sus datos sean coherentes. Los formularios completos se envían para digitar y posteriormente impactar.

En caso de no estar completos o presentar incoherencias, se procura dilucidar las mismas.

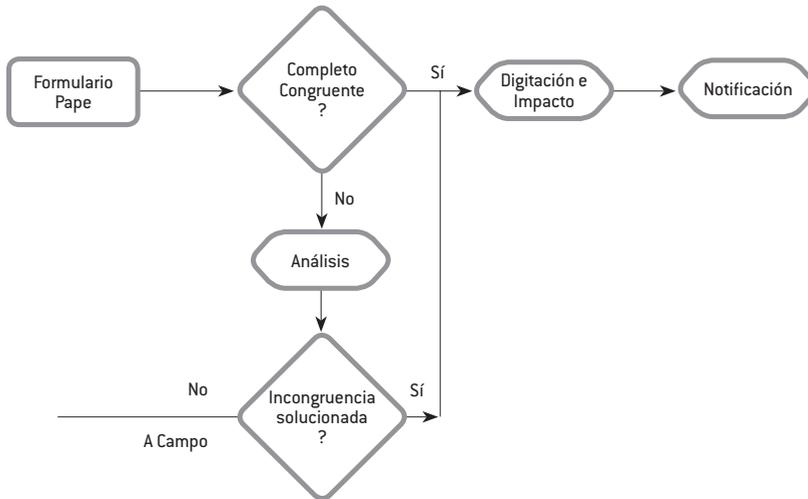
Los formularios cuyas inconsistencias pudieron ser explicadas se envían para impacto.

Los formularios cuyas inconsistencias no pudieron solucionarse se devuelven a Campo para la realización de una nueva visita.

En todos los casos se retroalimenta la gestión de Campo señalando las inconsistencias.

Se dispone de un Manual detallado elaborado en forma reciente.

Figura 22. Crítica

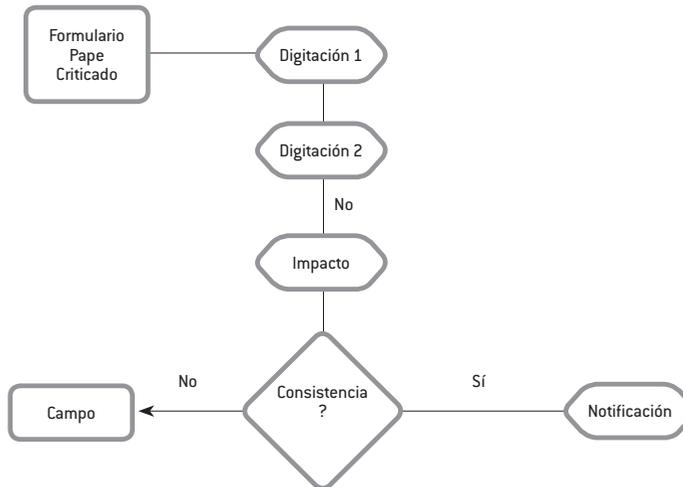


Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Nota: El signo de interrogación marca la disyuntiva en los caminos.

Subproceso de Digitación e Impacto

Figura 23. Digitación e impacto



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Nota: El signo de interrogación marca la disyuntiva en los caminos.

Se reciben los formularios papel ya criticados, o sea, una vez que se ha verificado que no tengan inconsistencias. Los mismos se digitan en forma doble y se arman lotes tanto para estos formularios como para los formularios provenientes del sistema.

Se analiza cada formulario con la información preexistente y se ingresa al sistema.

El sistema asigna, de acuerdo a los parámetros preestablecidos, las prestaciones que correspondan.

Si del formulario ingresado surge la necesidad de crear un nuevo hogar, se crea.

En el caso de nuevas prestaciones, se notifica al usuario, pero no en caso que se suspendan prestaciones. En el caso que no se logre impactar las bases, puede enviarse para una nueva visita.

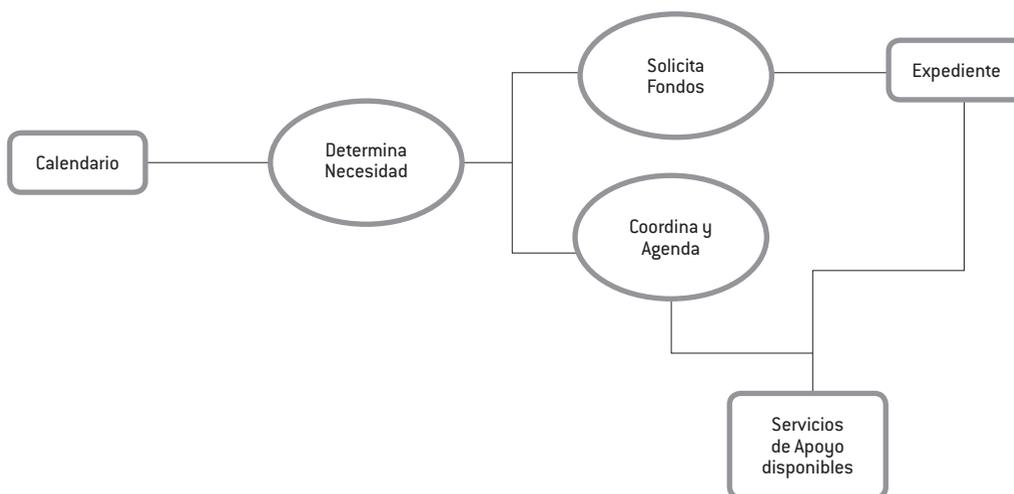
4.4. *Procesos de Apoyo Logístico*

Los procesos de apoyo logístico implican brindar todos los elementos necesarios para el desarrollo de las visitas de campo. Se parte del calendario establecido para las visitas, en particular en lo que refiere a las visitas al interior. Este calendario se establece con antelación. A partir del calendario se determinan las necesidades para cada visita: alojamiento, comida, transporte, mapas, equipos informáticos. Para el caso de Montevideo la coordinación es más sencilla, ya que se dispone de vehículos y no se requiere alojamiento.

En el interior, se coordina con las OTE y con otros organismos públicos: Ejército y Escuelas de la zona, por ejemplo.

Se solicitan asimismo los fondos, para brindar viáticos. Se efectúa el seguimiento para asegurar que la visita se realice con todos los elementos de apoyo.

Figura 24. Procesos de Apoyo Logístico



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

4.5. Procesos de Análisis Técnicos

Descripción

Se realizan análisis de poblaciones, análisis de distancias (análisis de la distancia de una población hacia determinados servicios), mapas temáticos, atención de solicitudes concretas.

Figura 25. Procesos Técnicos



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Algunos de los procesos de carácter técnico que se realizan contribuyen al cumplimiento de demandas de información o informes, otros contribuyen directamente a la focalización y derivación de casos.

Se trata de procesos de carácter técnico, mediante el análisis de diversas bases de datos y la aplicación de procesos estadísticos que caracterizan los microterritorios y realizan estudios específicos a demanda.

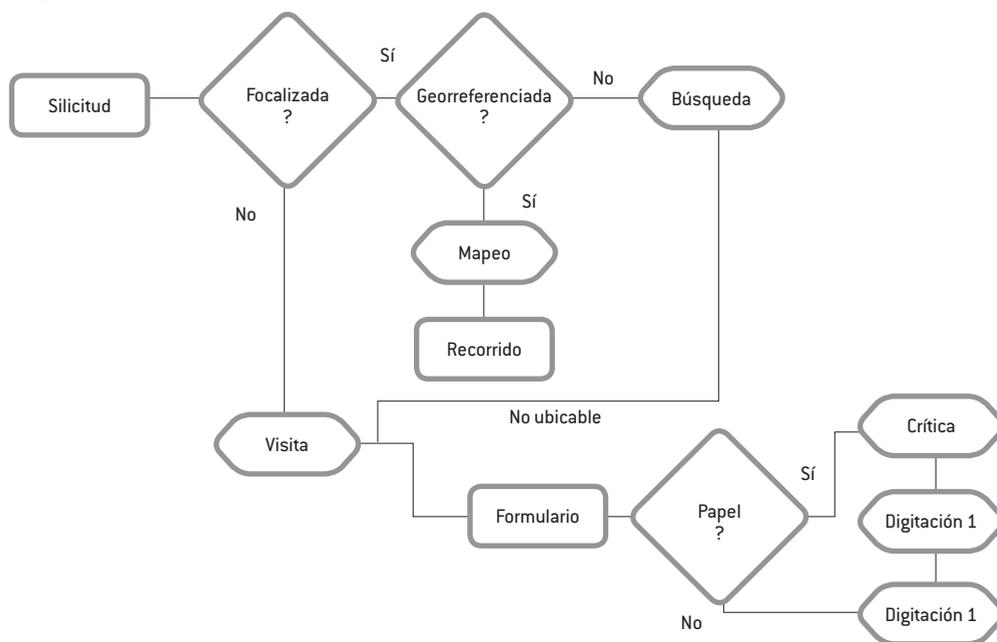
En particular, se consolidan los datos para calcular el índice de carencias críticas (ICC), que constituye la base para la focalización de programas y el cálculo para la asignación de prestaciones.

Aspectos Informáticos

Además de los distintos paquetes estadísticos y SIG, *software* de gestión de tareas, Trello.

4.6. Flujos y Cargas de Trabajo

Figura 26. Flujo de Trabajo



Fuente: Elaborado en base a documentos internos y entrevistas a informantes DINEM-MIDES.

Nota: El signo de interrogación marca la disyuntiva en los caminos.

Los flujos de trabajo y, en consecuencia, las cargas de trabajo de cada área y las demoras varían con base al tipo de visita de que se trate (focalizada o censal) y a si se pudo o no disponer de medios informáticos.

Bajo modalidades censales, la realización de visitas genera una alta carga de formularios a procesar, en tanto que las modalidades focalizadas implican un proceso previo de gestión de recorridos, que deriva en demoras para la realización de la visita pero a su vez favorece el impacto en la base.

A su vez, la presencia o no del papel genera al menos tres pasos intermedios en el proceso de impacto.

En este sentido se refuerza la necesidad de trabajo en equipo y rotación entre todas las unidades que actúan como soporte del trabajo en campo.

5. Métricas: control de gestión e indicadores

Las organizaciones son sistemas altamente complejos. No es posible aplicar soluciones fáciles, sino que las soluciones de alguna forma deben reconocer esa complejidad. En especial, los procesos de control tradicionales parten de un supuesto de estabilidad que actualmente no se cumple. Los cambios en la tecnología, los cambios acelerados de condiciones de mercado y la globalización derivan en un mundo de incertidumbre, donde no es esperable que las condiciones se mantengan estables un largo tiempo.

Concebimos el Control de Gestión como la búsqueda permanente de la maximización de la imagen y resultados de las organizaciones (Blazquez, 2000).

La referencia a la imagen organizacional es particularmente importante en las organizaciones públicas, ya que la imagen se vincula directamente a la efectividad que le atribuyen los ciudadanos. Y asimismo, existen contradicciones intrínsecas entre las percepciones de los distintos ciudadanos y dificultades a la hora de medir el éxito y el retorno de la gestión (Moore, 2004).

En la División se dispone de mediciones, pero faltan algunas, en particular las vinculadas a las esperas y colas de trabajo y a la imagen externa.

5.1. Métricas significativas

Se definen métricas de cantidad y de tiempo, que sean útiles para el control de gestión. La utilidad de las mismas depende en gran medida de su periodicidad. Esto es, si se obtienen las métricas por una única vez su utilidad es limitada, pero si se efectúa un seguimiento periódico son indicadores efectivos.

Métricas de cantidad

Cantidad de solicitudes recibidas en un período, clasificadas (por programa, por revisitas, por otras causas).

Cantidad de solicitudes pendientes a un momento dado, clasificadas (por programa, por revisitas, por otras causas).

Cantidad de solicitudes pendientes de búsqueda, a un momento dado.

Cantidad de puntos buscados, en un período.

Cantidad de puntos georreferenciados, por período.

Cantidad de recorridos armados, en un período.

Cantidad de puntos por recorrido, en promedio, en un período.

Cantidad de visitas realizadas, por período (mensual, trimestral, anual).

Cantidad de visitas realizadas, por período y por funcionario (diario, mensual, trimestral, anual).

Cantidad de visitas realizadas / cantidad de visitas totales, por período y por funcionario.

Cantidad de visitas no realizadas, clasificadas por causal de la no realización.

Cantidad de visitas que generaron formularios papel /cantidad de visitas electrónicas.

Cantidad de visitas por programa.

Cantidad de visitas que generaron un impacto en la base del BPS.

Cantidad de errores de digitación detectados.

Cantidad de visitas incompletas detectadas /Cantidad total de visitas.

Métricas de tiempo

Tiempo total de demora desde que se recibe una solicitud hasta que pasa a búsqueda, se georreferencia, se incluye en un recorrido.

Tiempo total de proceso para buscar puntos, en promedio, por período.

Demora global, desde que se solicita la visita hasta que se realiza efectivamente.

Tiempo total desde que se solicita la visita hasta que se concede o niega el beneficio.

Duración promedio de la entrevista.

Tiempo promedio de búsqueda.

Las métricas permiten realizar el seguimiento de la gestión y adoptar decisiones fundadas. A vía de ejemplo, si la tasa de error en la digitación es baja, es posible que una doble digitación no sea necesaria.

5.2. Sistema de costeo para el control interno

Si bien la unidad no cuenta con autonomía presupuestal, es necesario para la dirección contar con medidas de su efectividad y, en particular, del costo de las visitas realizadas. Asimismo, es importante que el cálculo sea sencillo.

En este sentido, se proponen las siguientes métricas:

a. Costo total de personal directo

Se calcula como el salario total (sueldos y toda otra prestación o prima salarial que corresponda) del personal vinculado en forma directa a la realización de visitas, así como a los procesos de digitación, crítica, archivo de la documentación de visitas, búsqueda, mapeo y recorridos. La suma de los salarios debe ser incrementada por la cuota parte correspondiente de aguinaldo y de cargas sociales. Dentro del personal directamente vinculado se incluyen las jefaturas y direcciones de las unidades cuando esté vinculado a la realización de visitas.

b. Costo total del personal indirecto

Se calcula como la suma de los salarios de personal de dirección no directamente vinculado a la realización de visitas, incluidos sueldos, cuota parte de aguinaldo, cargas sociales y otras prestaciones, multiplicado por el porcentaje de personal vinculado a las visitas respecto al total de personal que supervisan, a lo que debe agregarse los salarios del personal de administración y apoyo multiplicados por el porcentaje de su tiempo que dedica a la coordinación y apoyo a visitas.

c. Costo total del personal

Se define como la suma del costo total del personal directo e indirecto.

d. Costos de insumos directos

Es la suma de los insumos que se destinan a la realización de visitas.

e. Aproximación al costo total de visitas

Es la suma de los ítems a, b, c, d.

f. Costo de visita realizada

Se obtiene al dividir el costo total de visitas aproximado de un periodo entre el total de visitas realizadas en el mismo período.

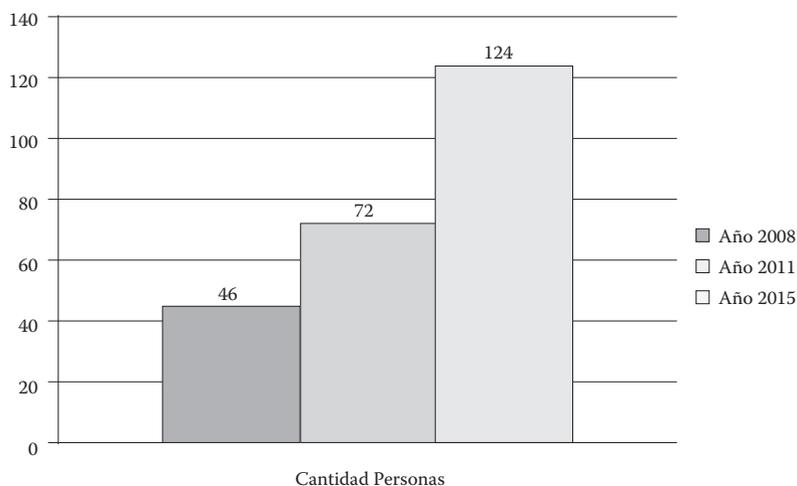
g. Costo teórico de visitas

Se obtiene al dividir el costo total de visitas aproximado entre el total de visitas que teóricamente podrían realizarse en condiciones óptimas.

6. La organización del trabajo y del personal

El desarrollo, rediseño y reestructura organizacional progresiva de la ex Unidad de Seguimiento de Programas en el marco de la DINEM, supuso una incorporación creciente de personal a la división, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico. No obstante, como se apreciará luego, el tamaño y volumen se estabilizará a partir de la reestructura interna en el año 2012.

Gráfico 1. Evolución de cantidad de Personas en Ex Unidad de Seguimiento de Programas Sociales y la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo 2008 al 2011 y al 2015.



Fuente: Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013), p. 115 y Base personograma funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES enero 2015.

Se constata un incremento de la cantidad de personas en la división, pero la permanencia del personal en la oficina es baja, lo que es consistente con lo manifestado por el personal, que visualiza estas tareas como un cargo de ingreso temporal al MIDES. No obstante, hay que tener en cuenta que el aumento en el personal se

debió a una creciente división del trabajo y diversificación de las funciones. Se crean nuevos departamentos, como es el caso del Dpto. de Análisis y Estudios Sociales, se amplía y diversifica el *staff* técnico y especializado para atender las nuevas demandas de relevamiento (especialmente se observará en el desarrollo del Depto. de Geografía).

En base a los registros de las nóminas de personal de la ex USP para los años 2008, 2011 y 2015, se constatan y destacan los siguientes aspectos: 1) un incremento de aproximadamente 55% en la plantilla de funcionarios en 2011 respecto a 2008 y de 164% en 2015 respecto a 2008 (pasa de 47 a 124 personas en el período mencionado); 2) una tasa de permanencia de aproximadamente 34% en 2011 respecto a 2008, de 14,5% en 2015 respecto a 2011; el 4% de las personas que figuraban en la plantilla en el año 2008 se mantienen en el año 2015.

Cuadro 1. Cantidad de funcionarios y tasa de permanencia. Período 2008-2011-2015

Año	Cantidad funcionarios	Incremento porcentual de funcionarios respecto a 2008	Tasa de permanencia respecto a 2008	Tasa de permanencia respecto a 2011
2008	47	***	***	***
2011	73	55,3	34,0	***
2015	124	163,8	4,0	14,5

6.1. División social y humana del trabajo

La división tiene definida como meta general lograr al menos 40.000 visitas de hogares por año, estableciendo a su vez objetivos por mes para alcanzar la meta anual.

Entre 2011 y 2015 el número de trabajadores aumentó de 72 a 124 personas. La reestructura principal de la división se dio en 2012, luego se consolidó estructura y organización interna, con una expansión proporcional mayor del *staff* técnico informático de los departamentos de geografía, soporte y análisis y estudios sociales.

El Departamento de Campo cuenta con 4 coordinadores generales, 12 supervisores y 44 asistentes de campo (un total 62 funcionarios para enero 2015). Las actividades de relevamiento de campo se organizan en 14 equipos, cada uno con un supervisor y tres asistentes promedio, distribuidos entre Montevideo, área rural de Montevideo, área metropolitana, interior e interior rural. Los equipos de trabajo realizan las actividades de visita a los hogares y aplicación de formularios en base a un recorrido tipo planificado semanalmente, alternando también con la modalidad de relevamiento censal o barrido a micro territorios. Los equipos de relevamiento de campo alternan semanalmente sus actividades de salida a campo entre Montevideo y el interior. La recorrida de campo la realizan cotidianamente equipos de un

supervisor con 3 o 2 entrevistadores en una camioneta. El supervisor se mantiene en contacto con el equipo, procura ordenar sus puntos de relevamiento de hogares y colaborar en el armado del recorrido. En forma complementaria se implementan además modalidades de relevamiento individual de asistentes de campo que van a entrevistar hogares en zonas de fácil locomoción y acceso.

El Departamento de Administración y Soporte cuenta con 29 personas que realizan el trabajo en la oficina, desarrollando tareas administrativas, soporte logístico y de control, crítica y procesamiento digital de los formularios.

El Departamento de Geografía tiene 20 técnicos que se desempeñan en tareas de especialización técnica mediante el manejo de programas informáticos específicos para la búsqueda e identificación de hogares.

El Departamento de Análisis y Estudios Sociales está compuesto por 9 técnicos orientados al seguimiento de las metas de cobertura del trabajo de campo y aplicación del ICC para orientar la focalización del público de hogares beneficiarios. Y la realización de estudios específicos para la toma de decisiones políticas.

Cuadro 2. Recursos humanos de la DESyTC 2012-2015.

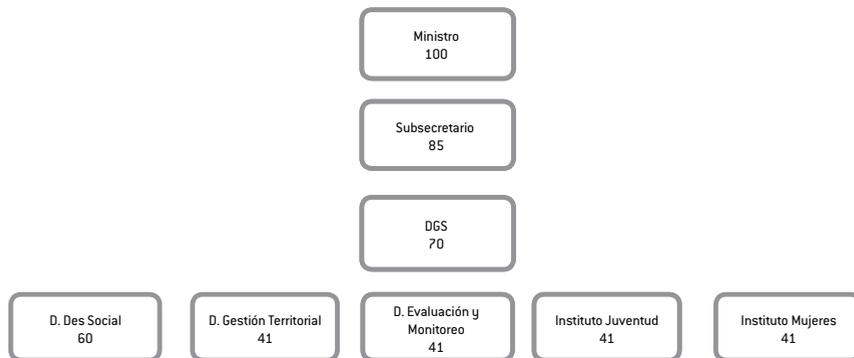
Recursos humanos	2012 (promedio anual)	2013 (promedio anual)	2015 (enero)
Dirección y jefaturas	7	6	6
Depto. de Campo programas			
Coordinadores generales	1	4	5(*)
Supervisores	12	14	12
Asistentes de campo	44	39	44
Depto. de Geografía			
Equipo técnico	6	9	8
Oficina de Búsqueda	2	11	11
Depto. Análisis y Estudios Sociales			
Equipo técnico	9	6	9
Departamento Soporte (logística y administración)			
Coordinadores	3	3	5
Administrativos	26	24	24
Total	110	116	124

Fuente: Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013), p. 115 y Base personograma funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DI-NEM-MIDES enero 2015. (*) Incluye al Subjefe de campo.

6.2. Remuneración salarial y modalidades de contratación

Las vinculaciones entre las distintas remuneraciones se pueden apreciar en los siguientes esquemas:

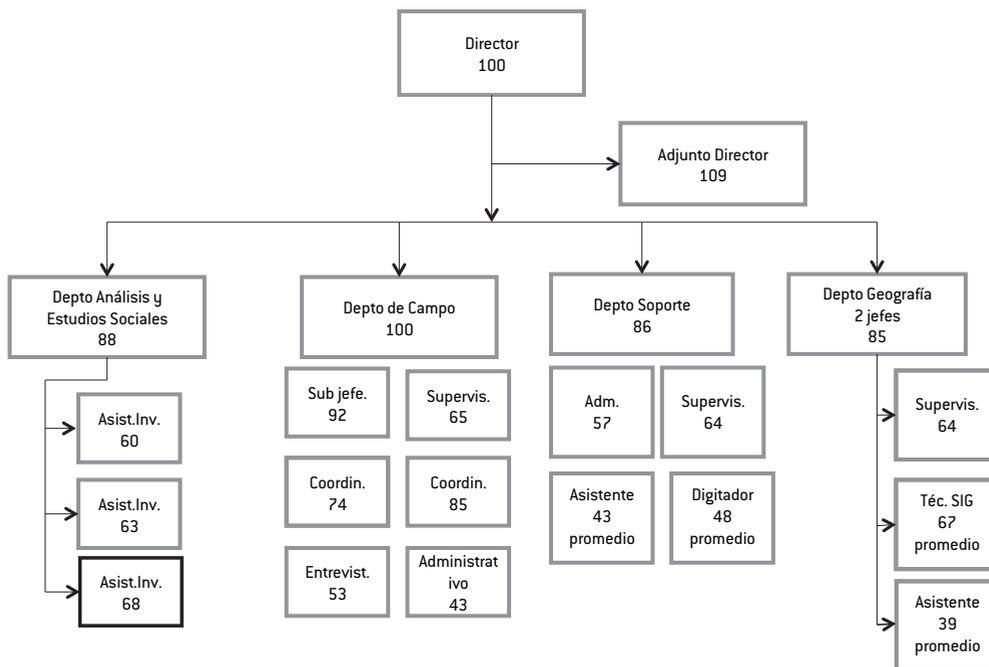
Figura 27. Organigrama Salarial MIDES



Nota: El Organigrama salarial muestra al Ministro con un valor igual a 100, y a los demás cargos en relación de proporción sobre el valor del Ministro.

Fuente: Elaborado en base a personigrama funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DI-NEM-MIDES enero 2015.

Figura 28. Organigrama salarial de la División Estudios Sociales y Trabajo de Campo



Nota: El Organigrama salarial muestra al Director con un valor igual a 100, y a los demás cargos en relación de proporción sobre el valor del Director. Se tomaron en cuenta los salarios nominales, sin considerar las cargas horarias asociadas.

Fuente: Elaborado en base a personigrama funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DI-NEM-MIDES enero 2015.

6.3. Formas de contratación

La contratación básica es mensual y con una carga horaria semanal de 30 horas. En algunos casos la carga se extiende a 40 horas semanales.

La remuneración es mensual, con salarios fijos variables según cargo y función, entre 100 el director de División y 39% el salario de menor monto.

La modalidad de contratación es variada, en el marco de convenios mayoritariamente a través de Organizaciones de la Sociedad Civil - OSC (como CLAEH, CPP, APFCS), incluyendo también pases en comisión de otros organismos públicos y algunos casos de funcionarios presupuestados.

Casi 8 de cada 10 funcionarios de la división son contratados por el CLAEH. El total de presupuestados o con provisorato se ubica en torno al 6% del total.

Cuadro 3. Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo según empresa contratante

Empresa contratante	Frecuencia	Porcentaje
BPS	1	0,8
CLAEH	98	79,0
Comisión Nacional Honoraria de Discapacidad	1	0,8
CPP	10	8,1
Pase en comisión BROU	1	,8
Presupuestado	3	2,4
APFCS	5	4,0
Provisorato función pública	5	4,0
Total	124	100,0

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES, enero 2015

El horario medio semanal de la división está en el entorno de las 31 hs y el ingreso medio mensual nominal es de \$U 32.274^[23]. El valor hora del ingreso promedio mensual (nominal) de los cargos de jefatura y dirección es aproximadamente 46% mayor al valor hora de los entrevistadores. No obstante, no se evidencian diferencias sustantivas entre los ingresos de entrevistadores y técnicos, y a su vez estos son algo superiores al valor hora percibido por digitadores y administrativos. A efectos de tener una referencia, el ingreso medio mensual de un entrevistador con una carga horaria de 30 hrs semanales es algo superior al de un profesor adjunto (G3) con igual carga horaria en UdelaR^[24]. Mientras que el nominal medio de cargos directivos es equivalente al de un profesor grado 5 con igual carga horaria^[25].

23 Valores corrientes a febrero de 2015.

24 Según escala de sueldos de la UdelaR año 2015, disponible en <<https://www.google.com.uy/#q=escala+de+sueldos+udelar+2015>>.

25 Ídem.

Cuadro 4. Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo por cargo: media de horas semanales y valor hora promedio expresado como porcentaje sobre valor hora de cargos de jefatura

Cargo	Horas Semanales	Porc. sobre valor hora Cargos Director/Coord./Jefe
	Media	Porcentaje
Director/Coord./Jefe	34,2	100
Técnico/Asist.-Investig.	31,2	68,3
Supervisor	30,8	79,9
Administrativo	32,0	53,9
Digitador	30,3	54,5
Entrevistador	30,0	68,4
Total	31,0	31.910

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES.

6.4. Reclutamiento del personal y perfiles sociodemográficos

Se entiende por competencias a determinadas características de las personas, vinculadas a una mayor efectividad en su trabajo. Las competencias son predictores de la efectividad. Inciden en el desarrollo de competencias la motivación, los rasgos propios de cada individuo, los conocimientos, las destrezas y el concepto de sí mismo (Rodríguez, 2005).

La selección de los funcionarios se realiza a través de llamados públicos en la página web y comunicación institucional del MIDES (y en los casos que corresponda en forma simultánea la difusión en la organización de la sociedad civil (OSC), donde se forman tribunales con miembros del MIDES y la participación de profesionales o académicos externos al MIDES. Los tribunales evalúan los antecedentes de formación académica y profesional que según las bases varía entre 40 y 50% de la evaluación final, siendo que dentro de estos ítems la experiencia profesional específica se valora no menos de la mitad de la evaluación de méritos personales. La otra mitad de la evaluación se realiza por medio de pruebas presenciales de competencia y entrevista personal a los aspirantes.

La base de datos de trabajadores utilizada tiene un total de 124 registros y corresponde a la nómina actual de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo de la DINEM-MIDES en enero de 2015.

Poco más de la mitad de los funcionarios son menores de 30 años y son las mujeres quienes registran una estructura etaria más joven. Estas a su vez representan más de 6 de cada 10 funcionarios de la división.

Cuadro 5. Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo por sexo según tramos etarios

Tramos etarios	Femenino		Masculino		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Menor de 30	47	60,3	20	43,5	67	54,0
Entre 30 y 40	25	32,1	21	45,7	46	37,1
Mayor de 40	6	7,7	5	10,9	11	8,9
Total	78	100,0	46	100,0	124	100,0

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES.

Cuadro 6. Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo por sexo según antigüedad en la División

Años antigüedad	Femenino		Masculino		Total	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Menos de 1 año	14	17,9	5	10,9	19	15,3
1 a 3 años	57	73,1	39	84,8	96	77,4
4 a 5 años	3	3,8	1	2,2	4	3,2
6 años o más	4	5,1	1	2,2	5	4,0
Total	78	100,0	46	100,0	124	100,0

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES.

En relación a la formación, los trabajadores son egresados universitarios en casi su totalidad, la gran mayoría de ciencias sociales y humanas, destacándose en términos cuantitativos la participación de psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales. No obstante, existen una variedad de profesiones humanas y sociales, antropólogos, historiadores, politólogos, licenciados en desarrollo, economistas, pasando al área de administración, derecho y también del área tecnológica y básica, geografía, arquitectura, química, biología y nutrición, hasta educadores sociales y de educación física.

La profesión más frecuente entre las funciones de dirección y coordinación²⁶ es la de sociólogo/a (38,4%) seguida de trabajador social (15,4%), economista (15,4%) y geografía (15,4%). Entre quienes desempeñan funciones técnicas, 1 de cada 4 son economistas, contadores o estadísticos. Entre los supervisores también priman los/as licenciados/as en Sociología (42,9%). Los funcionarios que se desempeñan como administrativos o digitadores en su mayoría tienen formación en administración o recursos humanos. Los entrevistadores son mayoritariamente trabajadores sociales o psicólogos.

Cuadro 7. Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo por tipo de función según formación. (Parte 1)

Formación	Directivas		Técnicas		Supervisión	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Sociología	5	38,5	4	14,8	9	42,9
Trabajo Social	2	15,4	2	7,4	1	4,8
Ciencia Política	0	,0	1	3,7	1	4,8
Psicología	1	7,7	0	,0	4	19,0
Otras CCSS	0	,0	3	11,1	2	9,5
Ec./Cont.-Púb./Est./C.-Ext.	2	15,4	7	25,9	1	4,8
Administ./RRHH	1	7,7	2	7,4	2	9,5
Geografía	2	15,4	5	18,5	0	,0
Ing./Informática	0	,0	0	,0	1	4,8
Otras	0	,0	3	11,1	0	,0
Total	13	100,0	27	100,0	21	100,0

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES.

26 Se integran en estas funciones el director adjunto, los jefes de depto., los adjuntos y los coordinadores de campo.

Cuadro 8. **Distribución de funcionarios de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo por tipo de función según formación. (Parte 2)**

Formación	Administrativo		Digitador		Entrevistador	
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%
Sociología	0	,0	1	6,3	7	17,9
Trabajo Social	0	,0	1	6,3	16	41,0
Ciencia Política	0	,0	0	,0	2	5,1
Psicología	0	,0	0	,0	9	23,1
Otras CCSS	1	25,0	2	12,5	5	12,8
Ec./Cont.-Púb./ Est./C.-Ext.	1	25,0	3	18,8	0	,0
Administ./RRHH	2	50,0	5	31,3	0	,0
Geografía	0	,0	0	,0	0	,0
Ing. Informática	0	,0	3	18,8	0	,0
Otras	0	,0	1	6,3	0	,0
Total	4	100,0	16	100,0	39	100,0

Fuente: Base funcionarios División Estudios Sociales y Trabajo de Campo-DINEM-MIDES.

En suma, se destaca la importante evolución que ha tenido la división desde el año 2008 a la fecha. Más que duplicó su plantilla de funcionarios y se ha diversificado profesionalmente y adquirido un alto nivel de especialización. Entre las funciones de dirección, técnicas y las de relevamiento, predominan las profesiones de las ciencias sociales. En cuanto a las retribuciones salariales, se advierten las diferencias según cargo y función, así como las modalidades de contratación del personal, lo que además posiblemente traiga aparejadas diferencias en cuanto a expectativas futuras de los funcionarios. Se destaca la valorización de las tareas de entrevistador de campo dentro de la división. Se constata además una baja tasa de permanencia del personal medido 7 y 4 años atrás respectivamente. En parte esta situación es previsible en un área de trabajo donde las actividades que priman son las de visitas a hogares (y en este caso hogares de alta vulnerabilidad). Son las actividades de relevamiento las que en general registran alta rotación del personal por el desgaste que implican.

7. Dimensión motivacional y representación subjetiva del trabajo

El trabajo en la unidad requiere, además de las destrezas o conocimientos específicos, un alto nivel de motivación y un concepto positivo de las capacidades de la persona. Se requieren personas proactivas, con un alto grado de confianza en sí mismas.

Uno de los giros desde las teorías de la administración fue reconocer la importancia del capital humano mediante la “inversión social”, “el desarrollo de la gerencia social” y “la formación de gerentes sociales”(Kliksberg, 1999:168) como forma de fortalecer los recursos humanos en el sector público social y atender a los enormes déficits sociales de los países de América Latina. A ello, se suma la emergencia y expansión de enfoques de gestión humana desde el ámbito de los enfoques de administración de las organizaciones, que se sustentan en el reconocimiento del creciente valor económico del conocimiento, el reconocimiento de los “activos intangibles” de las “personas en la formulación de estrategias empresariales” y los nuevos enfoques de estrategia que “reconocen el papel de los recursos y capacidades internas de las empresas en su competitividad (Calderón Hernández, 2006:11).

Existe además un amplio consenso en que un trabajador motivado es más productivo y satisfecho (Robbins y Judge, 2010). El factor motivacional y su relación con la cultura y clima organizacional es muy importante en organizaciones de orientación social y sin fines de lucro, siendo el MIDES en general y sus divisiones en particular un campo privilegiado de investigación.

Por otra parte, debates recientes sobre la valorización del conocimiento o saberes vinculados al desarrollo de competencias, como a) saber entendido como conocimiento de base, b) saber hacer, interpretado como capacidades en la práctica profesional y c) saber ser, “actuar” (dimensión desempeño performativo) traen cambios en las concepciones y representación del trabajo, con la conceptualización del trabajo como “solución de problemas” y niveles de objetivos a alcanzar en los puestos de trabajo (Supervielle, 2010:26). Desde esta perspectiva se plantea que los trabajos en sectores de servicio incorporan nuevos significados relevantes, como las dimensiones “cognitiva, ética y emocional del trabajo”, donde los trabajadores deben enfrentar y resolver problemas ante situaciones cambiantes e incertidumbres manejando no solo conocimientos y saberes, sino también desarrollando capacidades

interpersonales, comunicativas y de negociación específicas con actores múltiples dentro y fuera de las organizaciones, que suponen el “compromiso en y con el trabajo” (Quiñones y Van Rompaey, 2013:357).

Como un antecedente en este punto, el trabajo de Pucci y Vigna sobre la ex USP del MIDES señala que los procesos de “normalización del trabajo” y las relaciones laborales en la unidad de campo se produjeron como resultado de una construcción institucional híbrida, donde conviven en tensión la lógica racional del mundo “profesional” basado en la aplicación de conocimientos para la obtención de metas y resultados y la lógica “burocrática” basada en la estandarización de procesos de acuerdo al “apego a las normas” (Pucci y Vigna, 2014:211).

La organización del trabajo genera diferentes perfiles y orientaciones motivacionales, a nivel grupal e individual, como la división del trabajo entre los trabajadores de campo en actividades de relevamiento y observación en los hogares, y los trabajadores afectados a tareas de búsqueda, chequeo y procesamiento de formulario en las oficinas.

En este capítulo se presenta un análisis sobre la percepción del clima organizacional y motivacional de trabajo, a partir de las entrevistas realizadas a coordinadores y supervisores de los distintos departamentos y unidades de la división y la observación de los grupos de trabajo de campo en talleres y jornadas anuales de balance de la actividad realizada al final de 2014.²⁷

7.1. Percepciones en el Departamento de Relevamiento de Campo

En esta sección analizamos las motivaciones de los trabajadores encargados en forma directa del relevamiento de campo (supervisores y asistentes de campo).

7.1.1. Dificultades en las tareas y representaciones subjetivas del trabajo

- Expectativas institucionales y subjetivas de rol

Los trabajadores de campo expresan expectativas y actitudes diversas sobre los alcances de su tarea al momento de la utilización e implementación de los formularios y la visita a los hogares beneficiarios de los programas sociales, expectativas que interpelan también desde sus propias formaciones de grado. Se reconoce que la función definida institucionalmente es la de encuestador, pero las expectativas personales van más allá y refieren a lograr una mayor interacción e intervención en los hogares.

²⁷ No se incluyó en este análisis el Departamento de Análisis y Estudios Sociales, debido a que tiene una intervención más lateral y puntual en el proceso con el resto de los departamentos. De hecho hasta el año 2012 estaba ubicado físicamente en otro piso del edificio central, distante del resto de los departamentos.

Se pueden identificar diversos conflictos de expectativas a nivel de roles a cumplir de los trabajadores. Las expectativas institucionales es que se desempeñen como encuestadores, pero el legado de formación –fundamentalmente desde trabajo social y de psicología– los lleva a proyectarse de la situación de encuesta a la entrevista y el campo de la intervención social, y a desplazar el interés de la respuesta estandarizada a la comunicación discursiva con el encuestado y su situación sociofamiliar.

- Inconsistencia de estatus

Se expresaron en varios casos tensiones de aspiraciones de rol e inconsistencias de estatus vinculadas con la formación universitaria y profesional de los trabajadores. Estas emergieron de diversas formas, entre las percepciones del trabajo realizado y las expectativas de una intervención social más allá de la mera aplicación de una encuesta.

Desde los perfiles de formación universitaria, muchos trabajadores proyectan sus expectativas laborales más a la realización de una intervención que a la mera aplicación de una encuesta. De ahí la tensión en la valoración dispar de sus actividades laborales, entre la práctica de primeras experiencias de trabajo orientadas a estudiantes avanzados y egresados recientes en ciencias sociales, y las expectativas de desempeño profesional stricto sensu. Debe recordarse, como se señaló en el capítulo previo, que en el reclutamiento y selección del personal de campo pesan prácticamente lo mismo la formación y méritos, que la experiencia de trabajo y habilidades, por lo que en rigor en los primeros dos años de trabajo no debería haber situaciones de inconsistencia de estatus, lo que aparecen más bien son aspiraciones diferenciales proyectadas hacia las futuras trayectorias laborales y profesionales dentro del MIDES.

- Criterios de evaluación de desempeño

Luego emergen expectativas desencontradas con respecto a las formas de evaluación del desempeño y los resultados del trabajo. Varios trabajadores manifiestan una tensión entre la necesidad de contar con medidas de productividad y los instrumentos de control establecidos y, en especial, una oposición percibida entre la cantidad y la calidad del trabajo a realizar.

Esto incide en la motivación de los trabajadores. En muchos casos, al plantearse la meta cuantitativa de una cantidad de visitas, se percibe que el trabajo puede empobrecerse y afectar la calidad del mismo. Para otros, los componentes solidarios y colectivos del trabajo deberían estar por encima de la competencia individual entre trabajadores.

7.1.2. Debilidades o aspectos a mejorar

- Comunicación y gestión interna del conocimiento

Las organizaciones estables, que funcionan en condiciones de relativa certidumbre y cuyos procesos son estables, pueden utilizar manuales como fuente de conocimiento y entrenamiento para sus funcionarios.

Las organizaciones que trabajan en entornos de alta incertidumbre, cambiantes, cuyos procesos de trabajo varían tanto por cambios tecnológicos como por cambios sociales y del entorno, requieren, además de los manuales tradicionales, adoptar otras medidas para la gestión del conocimiento.

Los manuales tradicionales son buenos medios para difundir el conocimiento explícito, esto es, el conocimiento formal y sistemático, fácilmente almacenable y transmisible, pero no resultan apropiados para almacenar y transmitir conocimiento tácito, que es aquel que personas y comunidades, organización o país tienen incorporado o almacenado en su mente, en su cultura y es difícil de explicar a otros (Nonaka y Takeuchi, 1995).

Uno de los medios que resultan ser efectivos para almacenar, recuperar y transmitir el conocimiento tácito son las comunidades de práctica. Una comunidad de práctica puede definirse como un grupo de personas que interactúa en forma presencial o virtual, con el objetivo de compartir experiencias, conocimientos y mejores prácticas referidas a un tema específico. Las plataformas virtuales son medios útiles para almacenar los intercambios y crear una base común de conocimiento, pero su utilidad se subordina directamente a la forma en la cual se construye la comunidad de práctica y se organiza el acervo de conocimiento.²⁸

En el caso de la unidad de trabajo de campo, se dan algunas condiciones que favorecerían la constitución de comunidades de práctica sustentadas tanto en forma presencial como en forma virtual.

La división cuenta con instancias anuales de participación y balance grupal de las actividades realizadas, en buena medida ejemplificadas en esta sección. La combinación de factores motivacionales, clima de trabajo grupal y espacios de comunicación horizontal, genera paradójicamente nuevas demandas de participación en el diseño de los sistemas de trabajo, tales como recoger sugerencias para las entrevistas y otros aspectos vinculados a las condiciones de trabajo.

Las comunidades de práctica no sustituyen las instancias de capacitación, sino que constituyen instrumentos adicionales a las mismas, especialmente aptos cuando quienes realizan el trabajo construyen conocimientos y prácticas de trabajo.

28 Se puede mencionar, para ejemplificar, Zimbra: una aplicación de software libre que provee servicios de mensajería y apoyo a comunidades, referida en el anexo.

- Disparidad en el manejo técnico del instrumento

Para varios trabajadores se presenta una tensión entre la objetividad del instrumento y la subjetividad en la observación y contacto con los hogares. La falta del conocimiento técnico sobre el instrumento y variables involucradas en el formulario es percibida con cierta desconfianza y disociada de la práctica subjetiva en las visitas a las familias beneficiarias.

Por momentos algunos trabajadores expresan opiniones críticas sobre el “hermetismo” del proceso de relevamiento de campo y el reclamo por la falta de información sobre el conjunto de la organización del trabajo de campo. Varios trabajadores reconocen la orientación institucional de llevar a cabo una observación neutral sin influir ni recibir demandas de los hogares, que entra en tensión con sus expectativas y experiencias subjetivas en las visitas a las familias. Muchos expresan también tener una perspectiva parcial de su trabajo, manifestando conocer claramente los objetivos concretos de la tarea a realizar pero no la finalidad del estudio en su conjunto.

Por el contrario, este hermetismo es valorado en forma positiva por los mandos directivos, ya que se establecen parámetros técnicos, no subjetivos, para la determinación de los posibles derechos. No obstante ha habido experiencias de socialización de algunos trabajadores rotándolos en las diversas tareas y unidades de la división.

- Rotación geográfica y temporal de las tareas

Entre los problemas de organización del trabajo, un factor que tradicionalmente se menciona vinculado al equilibrio entre la vida laboral y la privada es cómo influye la rotación de los horarios y organización de los tiempos de trabajo. Más allá del reconocimiento de los incentivos de remuneración salarial, un aspecto recurrente y emergente entre los trabajadores de esta unidad fue la percepción de impactos personales negativos en la vida privada relacionados a la rotación intercalada por semana de actividades de relevamiento en Montevideo e interior.

7.1.3. Fortalezas: el clima de trabajo y los componentes de solidaridad

- Los desafíos humanos

Un trabajo desafiante por el contexto de trabajo con la gente, es un elemento que se asocia en forma positiva a la motivación. Los trabajadores que recién ingresan, en su mayoría jóvenes estudiantes, encuentran un trabajo que, en su inicio, puede ser desafiante y motivante. Este trabajo los absorbe y genera una muy alta motivación por la naturaleza de la actividad en sí: estamos ante lo que se suele llamar un “estado de flujo”, experiencia altamente motivante (Robbins, 2009). La motivación intrínseca que generan estos estados se suele asociar a tareas estimulantes,

orientadas a metas importantes y que exigen un alto nivel de competencia. Se trata en general de tareas con un profundo sentido.

No obstante, al pasar el tiempo las tareas se vuelven rutinarias, surgen tensiones que limitan el sentido de la tarea realizada al no poder realizar intervenciones y la competencia del trabajador aumenta, tanto por la experiencia acumulada como por una mayor capacitación. Además, la no percepción en muchos casos de posibilidades de carrera o ascenso a otras funciones más vinculadas con la formación avanzada y orientación profesional puede disminuir la motivación inicial.

Entre los desafíos y frustraciones del trabajo está que se lo percibe como una actividad laboral temporal, que no conlleva necesariamente posibilidades de ascenso, crecimiento personal y profesional importante. Al salario no se lo percibe como el elemento motivante primordial, sino que se lo valora solo como una etapa transitoria en una trayectoria laboral posterior. No obstante, tal como se analizó en el capítulo previo, la remuneración del personal es significativa, tanto dentro de la escala salarial de la propia división como en su comparación con otros organismos del Estado, como por ejemplo la UdelaR.

- La valoración positiva: el contacto con la gente

Si bien los trabajadores perciben elementos que conspiran contra el clima laboral, asociados algunos a aspectos extrínsecos y otros al sistema de trabajo, muchos de ellos se manifiestan motivados por aspectos intrínsecos al trabajo. Para algunos, las características del trabajo en sí mismo son un elemento positivo, esto es, la experiencia práctica y profesional de entablar vínculos personales con hogares en extrema vulnerabilidad social, así como de conocimiento concreto del territorio y las diversas situaciones sociales del país.

En la dimensión motivacional se destaca una y otra vez el protagonismo público y la valoración humana de su trabajo en términos de representación de un ministerio con función de solidaridad social. El trabajador de campo se autopercibe como la “cara visible del MIDES”, reivindicando su papel en el contacto personal y humano con los hogares.

- Una puerta de entrada al MIDES

Los trabajadores expresan conciencia del valor del trabajo realizado para el ministerio y los programas sociales en ejecución, pero al mismo tiempo manifiestan deseo de colaboración e involucrarse en otras fases del proceso y programas de intervención. No obstante, la relación entre experiencia en tareas de campo y trayectorias funcionales y profesionales posteriores no es tan clara ni directa. Las tareas de campo son percibidas como una primera experiencia y práctica en el MIDES, al tiempo que la expectativa subjetiva es poder cambiarse e insertarse luego en otras actividades más vinculadas con la intervención profesional (en otras áreas del mi-

nisterio) o en posiciones de mayor jerarquía y responsabilidad técnica en el proceso de organización y análisis de campo.

7.2. Percepciones del Departamento de Geografía

7.2.1. Dificultades encontradas

- Inherentes al trabajo - vinculadas a la informática

Desde el Departamento de Geografía, en particular desde la Oficina de Búsqueda, las principales dificultades en el desempeño del trabajo se relacionan con las características propias de las tareas que se realizan, esto es, la dificultad de ubicar a las personas. Más allá de esto, se percibe que la productividad se incrementaría en caso de que el sistema informático no presentara problemas y no generara interrupciones en el trabajo.

- Sobrecarga de trabajo, necesidad de jerarquización de demandas

Desde el área de Mapeo, se señala que lo que ocasiona mayores dificultades a la hora de realizar el trabajo es la cantidad de demandas que recibe el área, que, como se ha visto, no necesariamente provienen todas de la Dirección sino que también se trata de demandas provenientes de otros organismos o programas del Estado. Lo anterior genera una cierta presión entre quienes integran el área, identificándose la necesidad de lograr una mejor coordinación y planificación de las tareas, así como una jerarquización de las demandas para atender aquello que se considere prioritario en primer lugar.

Entre las principales problemáticas encontradas desde el área de Mapeo se encuentra el lugar de trabajo, más concretamente el espacio físico que ocupan, en tanto carece de una buena ventilación. Asimismo, se identifica también desde esta área, al igual que desde la Oficina de Búsqueda, la necesidad de contar con instancias de reunión que involucren a todos los integrantes del equipo de trabajo de Mapeo.

Entre las dificultades enunciadas desde el área de Análisis Espacial se encuentra la complejidad de trabajar con los SIG, que genera que en algunos casos, ya sea por falta de comunicación o por desconocimiento de la tarea, quienes les demandan determinadas tareas no les hagan llegar los insumos de trabajo en la forma adecuada.

7.2.2. Debilidades y/o aspectos a mejorar

- Necesidad de estandarización y aumento de la productividad

Si bien se percibe que la Oficina de Búsqueda ha ido mejorando a lo largo del tiempo, sorteando diversos obstáculos o encontrando formas de mejorar el trabajo, uno de los aspectos que se considera importante mejorar tiene que ver con el uso

de procedimientos estandarizados. Se identifica también la necesidad de definir una carga de trabajo a asignar a cada asistente, en tanto, como se mencionó, uno de los aspectos en los que hay mayor interés de mejora es la productividad del área. Esta percepción compartida se confronta con las dificultades ciertas que surgen cuando se intenta estandarizar procesos en condiciones de incertidumbre y con alta variabilidad.

- Mayor comunicación con los integrantes del equipo de trabajo

Otro aspecto que preocupa tiene que ver con los canales de comunicación con los equipos de supervisores y los asistentes, en tanto no cuentan con espacios formales de reunión, lo que da lugar a que las comunicaciones se hagan de manera informal. Pero, a su vez, la posibilidad de mantener esos canales informales se visualiza como una fortaleza.

7.2.3. Fortalezas

- Canales informales de comunicación

Pero la informalidad en la comunicación, tanto entre los integrantes de la Oficina de Búsqueda como entre esta con la División y el resto del MIDES, se considera, desde otra perspectiva, también como fortaleza. Es decir que si bien se reconoce la necesidad de generar espacios periódicos de intercambio formal con los asistentes, también se valora positivamente que la comunicación pueda desarrollarse además por canales más informales, permitiendo cierta agilidad en el desempeño de las tareas de la Oficina.

- Capital humano

El componente humano en cuanto a la conformación del equipo de trabajo es otro de los factores que se valora de manera positiva desde la Oficina de Búsqueda. A su vez, se considera que la flexibilidad a la hora de cumplir la carga horaria semanal es otro de los puntos a favor para el trabajador de la Oficina. La posibilidad de plantear innovaciones, soluciones y problemas, tanto a la interna de la Oficina de Búsqueda como en la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo, es otro de los aspectos valorados positivamente.

- Las virtudes de la multidisciplinaria

Entre las fortalezas del área, desde Mapeo se hace referencia también al factor humano, mencionándose que la multiplicidad de disciplinas que conforman el equipo de trabajo aporta a la calidad del mismo. A su vez se señala como positivo que exista comunicación fluida con los demás coordinadores, además de reuniones de coordinación periódicas. No se identifica desde Mapeo, como sí se lo hace desde

Búsqueda y Análisis Espacial, la necesidad de contar con mayor cantidad de instancias de reunión que involucren a todos los miembros del equipo de trabajo.

Al consultar sobre las fortalezas del área, nuevamente se hace referencia también desde Análisis Espacial al equipo de trabajo.

- La incorporación de la tecnología

La incorporación de la tecnología a los procesos de trabajo es valorada como altamente positiva por el área de Mapeo, sobre todo en tanto el programa Q-flow permite aliviar buena parte del trabajo considerado más engorroso, al tiempo que acorta sus tiempos, dejando mayor disponibilidad a los integrantes del área para dedicarse a tareas consideradas más complejas.

- Un trabajo no rutinario

El trabajo realizado desde Análisis Espacial es descrito como variado. Por un lado, ello se considera positivo en tanto no se torna una tarea rutinaria. Por otro lado, el cambio de una tarea a otra implica que los integrantes del área tengan que desempeñar nuevas tareas o solucionar distintos problemas casi permanentemente, partiendo “de cero”.

7.3. Percepciones Departamento de Administración y Soporte

7.3.1. Dificultades encontradas

- Manejo de imprevistos

Las salidas al interior del país deben comenzar a planificarse con varios días de anticipación, ya que es necesario coordinar hospedaje, transporte y viáticos. Según se relata desde el área de Logística, la organización de las visitas al interior suele presentar más imprevistos que la de Montevideo. Desde esta área se señala que existe una dificultad importante para responder a imprevistos, como pueden ser salidas a campo no planificadas que se realizan cuando por una eventualidad se suspenden las visitas a determinados departamentos, suplantándolos por otros. En estos casos los tiempos administrativos para la solicitud de viáticos y la coordinación del transporte suelen atentar contra la flexibilidad necesaria para dar respuesta a estas situaciones.

En cambio, desde el área de Crítica y Revisión se relata que los imprevistos se han naturalizado, es decir, han sido incorporados a la rutina cotidiana de trabajo.

- La coordinación con las oficinas territoriales de los departamentos del interior

Desde el área de Logística la mayor dificultad encontrada en la organización de las visitas a campo en los departamentos del interior del país tiene que ver con

la coordinación del transporte para supervisores y asistentes de campo. Particularmente se destaca la dificultad en las coordinaciones con las oficinas territoriales.

- Tecnología en mal estado y falta de conectividad

Desde logística se señala que una de las preocupaciones del área tiene que ver con la cantidad de computadoras dañadas, que redundan en una mayor cantidad de formularios en papel. La cantidad de formularios en papel se incrementa en algunas zonas de Montevideo y en ciertos lugares del interior donde no hay conectividad.

- El espacio de trabajo

Uno de los aspectos que dificulta el trabajo de Crítica y Revisión es el espacio de trabajo, que resulta insuficiente para el personal del área, sobre todo considerando que deben trabajar en la crítica de los formularios que llegan en papel. Lo anterior se complejiza en las jornadas de crítica masiva en que los asistentes de campo se suman a la tarea de revisión de formularios ante la imposibilidad de realizar salidas a campo debido al mal tiempo.

- Las jornadas de crítica masiva

Las jornadas de crítica masiva en que los asistentes de campo que no pueden realizar visitas debido al mal tiempo se suman al área de Crítica y Revisión; en ocasiones generan mayores inconvenientes en tanto los asistentes no cuentan con el conocimiento o experiencia necesarios para realizar el trabajo de crítica de los formularios. Esto ha llevado a la elaboración de un protocolo de crítica para los asistentes de campo por parte de la supervisión de este sector.

- Vinculadas a la informática

De manera similar a lo que se señala ocurre en la Oficina de Búsqueda del Departamento de Geografía; desde el área de Procesamiento y Sistematización se identifica a los problemas ocasionados por la caída del sistema como uno de los principales obstáculos a los que supervisores y asistentes se enfrentan en su trabajo. En tanto el trabajo de impacto se realiza considerando la información del portal de BPS, cualquier falla o inconveniente que allí se registre afecta significativamente el trabajo. Ello genera desgaste entre los asistentes y la necesidad de los supervisores de asignar rápidamente nuevas tareas, como por ejemplo la digitación.

- La articulación con BPS y oficinas territoriales

Así como desde Logística se señala la necesidad de lograr una mejor comunicación y articulación con las oficinas territoriales del interior del país, desde el área de Procesamiento y Sistematización se identifica la importancia de mejorar la articulación con BPS, sobre todo con las oficinas de los departamentos del interior. La misma problemática se identifica en el trabajo con las Oficinas Territoriales, que, en lugar de resolver los casos por su cuenta, optan por comunicarse con el área de Pro-

cesamiento y Sistematización, aun cuando desde esta área se afirma que las oficinas poseen el conocimiento de cómo hacerlo.

- Sobrecarga de trabajo - necesidad de jerarquización de demandas

En Procesamiento y Sistematización de Datos se relata que se reciben diversas demandas desde los mandos directivos, y que por consiguiente se hace necesario planificar y ordenar el trabajo, así como jerarquizarlo.

- La falta de comunicación entre supervisores y de criterios de trabajo comunes

Desde Procesamiento y Sistematización se señala que uno de los principales inconvenientes a la hora de realizar el trabajo tiene que ver con la ausencia de comunicación entre los supervisores de los diferentes turnos del área, que redundan en la falta de criterios de trabajo en común, generando confusión entre los asistentes. Para dar respuesta a este problema se ha intentado generar instancias de trabajo conjuntas con la jefatura de Soporte, que, según se relata, no necesariamente han redundado en el establecimiento de formas homogéneas de organización del trabajo. La ausencia de criterios de trabajo comunes entre los dos turnos ha generado algunos inconvenientes entre los dos equipos de supervisores, correspondientes a los dos turnos del área de Procesamiento y Sistematización, al tiempo que se percibe que uno de los turnos tiene mayor carga de trabajo, considerando las capacitaciones a los nuevos asistentes.

7.3.2. Debilidades y/o aspectos a mejorar

Las principales debilidades en Soporte se vinculan directamente con los aspectos que dificultan el trabajo cotidiano, como ser las coordinaciones con DIGESE, con BPS, las Oficinas Territoriales y principalmente con el tema informático. Todos estos elementos enlentecen los procedimientos, insumen tiempos de trabajo evitables y redundan en una menor productividad.

- La rotación del personal

La sobrecarga de tareas o actividades en algunas áreas, como por ejemplo en Crítica o en la Oficina de Búsqueda, da lugar a que algunos asistentes de las diferentes áreas de Soporte roten hacia otras áreas para reforzarlas. Esto genera disconformidad entre los supervisores, que sienten que se quitan recursos necesarios de su área y generan una caída en la productividad.

- Mejorar las herramientas de trabajo

En el área de Crítica y Revisión se trabaja con formularios en papel, pero la cantidad de formularios para revisar y criticar en esta modalidad ha decrecido notablemente y continúa reduciéndose paulatinamente, por lo que se señala la necesidad

de introducir modificaciones en el sistema informático para mejorar la calidad del proceso de crítica.

- Mejorar la comunicación

La horizontalidad e informalidad en cuanto a los canales de comunicación en algunas oportunidades puede dar lugar a malentendidos entre las diferentes áreas y oficinas, en tanto las actividades consideradas prioritarias en un momento dado no son comunicadas formalmente a todos y todas. Ello genera “ruidos”, en tanto puede ocurrir que se haya solicitado jerarquizar determinada tarea o programa a un área pero no así a todas las demás involucradas.

Desde Procesamiento y Sistematización se identifica también la comunicación tanto a la interna del área como entre otras áreas como un aspecto que requiere atención. La ausencia de canales formales de comunicación o de instancias de intercambio formalizadas daría lugar a comunicaciones informales que generarían informaciones poco claras e imprecisas.

- Controles débiles y flexibilidad de las directivas

Por otra parte se identifica desde Procesamiento y Sistematización que si bien se exige que se cumpla con ciertos estándares de trabajo, no queda clara la forma de control interno de los mismos en relación a las metas fijadas.

Vinculado a lo anterior, se señala el problema de la disparidad en la productividad entre los diferentes turnos en el área de Procesamiento y Sistematización de Datos y la no existencia de un sistema de incentivos diferenciales.

- La regularización de los contratos de trabajo

Desde el área de Procesamiento y Sistematización se insiste en que es necesario regularizar los contratos de los asistentes. En tal sentido se enfatiza que existen muy pocos funcionarios presupuestados, mientras que el grueso de los trabajadores mantienen contratos por intermedio de OSC-ONG.

7.3.3. Fortalezas

- El factor humano y el clima de trabajo

Desde el Departamento de Soporte se señala que una de sus principales fortalezas es el cuerpo de supervisores con que cuenta.

En Logística el equipo de trabajo que se ha conformado es considerado como la clave para que el trabajo sea exitoso. También desde Revisión y Crítica se hace hincapié en el equipo de trabajo y en la confianza en el mismo. Asimismo, desde Procesamiento y Sistematización se señala que el clima de trabajo es agradable, más allá de la existencia de inconvenientes o conflictos puntuales. Desde esta área también se resalta el compromiso de los asistentes.

8. Análisis comparativo organización ECH-INE

El objetivo de este capítulo es analizar la estructura y organización del relevamiento de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística con miras a un análisis comparativo con la organización del relevamiento llevado a cabo en la DINEM-MIDES. Se pretende con ello identificar fortalezas, debilidades, problemas y desafíos en la organización de este tipo de actividades en el sector público.

La elección del INE y de la Encuesta Continua de Hogares en particular se debe a que es el organismo rector del sistema y relevamiento de estadísticas sociales en el país, con tradición en la organización de relevamientos de campo de gran porte en todo el territorio nacional.

La ECH tiene como objetivos principales: 1) determinar la condición de actividad de la población, 2) determinar el nivel de ingresos de familias y de personas y 3) arrojar luz sobre los principales indicadores de condiciones de vida de la población.

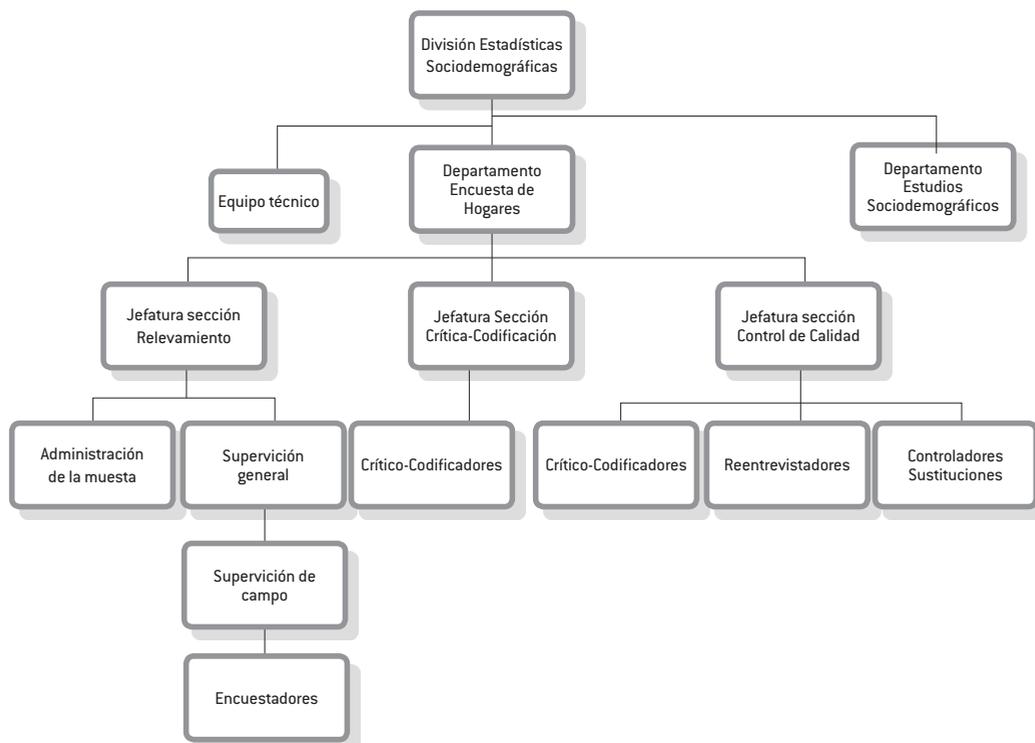
El Departamento de la ECH supera las 100 personas en el área de relevamiento directo y tiene otras 50 aproximadamente en tareas de oficina. Para el año 2014 la cantidad de hogares visitados fue de 48.583, lo que podemos estimar implicó al menos unas 120.000 visitas de encuestadores y supervisores. Estas visitas se dan en la muestra por encuestas con mayor dispersión geográfica de las que podemos registrar en el país. Es una encuesta que se aplica de manera ininterrumpida en el país desde el año 1968.

8.1. Organigrama de la ECH

La organización e implementación de la Encuesta Continua de Hogares se realiza a través de una compleja diversificación de áreas y especialización de funciones específicas así como en articulación con otras áreas de trabajo del INE.

La organización específica de la ECH es la meta objetivo del Departamento de la Encuesta Continua de Hogares, para la cual cuenta con tres secciones, cuyas funciones son a) el relevamiento, b) la crítica y codificación y c) el control de calidad. Tienen además un Equipo Técnico asesor para la elaboración de informes y análisis de la información. Junto al Departamento de Estudios sociodemográficos conforma la División de Estadísticas Sociodemográficas.

Figura 29. Organigrama Encuesta Continua de Hogares - División Estadísticas Sociodemográficas



Fuente: elaborado en base informe especial INE 2015.

Nota: además, para el desarrollo de sus metas el departamento tiene vínculos de interdependencia funcional con otras áreas del organigrama del INE. Para la elaboración de la muestra requiere de los insumos de la División normalización, investigación y proyectos. La utilización de mapas e información georreferenciada se solicita al Departamento de Infraestructura Geoestadística de la División Sistemas de Información. Asimismo, la edición, publicación y difusión de los materiales e impresos producidos se los encarga al Departamento de Difusión y comunicación de la División Coordinación y Relaciones Internacionales.

La organización de la ECH adquirió una dimensión de trabajo que requirió la creación de unidades organizativas especializada en las actividades directas de relevamiento, control y procesamiento de la información. Asimismo, con el tiempo se expandieron las demandas de apoyo de actividades de análisis en un *staff* técnico y de una unidad especializada en el control de calidad, con metas cada vez más exigentes (como la certificación ISO).

La comparación en este punto de la ECH dentro de la División de Estadísticas Sociodemográficas y la División Estudios Sociales y Trabajo de Campo dentro de la DINEM-MIDES, como toda comparación, es en parte arbitraria, pero al mismo

tiempo heurísticamente pertinente para mostrar problemáticas comunes de estructuras relativamente similares en cuanto a sus funciones, mostrando aspectos comunes y diferenciales.

Entre los elementos comunes se puede señalar que se trata de unidades especializadas creadas para atender las funciones de relevamiento de campo, de crítica y procesamiento de la información sobre rasgos sociales de la población.

No obstante, sus metas y desarrollos tienen variantes. La fuerte institucionalidad y desarrollo histórico de las estadísticas sociales de la ECH orientaron sus metas a estudios temáticos específicos e incorporar metas vinculadas a la mejora en el control de calidad de la información. En el caso de la DESyTC las metas se orientan a la cobertura de la población objetivo de los programas MIDES, desplegando en función de ellas capacidades técnicas para la focalización de los hogares, así como el desarrollo de sistemas informáticos y de georreferenciación en el territorio de los datos para el seguimiento de los hogares.

También se pueden señalar formas de relacionamiento e interdependencia distintos dentro de cada organismo en el que están insertos. En el caso de la ECH, algunos servicios de apoyo y soporte de alta relevancia para el funcionamiento de la encuesta dependen funcionalmente de otras divisiones del instituto, tales como servicios informáticos, geomática y cartografía. Esto implica la necesidad de un constante diálogo entre los jerarcas para una planificación articulada de la agenda. En el área de relevamiento de la DINEM estos servicios funcionan dentro de la misma división como departamentos, con igual rango y misma dependencia jerárquica.

8.2. Organización del personal de trabajo de campo

En la DESyTC organizan su logística y capacitan a su personal tomando especialmente en cuenta las características de su población objetivo. Mientras la ECH de INE se organiza para visitar hogares de todos los contextos socioeconómicos, con una alta dispersión en el territorio, y define estrategias para dar cuenta de una diversidad de situaciones posibles en cuanto a contactos con los informantes, horarios de visita, acceso a las viviendas, entre otras. En cambio, el área de relevamiento de la DINEM/MIDES, en la medida en que para llegar a la población objetivo de las principales políticas es necesaria la adecuada focalización, ha ido desarrollando estrategias orientadas a una población más homogénea en todo lo mencionado y con una menor dispersión geográfica. En la DESyTC de MIDES la población objetivo es más homogénea respecto a características socioeconómicas: son hogares de alta vulnerabilidad social, generalmente ubicados en zonas periféricas de las ciudades, donde el acceso al área y la identificación de las viviendas requiere habilidades específicas del entrevistador y recursos informativos (datos geoestadísticos, etc.) de muy buena calidad.

La ECH de INE cuenta con aproximadamente 180 personas entre personal técnico y administrativo en oficina y encuestadores y supervisores de campo. Al igual que en la DESyTC de MIDES, la mayor parte del personal está destinado a la visita de hogares. Si bien la ECH cuenta con una plantilla aproximadamente 40% mayor, el número de visitas anuales también es superior: se visitan aproximadamente 45.000 hogares, de los cuales en el entorno de 15% son re-visitados para supervisión.

La ECH de INE es una encuesta probabilística que requiere una alta rigurosidad metodológica y para la cual se destinan importantes recursos para la supervisión de los datos recolectados; la visita a hogares en MIDES cuenta con información previa sobre dichos hogares (acceso a la base de datos de BPS, entre otros) y entre los objetivos están los de actualizar/verificar dicha información mediante aplicación de cuestionarios. La relación supervisor-entrevistadores en la ECH es variable, en Montevideo cada supervisor tiene a su cargo 6 encuestadores promedio, mientras que en el interior varía entre 3 y 6 encuestadores promedio por supervisor.²⁹

Las tareas se distribuyen en cuatro regiones territoriales.³⁰ Se destinan 4 supervisores por región, organizando equipos de entre 3 y 6 encuestadores. Los encuestadores realizan las visitas en forma individual y principalmente mediante los medios de transporte públicos. La carga de trabajo es variable también por región; un encuestador realiza entre 15 y 25 encuestas por semana promedio en los departamentos de Montevideo y Canelones, mientras que en el resto del interior los promedios son muy variables. La visita a los hogares es presencial, la captura electrónica de la información se realiza mediante equipos provistos por el INE. Solo en casos de datos aislados se pueden recabar o chequear datos vía telefónica. La locomoción específica brindada a través del INE solo se utiliza en casos puntuales de hogares del interior con dificultad de acceso, distante o con problemas de seguridad y semanalmente para la visita de hogares con similares características en el caso de Montevideo.

La comparación de estructuras organizacionales de la ECH dentro de la división INE y la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del MIDES en esta dimensión es útil para comprender problemáticas comunes y formas de adaptación y respuestas institucionales diversas.

29 INE, Informe especial solicitado al INE sobre el organigrama de la ECH, realizado por Carlos Calvo (18/03/2015), p. 2.

30 La región 1, conformada por los departamentos Artigas (Bella Unión y alrededores), Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano y Colonia, la región 2, integrada por Artigas (capital y resto), Rivera, Tacuarembó, Durazno, Flores, Florida y San José); la región 3, compuesta por Cerro Largo, Treinta y Tres, Rocha, Lavalleja y Maldonado, y la región 4, conformada por Montevideo y Canelones (INE, Informe especial solicitado al INE sobre el organigrama de la ECH, realizado por Carlos Calvo (18/03/2015), pp. 7-8.

Algunas problemáticas son comunes en la organización del trabajo de la ECH y la DESyTC. Para alcanzar las metas de relevamiento de campo se organiza una estructura piramidal de coordinadores, supervisores y encuestadores o críticos de campo. Para facilitar las tareas en el territorio se dividen regiones, y, dentro de cada una, se forman equipos y grupos de trabajo. Paralelamente al trabajo de relevamiento de campo directo de los hogares se organiza un denso y rutinario trabajo de oficina para la revisión, control y procesamiento de la información, así como para el apoyo logístico y de planificación de las visitas de hogares en campo. La relación supervisores y encuestadores o codificadores por grupo es variable en el territorio y en la oficina. El trabajo regular del entrevistador-encuestador en campo es individual pero con seguimiento de los supervisores para el control de la productividad y calidad del dato relevado.

En el caso de la ECH, las metas de cobertura abarcan una población más heterogénea en su composición social y mayor en cantidad de hogares visitados (un 20% más que la población objetivo del MIDES), con un formulario más extenso de aplicación. Probablemente la combinación de dichos factores y la utilización de la modalidad de visita individual explique el mayor número de encuestadores en la ECH (el doble que la cantidad de asistentes de campo del MIDES). También debe considerarse el probable mayor número de visitas por hogar: a las que debe realizar el encuestador para obtener el dato se suman probables visitas tanto del supervisor, supervisor general, como del re-entrevistador (además de los posibles contactos telefónicos del área de crítica y digitación).

En cuanto a las metas de cobertura de la población beneficiaria de programas sociales del MIDES, tiene una composición social más homogénea y dispersa en el territorio con una respuesta y adaptación organizacional distinta. La implementación de modalidades de relevamiento de campo específicas, de recorrido típico y por modalidad censal se basaron en la organización de equipos en campo, con un fuerte soporte logístico de locomoción, hospedaje, viático, materiales y equipos por un lado, y apoyo tecnológico y técnico de información georreferenciada para la planificación de los recorridos y territorios de campo e identificación de hogares a visitar. La otra variante fue la organización de grupos de asistentes y encuestadores de campo que realizan su trabajo en forma alternada en Montevideo e interior del país, a los que se les incorporó una evaluación de desempeño orientada al logro de metas.

En cuanto a las tareas de supervisión, mientras en el INE el rol del supervisor parece tener un énfasis mayor en su rol de verificador de la información y de los procedimientos para obtenerla, en el MIDES el énfasis está puesto en su rol de apoyo logístico en campo.

8.3. Modalidades de contratación del personal de campo

En la ECH existen dos modalidades de contratación. Por un lado, los funcionarios presupuestados del INE a través de llamados de concurso, que abarca los cargos de jefaturas, supervisores y el personal de oficina. Este grupo constituye el 44% de todos los trabajadores del departamento de la ECH. Por otro lado, los entrevistadores, encuestadores y algunos críticos son seleccionados a través de llamados públicos y diversas modalidades contractuales temporales, contratos de trabajos y temporales de derecho público, que firman directamente con el INE. El 56% de los trabajadores de la ECH se encuentra contratado en estas modalidades.³¹

En cuanto a la forma de remuneración, existen dos situaciones distintas. Por una parte, el personal presupuestado contratado con una dedicación horaria semanal establecida (como regla general 40 horas) y un salario mensual fijo. Los montos de remuneración salarial son variables según responsabilidad, perfil técnico y tarea de cada cargo. Por otra parte, los entrevistadores y encuestadores que no tienen un horario fijo semanal, con una remuneración a destajo con un valor monetario estándar por encuesta realizada por jornal de trabajo.³²

La comparación de esta dimensión entre la ECH-INE y la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del MIDES es interesante para analizar problemáticas comunes y desarrollos institucionales diversos. Los elementos comunes son que en ambas estructuras combinan diversas modalidades de contratación, entre estatuto de contratos presupuestados de largo plazo y distintas formas de contrato a plazo. En particular, el trabajo de campo de visita directa a los hogares tiene modalidades de contratación específicas derivadas de un tipo de trabajo temporal a plazo y flexible en los horarios y modalidades de remuneración.

En la ECH-INE hay dos modalidades muy distintas de contratación. Una correspondiente al funcionario público presupuestado para las tareas de oficina más regulares y de especialización técnica, con contratos mensuales de horario fijo y estándar de 40 horas semanales. Las remuneraciones salariales varían según responsabilidad, perfil técnico y de tareas asignadas. Otras modalidades contractuales diversas para el trabajo de campo fuera de oficina, de horizonte temporal y con horarios y remuneración variables según resultados de productividad individual (encuestas realizadas).

Las modalidades de contratación en la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del MIDES es bien distinta en varios aspectos. Primero, llama la atención

31 INE, Informe especial solicitado al INE sobre el organigrama de la ECH, realizado por Carlos Calvo (18/03/2015), p. 8, y procesamiento de información de anexos al informe.

32 INE, Informe especial solicitado al INE sobre el organigrama de la ECH, realizado por Carlos Calvo (18/03/2015), p. 8.

la ausencia de funcionarios presupuestados en todos los niveles y cargos, resultado explicable en parte de una organización institucional distinta de un ministerio relativamente joven y con una estructura más flexible. Segundo, los contratos en general son mensuales, con un horario estándar establecido de 30 horas semanales. No obstante, las obligaciones y rutinas de dicha carga horaria son distintas para el personal de oficina y el que trabaja en tareas de campo y visita de hogares. Para estos últimos, las 30 horas semanales se alternan (una semana de trabajo en Montevideo con una semana de salida de viajes al interior y en muchos casos con estadía en dicha localidad). Tercero, las modalidades jurídicas y los sujetos contratantes son diversos, no solo del MIDES sino también a través de OSC que brindan servicios para el ministerio. Cuarto, las remuneraciones también son variables según responsabilidad, perfil técnico y competencias requeridas para el desempeño de cada puesto de trabajo.



9. Conclusiones

La realización de actividades de relevamiento de campo, identificación y seguimiento de hogares beneficiarios de programas sociales del MIDES tiene sus antecedentes en el momento fundacional del ministerio con la implementación del PANES. La necesidad de desarrollo de las actividades de campo estuvo impregnada de una mística de trabajo solidario y de compromiso social que movilizó una convergencia aluvional de articulación de acciones de diversas instituciones, con la integración de múltiples equipos técnicos y de personal de campo, presionada por alcanzar las metas del plan en plazos cortos.

A su vez, la articulación del MIDES con otras organizaciones externas nace con la propia constitución del ministerio y es un rasgo de que persiste en el tiempo, desarrollando una dinámica de funcionamiento de estructura de organizaciones en red.

Pasada la fase inicial pautada por la tónica de la urgencia, se canalizan las necesidades de seguimiento de los hogares mediante la institucionalización e inclusión de la función y centralización de las actividades dentro de la estructura formal y división social de trabajo del ministerio con unidades específicas y la conformación de cuadros de *staff* técnico y personal especializado en dichas tareas.

A diferencia de otros ministerios y organismos estatales encuadrados dentro la estructura burocrática orientada por la lógica de la aplicación de normas y la rutina de los procesos, la matriz organizacional del MIDES es pautada por la orientación a la realización de metas, planes y programas, que permea todas las unidades que lo integran, con una estructura interna más flexible y dinámica.

Luego de diez años de ese momento fundacional, con una estructura ya estable y procesos definidos, se pueden establecer algunas conclusiones respecto al aprendizaje organizacional y los desafíos a futuro.

Flexibilidad y trabajo en equipo

Los sistemas de trabajo presentan un alto grado de flexibilidad asociada tanto a cambios tecnológicos como a cambios en los procesos, por lo cual la estructura debe ser flexible. Ante demandas diferentes u otros hechos, el personal se integra en equipos de trabajo y aborda otras tareas. A vía de ejemplo, los días de lluvia el personal de campo trabaja en crítica e impacto de formularios y la oficina de búsqueda

recibe en ocasiones personal de digitación. Esto es particularmente importante por las características del flujo de trabajo. Debido tanto a los cambios tecnológicos como al propio trabajo del MIDES, la situación y los procesos, lejos de ser estables, cambian con frecuencia.

En la medida que se digitaliza y se utilizan los formularios en línea en forma creciente, las tareas de digitación tienden a decrecer. A su vez, la presencia de controles automatizados crecientes tiende a disminuir los tiempos de crítica. En forma paralela, las necesidades y demandas sociales cambian, hoy hay menos trabajos de carácter censal, con lo cual las tareas de búsqueda son crecientes y el armado de recorridos resulta clave.

En la medida que se trabaje en equipo, adaptando las tareas a las necesidades y procesos cambiantes, se logra una mayor efectividad y acortar los tiempos de espera para el beneficiario de los servicios. Esto implica de alguna forma minimizar las divisiones internas y fomentar el trabajo en equipo, procurando rotación en las tareas, de forma de acompañar los flujos de trabajo cambiantes, asegurar flujos óptimos y la menor cantidad de “cuellos de botella”, asignando los recursos en la etapa del proceso en que sean necesarios. Esto requiere calificación, tanto en lo que refiere a los aspectos técnicos como en la propia filosofía de trabajo. Los cambios que se visualizan como “ayuda” generan malestar a la interna de los equipos de trabajo, que sienten que con estas rotaciones y demandas puntuales se interfiere en su funcionamiento cotidiano y que sus esfuerzos son desviados del objetivo de su sección.

Esto de alguna forma se vincula con la falta de visualización del resultado global, se percibe el resultado de la tarea concreta que se realiza, pero no su vinculación con el total del proceso. Asimismo, para que el trabajo en equipo se realice en forma efectiva, se requiere contar con una infraestructura física adecuada.

La DESyTC ha logrado ir adaptando su estructura y procesos para alcanzar un alto grado de flexibilidad, evitando los compartimentos estancos y utilizando la tecnología en forma integral. Enfrenta ahora el desafío de lograr una cultura interna que potencie la colaboración, la rotación interna y los resultados globales.

Coordinación

El MIDES, desde sus inicios, se caracterizó por coordinar distintos organismos, planes y programas, por articular los esfuerzos de diversas organizaciones públicas y privadas. La DESyTC no es una excepción a esto. Por una parte, la coordinación con organismos externos es crucial: desde el BPS que aporta las bases de datos a organizaciones de la sociedad civil. La División surge como un ente articulador entre distintas instituciones y organizaciones públicas y privadas.

Las actividades de toda la División están vinculadas. La coordinación es básica para el funcionamiento y el desarrollo de todos los procesos. Gran parte de las decisiones, tanto las de carácter operativo como las netamente gerenciales, se toman en forma coordinada entre distintas unidades de la DESyTC, así como con otras unidades del ministerio. Existen instancias de coordinación frecuentes, y en la medida que las mismas se institucionalicen el funcionamiento será más fluido.

Gestión del conocimiento

Entendemos por gestión del conocimiento los procesos que permiten identificar, almacenar, procesar y recuperar conocimiento tanto tácito como explícito, convirtiendo datos e información en conocimiento y aprendizaje para la organización y sus integrantes. Existe un acervo de datos importante, una gran cantidad de lecciones y experiencias aprendidas, modalidades de trabajo que han sido exitosas.

La DESyTC dispone de manuales y de instructivos, pero más allá de estos manuales e instructivos hay historia organizacional que merece ser preservada, datos, experiencia. Más allá de la utilización de manuales y del desarrollo de instancias de capacitación, recomendamos encomendar en forma explícita las actividades de gestión del conocimiento a una unidad administrativa específica.

Esta unidad buscaría compartir desde información operativa, como por ejemplo la forma en la cual se ha solucionado el alojamiento en un determinado lugar, hasta las mejores prácticas para la elaboración de informes. Buscaría preservar las decisiones tomadas, sus causas y sus resultados, ordenando los conocimientos generados para facilitar su recuperación.

La tecnología es un auxiliar imprescindible, pero más importante es que el diseño sea compartido y se visualice la necesidad de preservar lo aprendido en un contexto cambiante, con las dificultades que se encuentran al pretender estandarizar actividades y procesos que, por su propia naturaleza, no son estándares y con un personal que cambia en forma frecuente.

Si bien se han realizado acciones de capacitación y se dispone de manuales, en forma consistente se solicitan mayores instancias. Una acción en este sentido podría ser constituir comunidades de práctica, para compartir conocimientos y experiencias, así como realizar acciones periódicas de capacitación, que promuevan una cultura de colaborar y compartir conocimientos. Las acciones de capacitación tienen, asimismo, un efecto motivador.

Conectividad y acceso a recursos informáticos

La falta de conectividad y las dificultades con los sistemas se perciben como una de las debilidades básicas de la División, a pesar de los grandes avances que se han realizado.

Un primer problema al cual se enfrenta es la falta de conectividad, en particular en el medio rural. Al no existir conectividad, se debe recurrir a formularios en papel, que implican luego un doble proceso de crítica y de digitación, introducen un mayor riesgo de error y además no permiten controles automatizados. Asimismo, cuando se dispone de GPS la localización resulta más simple y segura, mientras que el trabajo con mapas en papel implica mayores problemas de orientación y de ubicación.

En la medida que se generen aplicaciones que permitan gestionar mapas y formularios fuera de línea, se lograría una mayor eficiencia y disminuirían los formularios en papel, con la consiguiente digitación.

Se optó por el uso de *software* libre con módulos que se vinculan más que con un único sistema, lo cual facilita la actualización y diseño, si bien exige un mayor esfuerzo para la interrelación entre los distintos sistemas. Asimismo, el uso generalizado de aplicaciones de *software* libre se revela como un instrumento adecuado flexible.

Distintas modalidades de visita

Existen dos modalidades básicas para organizar las visitas de hogares: la modalidad censal y la modalidad focalizada, basada en recorridos. La modalidad censal resta importancia a la gestión efectiva de los recorridos, simplemente se “barre” una zona, a riesgo de visitar también poblaciones que no reúnan las condiciones para ser beneficiarias. La modalidad censal genera información actualizada de microterritorios vulnerables y es un insumo para distintos dispositivos territoriales y programas.

Se cuenta con capacidad instalada para hacer frente a relevamientos de campo vinculados a poblaciones vulnerables para otros organismos. Esto permite potenciar el rol articulador con otros organismos, aprovechar las lecciones aprendidas y el conocimiento acumulado y optimizar los costos.

Cuando se focalizan los recorridos, el armado efectivo y eficiente de las zonas adquiere importancia creciente e introduce un sesgo en la efectividad de los servicios prestados. Se genera en este caso una cierta tensión entre la urgencia de la visita y la racionalización de los recorridos. Esta tensión es de difícil resolución, por cuanto la población a visitar es cambiante.

Dado que la tendencia es a focalizar cada vez más las visitas, es importante detectar las oportunidades de mejora que permitan hacer más efectivo el proceso

de mapeo, lo que implica mejorar la calidad de los datos de contacto. Algunas de las medidas que se podrían establecer son:

- Generar en los beneficiarios la necesidad de actualizar sus datos, elaborar un procedimiento en este sentido.
- Crear vínculos con otras instituciones: CAIF, policlínicas, parroquias, ONG de la zona.

En Montevideo el régimen de trabajo es de 6 horas, pero al considerar los traslados la jornada real termina por ser de unas 4 horas. La organización de la jornada de trabajo no siempre coincide con el horario adecuado para realizar las visitas. Un horario adecuado para la realización de visitas, que asegurara la presencia en el hogar, podría incluir realizar circuitos de visita en horarios diferentes o, incluso, los domingos.

Medición y gestión

Una gestión efectiva requiere información. Esto es válido a todos los niveles de la organización: las operaciones diarias requieren información detallada, los supervisores requieren información que permita monitorear dichas operaciones diarias, la dirección requiere información que permita evaluar distintas estrategias.

La información se hace más valiosa en cuanto es oportuna, se recopila en forma sistemática, se orienta al receptor, se procesa en forma uniforme. La toma de decisiones requiere disponer de información periódica, comparable, de acuerdo a criterios uniformes.

Disponer de métricas en forma periódica, integradas al propio sistema, dirigidas a distintos usuarios, favorece la toma de decisiones y contribuye a una mayor efectividad en la gestión. Este punto está muy vinculado con los sistemas de información con que cuenta la Unidad, para que contengan los indicadores de gestión necesarios. El seguimiento de los proyectos y actividades se verá beneficiado con la inclusión de indicadores que informen del estado de avance de los mismos y de los logros alcanzados.

Gestión humana y representación subjetiva del trabajo

A pesar de ser un ministerio relativamente “joven”, la cultura del MIDES persiste y permea la organización de cada dirección, de la división de campo en particular y el clima de trabajo interno. La referencia recurrente al sentido de solidaridad con los sectores sociales más vulnerables y el compromiso social e involucramiento con la tarea desarrollada por el MIDES es un factor de integración y motivación social en el trabajo. Pero dicha identidad es interpelada, interpretada y reinterpretada en las

actividades diarias de los funcionarios y trabajadores del ministerio, en sus diversas divisiones.

La organización del personal de la DESyTC tiene división social y técnica del trabajo establecida, con personal integrado con un perfil joven, equilibrado en términos de género, calificado con formación universitaria fundamentalmente vinculada a ciencias sociales y humanas, y con brechas salariales internas moderadas, valorizando las actividades directas de relevamiento de campo. El reclutamiento del personal se realiza a través de llamados abiertos que sopesan la evaluación de formación de credenciales educativas con la experiencia y desempeño de competencias para los puestos.

En las percepciones sobre el *clima organización en la base* de la DESyTC del relevamiento de campo y visita a los hogares beneficiarios del MIDES (los equipos de asistentes y supervisores de campo) entran en juego varias representaciones y expectativas de la institución, las funciones y roles establecidos, el clima de trabajo colectivo y las motivaciones individuales.

Las expectativas institucionales y las funciones del trabajo de relevamiento de datos y observación en la visita a los hogares están claramente definidas y establecidas. El clima de trabajo colectivo se valora positivamente y se vincula con la “identidad” MIDES. No obstante, desde la perspectiva del sujeto hay tensiones entre la formación universitaria y las disputas por la competencia de roles, entre la definición del papel del encuestador y la perspectiva profesional de la intervención del asistente social o del psicólogo.

Las tensiones se expresan también en la práctica de las tareas entre la observación y la intervención de la realidad. Las motivaciones y expectativas se orientan también a la ampliación de los alcances de la tarea y la información sobre el instrumento y el proceso.

En las entrevistas surge una tensión entre el anhelo por visualizar el resultado total del trabajo, el producto que se brinda a la sociedad en general, y la visión parcial que perciben de las actividades específicas asignadas.

Estas tensiones plantean desafíos recurrentes en la gestión del personal de campo, como ser:

- a. La proyección de expectativas futuras de desarrollo profesional de quienes trabajan en tareas de relevamiento directo en los hogares se contraponen a la oferta de ascenso en la estructura de organización de campo (funciones de supervisión y dirección), particularmente cuando los encuestadores y supervisores tienen un perfil de formación avanzada o graduados universitarios y pueden desencadenar conflictos de roles o inconsistencias de estatus.

- b. La rutinización y pérdida de motivación con su tarea, que abarca tanto al equipo de calle como al equipo de crítica y digitación de datos, (ambos en permanente contacto con hogares y aspectos vinculados al relevamiento directamente), emergen como desafíos permanentes para el mantenimiento y organización de los grupos de trabajo. No obstante, aún existe una valoración positiva de aspectos intrínsecos del trabajo como la experiencia práctica de los vínculos personales con hogares en condiciones de vulnerabilidad social y el conocimiento del territorio.
- c. Otra problemática emergente se vincula con la definición de las metas, los productos y resultados buscados. En los procesos de evaluación de la gestión emergen percepciones contrapuestas entre el logro de la cantidad y la calidad de las visitas de los hogares, así como entre la dimensión grupal del trabajo y la evaluación del desempeño individual.
- d. Las expectativas y perspectivas de carrera funcional están permeadas por la percepción de un trabajo de horizonte temporal sin posibilidades inmediatas de ascenso o carrera dentro de la misma división, reforzado por la percepción negativa de los costos personales de la rotación geográfica entre Montevideo e interior y las limitantes de poder compatibilizar los tiempos de trabajo y familia, así como entre múltiples trabajos.
- e. La gestión del conocimiento interno en la organización es un desafío importante para el desarrollo organizacional. La necesidad o pertinencia de generar comunidades de práctica mejorando la comunicación y socialización saberes / protocolos de acción y aplicación.

De la visita de hogares al trabajo de oficina: el trabajo técnico y el soporte tecnológico para la focalización y cobertura de campo

En el Departamento de Geografía se identifican una serie de preocupaciones que tienen que ver con la necesidad de aumentar la productividad. Para ello se hace necesario conocer el tiempo de trabajo que insume cada uno de los procesos del área. Será también importante avanzar en la estandarización de los procedimientos y jerarquizar las demandas y tareas de cada área, dando prioridad a los temas que requieren pronta respuesta.

Asimismo, si bien no se percibe que existan problemas de comunicación entre cada área y el Departamento o incluso con las otras áreas de la ex USP, sí se identifica la necesidad de contar con instancias formales y periódicas de intercambio del equipo de trabajo.

Con respecto a los aspectos que son valorados de manera positiva, la flexibilidad e informalidad (por ejemplo, en cuanto a la comunicación con los superiores)

son aspectos que permiten resolver problemas de manera sencilla, mientras que la tecnología ha permitido acortar los tiempos de trabajo y posibilitar que el personal pueda destinar parte de su tiempo a la búsqueda de innovaciones o a la solución de problemas, sobre todo en el área de Mapeo. Finalmente, la complementariedad entre las diferentes disciplinas y el buen clima de trabajo han sido mencionados por el personal entrevistado perteneciente a las tres áreas del Departamento de Geografía.

En el Departamento de Soporte y Administración los principales elementos que dificultan el trabajo cotidiano en lo referido a las visitas a campo tienen que ver con el manejo de imprevistos referidos, la coordinación con las oficinas territoriales de los departamentos del interior, la cantidad de computadoras en mal estado y la falta de conectividad en algunas zonas de Montevideo y en algunos departamentos del interior del país. Según se relata, los imprevistos se incrementan cuando se trata de la coordinación de las visitas al interior que suponen la articulación con mayor cantidad de actores e instituciones.

En lo referido al trabajo realizado en oficina, uno de los principales problemas reseñados, sobre todo desde el área de Crítica, tiene que ver con la inadecuación del espacio de trabajo asignado al equipo, problema que se agudiza durante las instancias en que los asistentes de campo se vuelcan a criticar formularios debido a las malas condiciones climáticas. Desde Procesamiento y Sistematización de Datos se identifican como problemáticos también la articulación con las oficinas territoriales del interior, a lo que se agrega el contacto con oficinas de BPS, pero fundamentalmente se señala que lo que más perjudica el trabajo son las fallas o inconvenientes vinculadas a la informática. Asimismo, como también fue mencionado por algunos de los supervisores de las áreas que conforman el Departamento de Geografía, algunos de los supervisores de las distintas áreas de Administración y Soporte señalan que por momentos existe sobrecarga de demandas, demandas que no necesariamente se ordenan jerárquicamente, por lo que será también fundamental avanzar en este sentido.

Por otra parte, en el centro de las debilidades del sector se coloca la comunicación, ya sea entre supervisores como con los superiores (jefes y dirección). Los problemas de comunicación redundan, según los relatos de los supervisores entrevistados, en la ausencia de criterios de trabajo en común y en la dificultad de identificar cuáles son las demandas que deben de priorizarse en cada momento. En este sentido, la comunicación informal no se valora tan positivamente como desde el Departamento de Geografía. Se identifica además la necesidad de mayores controles en relación a la productividad por parte de la jefatura del Departamento. Asimismo, se señala como una preocupación importante la regularización de los contratos de trabajo de buena parte de los trabajadores del Departamento.

Finalmente, en cuanto a los aspectos valorados positivamente o fortalezas identificadas en el Departamento de Administración y Soporte, el equipo de trabajo vuelve a estar en el centro, tal como sucede en el Departamento de Geografía.

Tensión entre las necesidades de coordinación, el trabajo en equipo y la división del trabajo

Las tareas que se realizan en la División están profundamente interrelacionadas, por lo cual su planificación y organización requiere establecer instancias formales de coordinación frecuentes. A su vez, los flujos cambiantes generan cuellos de botella en distintos puntos del proceso, lo que deriva en cambios en los equipos de trabajo y alteraciones en la división del trabajo.

El aumento de la división interna del trabajo, tanto por diferenciación funcional de departamentos como en especialización técnica en el trabajo, trae aparejada la estandarización de los procesos en la organización del trabajo y el crecimiento del tamaño e influencia de las estructura de soporte y *staff* técnico en la división. Dichos procesos generan mayor interdependencia entre las áreas internas de la división, así como mayores demandas de coordinación para gestionar las tensiones y relaciones entre departamentos, áreas y grupos de trabajo.

Estructuras piramidales y flexibles en la organización de campo: fortalezas y debilidades

La comparación de las formas de organización del trabajo del relevamiento de campo de la ECH-INE y la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del MIDES tuvo por finalidad identificar problemáticas comunes y respuestas organizativas diversas.

El diseño organizacional de la ECH-INE es piramidal burocrático, con las estructuras y funciones clásicas para la realización de encuestas con muestras grandes de toda la población, actualización tecnológica y desarrollo de *staff* técnico con saber especializado. Las principales innovaciones recientes consistieron en la incorporación de nuevos estudios sobre temáticas sociales específicas, y la búsqueda de mejora en el control de calidad de la información.

El desarrollo de la DESyTC en la DINEM-MIDES respondió al seguimiento de la población beneficiaria de programas sociales, de hogares con una composición social más homogénea y dispersa en algunas zonas del territorio nacional. En función de ello, se elaboraron modalidades de relevamiento de campo propias (recorrido tipo y modalidad censal) que combinaron la organización de equipos para la visita de hogares, con un fuerte soporte logístico de transporte y equipamiento, y el desarrollo de un soporte informático y técnico para el manejo de información

georeferenciada para la planificación de los recorridos e identificación de hogares a relevar.

La organización del trabajo de campo directo en los hogares se acompaña de modalidades de contratación diversas derivadas de un tipo de trabajo temporal a plazo y flexible en los horarios y modalidades de remuneración, y con una alta rotación de trabajadores.

En el caso de la ECH-INE se traduce en dos modalidades muy diferentes de contratación de trabajadores, entre los funcionarios públicos presupuestados en tareas de oficina rutinarias y especializadas con contratos mensuales de horario fijo de 40 horas semanales y otras modalidades contractuales para el trabajo de campo de visita de hogares, temporales a término, con horarios y remuneración variables de acuerdo a las encuestas realizadas por cada entrevistador.

En la DESyTC-DINEM-MIDES la diversidad y flexibilidad de las modalidades de contratación formal y material permea toda la estructura con una presencia muy testimonial de funcionarios presupuestados del MIDES y pocos trabajadores de dedicación completa o exclusiva. Las formas jurídicas y sujetos de derecho de los contratos son variadas tanto en el ámbito del derecho público como privado. Los contratos en general son mensuales y con una carga horaria de 30 horas semanales, con salarios bien remunerados para las actividades de relevamiento de campo y con pocas distancias relativas con los otros puestos de trabajo dentro de la división.

Desafíos futuros

Las metas y prioridades de la División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo han sido variables en el tiempo de existencia dentro del MIDES, no obstante las demandas de actividades de seguimiento de hogares tienden a reproducirse en el tiempo.

En el período fundacional del PANES se alcanzó unas 190.000 visitas a hogares en el marco de una crisis que había producido un incremento de la pobreza que afectaba al 27,1% de los hogares y en que el 2,2 de los hogares estaban en condiciones de pobreza extrema en el año 2005.³³ El papel de la entonces USP era localizar los hogares en el territorio e identificar la demanda social insatisfecha. La salida del PANES y el descenso de la pobreza parecían minimizar la necesidad de relevamiento y seguimiento de los hogares; no obstante, se reorientaron las prioridades en el período 2012-2014 hacia la focalización en sectores sociales en condiciones de pobreza extrema y de vulnerabilidad social. Por una parte, la identificación de una población objetivo conformada por los núcleos duros de la pobreza se estimó entre

33 De acuerdo a datos del INE según metodología de medición 2006. Ello significaba que la pobreza había alcanzado al 36,6% de la población y el 3,9% estaba en condiciones de indigencia.

30.000 y 60.000 hogares con mayores carencias críticas. Por otra parte, estableciendo criterios más amplios de vulnerabilidad para la identificación de riesgos sociales que afectarían a 200.000 hogares. Para lograr dichas metas se llevaron a cabo entre 40.000 y 50.000 visitas de hogares por año (DINEM-MIDES, 2013).

Las prioridades políticas hacia el MIDES en el corto plazo no parecen cambiar, pero en el mediano o largo plazo podrán emerger contextos económicos adversos, en los cuales se ponga a prueba el carácter contracíclico de los nuevos componentes y dispositivos institucionales de políticas sociales implementados. En cualquiera de los escenarios, la información sobre la situación social en el territorio de los hogares destinatarios de programas sociales del MIDES y coordinados a través del MIDES continúa siendo clave para la elaboración y diseño institucional de políticas sociales.

La estructura organizativa y medios utilizados para recabar la información asumieron un diseño organizacional flexible que ha tenido fortalezas y debilidades.

Entre las fortalezas se pueden señalar:

- a. la adecuación a demandas variables desde y hacia el MIDES, de focalización diversificada, y co-construcción de la demanda de la población beneficiaria de los programas sociales;
- b. las capacidades de innovación tecnológica en la incorporación, adaptación y manejo técnico de sistemas informáticos y dispositivos tecnológicos para la utilización de información sobre los hogares beneficiarios;
- c. la organización colectiva y flexible de las actividades de relevamiento de campo planificadas a corto plazo, combinando elementos de cultura organizacional solidaria con incentivos de remuneración económica para la motivación e involucramiento de los trabajadores con las tareas inmediatas y roles diversos;
- d. una alta movilidad de personal en la unidad, con un trabajo que se percibe como experiencia laboral de puerta de entrada a otros programas del MIDES, con una integración de la mitad de los trabajadores de la división de jóvenes menores de 30 años.

Entre las debilidades se pueden identificar:

- a. la alta rotación y movilidad de trabajadores, que puede ser positivo en una primera experiencia laboral en el MIDES pero que no se continúa luego con una carrera funcional del MIDES con mecanismos de promoción e integración al estatuto del funcionario público;
- b. la reducción de mandos medios y poca estabilidad de los cuadros burocráticos y técnicos intermedios puede debilitar la cohesión interna de la organización (Sennett, 2006), debido a que son los responsables del mantenimiento del conocimiento institucional y práctico (manejo de tecnología avanzada y flujos de

información). La dirección, liderazgo y coordinación de las jefaturas descansa en un 10% de trabajadores. En los mandos medios hay un 11% de supervisores, un 22% de cargos administrativos y un 18% de *staff* técnico. Entre todos los puestos los trabajadores que están bajo el estatuto de funcionario público (en diversas modalidades) no superan los 7% del total de trabajadores;

- c. los déficits en vínculos de solidaridad (Sennett, 2006) entre trabajadores y con la organización, expresados en un clima organizacional con percepciones de angustia, frustración e incertidumbre en el trabajo, podrían poner en riesgo y debilitar la cultura de solidaridad y compromiso típica del MIDES.

Un instrumento que podría potenciar las fortalezas y, en alguna medida, aliviar algunas tensiones, es la sistematización de las reuniones de intercambio y coordinación, para facilitar la participación, que se percibe y reclama como necesaria.

La estructura y funciones de la DESyTC son resultado de la propia dinámica flexible del MIDES de responder a múltiples y cambiantes demandas externas, sentido de compromiso social y con el trabajo, así como de una especialización técnica y funcional de sus tareas de relevamiento y seguimiento de los hogares beneficiarios, generando diversas unidades especializadas en las tareas encomendadas, canales de articulación interinstitucional e incorporando personal y dispositivos tecnológicos para alcanzar las metas. Dicho diseño se ha desarrollado con diversas fortalezas y debilidades. En este sentido, se hace también necesario repensar alternativas de diseño institucional para atender las debilidades organizacionales en el marco de la futura consolidación de la estructura organizativa del ministerio.

Bibliografía, documentos y anexos

Bibliografía consultada

- AMARANTE, V., y VIGORITO, A. (Comp.) (2012): *Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la Udelar y el MIDES para la implementación del PANES*. Montevideo: Ediciones Universitarias-CSIC.
- BLAZQUEZ, M. (2000): *Uso y Abuso del Balanced Scorecard Control de Gestión y Tablero de Comando*. Disponible en: <http://blazquezmiguel.com.ar/wp-content/uploads/2010/09/usoyabuso2.pdf>.
- CALDERÓN HERNÁNDEZ, G. (2006): "La gestión humana y sus aportes a las organizaciones colombiana". En *Cuadernos de Administración*. Bogotá: 19 (31): 9-55, enero-junio.
- ETKIN, J., y SCHVARSTEIN, L. (1995): *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- HALL, R. H. (1983): *Organizaciones. Estructura y proceso*. México: Prentice-Hall Hispanoamericana.
- KLIKSBERG, B. (1999): "Hacia una gerencia social eficiente en América Latina". En: *América Latina, GAPP* n.º 15, mayo/agosto.
- MOORE, M. (2004): *On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. Harvard University, John Kennedy School of Government
- NONAKA, I., y TAKEUCHI, I. (1995): *The Knowledge-Creating Company*. Oxford University Press, NY.
- PUCCI, F., y VIGNA, Ana (2014): "Organización del trabajo en la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES: regla burocrática y lógica profesional". En: *El Uruguay desde la Sociología*. Montevideo: Depto. de Sociología, FCS-UdelaR.
- QUIÑONES, M., y VAN ROMPAEY, E. (2013): "Las dimensiones descuidadas del trabajo". En: *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo: Depto. de Sociología, UdelaR, pp. 347-362.
- ROBBINS, S., y JUDGE, T. (2010): *Comportamiento organizacional*. Buenos Aires: Ed. Prentice Hall.
- RODRÍGUEZ, L. (2005): *La gestión de Recursos Humanos por competencias*. Disponible en: http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmper/materiales/Gestion_por_Competicencias.pdf.
- SENNETT, R. (2006): *La cultura del nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama.
- SENNETT, R. (2000): *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.

- SCHVARSTEIN, L. (1998): *Diseño de organizaciones: tensiones y paradojas*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- SUPERVIELLE, M. (2010): “Trabajo y Derechos Humanos. Nuevos desafíos en la Sociedad del Conocimiento”. En: *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo: Depto. de Sociología, UdelaR, pp. 15-38.
- SERNA, M. (Coord.) (2012): “Vulnerabilidad y Exclusión. Aportes para las políticas sociales”. En: *Uruguay Social I* vol. 5. Montevideo: MIDES.

Fuentes documentales citadas

- Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013).
- Hobbins, A.; Jaureguiberry, D.; Michelena, M^a Gabriela (2008):
Estudio de la Metodología de los Procesos de Diseño Organizacional del Ministerio de Desarrollo Social. Trabajo monográfico presentado para obtener el Título de Licenciado en Administración-Contador, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR. Tutora: Cra. Gabriela Pintos Trias, noviembre 2008.
- Encuesta de opinión pública a nivel personal sobre las prácticas voluntarias realizada entre abril y mayo de 2009 en una muestra de 1.407 hogares representativa de la población en localidades de más de 5.000 habitantes, realizada por ICD, OPP, MIDES, UNV, PNUD.
- Fernando Grafe, Gabriel Oddone. Mayo 2008. *Fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Informe de diagnóstico institucional y propuesta de programa de cooperación técnica*.
- MIDES *Lo que todo uruguayo y uruguaya debe saber del MIDES*, 2009.
- MIDES *Informe transición de gobierno*, 2009-2010.
- MIDES *Reestructura MIDES 2012*.
- MIDES *Memoria 2007*.
- MIDES *Memoria 2008*.
- MIDES *Memoria 2009*.
- MIDES *Memoria 2010*.
- Ley 17866.
- Ley 17869.
- Ley 17881.
- Ley 17885.
- Ley 17930.
- Ley 18362.
- Decreto 286/06.

- Decreto 52/07.
- Decreto 273/013.
- Decreto 451/013.

Información del MIDES

- DESyTC-DINEM. Manuales de asistente de campo de la ex USP 2011 y de la DESyTC 2014.
- Información brindada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. <www.mides.gub.uy>
- Información Ministerio de Industria y Energía, Unidad Ejecutora Energía, en sitio web sobre remuneraciones escala al 2013. <www.miem.gub.uy>
- Información de Intendencia Municipal de Montevideo en sitio web sobre remuneraciones escala vigente 2015. <www.imm.gub.uy>
- Información de UdelaR en sitio web sobre remuneraciones escala vigente 2015. <www.udelar.edu.uy>

Información sobre *software* informático

- Q-flow <<http://www.urudata.com/qflow/>>
- SMART <<http://www.alegsa.com.ar/Dic/smart.php>>
- Zimbra <www.zimbra.com/products>
- ARCMAP <<https://www.rockware.com/product/overviewSection.php?id=189§ion=54c>>
- GvSIG <<http://docs.gvsig.org/plone/projects/gvsig-desktop/descripcion>>
- SAGA <<http://www.saga-gis.org/en/index.html>>
- Q GIS: <<http://quantum-gis.softonic.com/>>, Wikipedia quantum Gis
- Trello <<http://es.gizmodo.com/como-organizar-toda-tu-vida-utilizando-trello-1684529913>>

Información brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas

Información brindada por el Instituto Nacional de Estadísticas.

INE, Informe especial solicitado al INE sobre el organigrama de la ECH, realizado por el Director de la División de Estadísticas Sociodemográficas, Ing. Ag. C. Calvo(18/03/2015). <www.ine.gub.uy>



Anexos

Guía de entrevista - Responsables a nivel de sección (o departamento/grupo de trabajo)

1. Nombre del Entrevistado
2. Ingreso al MIDES - año
 - a. puesto y unidad
 - b. modalidad contratación (MIDES/ONG-especificar)
3. Ingreso al USP/DINEM - año
 - a. puesto y unidad
 - b. modalidad contratación (MIDES/ONG-especificar)
4. Ingreso al puesto actual - año
 - a. puesto
 - b. modalidad contratación (MIDES/ONG-especificar)
5. Fecha de nacimiento
6. Título o credencial educativa máxima e institución
7. Identificación de la unidad
8. De quién o quiénes depende
9. A quién o quienes supervisa (nómina de funcionarios a su cargo y detalle del vínculo, si lo conoce)
10. Señalar sintéticamente: ¿Cuáles son los fines de la unidad?
11. ¿Cuáles fueron los objetivos planteados desde la dirección para el 2014?
12. ¿Cuáles son los productos o servicios que brinda dentro de la DINEM, dentro del MIDES a otros organismos?
13. ¿Cuáles son las demandas que recibe dentro de la DINEM, dentro del MIDES a otros organismos?
 - a. ¿Cómo les definen las prioridades?
 - b. ¿Cómo planifica las actividades y carga de trabajo de la unidad?
14. ¿Cuáles son las principales actividades que realiza y cómo las lleva a cabo? (procesos y procedimientos)

Descríbalos en forma detallada, cómo se inician y cada paso de dichas actividades y procedimientos.

15. ¿Cuáles son las principales dificultades e imprevistos que enfrentan para realizar las actividades? ¿Cómo los resuelven?

En una segunda etapa de la entrevista, detallar los procedimientos, dando participación a los involucrados de la Unidad Organizativa para que cuenten cómo los hacen junto con el jefe. Explique en forma detallada cada uno de los pasos que implican los procedimientos:

- a. ¿Qué insumos llegan y necesitan de otras unidades?
 - b. ¿Qué se realiza con ellos, qué productos se obtienen?
 - c. Obtenga las capturas de pantalla o formularios que se utilizan.
 - d. ¿Cuánto tiempo insume cada paso? ¿Quién o quiénes los realizan?
 - e. ¿Qué controles se realizan durante el procedimiento? ¿Hay controles? ¿Quién los realiza?
 - f. ¿Cuando finaliza un procedimiento comienza otro? ¿El producto de un procedimiento es el comienzo de otro?
 - g. ¿El procedimiento finalizado se informa a otra unidad del Ministerio? (ver relacionamiento con procesos del MIDES)
16. Indique qué aspectos indican que la gestión es buena, o mala, de cada procedimiento
17. ¿Cuáles son las principales fortalezas de la unidad?
18. ¿Y las principales debilidades?

Entrevistas realizadas (por área de trabajo):

Dirección División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo (2014)

- Adjunto a Dirección DESTC
- Departamento de Soporte y Administración
- Departamento de Geografía
- Departamento de Trabajo de Campo de Programas
- Departamento de Análisis y Estudios Sociales
- Soporte/Crítica Papel
- Soporte/Crítica Q-flow
- Soporte/Coordinación logística - Ex Ingreso y Recepción Papel
- Geografía /Oficina de Búsqueda
- Geografía/Análisis Espacial

- Geografía/Mapeo

Unidad de Seguimiento de Programas (2012)

- Entrevistas a trabajadores de las diversas áreas que componían la USP
- Entrevistas a jefes del MIDES (ministros y directores)
- Entrevistas a informantes calificados de la Universidad de la República, responsables de convenios con el MIDES
- Entrevista a informante calificado BPS
- Entrevistas a informantes calificados OSC

Otra información analizada

Talleres de Evaluación internos de grupos de trabajadores de la división de estudios sociales y de campo realizados en 2014

Relevamiento de Sistemas Informáticos

Este anexo reseña las principales características de los sistemas utilizados.

Q-flow

Q-flow es una herramienta de Business Process Management, un *software* empresarial que permite a las empresas modelizar, implementar y ejecutar procesos.

Permite modelar y ejecutar de forma automática los procesos de negocio que una organización lleva a cabo para alcanzar sus objetivos estratégicos. Busca mejorar los procesos del día a día de las organizaciones, que incluyen, además de la participación de sistemas informáticos, la participación de personas.

El propósito principal por el que se introduce la herramienta en el MIDES es para el manejo de procesos y flujos de trabajo e ingreso de datos de las tareas y áreas de seguimiento de visita de hogares, en sus tres modalidades de relevamiento: a) recorrido tipo de hogares beneficiarios de transferencias registrados en el BPS (AFAM-PE) o prestaciones de programas sociales del MIDES; b) modalidad censal mediante visitas a hogares en microterritorios que presentan características de bajos índices socioeconómicos y precariedad viviendas e infraestructura urbana, y por tanto es de interés social encontrar la población objetivo de los programas sociales; c) transcripción e ingreso al sistema informático de datos de formularios completados en papel originarios de distintos programas.³⁴

34 Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013), p. 97.

Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites SMART

Este sistema integra la información vinculada a la población MIDES, brinda funcionalidades de supervisión y acceso a la información en forma integral. Estandariza los datos horizontales referidos a las personas, su trayectoria y prestaciones.

La finalidad de su implementación en el MIDES “busca proveer, impulsar e implantar una solución tecnológica basada en las TIC, que permita darle soporte a la toma de decisiones y la gestión de los diferentes programas de la organización, aumentando la focalización y la eficacia de las políticas desarrolladas.. [...] El sistema SMART favorece la forma de interacción entre el técnico y el ciudadano consultante, accediendo a la trayectoria del beneficiario por medio de su documento de identidad. Se pueden visualizar las consultas realizadas al MIDES y las respuestas que se han brindado”³⁵

Zimbra

Es una solución de mensajería y de colaboración abierta.

Incluye un correo electrónico completo, libreta de direcciones, calendario, archivos con posibilidad de compartirlos y tareas.

Se puede acceder a este sistema de mensajería desde Zimbra cliente Web, MS Outlook, Mozilla Thunderbird y otros estándares de correo electrónico y dispositivos móviles.

Algunos de sus mayores beneficios son:

- Búsquedas potentes y posibilidad de tener grandes capacidades de almacenamiento en el buzón del correo.
- Basado en una web sencilla y potente.
- Tiene soporte para dispositivos móviles (*tablets* y *smartphones*).
- Sincronización completa con Microsoft Outlook.
- Hasta 50% menos de gasto comparado con otros correos debido al ahorro en la concesión de licencias, *hardware* y operaciones.

ARCMAP

ArcMap es la aplicación central del sistema ArcGIS Desktop para todas las tareas basadas en mapas, incluyendo cartografía, análisis de mapas y edición. ARCMAP es donde se visualiza y explora el set de datos del Sistema de Información Geográfica (SIG) de su área de estudio, donde asigna símbolos y donde crea los diseños de mapa para imprimir o publicar.

35 Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013), p. 92.

ARCGIS es el nombre de un conjunto de productos de *software* de Sistemas de Información Geográfica. Bajo el nombre ArcGIS se agrupan varias aplicaciones para la captura, edición, análisis, tratamiento, diseño, publicación e impresión de información geográfica. ARCGIS Desktop es el grupo de aplicaciones SIG de escritorio: incluye las herramientas ArcReader, ArcMap, ArcCatalog, ArcToolbox, ArcScene y ArcGlobe.

ARCGIS se concibe como un sistema completo donde cualquier persona puede trabajar con información geográfica y aplicarla. El sistema brinda facilidades para la utilización de mapas on-line interactivos que permiten comprender la información de la organización que lo utilice, las herramientas de análisis y las tareas y flujos de trabajo clave que las personas de dicha organización utilizan a diario para trabajar de una forma más eficiente.

ArcMap ofrece dos tipos de vistas: una vista de datos geográfica y una vista de diseño de página. En la vista de datos geográfica, las capas geográficas están simbolizadas, analizadas y compiladas en conjuntos de datos de SIG, es una ventana a cualquier set de datos GIS para una zona determinada.

En la vista diseño ArcMap, las páginas de mapas contienen vistas de datos geográficos, así como otros elementos de mapa como barras de escala, las leyendas, las flechas que indican el norte, y mapas de referencia. ArcMap se utiliza para componer mapas de las páginas para la impresión y edición.

GvSIG

Es un proyecto de desarrollo de Sistemas de Información Geográfica en *software* libre, de una comunidad de profesionales en geomática que utilizan un modelo de desarrollo basado en el conocimiento compartido, la solidaridad y cooperación.

Es un SIG potente, interoperable y utilizado por usuarios en todo el mundo.

Con este aplicativo se puede trabajar con todo tipo de formatos, vectoriales y *raster*; ficheros, bases de datos y servicios remotos, teniendo a disposición todo tipo de herramientas para analizar y gestionar información geográfica.

gvSIG Desktop está diseñado para ser fácilmente extensible, permitiendo una mejora continua de la aplicación y el desarrollo de soluciones a medida.

gvSIG Desktop es *software* libre, permite su libre uso, distribución, estudio y mejora.

SAGA

Es el acrónimo inglés de System for Automated Geoscientific Analyses o Sistema para Análisis Automatizados Geocientíficos en español.

Este sistema ha sido diseñado para ser una aplicación fácil y efectiva de los algoritmos espaciales. Ofrece una interfaz de usuario fácil de abordar, con muchas opciones de

visualización. Se ejecuta bajo los sistemas operativos Windows y Linux y es un *software* libre de código abierto.

El primer objetivo de SAGA es dar una plataforma eficaz y fácil para la puesta en práctica de métodos geocientíficos mediante su interfaz de programación (Application Programming Interface API). El segundo es hacer estos métodos accesibles de una manera fácil. Esto se consigue principalmente mediante su interfaz gráfica de usuario (Graphical User Interface GUI).

QGIS

Es un Sistema de Información Geográfica (SIG) de código libre para plataformas GNU/Linux, Unix, Mac OS y Microsoft Windows.

Una de sus mayores ventajas es la posibilidad de usar Quantum GIS como Graphical User Interface (GUI) del SIG, utilizando toda la potencia de análisis de este último en un entorno de trabajo más amigable. QGIS está desarrollado en C++.

QGIS Desktop: crea, edita, visualiza, analiza y publica información geoespacial, para Windows, Mac, Linux, BSD y Android.

Navegador QGIS: Navega y previsualiza sus datos y metadatos. Permite arrastrar y soltar los datos de un almacén de datos en el otro.

Trello

Es una herramienta de gestión de proyectos que hace que la colaboración sea sencilla. Sirve para múltiples usos, organización de proyectos en el trabajo, tareas del hogar, viajes, etc.

Un *board* de Trello es básicamente una página web que contiene listas dispuestas de manera horizontal de modo que puedas apreciar, de un vistazo, todo lo que hay en tu proyecto. Los ítems dentro de las listas, llamados *cards*, pueden arrastrarse y soltarse en otras listas o reordenarse.

Las *cards* individuales pueden contener listas de tareas, imágenes, archivos adjuntos, fechas de entrega, etiquetas de colores y comentarios de otras personas que compartan contigo el *board*. Puedes tener tantos boards como quieras, utilizar uno para “Tareas del Hogar”, por ejemplo, y otro para “Planes de dominación mundial”.

Las cards de Trello son como pequeños post-its en un tablero de corcho pero en formato digital, de modo que puede buscarse en ellas, compartirlas o añadir recordatorio. Puedes incluso crear *cards* por mail. El uso más popular para Trello es como gestor de proyectos y tareas, tanto para el ámbito personal como para la gestión de equipos.

Integra el método Kanban para gestionar proyectos de equipo.

La incorporación progresiva de los diversos programas informáticos y herramientas de *software* se ha realizado con el propósito de desarrollar un sistema para la fo-

calización de programas y derivación de casos (SFPYDC) que mejore la eficacia en la “coordinación, acceso y actualización de datos” para el “seguimiento y focalización” de las personas y familias beneficiarias de programas sociales del MIDES estimados en alrededor de 180.000 hogares en todo el país.³⁶

Glosario de siglas

BPS: Banco de Previsión Social
DAES: Departamento de Análisis y Estudios Sociales
DESyTC: División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo
DINEM: Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
DS: Departamento de Sociología
ECH: Encuesta Continua de Hogares
ICC: Índice de Carencias Críticas
ICP: Instituto de Ciencia Política
IECON: Instituto de Economía
INE: Instituto Nacional de Estadística
MIDES: Ministerio de Desarrollo Social
OTE: Oficinas territoriales del MIDES
PANES: Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social
SIIAS: Sistema Integrado de Información del Área Social
UdelaR: Universidad de la República
USP: Unidad de Seguimiento de Programas

36 Informe MIDES Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012, DINEM-MIDES, Mdeo. (2013), p. 96.

