

CUADERNOS DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS SOCIALES



CUADERNOS DE
CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS SOCIALES
2

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

1ª edición: ISBN:

Coordinación editorial: Miguel Serna

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, fotocopadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Índice

Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social

Sandra Leopold Costábile, Carolina González Laurino,

Ximena Baráibar Ribero, Laura Paulo Bevilacqua

Introducción.....	8
Capítulo 1. Trayectorias desde el programa Cercanías hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral	
1.1. Instituciones prestadoras de servicios universales y específicos.....	13
1.2. Acceso al mundo del trabajo.....	15
1.3. Prestaciones sociales demandadas por los operadores del programa y no disponibles en territorio	16
1.4. Funcionamiento de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	17
1.5. Valoración del funcionamiento de la experiencia interinstitucional del programa Cercanías a nivel territorial en la muestra analizada.....	19
1.6. Modificaciones en las trayectorias de la población partícipe de Cercanías a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)	21
1.7. Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Cercanías.....	22
Capítulo 2. Trayectorias desde el programa Jóvenes en Red hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral	
2.1. Convocatoria y acceso de los jóvenes y adolescentes al programa Jóvenes en Red.....	25
2.2. Estrategia de trabajo del programa Jóvenes en Red con énfasis en los acuerdos interinstitucionales	27
2.2.1. Tramitar el acompañamiento	27
2.2.2. Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales	29
2.2.3. Implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	30
2.2.4. Fortalezas y debilidades que expone la implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio.....	31
2.3. Modificaciones en las trayectorias de los jóvenes y adolescentes partícipes en Jóvenes en Red a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)	33
2.4. Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Jóvenes en Red	34

**Capítulo 3. Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red.
Análisis y conclusiones**

A modo de cierre.....	46
Bibliografía.....	47
Anexo 1.....	49

Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades

Agustín Canzani, Valentina Cancela

Introducción.....	53
-------------------	----

Capítulo 1. Revisando antecedentes: la lógica de los sistemas de información y su aplicación en el sector público

1.1. El sentido de los sistemas de información en políticas, programas y proyectos.....	55
1.2. La tradición en el sector público y las novedades “externas”.....	57
1.3. Los cambios recientes: sentido y alcance.....	59
1.4. El desarrollo de los sistemas en las áreas sociales.....	62

Capítulo 2. Las características del sistema de información al servicio de M&E en MIDES

2.1. Concepción, diseño y metodología del sistema.....	65
2.2. Procedimientos.....	67
2.2.1. Prestaciones incluidas.....	67
2.2.2. Análisis.....	68
2.2.3. Reglas para la integración de personas, hogares y vínculos en el sistema.....	68
2.2.4. Sistema de seguimiento.....	69
2.3. Instrumentos.....	71
2.3.1. Cuestionario seguimiento.....	71

Capítulo 3. Una evaluación del sistema en base a criterios de calidad

3.1. Las decisiones generales.....	73
3.2. Algunos parámetros básicos.....	75
3.3. Criterios sustantivos.....	80

Capítulo 4. Comentarios finales, conclusiones y sugerencias

Bibliografía.....	86
-------------------	----

Informe de investigación¹

Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social

Coordinadora general: **Sandra Leopold Costáble**²

Co-coordinadora general: **Carolina González Laurino**³

Especialista consultante: **Ximena Baráibar Riberó**⁴

Especialista consultante: **Laura Paulo Bevilacqua**⁵

-
- 1 Informe del Convenio Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, 2012-2014.
 - 2 Doctora en Ciencias Sociales (con especialización en Trabajo Social) por la Universidad de la República (UdelaR). Magíster en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil. Diploma de Especialización en Políticas Sociales por la UdelaR. Asistente social egresada de la UdelaR. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social(-DTS), Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la UdelaR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: <sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy>.
 - 3 Doctora en Sociología y Ciencias Políticas (opción Sociología) por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Sociología egresada de la Universidad de la República (UdelaR). Licenciada en Trabajo Social por la UdelaR. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: <carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy>.
 - 4 Candidata a doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Magíster en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Asistente social egresada de la UdelaR. Docente e investigadora del DTS - FCS - UdelaR. Co-coordinadora del Diploma en Políticas Sociales del DTS. Correo electrónico: <ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy>.
 - 5 Candidata a doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Máster en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay). Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República). Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: <laura.paulo@cienciassociales.edu.uy>.

Equipo de entrevistadores partícipes del proyecto de investigación:

Yandira Álvarez, Rodolfo Martínez, Sandra Sande, Karina Taruselli,
Matías Trindade, Santiago Zorrilla de San Martín

Introducción

Este documento constituye una versión abreviada del informe final del estudio *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*, referido a los programas Cercanías y Jóvenes en Red.

Objeto de estudio

Trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red, hacia las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, algunas prestaciones específicas (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental, entre otras) y el mundo del trabajo.⁶

Fundamentación del tema

El presente trabajo forma parte del Convenio firmado entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR) y la Dirección de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se inició con el Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías, ejecutado en 2012.⁷

Los programas analizados en el marco del Convenio se plantean objetivos últimos de integración social, por lo que en el año 2014 se diseñó un proyecto que puso el foco en las trayectorias de los sujetos partícipes de los programas Cercanías y Jó-

6 Se entiende por acceso al mundo del trabajo, la participación en el mercado de trabajo formal con prestaciones complementarias que aseguren la inserción social del trabajador y el acceso a la seguridad social.

7 González, Leopold, Baráibar y Paulo (2013): Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides. Informe de análisis de los programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo: Convenio Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

venes en Red hacia los dispositivos universales, prestaciones específicas del Estado y el mundo del trabajo, cuyos resultados se presentan en este informe.

Los programas Cercanías y Jóvenes en Red constituyen iniciativas orientadas a impactar en un sector poblacional identificado como un “núcleo duro” de pobreza y extrema vulnerabilidad social caracterizado –entre otros aspectos– por una débil e informal inserción en el mercado laboral y una débil vinculación y accesibilidad a los servicios esenciales.

Estos programas son concebidos como puentes que conducirían a dicho sector poblacional hacia los dispositivos de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado.

La literatura especializada en las políticas asistenciales⁸ y el estudio previo realizado posibilitan identificar dificultades en este pasaje. Esto obliga no solo a pensar en las políticas asistenciales, sino en las necesarias modificaciones y disponibilidades que los dispositivos universales, específicos y el mundo del trabajo deberían transitar y asumir, a los efectos de poder recibir y albergar con perdurabilidad a los sujetos que provienen de los programas focalizados.

El objeto de este estudio operacionaliza el concepto de integración social analizando las trayectorias de inserción social que los programas sociales Cercanías y Jóvenes en Red habilitan. Se trata de visualizar y examinar el trayecto que procesan los sujetos desde el dispositivo de atención focalizado hacia las políticas sociales universales, en otras instituciones públicas y en el mercado formal de empleo.

El trabajo indaga en el marco institucional previsto para estas trayectorias, analizando los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales y la forma en que estos operan a nivel territorial. A partir de las organizaciones de la sociedad civil y los operadores sociales que implementan los programas, se centra la mirada en las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, las prestaciones específicas demandadas en territorio (violencia doméstica, consumo problemático, salud mental y otros dispositivos específicos) y el mundo del trabajo.

A su vez se revisan algunas trayectorias de los sujetos partícipes de los programas focalizados hacia los objetivos de integración social derivados hacia las políticas públicas universales, las prestaciones específicas demandadas y el mundo del trabajo.

8 Grassi, 2013; Merklen, 2013; Álvarez Leguizamón, 2002, 2005; Cimadamore y Cattani, 2008; Gutiérrez, 2011; Murillo, 2007, 2008; Baráibar, 2012, 2014; Castel, 2004, 2009.

Objetivo general

Estudiar las trayectorias sociales de integración de familias y jóvenes partícipes de los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde los programas sociales en los que se adscriben hacia las instituciones públicas prestadoras de políticas sociales específicas y universales y el mercado formal de trabajo.

Objetivos específicos

1. Analizar los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales establecidos a partir de la documentación existente y su implementación en los servicios universales y específicos y mundo del trabajo, de la experiencia de los gestores e implementadores de los programas Cercanías y Jóvenes en Red y de las instituciones correlacionadas.
2. Analizar los dispositivos de inclusión previstos en las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos y mundo del trabajo para atender a la población derivada por los programas Cercanías y Jóvenes en Red.
3. Describir las trayectorias individuales de una muestra de población seleccionada por los programas Cercanías y Jóvenes en Red y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, analizadas desde los dispositivos de asistencia focal hacia la inclusión social en instituciones públicas prestadoras de servicios específicos demandados y universales y el mercado formal de trabajo.
4. Comparar la tramitación de estas trayectorias de inserción en los distintos dispositivos analizados, en las localidades de Cerro y Santa Catalina (Montevideo), Colonia Nicolich y Aeroparque (Canelones), Bella Unión (Artigas) y Melo (Cerro Largo).⁹

Metodología

Se analizaron los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, así como los mecanismos concretos de implementación en los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde la perspectiva de los operadores de los programas objeto de estudio y las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos, y mundo del trabajo en los departamentos de Montevideo (Cerro), Canelones (Colonia Nicolich y Aeroparque), Artigas (Bella Unión) y Cerro Largo (Melo). Asimismo se indagaron las trayectorias individuales de los sujetos partícipes de los programas seleccionados, incluyendo su perspectiva en la investigación.

9 A los efectos de referenciar las localidades en el texto, se utilizará: Cerro, Colonia Nicolich, Bella Unión y Melo.

Se utilizaron como técnicas de recolección de la información el análisis de documentos y la realización de entrevistas. En total se efectuaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías y cuarenta y dos entrevistas en referencia al programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas mencionadas.¹⁰

10 Ver el diseño metodológico en el Anexo 1.



Capítulo 1

Trayectorias desde el programa Cercanías hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral

El programa Cercanías constituye una experiencia interinstitucional en la que participan el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS) (DINEM, 2014).

Se trata de un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de proximidad y de desarrollo de cambios en la gestión institucional para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia (Estructura del Programa Cercanías –ETAF–, 2012).

1.1. Instituciones prestadoras de servicios universales y específicos

Tanto en Montevideo como en el interior del país es posible diferenciar dos tipos de instituciones que formaron parte de la muestra. Por un lado, las que tienen mayor trayectoria y organización en la administración de prestaciones sociales, y por otro, aquellas de reciente creación o que forman parte del complejo núcleo de organizaciones territoriales administradas por la sociedad civil o por el Ministerio de Desarrollo Social.

Ambos tipos de instituciones comparten una autopercepción positiva del servicio que prestan. Los funcionarios públicos y los responsables de las organizaciones sociales dan cuenta de los tipos de prestación que ofrecen, así como de los requisitos y condiciones de acceso a los mismos. En el caso de las instituciones con mayor trayectoria en el campo de lo social, con organización centralizada y presencia en todo el país, es posible percibir una mayor resistencia a la hora de flexibilizar los requisitos de acceso, lo que genera dificultades en el territorio cuando los operadores y coordinadores del programa buscan un sistema de “cupos especiales” di-

rigidos a los miembros de las familias focalizadas. Quienes recurren a las políticas sociales tienen que esperar mucho tiempo para ser atendidos en el sistema de salud, inscribirse cuando corresponde en el sistema escolar o demandar la asistencia judicial cuando lo entienden pertinente. El mecanismo de cupos es cuestionado por las instituciones sociales de mayor trayectoria en la oferta de servicios universales y específicos, quienes demandan el apego a los procedimientos establecidos para la atención. Corresponde analizar si el mecanismo de cupos reclamado por los operadores del programa representa una salida viable, máxime considerando al resto de la población asistida.

Los dispositivos de acceso de las instituciones que forman parte del conglomerado institucional de estos programas están claramente establecidos, y resulta difícil tramitar un sistema de prioridades. No obstante, las excepciones y gestión directa con la dirección funcionan en los servicios de ASSE en algunas localidades como Melo. En el caso de las escuelas, los entrevistados de las instituciones parecen asumir con naturalidad el proceso de inscripción de los niños provenientes del programa, ya que cumplen con los requisitos de acceso, como pertenecer a la zona de residencia que abarca la institución educativa.

No obstante la naturalidad de la recepción de los niños provenientes del barrio, las escuelas parecerían disponer de mecanismos especiales para tramitar la permanencia de la población derivada por Cercanías. Desde la institución escolar se asume que estos niños requerirían de formatos más flexibles de inserción educativa, que son ofrecidos por programas especiales.

En el caso de la enseñanza media, parece posible plantear que el acceso a la educación secundaria resulta difícil para los adolescentes de las familias partícipes de Cercanías, tramitándose con mayor facilidad el acceso a la educación técnica, pero sobre todo a cursos cortos de capacitación laboral o versiones más flexibilizadas de la escolarización que están pensadas especialmente para atender el problema de la desafiliación en este nivel de enseñanza.

No obstante, también en los dispositivos flexibles los operadores reconocen dificultades en el acceso. En el caso del FPB comunitario de Colonia Nicolich, el operador entiende como limitación el tiempo entre la finalización de primaria (12 años) y el ingreso a esta institución alternativa y flexible (15 años). Se ofrece como única prestación la enseñanza del oficio de carpintería, y después de cuatro años en la zona han tenido solo tres egresados. El operador entrevistado hace alusión a la no continuidad educativa de algunos de los estudiantes debido al acceso al mercado de trabajo, lo que, desde su perspectiva, parecería ser percibido más como logro que como limitación.

En el caso de la red de escolarización en primera infancia, los Centros CAIF no parecen presentar problemas en el otorgamiento de cupos para la población deriva-

da por el programa. Esto se debe fundamentalmente al conocimiento interpersonal de los operadores en territorio, que han compartido experiencias de trabajo conjuntas sobre todo en el interior del país.

Los centros juveniles y las organizaciones que prestan servicios en el área de la educación no formal y la recreación tampoco tienen dificultad en aceptar derivaciones de los operadores del programa. Debido a que la población que asiste a estos dispositivos es fluctuante, las organizaciones de la sociedad civil no ven la eventual sobreinscripción como un problema sino como un mecanismo para garantizar el número mínimo de integrantes requeridos para cumplir las exigencias del convenio.

La necesidad de la vivienda en el sector poblacional del programa es una demanda habitual de los operadores de Cercanías y de los operadores sociales que trabajan en otras instituciones en territorio. A nivel institucional, el MVOTMA ha establecido mecanismos de coordinación a nivel central y territorial; no obstante, los recursos disponibles no parecen satisfacer las demandas que se plantean desde el programa focalizado. El discurso del MVOTMA a nivel central destaca que, antes de responder al problema de la vivienda, deberían trabajarse otros aspectos con la familia, en tanto se considera que la problemática habitacional es un componente para la inclusión e integración social pero no es muchas veces el elemento definitorio.

1.2. Acceso al mundo del trabajo

El acceso a un empleo formal resulta una dificultad importante para la población de Cercanías. Las vinculaciones que el programa establece con el mundo del trabajo son generalmente mediante la oferta de empleo protegido, por tiempo limitado, en el programa Uruguay Trabaja para algunos integrantes del grupo familiar.

En Montevideo, particularmente en el barrio del Cerro, ha surgido la posibilidad de establecer un convenio con una empresa de limpieza que contrata a personas derivadas por el programa, vinculados con la organización de la sociedad civil que lo gestiona. Esta empresa ha establecido convenios con varias instituciones como el Movimiento Tacurú, la ACJ y el CLAEH, pero valoran especialmente el convenio establecido con ADRA debido al acompañamiento personalizado que el equipo técnico desarrolla con las personas que deriva, que son fundamentalmente mujeres. La empresa tuvo la iniciativa de trabajar en el área social contratando a una estudiante de trabajo social que efectivizó los convenios y realiza intervenciones y derivaciones puntuales en casos de violencia doméstica y adicciones.

Se trata de un caso especial, que establece mucha flexibilidad para considerar las situaciones personales, forma equipos de trabajo con un supervisor en cada servicio al que acceden mediante licitaciones públicas. En este sentido, puede caracterizarse como una versión privada de trabajo protegido (ante los incumplimientos reiterados del personal ofrece posibilidades de rectificar, realiza seguimiento de si-

tuaciones específicas y aplica protocolos que consideran las particularidades de esta población, claramente diferentes a los de la generalidad de las empresas privadas).

No obstante la disponibilidad de este recurso en el mercado laboral, desde Cercanías se señalan dificultades en la población partícipe del programa para asumir los requerimientos de esta propuesta o de cualquier otro empleo formal, por lo que no logran cubrir los sesenta cupos asignados por la empresa al programa.

En suma, aunque el tránsito a los programas de empleo protegido parece haber sido posible de sostener para este sector de la población, resulta complejo pensar en la posibilidad de un tránsito hacia el mercado formal de empleo. Cuando el trabajo protegido no constituye un recurso para obtener ingresos para el núcleo familiar, la alternativa para este grupo de familias (o para sus integrantes adultos y jóvenes) deviene en experiencias de trabajo temporal de carácter informal tanto en las mujeres (que consiguen trabajos temporales en el sector de cuidados y de limpiezas) como en los hombres (cuyo recurso parece ser el de conseguir trabajos temporales en la recolección y reciclaje de residuos, la venta de objetos en las ferias vecinales y la prestación de servicios informales en el ramo de la construcción o la jardinería).

1.3. Prestaciones sociales demandadas por los operadores del programa y no disponibles en territorio

La prestación social más demandada por los operadores de Cercanías y otras instituciones territoriales es el acceso a la vivienda habitable por parte del sector poblacional al que el programa se dirige. En Bella Unión hacen referencia específicamente a la necesidad de viviendas para el alojamiento de familias en situación de violencia doméstica.

El acceso a la vivienda es considerado como un tema que requiere atención por los actores más cercanos al programa. El MVOTMA en Melo refiere a limitaciones que atribuye a las características de la población partícipe del programa, que no puede alquilar en el mercado inmobiliario porque es rechazada aunque tenga garantía del Ministerio. Asimismo detalla problemas de acceso al material de construcción y al asesoramiento en autoconstrucción por trámites licitatorios en proceso.

Si bien no aparece como una necesidad planteada por los operadores, el acceso al mercado de trabajo formal por parte del sector de población al que se dirige el programa resulta un nudo problemático a pensar. Como se indicaba anteriormente, con intermediación de los equipos técnicos, los sujetos partícipes de Cercanías han tenido acceso a programas temporales de empleo asistido, consiguiendo, por su cuenta, trabajos remunerados temporales en el mercado informal.

En Montevideo, se destaca la demanda de todos los referentes institucionales entrevistados del recurso escasamente disponible de asistencia en salud mental. Si

bien se trata de un recurso insuficiente a escala nacional, los operadores de distintas organizaciones territoriales parecen demandarlo con insistencia en el Cerro, lo que no surge de las entrevistas con los referentes institucionales en las localidades del interior del país. En ASSE Montevideo también se plantea la demanda de especialistas neuropediatras, psiquiatras y psicólogos, fundamentalmente para el área de diagnóstico y no de tratamiento del padecimiento psíquico. En el interior, la demanda de servicios en el área de discapacidad y salud mental surge fundamentalmente en las entrevistas a la población participante, mientras que algunos operadores del programa relatan dilaciones y dificultades para el acceso de prestaciones, por lo que el equipo ha recurrido al mercado para proveer, por ejemplo, de servicios odontológicos y otros dispositivos clínicos para los sujetos que requerían asistencia.

El tratamiento integral tanto del varón como de la mujer en situaciones de violencia doméstica es demandado por los operadores del interior del país. El dispositivo asistencial y de consultoría para la mujer en situación de violencia intrafamiliar aparece como un recurso disponible territorialmente en distintos servicios locales, no así el tratamiento del varón en la situación de violencia de género o intergeneracional.

En relación a estos dos últimos temas mencionados, surge, de las entrevistas analizadas, que tanto los dispositivos de salud mental como los relacionados con las situaciones de violencia doméstica están dispuestos para la mujer y sus hijos “problemáticos” o discapacitados, sin mencionar en ningún momento la situación de los varones.

La carencia de recursos de transporte público aparece mencionada particularmente en la situación de la zona de Colonia Nicolich. Se hace referencia asimismo a la inexistencia de servicios básicos como farmacias, centros de pago y red de cobranzas de servicios públicos, y otros servicios de primera necesidad en salud como las ambulancias públicas. En suma, esta zona se describe fundamentalmente por la carencia de servicios básicos tanto públicos como privados.

Las limitaciones visualizadas desde el programa Cercanías en Melo están relacionadas con la falta de prestaciones en territorio, los procedimientos institucionalizados para el acceso a nivel central y la falta de recursos humanos en el programa para llegar a la población en las zonas rurales del departamento. Se hace referencia a que próximamente se extenderá la prestación del programa a Rio Branco, para lo que se requerirán más técnicos y más horas de trabajo.

1.4. Funcionamiento de los acuerdos interinstitucionales en territorio

En general, con excepción de ASSE en el interior, los entrevistados de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos desconocen la existencia de acuerdos interinstitucionales. A nivel territorial prima el acuerdo con el opera-

dor, que ocurre sobre todo en las instituciones del interior, donde comparten otros espacios de trabajo y “todo el mundo se conoce”. Por ejemplo, en el CAIF de Bella Unión trabajan operadores del programa Jóvenes en Red y esto facilita las coordinaciones y los acuerdos. En este contexto, también se ponen en juego las afinidades interpersonales para la tramitación de las negociaciones de trabajo.

De acuerdo a la información que surge de las entrevistas a los referentes institucionales, en Colonia Nicolich la coordinación interinstitucional y los acuerdos entre las organizaciones funcionan en forma fluida, aunque se destaca la particular situación de la tramitación dificultosa de las respuestas habitacionales en esta localidad. Es probable que la tradición de coordinación de la zona, que antecede a estos programas, pauten un escenario favorable al intercambio. Asimismo, es posible que la coordinación sea fluida por las características de las instituciones que tienen trayectoria de trabajo en territorio y fueron pensadas con este fin: Centro Cívico Canelones, CAIF, FPB Aeroparque y SOCAT. Especialmente significativos son los casos de la escuela y la policlínica en esta localidad de Canelones; estas instituciones tienen perfil comunitario y coordinan con otras organizaciones territoriales y el programa Cercanías. Incluso la escuela de la zona ofrece su local para el desarrollo de las reuniones interinstitucionales.

Surge, de las entrevistas con algunos operadores institucionales con trayectoria de trabajo territorial en Montevideo y área metropolitana, el planteamiento de dificultades de relacionamiento al inicio del programa Cercanías o determinados cuestionamientos a la forma de la presencia en la zona (tiempo de permanencia), al tipo de vinculación con las instituciones con anclaje territorial que tienen más historia, a la inexperiencia de los operadores más jóvenes del programa y a su nivel de rotación en los equipos técnicos de Cercanías. La escuela del Cerro cuestiona la rotación de los operadores del programa en el territorio, que parecerían dejar incompleto el trámite de las situaciones después de establecer el primer vínculo con las familias de la zona y la institución educativa. Cabría preguntarse si este cuestionamiento se debe a una expectativa institucional que supera lo que el operador territorial del programa puede efectivamente hacer, en términos de acompañamiento de las familias y los niños, una vez derivados a la institución educativa que debe hacerse cargo, por sí misma, de una situación que antes no llegaba a la escuela.

Con respecto a la tramitación de la derivación institucional de la población participante, desde Cercanías Cerro se relatan malas experiencias con las instituciones que han llegado a acuerdos con el programa. Se hace referencia a cierto maltrato institucional a los sujetos del programa que requieren apoyo permanente de los técnicos para efectuar sus demandas institucionales, sobre todo en el ámbito de salud y educación. Cercanías parece tener una relación más fluida con otras organizaciones sociales que prestan servicios específicos en la zona, cuyos técnicos comparten la inserción territorial desde más tiempo.

En Melo el CAIF coordina territorialmente en espacios dispuestos a este fin, como mesas interinstitucionales o nodos en los que participan tanto Cercanías como Jóvenes en Red. Los entrevistados no identifican dificultades para el acceso de situaciones derivadas por otras instituciones como el INAU o el Poder Judicial, u otros programas como Uruguay Crece Contigo.

1.5. Valoración del funcionamiento de la experiencia interinstitucional del programa Cercanías a nivel territorial en la muestra analizada

A nivel de las instituciones que funcionan en territorio y de la población del programa, Cercanías y el dispositivo organizacional que funciona a nivel territorial (los ETAF) son asociados con una propuesta implementada por el MIDES. Todas las referencias al programa apuntan en este sentido, tanto en el discurso de las instituciones como en el de los sujetos involucrados.

En virtud de la descripción realizada en el apartado anterior, en Montevideo y área metropolitana parecería existir cierto nivel de fricción entre las organizaciones con arraigo y trayectoria de trabajo territorial en determinadas zonas, que han abordado las situaciones derivadas por los ETAF antes que el programa llegara al territorio, y la continuidad del trabajo con las mismas situaciones familiares.

En el momento de realización de las entrevistas de esta investigación, durante los meses de junio a setiembre de 2014, el protocolo de egreso de las situaciones de Cercanías a las instituciones y organizaciones sociales que operan en territorio no estaba aún implementado. Por lo tanto, en ese momento no aparecían señales claras acerca de la continuidad de los acuerdos y coordinaciones interinstitucionales con las organizaciones sociales con larga trayectoria de inserción territorial.

Si bien en algunas localidades la coordinación interinstitucional aparece con un peso relevante en los discursos, los acuerdos interinstitucionales en territorio parecerían funcionar más por el conocimiento y el reconocimiento interpersonal recíproco de los técnicos en el momento de efectivizar las derivaciones a las instituciones y organizaciones en cada zona de referencia.

Asimismo, se observan discursos en los que, ante cualquier problema de la institución con la familia derivada se recurre al operador de Cercanías, dando cuenta de una identificación de ese técnico como el responsable por excelencia y por tanto, marcando una tendencia a no responsabilizarse institucionalmente por la situación que ya forma parte del dispositivo del servicio en cuestión. Esta tendencia se constata en las instituciones que prestan servicios de salud y en las instituciones educativas. En este último caso, la tendencia se observa en todos los niveles, desde los dispositivos de primera infancia hasta los que prestan servicios en primaria, educación técnica y secundaria.

A nivel institucional parece registrarse una alta valoración de los servicios prestados en todas las materias, por lo que las instituciones no parecen sentirse interpeladas por no disponer de dispositivos especiales para atender a este sector poblacional, instando a la población de Cercanías a tramitar los beneficios y prestaciones institucionales de acuerdo a los canales establecidos y resistiendo la solicitud de “cupos especiales”, e incluso cuestionando las situaciones consideradas “emergencias” por los equipos técnicos de Cercanías.

En relación a la vinculación con el mundo del trabajo, los acuerdos territoriales de los equipos técnicos de Cercanías parecen haber habilitado procesos en el marco de programas de empleo protegido, con cierta variabilidad en el barrio del Cerro en Montevideo, en virtud del emprendimiento ocupacional particular que allí se implementa.

El acceso al mercado laboral con protección social parece ser un escollo insalvable para este sector de la población más vulnerable que los acuerdos interinstitucionales no logran satisfacer, dado que el recurso a los programas de empleo protegido funciona durante un período acotado de tiempo y, a lo sumo se obtiene otro empleo de las mismas características –acotado en el tiempo y protegido– en otro programa asistencial focalizado en situaciones de extrema pobreza.

El MTSS no parecería ofrecer alternativas estables de trabajo para esta población, más allá de cursos específicos de capacitación y reconversión laboral. En este sentido cabría interrogarse acerca de la perspectiva ministerial en relación a este sector poblacional y sus vías de acceso al mercado de trabajo formal.

Como ya se ha señalado, las condiciones habitacionales de este sector de la población constituyen un nudo problemático que los acuerdos interinstitucionales no parecen resolver. Si bien existen programas del MVTOMA y del Plan Juntos que plantean estrategias de mejoramiento habitacional en ciertas condiciones, los entrevistados coinciden en señalar que estas acciones no ofrecen soluciones que den respuestas estables a las necesidades de hacinamiento y habitabilidad mínima a este sector de la población.

Considerando los acuerdos interinstitucionales, el MVOTMA se compromete a ofrecer apoyo al programa dentro de los planes ministeriales. Aparentemente las llamadas “soluciones de mitigación” –que son cuestionadas por los operadores territoriales y agradecidas por la población participante del programa– aparecen como una respuesta específica del MVOTMA ante las situaciones de extrema pobreza que le son planteadas desde el programa Cercanías.

En referencia al vínculo de los equipos técnicos del programa que operan en territorio, los discursos de las familias que transitan o han culminado su tránsito por Cercanías dan cuenta de una subjetividad “agradecida” por el apoyo prestado en la tramitación de prestaciones sociales y en el asesoramiento relacionado con

problemas vinculares con los hijos, su escolarización, tramitación de pensiones y vinculaciones con programas como Jóvenes en Red, capacitaciones laborales o acceso a programas de empleo asistido. Parecería entonces que la intervención de los equipos técnicos estaría, por un lado, centrada en el acceso a prestaciones con un seguimiento muy cercano de la tramitación de beneficios sociales a los que las familias tienen derecho, y por otro lado, a la implementación de un acompañamiento en situaciones vinculares que las familias o sus miembros adultos no han podido resolver.

Los discursos de los sujetos entrevistados hacen mención al “apoyo psicológico”, al recurso inmediato, “los llamo y ellos vienen”, “están cuando los necesito”, “me ayudaron con mis hijos”, “son como mis amigos”, y al reconocimiento social en instituciones a los que no tenían acceso “ir a algún lado y ser conocida”. Una de las entrevistadas refiere recibir “ayuda psicológica”, “me alientan”. Así expuestos, estos discursos parecen asignar un lugar afectivo –cuasi familiar– a los operadores del ETAF.

1.6. Modificaciones en las trayectorias de la población partícipe de Cercanías a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)

La población partícipe del programa entrevistada en Montevideo e interior son mayoritariamente mujeres, jefas de hogar y con más de tres hijos a cargo en promedio.

Las entrevistas describen situaciones de viviendas de extrema precariedad sobre las que ha intervenido el programa en la construcción de una habitación u otras acciones de mitigación. Esas intervenciones fueron vividas por las entrevistadas como mejoras sustantivas con respecto a las situaciones originales (ampliaciones que resolvieron el hacinamiento, materiales que mitigaron el frío y las filtraciones de agua, contrapisos que eliminaron el contacto directo con la tierra, etc.).

En referencia a la tramitación de prestaciones sociales parecería que, con antelación al ingreso al programa, todas las entrevistadas tenían acceso a la Tarjeta Uruguay Social y Asignaciones Familiares. Se trata de hogares incluidos en los sectores de mayor vulnerabilidad social que ya habían sido identificados mediante el proceso de focalización realizado por la DINEM-MIDES.

Los nuevos accesos a recursos sociales están relacionados con la escolarización de los hijos menores en las redes del Plan CAIF, el acceso a prestaciones relacionadas con hijos con dificultades de aprendizaje o al sostenimiento de la escolarización de los hijos en edad escolar y con inserción en el sistema educativo a nivel medio, sobre todo en relación con la UTU y programas de capacitación que se ofrecen a nivel público y privado. Asimismo surge de las entrevistas el acceso a programas asis-

tenciales para los hijos mayores en el programa de empleo asistido Uruguay Trabaja y en la asistencia ginecológica a las mujeres entrevistadas, control de embarazo, acceso a prestaciones en salud mental (psicólogos, neuropediatras para los hijos, exámenes específicos como electroencefalograma), y sobre todo el acceso a materiales de construcción de la vivienda, acceso al agua potable y en algún caso la prestación relacionada con el cambio de vivienda en zonas inundables.

En general las entrevistadas tienen una percepción positiva del programa Cercanías, aunque hacen referencia a varias prestaciones sociales que ya se habían gestionado por conocimiento personal y motivación propia antes del ingreso al programa, como se indicaba anteriormente. Asimismo, expresan una valoración positiva respecto al vínculo con los operadores del programa en términos de reconocimiento social e institucional una vez realizado el puente con las instituciones prestadoras de servicios sociales.

Las expectativas de los entrevistados a futuro están relacionadas con el ingreso a programas de empleo asistido como Uruguay Trabaja, la reincorporación a cursos de capacitación que habían abandonado y la espera de materiales de construcción en trámite o de realojo de viviendas situadas en zonas inundables.

1.7. Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Cercanías

Este apartado, que pone el foco en la trayectoria de las familias partícipes del programa Cercanías hacia los dispositivos de políticas sociales y hacia el mercado de trabajo formal, no busca valorar el dispositivo focalizado en la extrema pobreza sino las posibilidades que abre hacia la integración social, generando autonomía en los procesos de apoyo que el programa tiene establecidos.

En principio, el acuerdo interinstitucional no supone una priorización mediante sistema de “cupos” de privilegio en la atención para las situaciones derivadas por el programa, si bien los operadores valoran positivamente la facilidad del acceso institucional mediante vías de intercambio directo en territorio y con las direcciones institucionales. Las instituciones públicas, por su parte, intentan viabilizar la asistencia mediante los dispositivos ya existentes para el resto de la población, lo que parece ser una política institucional democratizadora. El carácter interinstitucional del programa y la evaluación que este realiza, acerca de la dificultad de acceso a las instituciones públicas, parecerían ser los factores que habilitan a los operadores a plantear la idea de priorización de determinadas situaciones de extrema precariedad. El discurso de los entrevistados de las instituciones tiene por su parte una percepción positiva de la oferta asistencial, por lo que cabría cuestionar este supuesto de partida del programa, o señalar la tensión entre la percepción institucional y la de los operadores del programa. Por otra parte, cuando el operador del programa

no logra el acceso prioritario a la institución cuya asistencia demanda, recurre a sus vínculos interpersonales establecidos mediante su experiencia de trabajo en territorio, lo que no es una propuesta institucionalizada sino que depende de las características negociadoras y la historia laboral del operador territorial. En los casos en los que las coordinaciones institucionales funcionan con regularidad, estos espacios aparecen como recursos donde los operadores de Cercanías y de otras organizaciones con base territorial pueden plantear sus demandas y realizar derivaciones.

Más allá del acceso –prioritario o no– a determinados servicios estatales que el programa viabiliza, los sujetos partícipes del programa afirman haber accedido a algunas de las prestaciones sociales por conocimiento personal del recurso, antes de la intervención del programa prioritario, o por haber participado de programas previos de atención a la emergencia social.

Si bien el programa viabiliza el acceso a ciertas prestaciones sociales que el referente familiar entrevistado considera positivas –como el mejoramiento de la vivienda, el seguimiento cercano de la escolarización de niños y adolescentes, el acceso a un programa de empleo protegido o la tramitación de algún beneficio social como pensiones por discapacidad–, es la inmediatez y proximidad de la consultoría lo que valoran más enfáticamente. En este sentido, como ya fuera indicado, la intervención del operador hacia la familia es, con algunas excepciones, bien recibida por la población partícipe del programa. Sin embargo, corresponde preguntarse si solamente este seguimiento caso a caso y cuerpo a cuerpo de todos los integrantes de la familia genera la autonomía esperable después de cierto tiempo de trabajo en cercanía.

Parecería que el dispositivo moviliza determinados recursos estatales en un tiempo acotado para lograr alguna mejoría de la situación, aunque este accionar no estaría impactando en los términos que se definen como objetivo último del programa. Es decir, medida en términos de los objetivos de inserción social con fines integradores que el programa se propone, la estrategia de Cercanías no devuelve los resultados esperados, aun cuando el propósito integrador que se persigue trasciende el alcance y la responsabilidad exclusiva de la política asistencial.

En relación a este punto, no parece ser casual la demanda insatisfecha de los operadores en temas de trabajo y vivienda en relación a lo que el programa puede tramitar. Más allá de las voluntades ministeriales en el establecimiento de acuerdos puntuales en cuanto a la capacitación profesional (MTSS) o las “soluciones de mitigación” (MVOTMA), el programa no parecería poder contribuir a vehicular trayectorias sustentables de inclusión social para aquellas familias que presentan situaciones de exclusión de larga data.



Capítulo 2

Trayectorias desde el programa Jóvenes en Red hacia las prestaciones sociales universales, específicas y hacia el mercado laboral

De acuerdo al diseño del programa Jóvenes en Red, propuesta de elaboración interinstitucional (MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU) elaborada en 2012, el programa está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo formal. Combina un dispositivo de cercanía con talleres de formación y capacitación grupal asociados a la educación y a la capacitación para el empleo y promueve la participación de los jóvenes y adolescentes, a nivel de su comunidad local.

2.1. Convocatoria y acceso de los jóvenes y adolescentes al programa Jóvenes en Red

Si bien la documentación consultada define con precisión la población objetivo del programa, así como múltiples herramientas para instrumentar su convocatoria,¹¹ algunos de los adolescentes y jóvenes entrevistados relatan diversas modalidades de acceso al programa, lo que posibilita formular interrogantes acerca de la precisión con la que operaría la focalización. Por un lado, se expone una forma de aproximación e ingreso al programa propiciada por cierto mecanismo azaroso –“estaba ahí en la vuelta”; “estábamos sentadas con mi hermana ahí abajo”– en el marco de un proceso de búsqueda, en territorio, de posibles sujetos partícipes del programa. En otros casos, son amigos o familiares ya integrados al programa los que extienden la invitación a participar y acercan la propuesta. También se observan acciones focalizadas, dirigidas desde el programa hacia algunos sujetos que resultan “visitados” en sus domicilios, con el propósito de ser invitados a participar de la propuesta, o son

11 La propuesta está dirigida a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el Ciclo Básico, pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y no tienen un empleo formal. A su vez, para la convocatoria de la población objetivo se podrán utilizar, entre otras, las siguientes herramientas: puerta a puerta: informar a las familias sobre los objetivos y características del Programa; recorridos de calle; entrevistas a informantes calificados comunitarios y recolección de información proveniente de las instituciones con anclaje local. Programa Jóvenes en Red, propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU.

derivados desde otra institución con la que mantienen alguna vinculación previa. Por último, también se observa, en algún caso, que es el joven o el adolescente quien se acerca al programa.

Esta variabilidad en la tramitación de la convocatoria e ingreso al programa requeriría ser observada y analizada con particular atención, dados los efectos que la misma puede provocar en la composición de la población participante. No obstante, la información obtenida en la muestra de esta investigación posibilita identificar a adolescentes y jóvenes en situación de pobreza y desvinculación institucional del estudio y/o trabajo, más o menos prolongada en el tiempo. Sus relatos exponen cotidianidades inmersas en condiciones de precariedad múltiples que arrojan problemas habitacionales y ambientales, dificultades para cuidar a los niños, acceder a trabajos formales o permanecer y avanzar en el sistema educativo.

Las mujeres refieren, previo a su ingreso al programa, a trabajos esporádicos y de poca duración, vinculados al cuidado de niños, atención en comercios (peluquería, almacén) y servicio doméstico. Por su parte, los jóvenes varones mencionan ocuparse en “changuitas” o trabajos zafrales como la cosecha de la caña de azúcar en Artigas. El recurrente retiro del ámbito educativo que caracteriza los relatos menciona en varias oportunidades el tema del “aburrimiento” como un elemento explicativo del mismo, además de otras dificultades que provienen de las condiciones materiales precarias de existencia o de los requerimientos de cuidado que presenta la organización familiar y que favorecerían la desvinculación, fundamentalmente de las mujeres jóvenes y adolescentes.

Por otra parte, no se registran en el relato de los entrevistados demasiados soportes institucionales previos al ingreso en el programa. En la mayoría de los casos la única vinculación con las prestaciones sociales refiere al ámbito educativo: con las características ya mencionadas y las inserciones laborales se observan por demás precarias. Las jóvenes con hijos remiten al CAIF como institución de referencia previa al ingreso en Jóvenes en Red. Parecería ser que efectivamente se está ante adolescentes y jóvenes que no estaban estudiando ni trabajando, pero que tampoco estaban participando de instancias o actividades de tipo cultural, deportivas u otras de la vida social. En un solo caso, un adolescente en Melo narra tener una vinculación prolongada con un club deportivo y otro en Bella Unión refiere a la vinculación con un centro de salud, que incluso habría propiciado el ingreso al programa.

También los relatos exponen cuadros vitales que presentan múltiples complejidades, como el caso de una joven de 19 años, madre de dos hijas, sin referencias paternas o maternas, sin ocupación ni ingresos, dependiente económicamente de su pareja, con tránsito por instituciones de acogida temporaria (INAU, MIDES) y sometida a situaciones de violencia doméstica. Desde un equipo territorial de Jóvenes

en Red se reconoce la dificultad que supone, en este cuadro, tramitar con éxito el cumplimiento de los objetivos propuestos por el programa.

Finalmente, algunas expresiones emitidas desde el ámbito institucional obligan a reflexionar acerca de los efectos de las políticas asistenciales, en lo que refiere a la delimitación de un segmento de población que resulta calificada en términos de “población Mides” o “perfil Mides”. Cabría interrogarse qué atributos no explicitados se le adjudican a esta población, más allá de su familiarización con lo que se denomina el “lenguaje de los programas”.

2.2. Estrategia de trabajo del programa Jóvenes en Red con énfasis en los acuerdos interinstitucionales

2.2.1. Tramitar el acompañamiento

Una vez que se produce el ingreso al programa y este comienza a operar como tal, los adolescentes y jóvenes entrevistados manifiestan que emerge con claridad y de manera inmediata el propósito del programa de lograr la inserción en el mundo del trabajo y/o en el estudio de cada uno de ellos. La noción de que participar del programa otorga “beneficios” es reiterada en más de uno de los relatos. En los discursos estos beneficios se traducen en la “ayuda” para estudiar y/o trabajar, la beca mensual, los boletos, el aporte en materiales para el estudio, o el apoyo curricular si alguna asignatura ofrece problemas para su aprobación. También viajar de Bella Unión a Montevideo constituye un beneficio valorado por los jóvenes entrevistados.

Asimismo, se vislumbra en algunos relatos de jóvenes y adolescentes cierta visión que parecería concebir como factible la resolución de la desafiliación educativa y/o laboral, mediante la exclusiva activación de un mecanismo que haría coincidir deseos e intereses de cada sujeto con la ayuda del programa.

Establecido el acuerdo educativo, el programa prevé poner en marcha la hoja de ruta formalizada con cada joven o adolescente. En los relatos de estos últimos, el equipo socioeducativo aparece con suma disponibilidad para comunicar lo que sea necesario, resolver inconvenientes menores o facilitar recursos diversos (meriendas, útiles, etc.). “Están siempre en todo”, es la afirmación con la que jóvenes y adolescentes ponderan la cercanía del equipo territorial para con ellos. En un solo caso, un joven menciona la existencia de problemas de comunicación con el equipo territorial.

Por su parte, integrantes del equipo de trabajo exponen con precisión la tarea de acompañamiento que el programa realiza, describiendo un accionar que al mismo tiempo que se define como “estar en la chiquita”, se califica de relevante. La proximidad supone, entre otros elementos, la escucha sistemática, la confrontación

de perspectivas y el acompañamiento en la tramitación hacia dispositivos formales, ya sea educativos y/o laborales.

Esta proximidad que se describe en los relatos anteriores también se orienta en el abordaje cotidiano hacia la adquisición de hábitos y responsabilidades, tarea que parecería adquirir tanta centralidad como inconvenientes. Se concibe como una labor de largo aliento que de alguna manera parecería absorber gran parte del trabajo de los equipos, y que contribuiría a flexibilizar no solo las propuestas ofrecidas a jóvenes y adolescentes, en función de sus posibilidades de sostenimiento, sino que también contribuiría a desplazar el efectivo cumplimiento de los objetivos del programa, en lo que a inserción laboral y/o educativa formal se refiere.

Estos relatos habilitan la posibilidad de colocar la interrogante acerca de si el programa no se abocaría fundamentalmente a tramitar una especie de “socialización tardía”, expresable también en el discurso de una joven participe del programa en Melo cuando afirma que “ellos (el equipo territorial del programa) te enseñan la forma de tratar con las personas”.

Ahora bien, de acordarse que el programa tramita con cada joven y adolescente cierta socialización a destiempo, y que esta no conforma una labor de fácil y rápida resolución, un aspecto a analizar lo constituyen o solo el hecho de contar con sujetos cuyos procesos de socialización no se han completado en tiempo y forma, sino el encuentro de este joven y/o adolescente con ámbitos institucionales que esperan recibir “otro” sujeto, correctamente socializado y motivado, y no el que efectivamente reciben.

Así expuesta esta tensión, algunos entrevistados narran cómo las instituciones prestadoras de servicios específicos y universales implementan una serie de acciones desacertadas que contribuirían a obstaculizar los procesos de inserción. En este sentido, varios relatos describen situaciones de maltrato y desatención institucional que parecerían sustentarse, entre otros posibles factores, en visiones estigmatizadoras de los jóvenes y adolescentes participantes del programa.

Finalmente, identificado este cuadro de dificultades, no está ausente cierta perspectiva individualizadora del conflicto social, que coloca la mirada sobre los jóvenes y adolescentes y sus familias, e identifica en ellos, en su desidia, en su falta de interés, en su falta de motivación, en su cortedad de miras o en su egocentrismo, la explicación a los problemas que se presentan en sus trayectorias vitales.

Si estos atributos explican los fracasos de las biografías en cuestión, en algunos relatos, la “voluntad de querer salir adelante” o “ser resilientes a la situación donde están sumergidos” se configuran como los caracteres de signo contrario –pero de igual sustento conceptual– que conducirían hacia la integración social.

2.2.2. *Carácter y alcance de los acuerdos interinstitucionales*

El programa Jóvenes en Red prevé en su diseño el desarrollo de un trabajo comunitario que permita coordinar y articular, conjuntamente con las redes de protección local (salud, deporte, educación formal, cultura, etc.), las respuestas dirigidas a los jóvenes y adolescentes partícipes del programa. Asimismo, se promueve el trabajo con instituciones locales: fundamentalmente en lo que refiere a las de naturaleza laboral y educativa. En el entendido de que la situación inicial de la población objetivo se origina en una desvinculación con este tipo de instituciones, se considera que el trabajo en esta dimensión es imprescindible para proyectar trayectorias diferentes de los adolescentes y jóvenes incluidos en el programa.¹²

Los representantes de las instituciones prestadoras de servicios específicos y universales y de las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente los provenientes de Melo y Bella Unión, manifiestan desconocer la existencia de acuerdos interinstitucionales formales, que vinculen sus instituciones de referencia con el programa Jóvenes en Red. En algún relato, incluso, se expresa que los acuerdos “deben existir”, haciendo referencia al carácter formal de los mismos. No obstante, el énfasis se coloca en los acuerdos que se construyen a partir de convivir en un mismo territorio y compartir canales de comunicación entre los equipos de diferentes instituciones y servicios.

En lo que refiere a Montevideo, y específicamente al barrio del Cerro y Santa Catalina, los integrantes del equipo territorial del programa manifiestan conocer, aunque con cierta imprecisión, la existencia de acuerdos interinstitucionales tanto en lo que refiere a la estructura organizacional del programa, como a los acuerdos que se desarrollan en el territorio.

Los acuerdos, más ponderados por sus posibilidades de concreción en territorio que por su elaboración formal, no parecerían arrojar, en lo que refiere a la priorización de la población partícipe del programa, los mismos resultados en todas las localidades estudiadas. En algunos testimonios de representantes institucionales, se afirma no priorizar en la atención a la población del programa, pero sí contribuir a su funcionamiento, facilitando el uso de espacios de trabajo, como sucede en el Polo Tecnológico Industrial del Cerro.

Otros relatos provenientes de Melo y Bella Unión, por el contrario, enfatizan como resultado del trabajo interinstitucional la obtención de un trato diferenciado que supone facilitar el acceso de la población del programa a diferentes dispositivos prestadores de servicios universales de salud y educación. Esta política de priorización puede observarse también en el relato del representante del CAIF en el ba-

12 Ver Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU.

rrio del Cerro, así como en lo expresado por un integrante del equipo territorial del programa Jóvenes en Red de ese mismo barrio, en relación a la UTU y a los centros educativos en general.

La atención diferenciada parecería constituir, en estos casos, el producto fundamental al que se arriba como resultado de los acuerdos interinstitucionales alcanzados en el territorio. Estos parecen funcionar mejor en el sistema educativo que en el ámbito laboral, como consecuencia, entre otros elementos, del desencuentro entre los requerimientos de la oferta laboral y los niveles de formación de los jóvenes y adolescentes del programa. Particularmente, en el caso de Aeroparque y Colonia Nicolich, se destacan los acuerdos con el Ministerio de Trabajo vinculados al apoyo al componente laboral del programa Jóvenes en Red.

Por otra parte, los acuerdos en territorio también involucran la realización de acciones conjuntas entre el programa e instituciones prestadoras de servicios universales y específicos. En este caso, la suma de recursos posibilitaría, por ejemplo, disponer de atención en salud bucal para los jóvenes y adolescentes del programa, o desarrollar estrategias de prevención en relación al consumo problemático de drogas.

2.2.3. Implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio

En concordancia con el diseño del programa, los integrantes de los equipos territoriales describen la implementación de un trabajo comunitario orientado a coordinar y articular, conjuntamente con las redes de protección local (salud, deporte, educación formal, cultura, etc.), las respuestas dirigidas a los jóvenes y adolescentes partícipes del programa. También desde los dispositivos de coordinación territorial se reconoce la participación comunitaria del programa.

Los acuerdos interinstitucionales en territorio parecerían expresarse a partir de un trabajo en red a nivel comunitario, asentado en un vínculo de confianza y conocimiento que resulta valorado positivamente, tanto por la mayoría de los integrantes de los equipos territoriales del programa como por los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos. En este sentido, se señala la existencia de protocolos de funcionamiento, pero se destaca también la particularidad de que en el territorio se conocen y asisten a las coordinaciones “siempre los mismos”, lo que favorece la tramitación de los acuerdos locales. Asimismo, los servicios y programas compartirían la atención a una misma población, cuestión que conduciría hacia un trabajo coordinado y en red.

La elevada ponderación que se observa en los relatos acerca de la coordinación interinstitucional y el trabajo en red supone incluso, en un caso, valorar positivamente la ausencia de recursos monetarios en los dispositivos organizacionales locales. Desde esta perspectiva, “trabajar sin dinero” es favorecedor de una mejor

gestión y coordinación entre las diferentes instituciones dispuestas en el territorio. Cabe interrogarse acerca de los aprendizajes de la experiencia que se relata, y de los fundamentos que sostienen una visión celebratoria de la ausencia de materialidad para la gestión de lo social.

El relato de la puesta en práctica de los acuerdos interinstitucionales, desde los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos, posibilita identificar una secuencia, que se inicia con la presentación por parte del programa de cada situación a atender, ante una institución específica o en los espacios de coordinación interinstitucional, se continúa con la definición de prioridades y la búsqueda de respuestas acordes, y una vez estas definidas, se da lugar a un proceso de seguimiento personalizado por parte del programa y de las instituciones intervinientes. En este sentido, varios relatos subrayan la idea de que los jóvenes y adolescentes llegan “acompañados” desde Jóvenes en Red a las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos.

2.2.4. Fortalezas y debilidades que expone la implementación de los acuerdos interinstitucionales en territorio

Al momento de ser consultados los integrantes de los equipos territoriales del programa, así como los representantes de las instituciones prestadoras de servicios universales y específicos, acerca de sus evaluaciones sobre los procesos de implementación de los acuerdos interinstitucionales, varios entrevistados reafirman que el “capital más grande es la articulación y la coordinación” entre los diferentes actores que actúan en un territorio. De esta manera parecería reiterarse la perspectiva que pondera por encima de la materialidad a coordinar, la propia acción de articular, en una exposición discursiva que deslinda la acción de coordinar de la materia que se coordina.

Este trabajo en red y las coordinaciones realizadas se ven facilitados por el hecho de que los actores se conocen e interactúan permanentemente –“somos siempre los mismos” se decía anteriormente– pero también, como es el caso de Bella Unión, contribuye al fortalecimiento del trabajo comunitario, la historia socio política de la localidad en cuestión. No obstante la valoración positiva que mayoritariamente los entrevistados hacen del trabajo en red y las coordinaciones interinstitucionales, un único entrevistado observa que la proliferación y fragmentación de espacios de coordinación, a los que deben concurrir las mismas personas, puede configurarse en un obstáculo y en lugar de facilitar el trabajo interinstitucional puede constituirse en un verdadero escollo a zanzar.

Consultados los referentes institucionales y los equipos territoriales de Jóvenes en Red acerca de las dificultades que la coordinación interinstitucional conlleva, surge en primera instancia la valoración de que los acuerdos adquieren un carácter más

formal que real, en el entendido de que existen “en el papel”, pero no en “los hechos”. En este sentido, en algún caso, las posibilidades de concreción parecen asociarse al rol del representante institucional que intervenga en la tramitación de lo acordado y su modalidad de vinculación interpersonal. “Depende de las personas”, afirma un integrante del equipo territorial de Jóvenes en Red de Colonia Nicolich. Similar expresión utiliza un actor institucional entrevistado en Bella Unión, que concluye en la necesidad de contar con “voluntad política” y “poder de gestión”.

A su vez, para el referente institucional del Hospital de Melo, la mirada analítica hacia la propia institución pública trasciende al funcionario concreto, que según los relatos anteriores puede tramitar o no, según su voluntad, los acuerdos alcanzados, y reconoce, en la propia estructura y cultura organizacional, algunas dificultades que debilitan la calidad de los servicios y la atención a la población involucrada.

Analizar el proceso de implementación de los acuerdos institucionales supone evaluar el acceso de los sujetos partícipes del programa a las prestaciones y servicios sociales existentes. En este sentido, un actor institucional de Melo afirma que la actual oferta de prestaciones y servicios sociales del país ha crecido significativamente en calidad y cantidad, y esto sin duda lo percibe como un factor favorable para el mejor desarrollo de los acuerdos interinstitucionales. Pero al mismo tiempo, llama la atención acerca de la desigual disponibilidad y calidad de recursos que presenta el territorio nacional.

En el relato de los entrevistados, las mayores dificultades de accesibilidad parecerían observarse en el ámbito laboral. No obstante, la tramitación de la inserción educativa no está exenta de dificultades. En algún caso, la priorización en la atención posibilita inscribir a la población del programa en aquellas ofertas educativas que les interesan, pero cuando este tipo de atención no se produce, la posibilidad de elección educativa es desplazada por lo que hay disponible. En este sentido, la oferta educativa se percibe acotada y no siempre pasible de ser ensamblada con los intereses de los jóvenes y adolescentes partícipes del programa.

En el caso de Colonia Nicolich, Bella Unión y Melo, a lo reducido de la oferta educativa se suman las dificultades derivadas de las insuficiencias del transporte público, que no funciona más allá de las 18 horas, como sucede en Bella Unión, o es inexistente, como en el barrio López Benítez en Melo, o exige a los adolescentes y jóvenes combinar varias líneas de ómnibus para llegar a un centro de estudio, como sucede en Colonia Nicolich. También la masividad de los centros educativos, así como su reducida capacidad locativa, se perciben como un serio obstáculo para el ingreso y permanencia de los jóvenes y adolescentes dentro de los dispositivos de formación.

En lo que respecta a la inserción laboral de los jóvenes y adolescentes del programa, las dificultades que exponen los entrevistados incluyen, en primer término,

prácticas de rechazo de los empleadores con respecto a la población proveniente de los programas sociales en general y de Jóvenes en Red en particular.

Por otra parte, los relatos de los entrevistados exponen dificultades de incompatibilidad entre los niveles de formación y calificación que presenta la población del programa, sus características de presentación, la responsabilidad de tener que asumir el cuidado de niños y la cantidad y calidad de la oferta laboral formal a la que pueden acceder. En suma, como expresa un representante del CEPE en Colonia Nicolich, “a veces llega población para la que no tenemos oferta laboral”.

En este contexto de dificultades, los equipos territoriales del programa valoran positivamente la coordinación con el CEPE (MTSS) en la medida que intervienen en la adquisición de ciertas habilidades por parte de los jóvenes y adolescentes, para el desempeño en el ámbito laboral. Sin embargo, al mismo tiempo reconocen que esta no es una vía efectiva de acceso al mercado formal de trabajo para la población del programa.

Por último, los equipos territoriales del programa identifican también la ausencia de otros recursos y servicios, tales como especialistas para la atención de la salud, recursos técnicos y espacios públicos equipados para actividades deportivas y propuestas socioculturales, entre otros.

2.3. Modificaciones en las trayectorias de los jóvenes y adolescentes partícipes en Jóvenes en Red a partir de la intervención del programa (en términos de acceso a las prestaciones sociales)

¿Qué sucede con las trayectorias de los jóvenes y adolescentes que transitan por el programa Jóvenes en Red hacia los dispositivos educativos y/o laborales? Los relatos de los representantes institucionales, así como los de los equipos territoriales del programa afirman, casi en su totalidad, que la inserción educativa, fundamentalmente la formación técnica, predomina en relación a la laboral.

Parecería ser que aun con las dificultades que presenta la oferta educativa en las localidades estudiadas, para la población objetivo del programa resulta más accesible el ingreso a estas propuestas que la incorporación al ámbito laboral. ¿Se ve esto facilitado por la flexibilidad y diversidad que han adoptado en el último tiempo los formatos educativos, fundamentalmente en la formación técnica? ¿Cuánto inciden también los procesos de acompañamiento que desde el programa se implementan y que trazan una comunicación de ida y vuelta entre Jóvenes en Red y la institución educativa?

Sin embargo, como ya fuera indicado, el ingreso y la permanencia de los jóvenes y adolescentes del programa en las propuestas educativas, aun en su formato más flexible, es un proceso que no está exento de dificultades. En este sentido, varios

relatos afirman que la mayoría de los adolescentes y jóvenes no logran “sostener” los requerimientos institucionales.

Por otra parte, en lo que refiere al acceso al trabajo, las plazas laborales que se obtienen por la intervención del programa se concretizan en algún caso en experiencias de trabajo protegido, que desde el relato de algún entrevistado, parecerían constituirse en la mejor opción para obtener ciertos beneficios y acceder a condiciones de formalidad. En otros casos es el joven o el adolescente el que obtiene alguna ocupación precaria. En otros relatos se describen experiencias de trabajo poco durables en el tiempo, porque el joven o adolescente deja de concurrir al lugar de trabajo –y en este sentido, la referencia al no “sostenimiento” se reitera– o porque la oferta laboral es fundamentalmente zafra.

Consultados acerca de procesos “exitosos” en lo que refiere al tránsito de Jóvenes en Red hacia el mercado de trabajo y los ámbitos educativos, algunos actores institucionales e integrantes de los equipos territoriales del programa exponen experiencias “exitosas” que se presentan en un formato de relato personal y único. El caso emerge potente y parecería alimentar el sentido del accionar del programa.

Finalmente, los jóvenes y adolescentes, como ya se había señalado, exponen una valoración positiva del programa, en la que las trayectorias de inclusión no son objeto de análisis y en la que sobresale el acompañamiento y la escucha como elementos que sustentan tal valoración. Expresiones tales como “me hace bien estar con ellos” (con el equipo del programa), “me despeja”, “conversan”, “me estimulan” son algunas de las palabras enunciadas por los entrevistados. Asimismo, resulta destacado en los discursos el aporte lúdico y recreativo de la propuesta. En este sentido se recogen enunciados tales como: “Me divierto”, “aprendí a jugar al ajedrez”, “me gustan los juegos de caja”.

2.4. Consideraciones generales acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso del programa Jóvenes en Red

Analizar las estrategias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de Jóvenes en Red supone observar el proceso de implementación del programa en lo que refiere fundamentalmente a la puesta en práctica en territorio de los acuerdos interinstitucionales que sustentan la propuesta. En este sentido, el material relevado posibilita observar que mayoritariamente quienes operan a nivel local afirman desconocer o conocer parcialmente la existencia de tales acuerdos. Sí parece adquirir significado la construcción de redes y acuerdos en el marco de un trabajo próximo entre instituciones que intervienen en un mismo territorio y de manera sostenida en el tiempo.

A los efectos de propiciar el tránsito desde Jóvenes en Red hacia los dispositivos universales y específicos, los equipos territoriales del programa entablan diálo-

gos y acuerdos con las instituciones y las sectoriales correspondientes, al tiempo que disponen una estrategia de acompañamiento personalizado a los jóvenes y adolescentes, en la que se destaca una labor que podría calificarse de “socialización tardía” o a destiempo de la población involucrada.

El rendimiento efectivo de este accionar parece verse afectado por variables de diferente naturaleza: las modalidades de intervención y relacionamiento interpersonal, así como la capacidad de gestión de los referentes institucionales con los que se requiera interactuar; las posibilidades de “sostén” de los jóvenes y adolescentes de los requerimientos institucionales que se les disponen en los ámbitos educativos, laborales o sociales en sentido amplio; la existencia de recursos de calidad y en cantidad suficiente en el territorio de referencia, entre otros.

Tanto la inserción educativa como laboral de la población objetivo del programa expone dificultades relevantes para su concreción, aunque las mismas son más severas en relación al ingreso al mercado formal de trabajo. Los jóvenes y adolescentes parecerían acceder a los formatos más flexibles de la formación técnica, mientras que en relación al trabajo las experiencias más estables, salvo escasas excepciones, refieren a experiencias de trabajo protegido, como es el caso de Uruguay Trabaja. Más allá de estas inserciones ocupacionales, se observan trabajos precarios y zafrales.

Por otra parte, las instituciones prestadoras de servicios universales no parecerían ofrecer condiciones de apertura y habitabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales.

La población del programa, más que remitir en sus discursos a las vinculaciones educativas y/o laborales que la inserción en el programa les generó, destacan fundamentalmente la escucha y el acompañamiento que reciben del equipo territorial, así como la participación en actividades culturales, deportivas o socio recreativas.

En suma, el programa estaría incidiendo en las condiciones de existencia de los jóvenes y adolescentes, pero no en el sentido último de sus objetivos. Parecería ser que los accesos a prestaciones diversas que el programa puede propiciar, e incluso la vinculación, aunque débil con el mundo del trabajo, no son suficientes para viabilizar un tránsito sostenido hacia los dispositivos universales. En este sentido, a pesar del pasaje por el programa, el sujeto permanecería allí donde se lo captó.

La conjunción de estos factores, y la excepcionalidad que parecerían asumir los tránsitos calificados de “exitosos”, se ven coronados además por algunos enunciados, que colocan como factor explicativo del fracaso social a la imposibilidad que ostenta la población del programa de poder sostener los requerimientos institucionales que se le presentan en los dispositivos universales y en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, una vez más parecería verse reforzada cierta visión individualizadora

del conflicto social, que hace recaer sobre los sujetos más vulnerados la exclusiva responsabilidad del no cumplimiento de las metas programáticas.

Capítulo 3

Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red

Análisis y conclusiones

La investigación realizada se abocó a estudiar las trayectorias sociales de inclusión de familias y jóvenes partícipes de los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde los programas sociales en los que se adscriben hacia las instituciones públicas prestadoras de políticas sociales específicas y universales y el mercado formal de trabajo.

Para ello se analizaron los acuerdos intersectoriales e interinstitucionales, así como los mecanismos concretos de implementación en los programas Cercanías y Jóvenes en Red desde la perspectiva de los operadores de los programas objeto de estudio y las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos, y mundo del trabajo en los departamentos de Montevideo (Cerro), Canelones (Colonia Nicolich y Aeroparque), Artigas (Bella Unión) y Cerro Largo (Melo). Asimismo se indagaron las trayectorias individuales de sujetos partícipes de los programas seleccionados, incluyendo su perspectiva en la investigación.

Se utilizaron como técnicas de recolección de la información el análisis de documentos y la realización de entrevistas. En total se efectuaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías y cuarenta y dos entrevistas en referencia al programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas mencionadas.

Tanto Cercanías como Jóvenes en Red son programas interinstitucionales concebidos como “puentes” que, asentados en acuerdos intersectoriales, conducirían a las familias y a los jóvenes y adolescentes partícipes de ambos programas hacia los dispositivos institucionales de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado. En este sentido, las dos propuestas programáticas persiguen propósitos de inclusión social para una población que se caracteriza por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Para dar cumplimiento a este objetivo ambos programas conciben dispositivos de cercanía, al mismo tiempo que definen un abordaje de carácter integral, territo-

rial y en comunidad, por un plazo determinado de tiempo. Esta estrategia supone desarrollar tanto un trabajo con la familia o el joven y/o adolescente –orientado a promover la reflexividad y la problematización de los trayectos biográficos individuales y familiares– como hacia la oferta de prestaciones y servicios sociales con el fin de obtener y adecuar los recursos necesarios para la población atendida.

En consecuencia, analizar y reflexionar acerca de las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social en el caso de los programas interinstitucionales Cercanías y Jóvenes en Red supone considerar tanto el accionar que se dispone desde estas propuestas, como el que se desenvuelve desde los dispositivos universales y específicos, y desde el mercado formal de trabajo, a partir de la perspectiva de los operadores del programa, los representantes institucionales correspondientes y las familias, jóvenes y/o adolescentes involucrados.

Si bien, tanto para Cercanías como para Jóvenes en Red, los acuerdos intersectoriales constituyen un punto de apoyo neurálgico para asegurar el acceso a las prestaciones universales y específicas de su población objetivo, una primera línea de exploración acerca de la efectividad de dichos acuerdos para el cumplimiento de las metas de ambos programas arroja, inicialmente, el dato de que los operadores y referentes institucionales consultados, casi en su totalidad, parecerían desconocer o tener muy poca información acerca de la existencia formal de las alianzas intersectoriales. Priman entonces los acuerdos informales derivados del conocimiento y de las acciones continuas de quienes comparten cierto territorio.

Conjuntamente con esta valoración positiva acerca de las experiencias de articulación comunitaria, que otorgarían una especie de sostén colectivo, los relatos de los entrevistados también hacen referencia a ciertos inconvenientes para que de estas coordinaciones resulte la cobertura de las necesidades de la población vinculada a Cercanías y Jóvenes en Red. En este sentido, no parecería verse con claridad, en los dispositivos universales y específicos consultados, una política de priorización que viabilice un acceso diferenciado. O por lo pronto, no se observa un accionar uniforme. Ciertas instituciones disponen de cupos prioritarios para ser utilizados por la población de ambos programas, y otras no. En unos casos no solo no hay priorización de esta población, sino que operan prácticas de rechazo y discriminación, algunas de índole discursiva y otras que se materializan en acciones concretas de no inclusión.

A su vez, el relevamiento realizado expone situaciones donde la respuesta institucional a las necesidades de la población objetivo de los programas en consideración es absolutamente insuficiente. Según el universo consultado, esto sucede en el caso del programa Cercanías, con la temática de la vivienda o con las dificultades de acceso a la consulta de ciertas especializaciones médicas y a dispositivos de atención en salud mental, y con la atención de la violencia doméstica, con inclusión de la figu-

ra del varón. En Jóvenes en Red, los entrevistados enfatizan lo limitado del transporte público, fundamentalmente en las localidades del interior del país seleccionadas, así como la ausencia de oferta recreativa y cultural.

Particularmente en lo que concierne a la educación, mayoritariamente los operadores entrevistados reconocen modificaciones sustantivas en lo que refiere a la flexibilización de los formatos educativos, sobre todo en lo que respecta a la formación técnica. Al mismo tiempo, concluyen que la ausencia de cupos suficientes a la demanda que se expresa en el territorio, hace que finalmente los jóvenes y adolescentes se vean obligados a renunciar a su elección de formación e ingresar a lo que la oferta educativa permita.

En suma, si bien los operadores de ambos programas perciben una mejora en la oferta de recursos que ofrecen los dispositivos universales y específicos, también señalan su distribución desigual, insuficiente y desajustada a las necesidades de los sujetos. A su vez, salvo raras excepciones, no se recogen miradas reflexivas desde los representantes institucionales acerca de la calidad y cantidad en su oferta de servicios, así como en relación a su participación y responsabilidad en lo que refiere a procurar la inclusión de los sujetos más desfavorecidos en los dispositivos universales. Los relatos parecerían exponer instituciones que se presentan convencidas de estar ofreciendo la mejor oferta, y en consecuencia le correspondería a cada sujeto interiorizar sus normas de regulación y adaptarse a su dinámica de funcionamiento.

Por otra parte, ambos programas exponen severos inconvenientes para vehicular el tránsito de los sujetos participantes hacia el mercado formal de trabajo. Los operadores manifiestan problemas provenientes de la estigmatización de la que es objeto esta población por parte de los empleadores, así como insuficiencias de su nivel de formación e imposibilidad de sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda. En el caso de las mujeres se agregan, además, dificultades para conciliar el trabajo con el cuidado de los hijos y las responsabilidades domésticas.

Los movimientos que se generan a partir de las intervenciones asistenciales conducirían a los sujetos hacia otras propuestas de igual carácter, como se percibe con claridad en relación a los programas de trabajo protegido. Puede observarse también que, en el caso de las inserciones que se tramitan hacia el sistema educativo, con las limitantes ya mencionadas, aún en las experiencias de mayor flexibilidad en cuanto a sus formatos pedagógicos y con el acompañamiento de los operadores de las propuestas asistenciales, los jóvenes y adolescentes que ingresan denotan dificultades para darle continuidad a su permanencia.

De esta manera, parecería ser que la población partícipe de ambos programas desarrolla una *movilidad lateral* (Merklen y Kessler, 2013; Telles e Hirata, 2010) como resultado de la configuración de trayectorias que solo se despliegan en los

ámbitos asistenciales (como en este caso) o en los intersticios o márgenes sociales, donde se combina de manera continua y circular, la formalidad con la informalidad y la legalidad con la ilegalidad, sin que sea posible para los sujetos involucrados trascender el carril por el que transitan.

Dado el tenor de estas dificultades en lo que refiere a obtener y adecuar los recursos necesarios para la población de ambos programas, parece insinuarse la posibilidad de que los operadores de las dos propuestas programáticas tiendan a priorizar su labor con las familias, los jóvenes y los adolescentes, en detrimento de una estrategia que prevé dos líneas de acción, una orientada a los sujetos participantes, y otra a los dispositivos institucionales. Es precisamente en esta dirección que las fuentes empíricas relevadas ofrecen evidencia acerca de la cual se entiende pertinente reflexionar, formular algunas interrogantes y sugerir ciertas explicaciones hipotéticas.

Los operadores entrevistados describen prácticas de acompañamiento, escucha y disponibilidad inmediata a los requerimientos de atención que les extiende la población de ambos programas. Son estos los componentes de la intervención y del vínculo con los operadores que los sujetos entrevistados valoran como positivos y que probablemente se vean facilitados por los dispositivos de proximidad que ambos programas disponen. Se desenvuelve de esta manera una dimensión afectiva de la intervención, asentada en acciones de cuidado y atención, que no debería desestimarse dada su contribución al reconocimiento social de sujetos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.

Sin embargo, no parecería ser este el único efecto resultante de la priorización del trabajo con las familias, jóvenes y adolescentes. También es posible considerar que ambos programas desarrollen elementos que los aproximen a las *políticas de individuación* o *políticas del individuo*, entendidas como una constelación de intervenciones públicas que se centran en la producción del sujeto e “intentan comprometer a toda persona para que se asuma al mismo tiempo como un sujeto activo y responsable” (Merklen, 2013:46).

Recordando a Robert Castel, puede decirse con sus palabras que la individualización es un proceso que implica que “quien no puede pagar de otro modo tiene que *pagar continuamente con su persona*, y este es un ejercicio agotador” (1997: 397). El autor ya advierte esta tendencia en los procesos de contractualización del ingreso mínimo de reinserción en la Francia de la década del noventa.

El solicitante solo puede aportar el relato de su vida, con sus fracasos y carencias, y se escruta ese material pobre para perfilar una perspectiva de rehabilitación, a fin de “construir un proyecto”, definir un “contrato de inserción”. Los fragmentos de una biografía quebrada constituyen la única moneda de cambio para acceder a

un derecho. No es cierto que este sea el trato adecuado para un individuo que es un ciudadano integral (Castel, 1997:397).

Según Merklen, estas políticas tienden a *movilizar* a cada sujeto –he aquí el sentido último de la categoría de *activación*– con el propósito de que puedan visualizar su cuadro de dificultad, establecer los objetivos para superarlo y diseñar la estrategia más adecuada para alcanzarlo. Todo ello desde un modelo metodológico, que el autor califica de *copresencia*, y que asocia, a la población participante y a los operadores, en la realización de las tareas antes mencionadas.

Cada uno no hace más que seguir su proyecto y lo importante es que haya identificado bien su terreno, que tenga la idea más clara posible de proyecto y que se adentre en lo social lo mejor pertrechado posible para enfrentar cualquier eventualidad (Merklen, 2013:78-79).

Para la implementación de estas políticas, continúa Merklen, se recurre a medidas como el acompañamiento, la ayuda personalizada, la proximidad y la orientación. De esta manera se pretende que los sujetos trabajen sobre sí mismos para reactivar la voluntad individual y devengan así en responsables de su cuadro vital. Las acciones que procuran el *empoderamiento*¹³ de los sujetos constituyen, desde la perspectiva de Merklen, una muestra evidente de esta concepción.

“La idea misma de integración social es ajena a las políticas de individuación”, afirma Merklen (2013:78), dada su inspiración liberal que, al mismo tiempo que ignora la existencia de una estructura o sistema social, coloca al sujeto como actor responsable de su propia vida, bajo obligaciones de activación. Estos requerimientos conducen a los sujetos más vulnerados y *menos pertrechados para enfrentar cualquier eventualidad* a unas exigencias a las que no pueden responder ya que carecen de los medios necesarios para ello y al mismo tiempo “sufren tanto los mandatos de individuación que los responsabiliza de su suerte como los cantos de sirena que les proponen mayor autonomía y movilidad” (Merklen, 2013:56).

No obstante, concluye Merklen, para las políticas de individuación no hay deuda social con los más desfavorecidos, sino solo individuos que deben activarse y hacerse cargo de sí mismos, aun cuando no estén igualmente provistos para asegurarse por sus propios medios contra las consecuencias de su participación en la vida social y los riesgos de la existencia. En este sentido, es tan desigual la exposición al riesgo como los recursos de los que cada individuo dispone para protegerse de él. Por ello

13 Merklen recuerda que este término surge en Estados Unidos, en los años sesenta del siglo pasado, como una expresión que originariamente refiere al poder de decidir, de participar y de resistir de las comunidades más desfavorecidas y violentadas por políticas de renovación urbana. Luego, en los años ochenta se le vacía completamente de la dimensión política del poder para ser reinterpretada en términos de capacidades individuales para tomar decisiones racionales en un contexto de economía de mercado (Merklen, 2013).

la individuación puede conducir a un incremento de la independencia o libertad social –en personas con mayor capital económico, social y cultural– o puede provocar situaciones de inmovilidad o vacío social en casos en los que el sujeto cuenta con recursos propios y escasos. Hacia quienes se encuentren en estas circunstancias se dirigen las políticas de individuación, con el propósito de preparar a cada sujeto para la competencia que supone la vida social, desde una perspectiva que, al mismo tiempo que se centra en la “intervención sobre el otro”, parece diluir la idea de sociedad como un todo. Cuando la atención política se vuelve hacia el sujeto individual y toda regla social es percibida como un límite a la libertad individual, parecería alejarse el propósito de construir colectivos capaces de proteger a los individuos y sentar las bases de una concepción acerca de la mejor forma de vivir juntos (Merklen, 2013).

El dilema de la individualización en las sociedades postindustriales es percibido por Robert Castel con una mirada que trasciende la época y el lugar en el que fue escrito, y habilita a repensar las prácticas contemporáneas de intervención estatal en la vida social.

De modo que la contradicción que atraviesa actualmente el proceso de individualización es profunda. Amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes puedan asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está asegurada, por un lado, y por otro quienes lleven su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones (Castel, 1997:397).

Desde esta perspectiva, la multiplicidad y heterogeneidad de situaciones que puede albergar la vida social, resultante de la singularidad de los recorridos individuales, que los vuelve distintivos y únicos para cada sujeto, pueden terminar siendo reducidas a la consideración de la capacidad de cada quien para hacer frente responsablemente a las exigencias de la vida social. De hecho, observa Merklen, “el beneficiario debe ser capaz de producir un relato biográfico que muestre que comprende su situación y pruebe los esfuerzos que realiza para superarse a sí mismo” (Merklen, 2013:83).

Cercanías y Jóvenes en Red constituyen dos propuestas programáticas que se desarrollan en un contexto de cambio de rumbo en materia de bienestar en el país, caracterizado entre otros aspectos por la recuperación de la intervención del Estado en la materia, en tanto se asume que las situaciones de pobreza e indigencia no pueden resolverse exclusivamente en el mercado, sino que requieren de la intervención estatal (Midaglia, 2012).

A su vez, como ya fue indicado, ambos programas son concebidos como propuestas asistenciales que deberían actuar como puente hacia los dispositivos universales, específicos y el mercado formal de empleo. Las referencias empíricas de este estudio posibilitaron identificar dificultades múltiples para la concreción de este

propósito, lo que propiciaría una intervención programática centrada en el trabajo con la población objetivo, en detrimento del accionar sobre la oferta de bienes y servicios sociales.

Si bien puede considerarse que estos programas –tal cual han sido definidos y en el marco de las orientaciones que caracterizan la actual matriz de protección– no han sido concebidos como *políticas de individuación*, parecería que los procesos de implementación, así como las limitantes que los dispositivos universales y el mercado de trabajo formal presentan, estarían conduciéndolos en esa dirección o, por lo pronto, habilitarían la incorporación de componentes individualizadores en ambas propuestas.

La reiterada mención a la imposibilidad de *sostener* los requerimientos institucionales y del mercado de trabajo de la población partícipe de Jóvenes en Red y Cercanías, a la que hacen referencia operadores y representantes institucionales, ¿supone sujetos no *activados* o no *movilizados*? ¿Dónde radican los sustentos de esta imposibilidad cuando se hace referencia a sujetos vulnerados y sometidos a situaciones de pobreza e indigencia?

La muestra empírica de esta investigación permite afirmar que no siempre están disponibles los servicios universales y específicos que se requieren, pero cuando esto sí sucede no parecerían ofrecerse, en todos los casos, en condiciones de apertura y sustentabilidad para los sujetos provenientes de los dispositivos asistenciales. No obstante las dificultades para el acceso y la permanencia en dichos dispositivos, resulta mayoritariamente comprendida en términos de imposibilidad de *sostenimiento* de los sujetos y no de responsabilidades institucionales.

En este sentido, no bastaría con disponer del bien, recurso o servicio para que sujetos provenientes de los programas asistenciales y que han sido afectados por sostenidos procesos de *desciudadanización* puedan apropiarse de los mismos, incorporarse y permanecer en los dispositivos universales y específicos. Se requieren *condiciones de apropiabilidad*, fundadas en la disponibilidad de los dispositivos institucionales, que exigen la definición de unas condiciones o piso mínimo de condiciones, que posibiliten experiencias de ciudadanización y habiliten un sujeto reconocido y receptivo del derecho como tal (Grassi, 2013).

Esto supone, entre otros aspectos, contar con la materialidad que viabilice la efectiva inserción institucional, así como atender a los significados que guardan para estas familias, jóvenes y adolescentes los dispositivos institucionales, las prestaciones y los servicios que el Estado debería disponer. Al mismo tiempo, construir *condiciones de apropiabilidad* demanda acciones específicamente dirigidas a los dispositivos institucionales, orientadas no solo a reflexionar acerca de sus sentidos y modalidades de actuación, sino también a encontrar y poner en práctica, conjuntamente con el resto de los componentes de la matriz de bienestar, políticas de inclusión efecti-

vas para la población proveniente de los programas asistenciales. Esta tarea es tan relevante como difícil, en una contemporaneidad que, como señala Dubet, expone instituciones simbólicamente menos eficaces y en proceso de decadencia, como resultado de la implosión de sus propias contradicciones (Dubet, 2006, 2013).

Con notoria similitud conceptual son comprendidas las dificultades para el acceso al mercado formal de trabajo que exponen las trayectorias de los sujetos partícipes de ambos programas. Los operadores y referentes institucionales describen, en un contexto de notoria mejoría en lo que refiere a los indicadores vinculados al mercado de trabajo, un cuadro problemático para el acceso al trabajo formal de la población objetivo, en el que se entremezclan la falta de formación y calificación de los sujetos con limitaciones de la oferta y resistencias de los empleadores a incorporar a quienes provienen de los programas asistenciales.

Sin embargo, la imposibilidad de esta población para sostener los requerimientos y las habilidades que el mercado formal de trabajo demanda, se configura, en el discurso de algunos entrevistados, como el factor explicativo fundamental de su desocupación. La imposibilidad de sostenimiento se manifiesta incluso en las experiencias de trabajo protegido.

“A veces llega población para la que no tenemos oferta laboral”, afirma un representante institucional entrevistado. Esta expresión parecería validar la observación realizada por Castel ya hace algunos años, de que podría estarse ante solicitantes de empleo que no serían susceptibles de encontrarlo. Por ello, desde su perspectiva, ciertas formas de no empleo no son exactamente desocupación (Castel, 2006).

El mercado representa, como ningún otro sector, la paradoja de la libre competencia en un registro sistémico de desigualdad de posiciones sociales para quienes participan del llamado libre juego de la oferta y la demanda. Si bien en las sociedades con mayor presencia estatal como la uruguaya, el trabajador es un sujeto de protección social frente a las posiciones claramente diferenciadas del empleador, la concepción misma del mercado de trabajo supone un espacio social liberado a la competencia de sujetos que parten de posiciones sociales muy diferentes entre sí.

Como explica Dubet, tanto las sociedades más equitativas sostenidas en el Estado de bienestar, que han priorizado la igualdad de las posiciones en su concepción de justicia social, como las sociedades más liberales, han corrido su sistema de legitimación de las desigualdades sociales hacia la idea de la igualdad de oportunidades (2011). Sin embargo, como indica el autor, la ficción estadística de la igualdad de oportunidades en la competencia de posiciones en la vida política, en la educación y en el mundo del trabajo ha dado lugar a la constatación crítica que denuncia la escasa representación de las mujeres, los hijos de obreros, los hijos de migrantes, los discapacitados y otras minorías visibles en las distintas esferas de la vida social (Dubet, 2011:55). En un intento por superar estos desequilibrios, se ha apelado a la idea de

discriminación, induciendo a las minorías a luchar por diferenciarse en la demanda de sistemas de discriminación positiva, que no ha logrado otra cosa que la priorización de las diferencias culturales y la lucha entre los desposeídos para argumentar su particular victimización, entre otras tantas apoyadas en la memoria histórica.

Si en el mundo del trabajo la igualdad de posiciones tiende a conservar los derechos adquiridos colectivamente, el supuesto de la igualdad de oportunidades tiende a la competencia de todos contra todos para que “gane el mejor”. Esto ha redundado en la estigmatización de quienes no alcanzan los estándares sociales deseables, en la resignación y en la violencia social de una sociedad desigual, que se resiste a apoyar socialmente a los que no se han esforzado lo suficiente. Se pide entonces a estos sujetos que elaboren un proyecto de vida, movilizándolo sus propios recursos para salir de su situación.

La igualdad de posiciones se sustenta en la imagen de una sociedad “funcional” –apoyada, aunque con variabilidades, en las teorías de Durkheim y Marx– en la que “las posiciones forman un sistema, aunque sea un sistema de explotación”. Por el contrario:

Dado que las oportunidades conciernen a los individuos, estos deben ser activos y movilizarse para merecerlas. Lo que está en juego en la sociedad dejan de ser las instituciones y pasan a ser los individuos, a los que se pide que triunfen y aprovechen las oportunidades. Las posiciones son así menos un estatus asegurado que oportunidades y obstáculos, recursos y desventajas, redes y capitales. Desde entonces, la sociedad ya no es considerada como un orden más o menos justo o integrado: se vuelve una actividad cuyo dinamismo y cohesión resultan de la acción de los actores mismos (Dubet, 2011:61).

Este esquema, “que ubica a los actores en una competencia continua”, supone “una sociedad activa y eficaz porque moviliza el trabajo y el talento de todos”, proponiendo un pasaje desde las políticas universales a políticas dirigidas sobre sectores, riesgos y oportunidades específicas, que coloca al beneficiario de la ayuda social más que como víctima como responsable en el logro de su proyecto personal (Dubet, 2011:61-62).

Por ello, advierte Baráibar, la no concreción de las metas de inclusión social que los programas de referencia ostentan puede terminar contribuyendo a fortalecer la imagen del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia, colocando la responsabilidad de los problemas sociales en los individuos, que terminan siendo cuestionados en sus capacidades en el cuidado de sus hijos, su asistencia sanitaria, escolarización y desempeño en el mundo social y laboral (Baráibar, 2014).

También por ello, como recuerda Merklen (2013), la vagancia es lo más temido por toda política de individuación. La asistencia para socorrer al “perdedor” se concibe en un tiempo acotado y siempre y cuando el sujeto no se instale en la asistencia

y realice los esfuerzos necesarios para reintegrarse al trabajo, máxime para el caso nacional, que presenta un país con favorable desarrollo económico y mejoramiento de los indicadores sociales en general.

A modo de cierre

Así expuestas y comprendidas las tensiones y dificultades que el estudio realizado posibilitó observar acerca de las trayectorias de inclusión, en el caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red, es posible hacer algunas precisiones finales.

Si bien la política asistencial se ha desarrollado y ha ampliado su cobertura, no parece estar claramente articulada ni con los dispositivos universales ni con el mercado formal de trabajo. Por lo pronto la evidencia empírica de este estudio expone notorias dificultades en el tránsito o pasaje de los sujetos partícipes de los dispositivos asistenciales a los universales, específicos y el trabajo formal.

De esta manera, parecería reafirmarse el riesgo de *dualización* en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas –ya advertido en otras producciones académicas nacionales–, que se materializa en la separación entre un componente de asistencia social, financiado por rentas generales, y otro de bienestar, fundamentalmente contributivo y vinculado al empleo. De no establecerse niveles de efectiva conexión y complementariedad entre ambas esferas, se ve incrementado el peligro de profundizar la fragmentación de la propuesta de bienestar. En consecuencia, se vería comprometida la pretensión política de atender al conjunto de la población con los mismos principios e instituciones (Antía et ál., 2013).

Cuando circulan y comienzan a instalarse expresiones que califican a la población de los programas Cercanías y Jóvenes en Red de “población Mides”, no solo se construyen estereotipos sociales, también se reduce la problemática de este segmento de población a materia exclusiva de un ministerio y a una propuesta: la asistencial. Sobre ambos recaerá luego la exclusiva responsabilidad por los resultados que se obtengan, mientras que el resto de la institucionalidad de la protección social parecería poder guardar ajenidad y distancia con la inclusión de aquellos que se encuentran en situación de extrema pobreza e indigencia.

Estas observaciones colocan interrogantes acerca del alcance y la eficacia con la que operan los acuerdos intersectoriales en ambos programas. En detrimento de un modelo concentrado en reparticiones específicas y especializadas del Estado, en la actualidad parecería existir cierto consenso con respecto al uso de los diseños intersectoriales, bajo el supuesto de que son la manera más eficiente de implementar políticas públicas (Cunill-Grau, 2014).

Sin embargo, para el caso de Cercanías y Jóvenes en Red, el discurso de los actores entrevistados evidencia desconocimiento de los acuerdos existentes, así como insuficiencias en la calidad, cantidad y modalidad de gestión de las prestaciones

y servicios que se disponen. En este sentido, puede pensarse que el desarrollo de nuevas concepciones en materia de políticas públicas no forzosamente parece estar acompañado de la necesaria transformación en la gestión gubernamental y administrativa (Ramírez López y Fernández de Lara, 2014).

En suma, para dar cumplimiento a los objetivos de inclusión parecerían requerirse acciones que superen la tendencia dualizadora de la propuesta de bienestar, desde una perspectiva de gestión intersectorial que trascienda la articulación y coordinación de recursos y servicios. En este sentido, todo análisis acerca de las estrategias de integración social no debería quedar encapsulado solo en la política asistencial, desconociendo las modificaciones que tendrían que procesarse en el mercado de trabajo, y en las políticas públicas en general, para que los objetivos planteados –que la política asistencial por sí misma no puede resolver– tengan mayores posibilidades de realizarse (Baráibar, 2014).

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2002): “La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la fopolítica”. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, v. 8, n.º 1 (ener.-abr.), pp. 57-90.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005): “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Álvarez Leguizamón, S.: *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 239-274. Disponible en: <<http://www.crop.org/viewfile.aspx?id=347>>.
- Antía et ál. (2013): “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, pp. 153-174.
- Baráibar, X. (2012): “Evitando el riesgo de la complacencia: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo”. En: *Revista de Políticas Públicas*, Número Especial. Programa de Pos Graduación en Políticas Públicas - Universidad Federal de Maranhao. Brasil: pp. 219-229.
- Baráibar, X. (2014): Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: “Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea”, realizadas en La Plata, Argentina, 2-3 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimiento_y_la_renuncia_posibilidades_y_limites_de_la_politica_asistencial.pdf>.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004): *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Castel, R. (2009): *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Cimadamore, A., y Cattani, A. (Coords.) (2008): *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Colección CLACSO. Siglo del Hombre Editores. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/7shab6ll1o4z20d/x%20-%20cattani.pdf?dl=0>.
- Cunill-Grau, N. (2014): “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”. En: *Revista Gestión y Política Pública*, México, 23 (1), pp. 5-46.
- Dubet, F. (2013): *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dubet, F. (2011): *Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dubet, F. (2006): *El declive de las instituciones. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Grassi, E. (2013): “El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos”. En *Revista SER social*. Brasilia: v. 15, n.º 33, pp. 280-300.
- Gutiérrez, A. (2011): “La producción y reproducción de la pobreza. Claves de un análisis relacional”. En Arzate, Gutiérrez y Hauman (Coords.): *La reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas*. Buenos Aires: Colección CLACSO. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/mfflvfinhm6z32x/x%20-%20ArzateSalgado-Gutierrez-Huaman.pdf?dl=0>.
- Jara, P., y Sorio, R. (2013): *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merklen, D. (2013): “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, Kessler, Merklen y Murad: *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Merklen, D. y Kessler, G. (2013): “Una introducción cruzando el Atlántico”. En Castel, Kessler, Merklen y Murad: *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Midaglia, C. (2012): “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”. En: *Revista Nueva Sociedad*, n.º 239, pp. 79-89.
- Murillo, S. (2007): “Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial”. En: *Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/modules/revista/pdf.php?que=1&id=10>.
- Murillo, S. (2008): “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”. En Cimadamore, A. D., y Cattani, A. D.: *Producción de la pobreza y desigualdad en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO, pp. 41-77. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/libros/clacso/crop/cattani/>.
- Ramírez López, R., y Fernández de Lara, G. Z. (2014): “Pluralismo, alternancia y democratización: ¿motores de transformación del modelo de gestión municipal en México?” En: *Gestión y Estrategia*, 45, pp. 7-20.
- Telles, V., e Hirata, D. V. (2010): “Illegalismos e jogos de poder em São Paulo”. En *Revista Tempo Social*, v. 22, n.º 2. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702010000200003>.

Anexo 1

Metodología

1. Material documental

Se analizan los documentos referidos a los acuerdos intersectoriales e inter-institucionales entre organismos públicos para la puesta en funcionamiento de los programas objeto de estudio.

Fuentes documentales consultadas

Programa Cercanías

- Documento de diseño y presentación de la Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares, Cercanías (2011-2012).
- Estructura del Programa Cercanías (ETAF) (2012).
- Propuesta de modificación del sistema de derivación hacia ETAF desde la DINEM (s/f).
- Convenio interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social con los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Salud Pública, de Trabajo y Seguridad Social, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay para la implementación de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías.
- Fernández, J. E. (2011): Informe de consultoría. Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad.
- DINEM (agosto-setiembre 2014) Informe preliminar del Programa Cercanías. Versión 2.
- DINEM (agosto 2014) Documento de trabajo N° 31: Primer informe de Monitoreo de Cercanías.

Programa Jóvenes en Red

- Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU.
- Actas de reuniones de la Comisión Interinstitucional del Programa Jóvenes en red correspondientes al año 2014.

- Protocolo de articulación Equipos Jóvenes en Red y Centros Educativos. Resultado de los acuerdos iniciales entre MEC, UTU, CES y Jóvenes en Red. Sujeto a revisión encada Institución.
- Convenio de Cooperación entre los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación y Cultura en el marco del Programa Jóvenes en Red.

2. Material de entrevistas

La técnica de entrevista se utiliza con sujetos partícipes de ambos programas y con los implementadores de los vínculos intersectoriales e interinstitucionales de las propuestas programáticas estudiadas.

- a. Implementadores de los vínculos intersectoriales e interinstitucionales de los programas Jóvenes en Red y Cercanías, de las instituciones públicas prestadoras de servicios específicos demandados y universales, de las organizaciones de la sociedad civil y operadores sociales.
- b. Sujetos partícipes de los programas Jóvenes en Red y Cercanías.

Criterios de selección de la muestra

Se toma el eje territorial para indagar el funcionamiento de los mecanismos intersectoriales e interinstitucionales en las localidades y barrios anteriormente mencionados, que han sido definidos en conjunto con la DINEM y los responsables de los programas Cercanías y Jóvenes en Red.

A los efectos de extender el estudio realizado en 2012, este trabajo mantiene su mirada en Montevideo y agrega tres departamentos del interior del país. Los criterios que orientaron la selección de la muestra son los siguientes: (i) coexistencia territorial de ambos programas; (ii) no superposición en el territorio con otras propuestas de investigación y/o estudio de los programas de referencia; (iii) antigüedad del funcionamiento de los programas en el territorio, y (iv) priorización de ciertos territorios por parte de las coordinaciones de los programas y la DINEM.

La muestra de los gestores institucionales de los programas, de las organizaciones de la sociedad civil y de los operadores sociales que los implementan en territorio, así como los referentes de las instituciones públicas prestadoras de servicios universales, específicos y mundo del trabajo, se definieron de acuerdo a la información recibida de los coordinadores de los programas Cercanías y Jóvenes en Red de cada localidad de la muestra.

La muestra de los sujetos partícipes de los programas, cuyas trayectorias particulares se indagan, se definió a partir de los registros de la DINEM y de los informes de los operadores que trabajan en territorio, considerando en particular: (i) sujetos partícipes del programa de referencia, que hubieran egresado o que estuvieran en

tiempo de finalización; (ii) trayectorias diversas en lo que refiere al nivel de cumplimiento de las metas propuestas por el programa de referencia; (iii) inclusión de hombres y mujeres, particularmente en el caso de Jóvenes en Red.

El trabajo de campo supuso la realización de entrevistas en cada una de las localidades mencionadas. En total se realizaron, durante los meses de junio a setiembre de 2014, cuarenta y seis entrevistas en referencia al programa Cercanías,¹⁴ y cuarenta y dos entrevistas en referencia al programa Jóvenes en Red en Montevideo e interior, en las zonas seleccionadas.

Cuadro 1. **Entrevistas programa Cercanías**

Localidad	Instituciones entrevistadas	Número de sujetos entrevistados	Número de Operadores del programa entrevistados	Totales
Cerro y Santa Catalina	6 (ASSE, Escuela, Club de Niños, Centro Juvenil, SOCAT, Empresa TAYN)	4	1	11
Bella Unión	6 (CAIF, Liceo, Poder Judicial, Servicio Violencia Doméstica MIDES, Plan Juntos, Tránsito Educativo)	4	1	11
Colonia Nicolich y Aeroparque	7 (Centro Cívico Canelones, CAIF, MVOTMA Pando, Escuela, Policlínica comunitaria, FPB Aeroparque, SOCAT)	4	1	12
Melo	5 (CAIF, ASSE - Red de atención primaria, MVOTMA, ASSE - Equipo de Salud Mental, BPS)	5	1	11

14 Además de las cuarenta y cinco entrevistas que expone el cuadro 1, se realizó una entrevista al MVOTMA (nivel central de diseño y gestión de la política de vivienda).

Cuadro 2. Entrevistas programa Jóvenes en Red

Localidad	Instituciones entrevistadas	Nº de sujetos entrevistados ¹	Nº de Operadores del programa entrevistados	Totales
Cerro y Santa Catalina	5 (UTU, FPB y FPB Comunitario, PTI, CAIE, MVOTMA)	3	1	9
Bella Unión	5 (Centro de Salud y Junta Local de Drogas, MVOTMA - Programa de Mejoramiento Barrial, SOCAT, Plaza de Deportes, UTU)	5	2	12
Colonia Nicolich y Aeroparque	3 (CEPE, Liceo, INEFOP)	6	1	10
Melo	5 (SOCAT, UTU, Hospital, Centro Juvenil, Liceo)	5	1	11

1. Desde el punto de vista de la distribución por sexos, se entrevistó a once mujeres y ocho hombres, correspondientes a una franja etaria comprendida entre los 15 y los 25 años: 7 entrevistados son menores de 18 años, 7 son mayores y 5 cuentan con 18 años. En la totalidad de los casos, se trata de sujetos que participan del programa desde hace un año y medio o más.

Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades¹

Agustín Canzani²
Valentina Cancela³

Introducción

Se presenta a continuación el informe “**Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades**”, realizado por Agustín Canzani y Valentina Cancela en el marco del convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, Decanato de la Facultad de Ciencias Sociales.

En el capítulo 1 se presenta un análisis sobre la lógica de los sistemas de información en políticas, programas y proyectos, la tradición sobre su uso en el sector público en Latinoamérica en general y Uruguay en particular, se identifican algunos cambios recientes en el país y se analiza su sentido.

En el capítulo 2 se realiza una descripción de los sistemas utilizados por la Unidad de Seguimiento del MIDES, con énfasis en el análisis del Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS) y el sistema de seguimiento de campo. La descripción analiza las principales características de esos sistemas en términos de su lógica general, criterios, instrumentos, rutinas y procedimientos.

En el capítulo 3 se hace una evaluación de los sistemas en términos de las principales decisiones de diseño, utilizando como parámetros un conjunto de criterios de calidad considerados relevantes para sistemas de información de este tipo, y en términos de algunos objetivos considerados sustantivos.

1 Documento resultado en el marco del convenio MIDES – Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, Decanato Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de la República, 2012-2013.

2 Sociólogo, Profesor Adjunto, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.

3 Profesora Ayudante, Facultad de Ciencias Sociales.

Finalmente, en el capítulo 4 se presentan los comentarios finales y las sugerencias del estudio.

Capítulo 1

Revisando antecedentes: la lógica de los sistemas de información y su aplicación en el sector público

1.1. El sentido de los sistemas de información en políticas, programas y proyectos

Aunque hoy pueda parecer evidente pensar en los sistemas de información (SI) como un componente infaltable de la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, la incorporación y el uso regular de estos componentes no ha sido tan antigua ni sistemática como podría suponerse.

En los hechos, los SI son instrumentos que suelen estar al servicio de las políticas y sus derivados –programas y proyectos– y, por tanto, se hacen necesarios cuando se asume cierto enfoque de esas políticas que no siempre estuvo presente ni mucho menos fue generalizado en el país.

La tradición más antigua y más difundida en la administración pública es la que asimila la mirada principal de las políticas como un conjunto de actividades que de alguna manera se traducen en un presupuesto, y cuyos indicadores fundamentales de resultado son montos determinados que deben ser ejecutados en un período de tiempo específico. Esta visión tradicional en buena medida todavía predomina en parte del Estado latinoamericano y en la mayoría del Estado uruguayo, y puede considerarse extremadamente limitante del desarrollo de los sistemas de información que no estén directamente ligados con el propio diseño y la ejecución presupuestal.

Los cambios a este enfoque aparecen cuando surgen los primeros intentos de planificación. Su aparición supone una rotación de la visión predominante centrada en actividades a una visión que contempla objetivos. En otras palabras, comienza a considerarse que las políticas no son solamente un conjunto de acciones y gastos a ser ejecutados, lo que supone introducir una perspectiva bien diferente: aquella que indica que las políticas están orientadas por objetivos que son los que les dan sentido y, sin ellos, esas acciones y esos gastos carecerían de sentido.

El surgimiento de la planificación es también relevante porque comienza a incorporar progresivamente el concepto de indicadores. Estos son, en una primera instancia, casi exclusivamente de tipo económico, ya que es la actividad económica

la que permite generar los recursos para la gestión del gobierno y, por tanto, la que determina uno de los elementos claves de la planificación: los insumos.

La aparición de sistemas de indicadores referidos a otros sectores de actividad o áreas institucionales no relacionadas con la economía es limitada y, por lo general, debida a la existencia de burocracia pública con cierto nivel de especialización.⁴ Los sistemas de indicadores económicos de base para la planificación se van complejizando progresivamente, incorporando medidas de determinadas variables capaces de afectar la propia planificación del sector público,⁵ pero sin alcanzar a otras áreas.

La inclusión de otro tipo de dimensiones es más bien tardía en la mayor parte de los sistemas públicos latinoamericanos. En algunos casos es el resultado de enfoques de planificación más amplios que comienzan a incluir sistemáticamente dimensiones no económicas, especialmente a partir del diseño de planes nacionales de desarrollo que establecen metas en áreas diferentes a la economía. En otros, resulta directamente de la inducción externa ligada al surgimiento de nuevos enfoques de administración de programas y proyectos aplicados por los organismos financieros internacionales o las organizaciones de cooperación.⁶ De todas formas, en este último caso, en la medida que la mayor parte de la cooperación asume la forma de un programa o proyecto que tiene una vida acotada, la innovación suele limitarse a mediciones de determinadas variables para instancias específicas –por ejemplo, evaluación– y no necesariamente supone la instalación de verdaderos sistemas de información.

Será solo más adelante, y ya sobre finales del siglo XX, que estos sistemas de información comienzan a desarrollarse de manera regular. Su introducción se puede explicar por factores diversos. El primero es el surgimiento de comunidades académico-profesionales que acumulan capacidades de generación de información y operan sobre los sistemas estadísticos oficiales para la producción de datos regulares sobre diferentes dimensiones. El segundo, la introducción de la perspectiva de los “presupuestos por resultados” en el sector público, que busca dar cuenta de los im-

4 En algunos países es el caso del desarrollo de las estadísticas educativas.

5 El caso más evidente es la preocupación por la medición de la inflación, que se ve reflejada en la creación de mecanismos de indexación, cuasi-monedas, etc.

6 La metodología del marco lógico juega un rol central en este cambio. Los primeros manuales fueron publicados en Estados Unidos a comienzos de los 70, como resultado de una sistematización realizada por una consultora privada en el apoyo a los programas de AID, y sus primeras versiones diferían bastante de la formulación actual, aunque incorporaban sistemáticamente el requerimiento de indicadores en la formulación (<<http://es.scribd.com/doc/52343878/Practical-Concepts-Inc-1971-The-logical-framework>>). Su uso tendió a limitarse a la cooperación y solo se popularizó bastante más tarde, especialmente cuando lo adoptaron como norma los principales organismos internacionales de crédito (BID, Banco Mundial). Ello ocurrió recién a mediados de los 90.

pactos que deben generar los recursos asignados a diferentes áreas de actividad. El tercero, el desarrollo de programas de asistencia social –fundamentalmente, los de transferencias condicionadas– que, tanto por contar con apoyo financiero externo como por tratarse de mecanismos de tipo no contributivo, deben enfrentar mayores exigencias de rendición de cuentas.

Esta nueva concepción consagra definitivamente el enfoque del seguimiento o monitoreo de programas y políticas, aunque avanza solo parcialmente en la evaluación, ya que se mantiene la visión de las políticas centradas en la ejecución y no tanto en los resultados efectivamente obtenidos.

La introducción de un enfoque integrado de formulación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas es aun relativamente poco difundida en el continente, y por lo general este se mantiene más limitado a etapas experimentales y/o primarias de programas y proyectos.

1.2. La tradición en el sector público y las novedades “externas”

Uruguay no fue una excepción a la regla general. Durante mucho tiempo, la orientación predominante en el sector público ha correspondido a lo que podría llamarse el enfoque “*presupuestario duro*”. Las políticas son consideradas como la suma de acciones en el entorno de un área temática, las acciones se hacen posibles si y solo si tienen presupuesto directamente asignado y, como contrapartida, el indicador básico para evaluar el cumplimiento de las metas es el gasto ejecutado. Ese enfoque fue generando una estructura programática poco flexible, ya que lo que no estaba en el presupuesto directamente “no existía”, y aumentaba su rigidez en cuanto una parte central del gasto estaba compuesta por salarios y cargas sociales que resultaba difícil modificar. En épocas de bajo o inestable crecimiento económico, la pugna política y social por cualquier redistribución del gasto público solía aumentar esa rigidez hasta límites extremos.

Por esa razón, buena parte de las reformas consideradas viables tendían a apostar a dos vías fundamentales, una de tipo restrictivo y otra de tipo promocional. La primera consistía en la reducción del gasto vía la “inanición” de una determinada línea de actividad por una cada vez más escasa asignación de recursos, y la segunda en el desarrollo de nuevas funciones o programas para los cuales solían usarse mecanismos de *by-pass* institucional, implementando unidades *ad hoc* dependientes solo en forma difusa de la estructura institucional preexistente.

En la historia reciente, las mayores innovaciones en términos de la introducción de la planificación pueden identificarse con el trabajo desarrollado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) a comienzos de la década de los 60. Allí se generan embriones de algunos de los sistemas de información que

persistirían en el tiempo, y se incorporan ciertas modificaciones sustantivas, la más importante de ellas la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

La ausencia de la función de planificación estaba directamente ligada a la ausencia de bases de datos sistemáticas, salvo aquellas vinculadas con las principales actividades económicas. Un dato más que ilustrativo es la realización de los censos –como los recuentos más generales y abarcativos–, su frecuencia y su uso. Mientras que en las primeras ocho década del siglo XX el país cuenta con varios censos agropecuarios, se realizaron solo tres censos de población y vivienda. Y mientras es posible encontrar información detallada de variables relacionadas a ciertas áreas de la producción y el comercio exterior, el campo social es uno de los grandes olvidados: la Encuesta de Hogares se comienza a realizar de forma cuasi experimental recién a fines de los 60, y durante casi veinte años su validez es meramente montevideana, alcanzando las zonas rurales solo en el siglo XXI.

El empuje planificador y el consecuente desarrollo de relevamientos y sistemas de información que había comenzado se estancará luego durante la dictadura. Con la reapertura democrática la OPP se reconvertirá a un rol más orientado a la elaboración y el control presupuestal, y buena parte de los cambios en la gestión estatal se darán en el marco de proyectos y programas financiados externamente.

Es precisamente en este contexto que comienzan a introducirse algunas innovaciones, ya que el uso de fondos externos trae consigo nuevas exigencias de parte de los organismos prestatarios, los que utilizan un tipo de formulación que supone mayor claridad de objetivos y una definición más precisa de la “trazabilidad” de la ejecución. Se establecen marcos de referencia nacionales para la cooperación, que formulan objetivos globales a los cuales los créditos o apoyos deben colaborar, y se fijan para los proyectos programaciones más elaboradas que faciliten una supervisión diferente de la ejecución.

Esta lógica empieza a transformar la visión del enfoque “presupuestario duro” e introduce progresivamente nuevas rutinas. Si bien en una primera etapa estas variantes están limitadas a proyectos con baja o nula inserción institucional, lo que determina que esas innovaciones no queden enraizadas, van dejando experiencia organizacional acumulada y personal formado, transformándose en un antecedente que algunos formuladores de política comienzan a atender.

Este proceso se ve reforzado por las frecuentes evaluaciones externas de muchos de esos proyectos internacionales, las que hacen énfasis en tres aspectos. En primer lugar, muestran las dificultades de evaluar programas mal formulados o con imprecisiones –en muchos casos por ausencia de indicadores y sistemas de información– y marcan la necesidad de avanzar en procesos que institucionalicen la generación de este tipo de datos. En segundo lugar, verifican las dificultades de los proyectos para mantener su impacto por la falta de continuidad de las estructuras,

por lo que enfatizan en la necesidad de articular las iniciativas *ad hoc* con las políticas públicas como forma de asegurar su sostenibilidad. En tercer lugar, recomiendan –y en muchos casos imponen– requisitos crecientes para la formulación de nuevas iniciativas, entre las cuales se encuentran mayores exigencias en términos de los sistemas de información.

El proceso se retroalimenta con otras iniciativas preexistentes, algunas que provienen de campos con cierta tradición de planificación y/o sistemas de información y otras de nuevo cuño, más abiertas a la innovación. Entre las primeras está la educación, con una importante historia de recolección de información más bien desde un perfil estadístico y contemplativo, pero que comienza a modificarse a partir de un cambio de política (la llamada “gestión Rama”). Entre las segundas, casos como los de las empresas públicas, que también sufren procesos de modernización ligados a nuevos estilos de gestión, o los gobiernos departamentales, que establecen criterios de regulación para áreas específicas (por ej.: planificación territorial).

En todos estos ejemplos están presentes al menos dos características: algún tipo de planificación o programación que excede lo presupuestal, y la búsqueda e incorporación de indicadores que puedan dar cuenta de diferentes aspectos de cumplimiento (actividades, resultados, objetivos) que exceden la mera constatación de la ejecución del gasto programado.

1.3. Los cambios recientes: sentido y alcance

Solo en momentos más cercanos en el tiempo empiezan a incorporarse nuevas visiones sobre las modalidades de formulación y las características de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, y esos procesos son todavía incipientes, limitados en términos de su cobertura institucional y con resultados inciertos.

El primer esfuerzo a tener en cuenta es la creación del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV). Creada en 2007 y consolidada en 2008 en el ámbito de la OPP, se le asignan funciones diversas en el marco de la reforma de Estado, entre las cuales se plantea como misión fundamental “*proporcionar asesoramiento pertinente, oportuno y permanente para la toma de decisiones en materia de políticas públicas del Estado y asignación y calidad del gasto y evaluación de sus políticas públicas*”. Si bien está planteada dentro de un programa de modernización y transformación estatal al que se le asignan la gestión de proyectos y programas concretos, no se oculta que tiene como objetivo prioritario mejorar el valor de las políticas públicas y las acciones del Estado para el ciudadano y, en ese contexto, se propone potenciar e incentivar la coordinación transversal de políticas y programas a través de la generación de instrumentos que faciliten ese desarrollo. Varios de esos instrumentos están directamente relacionados con la generación de sistemas que aporten información confiable para la elaboración y formulación de políticas, programas y

planes estratégicos, así como existe un fuerte énfasis en la programación, utilizando las técnicas de gestión por resultados (marco lógico, tableros de control, compromisos de gestión, etc.).

La instauración de AGEV parece importante sobre todo como una señal política de la preocupación existente por ir generando a nivel central una estructura que permita apoyar la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas con recursos técnicos y metodologías relativamente sistematizadas y estandarizadas. El nivel de desarrollo que hoy se verifica es, sin embargo, limitado. Si bien se difunden pautas para que los distintos actores del sector público las utilicen en su proceso de planificación, y efectivamente existen procesos de programación con diverso nivel de detalle en varios ministerios, es más difícil afirmar que la cobertura, el nivel de profundidad, la adecuación y el uso de los sistemas hayan alcanzado niveles satisfactorios. La propuesta está lejos de ser considerada taxativa por los diferentes organismos, y se cumple muchas veces con un formato más ritualista que sustantivo. Las esperanzas de quienes lideraban este proceso estaban puestas en el desarrollo de programas piloto en algunos ministerios en los que se suponía se iba a desarrollar de manera integral este nuevo enfoque, pero todo indica que esos procesos o funcionan muy lento o están paralizados.

El segundo esfuerzo está relacionado con una tendencia que se ha verificado en un número creciente de países en América Latina, y consiste en la introducción de un presupuesto nacional orientado a resultados. La intención es avanzar en términos de la coherencia entre las prioridades gubernamentales y la asignación de los recursos públicos, tratando de mejorar la calidad del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos, a la vez que facilitar la evaluación de políticas y buscar mejorar el proceso de rendición de cuentas hacia los diversos actores sociales. Esa modalidad se manifiesta tardíamente en Uruguay, ya que se implementa recién con el presupuesto quinquenal formulado en 2010. Se distinguen allí 17 áreas programáticas que tienen objetivos y metas asociadas, para las cuales se establece la necesidad de informes de desempeño en base a indicadores de resultados y de gestión en cada una de las rendiciones de cuentas que se presentan anualmente, a lo que se agrega la evaluación de programas prioritarios y acuerdos de mejora de gestión entre la OPP y las entidades que están evaluadas. El cambio de orientación no es total, ya que no se limita ni elimina totalmente la lógica anterior sino que cada ministerio y cada línea de política debe justificar a cuál objetivo estratégico están efectivamente contribuyendo sus acciones.⁷

Los estudios que se han llevado a cabo sugieren que la estructuración en áreas tiene un nivel de desarrollo importante, que existe un concepto relativamente claro

7 Puede consultarse en: http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/tomoi_planificacion_y_evaluacion.pdf.

de los objetivos que están planteados, pero también que existe un número probablemente excesivo de indicadores, no siempre adecuados ni verificables con la información disponible. La evaluación del proceso que se ha realizado sugiere que no siempre existe un ajuste presupuestal actualizado al inicio de cada ejercicio, que las evaluaciones de programas se han cumplido en buena parte pero no siempre han llegado a identificar y cubrir cabalmente a aquellos que resultan prioritarios, que existe un rol relativamente difuso del Poder Ejecutivo en la tarea, y que aún son inexistentes las auditorías externas de desempeño. También se identifican dificultades para el uso efectivo de un sistema integrado de gestión de información financiera, que está implementado pero necesita reorganizarse para mejorar los controles internos y externos, parte de los cuales se están reestructurando. Una encuesta realizada a legisladores muestra que existe cierto conocimiento del presupuesto y su formulación a través de esos indicadores, pero que el uso para supervisión y control es aún muy limitado, y se requiere un avance sustantivo en términos de capacitación a los propios legisladores y de mejora de los indicadores en términos de su cantidad y adecuación.

El tercer esfuerzo, finalmente, es el surgimiento de unidades especializadas en la recopilación y el análisis de información en el sector público, con finalidades que van más allá de las secciones dedicadas a la planificación o estudios que habían sido generadas y eran gestionadas con formatos y estilos de funcionamiento que podrían denominarse “clásicos”. Algunas de ellas surgen por la reformulación de unidades preexistentes que son potenciadas en el marco de procesos de reforma o reorganización institucional, en tanto otras responden directamente a la necesidad de establecer equipos que puedan aportar información sistemática para acompañar el seguimiento de los programas institucionales y realizar su evaluación. En la primera de las variantes podría incluirse la Gerencia de Planificación Educativa de ANEP, mientras que entre las segundas se pueden mencionar casos como la División Estadística y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior, de la Unidad de Evaluación y Seguimiento del MTSS y de la propia Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.⁸

Estas unidades asumen características diferentes por al menos tres razones: representan áreas institucionales distintas, disponen de información generada de manera diferente y se piensan con perfiles institucionales diversos. La ANEP trabaja en una de las áreas de política pública con más temprano desarrollo, gran extensión en cobertura que abarca desde hace años todo el país, y dispone de algunas de las más extensas series de datos con que cuenta Uruguay en términos de prestacio-

8 Hay muchos otros casos, pero de alcance más limitado, como el Sistema de Información de Primera Infancia (SIPI) de INAU.

nes y sus resultados,⁹ por lo que su desafío parece más bien centrado en incorporar información sobre dimensiones diferentes a las que tradicionalmente relevaba (por ejemplo, los niveles efectivos de aprendizaje) e incorporar datos y análisis para desarrollar una modalidad distinta de planificación que vaya más allá del diseño y la distribución territorial de la infraestructura y los recursos humanos. El MTSS, mientras tanto, también representa un área de intervención estatal con experiencia de al menos décadas pero que parece más desafiada por la necesidad de poder incorporar información sistemática registrada por fuentes externas a la institución (BPS, encuestas de hogares, etc.) para evaluar los efectos de sus políticas y, eventualmente, realizar estudios específicos que aporten a conocer los resultados de algunos de sus programas puntuales. La situación del MIDES es diferente, ya que se trata de un aparato institucional nuevo, sin antecedentes similares, que debe enfrentar además de las necesidades antes mencionadas –monitoreo y evaluación, integración de información de otras fuentes– la generación de un sistema de información propio que permita seleccionar a los beneficiarios que recibirán las principales prestaciones que ofrece.

1.4. El desarrollo de los sistemas en las áreas sociales

Existe consenso respecto a que durante las últimas décadas la política social en América Latina ha incorporado de manera sistemática el desarrollo y/o la recreación de sistemas de protección que comienzan a integrar progresivamente a sectores que no contribuían directamente a su financiamiento, especialmente por no ser parte del empleo formal. La mayor parte de los cambios novedosos tienen que ver con el surgimiento de los programas de transferencias condicionadas, que son un intento de responder a tres factores: la aparición de crisis económicas y sociales específicas en algunos países, la intención de proteger a las personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y la búsqueda de mejoras en la cobertura de servicios que reciben los sectores más pobres.

En una primera etapa, el desarrollo de este nuevo tipo de prestaciones ha tenido que responder a dos desafíos relevantes: el primero, referido a una dimensión de cobertura, que implica la identificación de beneficiarios con criterios de focalización, y el segundo, referido al funcionamiento institucional, que supone la coordinación entre diferentes instituciones del área social.

El surgimiento de los sistemas de información social aparece en ese contexto como una necesidad, en primer lugar para responder a los desafíos de la focalización, y en segundo lugar para responder a los desafíos de la consolidación institucional, evitando la duplicidad o superposición de las prestaciones y el dispendio de los recursos.

9 Al menos en términos de ciertos indicadores, como asistencia, nivel de aprobación, etc.

Habitualmente, el factor determinante en el surgimiento de estos SI es el relacionado con los requisitos de identificación y selección de beneficiarios. Solo los requerimientos de empadronamiento o actualización de registros con datos que incluyen la posibilidad de dar altas y bajas para determinados programas han justificado en muchos casos el surgimiento de estos sistemas. Por lo general, es en una etapa posterior en la que se agregan de manera regular los requerimientos que permiten seleccionar un subconjunto específico dentro de las unidades identificadas, aspecto que en la mayoría de los casos está directamente relacionado con las necesidades de focalizar las prestaciones hacia determinados grupos de población. Pero aunque la decisión de construir un sistema está determinada por la demanda de un programa concreto, la interconexión de este con otras prestaciones del sistema de protección social plantea rápidamente la necesidad de vincular el sistema *ad hoc* con otros sistemas preexistentes o a crearse.

En el caso del MIDES, esta dinámica y esta lógica parecen presentarse de manera similar, ya que en un período de tiempo relativamente corto se verifica la creación del Ministerio, la implementación de los primeros programas y la aparición de nuevos requerimientos de información y análisis asociados a una nueva etapa que supone un cambio fundamental en la orientación de los programas, derivado del pasaje del PANES al Plan de Equidad. Como han mencionado algunos autores, *“un enfoque integral de protección social implica que sus intervenciones no constituyan acciones aisladas, sino que obedezcan a un conjunto de políticas que vayan, de manera coordinada, en una misma dirección”* (Azevedo *et ál.*, 2011:19), y es justamente cuando se considera superada la primera etapa de la emergencia y se comienzan a plantear los desafíos de mediano plazo que se considera necesario afrontar con mayor rigor la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo.

El área correspondiente existía desde una etapa más temprana y había producido una serie de informes sobre algunos de los principales programas del Ministerio, aunque la mayoría de ellos estaban basados en relevamientos específicos encargados a organizaciones externas y respondían a objetivos puntuales. Es así que se plantea como un elemento básico para el monitoreo y la evaluación la construcción de un sistema de información social propio que pueda dar cuenta de objetivos de registro y estadísticos para dos tipos de unidades de trabajo: beneficiarios y políticas.

Correlativamente, en un principio se identifican tres grandes pilares para la construcción de un sistema de evaluación y monitoreo: un repertorio de programas sociales, un sistema de intercambio de registros de beneficiarios y un sistema de indicadores sociales. El planteo respondía a la preocupación por brindar insumos sistematizados para la toma de decisiones respecto de las políticas sociales en el sentido más amplio, facilitar y mejorar el diseño de nuevas políticas y reformular las existentes, responder a demandas de información específicas, compartir informa-

ción con otros organismos y la ciudadanía a manera de rendición de cuentas y promover una cultura de evaluación y monitoreo en el área de trabajo del Ministerio.¹⁰

Como ocurrió en otros casos similares, algunos programas ya ejecutados por el Ministerio –por ejemplo INFAMILIA– sirven como referencia básica para el armado tanto de la estructura de evaluación y monitoreo como de los principales insumos y productos imaginados.

10 Ver <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2791/1/uruguay.pdf>>.

Capítulo 2

Las características del sistema de información al servicio de M&E en MIDES

2.1. Concepción, diseño y metodología del sistema

El sistema de información al servicio de M&E en MIDES contempla varios componentes diversos con finalidades distintas,¹¹ pero en este caso nos interesan particularmente dos elementos principales que son el foco de este trabajo: el SIIAS (*Sistema de Información Integrada del Área Social*) y el sistema de seguimiento de campo.

El SIIAS fue creado por la Ley de Presupuesto Nacional, período 2010-2014;¹² el artículo 621 establece los siguientes cometidos:

- a. Generar un sistema interinstitucional de información integrada, que vincule datos de los distintos organismos, tanto de sus programas sociales como de su ejecución y sus respectivos beneficiarios.
- b. Proporcionar a decisores, gestores e investigadores una visión integrada de la política social y su alcance, al mismo tiempo que posibilitar la elaboración y el desarrollo de planes estratégicos en el campo de las políticas sociales.
- c. Establecer los estándares necesarios para la articulación y coordinación de las diferentes instituciones que realizan políticas sociales, integradas al sistema desde la perspectiva de un intercambio sistemático y permanente de información.
- d. Contribuir a mejorar la definición de la población objetivo y la implementación de programas sociales.
- e. Modernizar los procesos informáticos de las diferentes dependencias para la entrada, modificación, análisis y evaluación de la información, aumentando la eficacia en la implementación de programas sociales.

11 Entre otros, el Observatorio Social de Programas e Indicadores, que busca generar información sistemática sobre situación social y prestaciones sociales, y que elabora regularmente los Reportes Sociales o la plataforma SMART, que permite identificar datos de trayectoria y vínculos de los individuos para facilitar procesos de reinserción.

12 Ley N° 18.719.

- f. Facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública, con el objetivo de mejorar la atención al ciudadano a través de herramientas de gestión de información social.
- g. Resguardar los datos personales incorporados al SIIAS según lo dispuesto por la Ley N° 18.331, de 11 de agosto de 2008.

Se crea como una unidad dentro del Ministerio de Desarrollo Social y, adicionalmente, se genera un Comité Técnico de Dirección, integrado por un representante de Administración de los Servicios de Salud del Estado, Banco de Previsión Social, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Desarrollo Social (que lo preside).

El SIIAS se desarrolló en una aplicación informática que integra información relativa a las prestaciones sociales gestionadas por varios organismos del sector público. La integración recibe datos de los programas de las distintas instituciones periódicamente (mensualmente en casi todos los casos), realiza controles de consistencia de esa información y la pone en un mismo formato que hace posible integrarla al sistema.

La información integrada permite realizar dos grandes tipos de análisis: “individual” y “agregado”.

La mirada “individual”, la más explotada hasta ahora por los organismos involucrados en el sistema, permite extraer información a nivel de individuos, conjunto de individuos (hogares) y su relación con programas sociales. Este tipo de información se utiliza y es valiosa para la toma de decisiones operativas.

La mirada “agregada” permite visualizar indicadores globales de un programa social, básicamente cobertura absoluta (cantidad de personas o grupos de interés que reciben cierta prestación o combinación de ellas) y relativa (porcentaje de beneficiarios en relación al total de los registrados en SIIAS, al total de población con idénticas características, al total de población pobre y al total de población vulnerable). Este tipo de información es de valor para decisiones estratégicas. En el estado actual del sistema y de su uso, parece ser utilizado para la planificación de política en lo relativo a extensión de cobertura de programas. No obstante, se observa poca potencia para colaborar en una evaluación de programas que permita rediseños o ajustes más de fondo.

El otro componente clave del sistema de M&E del MIDES es el *sistema de seguimiento de campo*. Esta herramienta es utilizada como soporte de los procesos de trabajo de campo a la vez que es productora de información primaria. El objetivo de esta herramienta es relevar a los beneficiarios de AFAM y tarjeta alimentaria. El sistema soporta cinco procesos de trabajo: modalidad censal (orientado a las tareas de “peinado de campo”, visita puerta a puerta sin datos previos del hogar al que se va

a visitar), modalidad de transcripción (permite transcribir información ingresada en formato papel), modalidad tipo (inicia un nuevo proceso de visita, releva información de visitas preprogramadas), inicio masivo (ingresa una serie a completar en la modalidad tipo a partir de un listado de cédulas o identificadores de hogar) y distribución de paquetes (permite agrupar una serie de formularios en zonas y paquetes, utilizando criterios de proximidad).

Se relaciona con el SIIAS en un doble sentido: es una de sus fuentes –en tanto releva a los beneficiarios de dos programas que son centrales para el MIDES,¹³ agregando o actualizando información de individuos y hogares– y a la vez toma del SIIAS la información de partida para ubicar individuos u hogares a visitar.

A priori, la coexistencia de ambos presenta problemas conceptuales, pero importa mencionar que aparecen frecuentemente confundidos –o, al menos, entremezclados– en el discurso institucional, algo a lo que colabora la juventud de los sistemas y el hecho de que estén gestionados –al menos a nivel de dirección– por la misma organización. Por estos motivos, es razonable pensar que podría avanzarse en especificar mejor las funciones y requerimientos de cada uno, así como en sus posibles desarrollos futuros. A los efectos de este estudio, se trata de diferenciar en cuanto fue posible cada uno de ellos.

2.2. Procedimientos

2.2.1. Prestaciones incluidas

“En su primera fase de implementación el SIIAS integra información aportada por los primeros cinco organismos mencionados (MIDES, BPS, ASSE, INAU, MSP) y se centra en aquellas orientadas a la niñez y adolescencia (0 a 17 años).

En su segunda fase se incorporaron prestaciones de aquellos mismos organismos, pero que tienen por población objetivo a mayores de 17 años, especialmente a adultos mayores.

En una tercera fase se incorporarán los demás organismos que celebraron el Convenio (ANEP, MVOTMA, MTSS y MEC),¹⁴ previéndose la futura incorporación de otros organismos públicos.” (SIIAS - Consultas, Guía de usuario, 2012:6).

Las prestaciones se clasifican en generales, generales contributivas-redistributivas, orientadas a grupos vulnerables, orientadas a grupos vulnerables y con cierta característica, orientada a grupos con cierta característica, independientemente de la condición de vulnerabilidad. El criterios de clasificación, como puede observarse,

13 En uno de ellos –AFAM Plan de Equidad– como colaborador.

14 La puesta en producción de Fase 3 se encuentra prevista para el segundo semestre de 2013.

se relaciona con la elegibilidad de las personas u hogares; esta elección se justifica por el interés de estimar coberturas de población objetivo. Los indicadores interactivos del SIIAS consideran solo la diferencia entre generales o focalizados.

Las prestaciones se clasifican también por área programática (definición del presupuesto nacional vinculado a un objetivo de política) y por área temática (según el tipo de bien o servicio que brinda a la población beneficiaria).

2.2.2. Análisis

El SIIAS define vectores de análisis (cubos) asociados a distintos universos de personas:

- beneficiarios menores de 18 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a niños y adolescentes o beneficiarios menores de 18 de cualquier otra prestación);
- madres (incluye prestaciones a embarazadas y a madres);
- niños de 0 a 5 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a niños de 0 a 5 años o beneficiarios menores de 6 de cualquier otra prestación);
- niños de 6 a 11 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a niños de 6 a 11 años o beneficiarios de 6 a 11 años de cualquier otra prestación);
- niños de 12 a 17 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a jóvenes de 12 a 17 años o beneficiarios de 12 a 17 años de cualquier otra prestación);
- beneficiarios mayores de 18 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a mayores de 18 años o beneficiarios mayores de 18 años de cualquier otra prestación);
- beneficiarios mayores de 65 años (beneficiarios de prestaciones orientadas a mayores de 65 o beneficiarios de cualquier otra prestación mayores de 65).

La población incluida en el SIIAS es toda aquella que recibe alguna prestación de los organismos mencionados, no considerándose “beneficiarios SIIAS” a la población que solo tiene las siguientes prestaciones: Certificado de Nacido Vivo, Certificado de Defunción Electrónica y Cobertura de Salud tipo privada.

2.2.3. Reglas para la integración de personas, hogares y vínculos en el sistema

El sistema impone reglas de priorización para la integración de información según el organismo fuente. En el caso de los datos de identificación de las personas, siempre que la persona haya nacido a partir de 2009 se toma el certificado de nacido vivo por tratarse de la fuente más confiable. De no existir el CNV o de estar incom-

pleto en algunas de las variables de identificación, se busca información en las otras fuentes con el siguiente orden de prioridad:

MSP (CNV) → BPS → MSP (resto) → ASSE → MIDES → INAU

En cuanto a las variables de domicilio, se toma la información del MIDES, siempre que exista, ya que se considera que es la fuente que actualiza esta información periódicamente. El criterio de priorización de las fuentes es el siguiente:

MIDES → INAU → BPS → ASSE

La tabla integrada de personas puede incluir información de organismos no prioritarios en variables faltantes del organismo prioritario; esto significa que si en la información del CNV no existiera el sexo de la persona pero ese dato estuviera en la información de ASSE, el sexo según ASSE sería incluido en la tabla de información de esa persona. Los nombres y apellidos y el domicilio se manejan como variables en bloque, no se modifica un segundo nombre o el número de puerta si este es agregado por otra fuente de menor prioridad.

La definición de hogar es un desafío para el sistema, ya que no todos los organismos usan el mismo criterio. Se definió por tanto que el SIIAS no tomara un único criterio. “La unidad hogar se define por el conjunto de documentos válidos de sus integrantes, tal como lo reporta cada organismo”.

El sistema también deduce información sobre el vínculo entra las personas (relaciones de parentesco entre integrantes del SIIAS). No todas las prestaciones reportan información de vínculos, pero para que las que sí reportan el sistema establece criterios de priorización:

CNV → BPS → MIDES → MSP (resto) → INAU → ASSE

2.2.4. Sistema de seguimiento

Las dos modalidades de visita de hogares del sistema de seguimiento son: modalidad censal y modalidad tipo.

En la modalidad censal se releva información de todos los hogares de micro-territorios donde a priori se tiene información de pobreza o vulnerabilidad. Cada asistente de campo debe realizar un recorrido, un “peinado” vivienda por vivienda, sin conocer de antemano qué hogares visitará.

La modalidad tipo se orienta a visitas preprogramadas, sean casos de hogares registrados con “ausencia” en un recorrido censal o casos de visitas de personas u hogares ya beneficiarios de alguna prestación. Una vez realizada la visita, puede ocurrir que se registren nuevos datos (altas o bajas de prestaciones, modificaciones de integración del hogar, etc.) o que la información ya disponible en el sistema no haya tenido modificaciones desde la última visita. Otra posibilidad es que la visita genere una derivación del caso a alguna institución o que dispare un alerta de revista urgente por parte de un equipo especializado (por ejemplo en caso de desnutrición o violencia).

El sistema georreferencia los hogares, básicamente de dos formas: a través de los servicios de georreferenciación del Ministerio a partir de direcciones y a través del dispositivo que utilizan los asistentes de campo cuando visitan los hogares.

En este último caso el formulario del sistema de seguimiento intenta obtener las coordenadas a partir de los mecanismos de geoposicionamiento del dispositivo que tiene el asistente de campo. *“Se despliega en dicho paso un diálogo que indica la precisión de la coordenada obtenida. Si esta precisión fuera inferior a los 10 metros, el formulario avanza automáticamente al próximo paso. En caso contrario, se debe indicar la opción ‘No utilizar dispositivo GPS’ para avanzar. En el siguiente paso, se despliega en un mapa la posición que fue obtenida por el mecanismo anterior. El visitador podrá arrastrar la posición desplegada a cualquier lugar del mapa, de forma de refinar la misma, y una vez que termina la tarea podrá presionar sobre el marcador y seleccionar la opción ‘Establecer posición’. Si, por razones de conectividad, no fuera posible obtener una coordenada o cargar el mapa y se seleccionara la opción ‘Establecer posición’ de forma forzosa, el formulario intenta automáticamente obtener la posición (Latitud, Longitud, Coordenada X y Coordenada Y) utilizando los servicios de georreferenciación del Ministerio a partir de los datos ingresados de la dirección. Esta operación se da en el servidor, y no es visible por el asistente”*. (Seguimiento de Formularios v1.5: 18-19). Como se analizará más adelante, la presencia y las características de un sistema de georreferenciación como el que aquí se describe es uno de los puntos fuertes del sistema de campo.

Al menos en los materiales disponibles, no aparecen claros los criterios que guían la realización de visitas o relevamiento de información, ya sea en la modalidad censal o en la tipo. Aparece una meta de cantidad de visitas absolutas pero no se identifican o explicitan los criterios de selección, algo que puede deberse a una definición no totalmente precisa del universo o de los criterios de cobertura pretendida. En el intercambio con el equipo del MIDES se conocieron criterios que operan como referencias para el “rastreo”, entre los que se incluyen aspectos tales como la identificación de micro-territorios más vulnerables.

2.3. Instrumentos

2.3.1. Cuestionario seguimiento

El cuestionario es aplicado por operadores de campo con dispositivos móviles (*netbook*, *Ceibalita*). El uso de un cuestionario programado en estos dispositivos facilita el manejo de controles internos de consistencia, saltos preestablecidos de preguntas según las respuestas previas, a la vez que permite que se despliegue la información ya disponible de la persona u hogar entrevistado. Como se analizará más adelante, la ficha se completa interoperando con otras bases de datos remotas, lo que constituye uno de los elementos más originales e interesantes del sistema.

El formulario se divide en distintas secciones. En relación al hogar las secciones son: Domicilio, Teléfonos, Integración del hogar, Encuesta vivienda, Vivienda y hábitat, Alimentación, Violencia doméstica. A nivel de las personas las secciones son: Encuesta persona, Desvinculación educativa, Salud y Discapacidad. Por último, hay una sección de georreferenciación e información general de la visita.

La sección “domicilio” despliega información precargada desde la base de datos del Ministerio asociada a la C. I. del entrevistado. El domicilio se compone de varios campos que detallan no solo calle (normalizado) y número de puerta sino también manzana, solar, sección judicial, padrón, km y observaciones.

La sección “teléfono” permite ingresar pares teléfono/tipo de teléfono en campos alfanuméricos, por lo que es posible ingresar aclaraciones en formato texto.

La “integración del hogar” es uno de los componentes principales y despliega/releva en una grilla los siguientes aspectos de los integrantes del hogar: C. I., nombre completo y fecha de nacimiento, titular de cobro, consumo sustancias psicoactivas (sí/no), discapacidad (sí/no).

En relación a la vivienda, se releva una batería de variables muy exhaustiva. Situación en relación a la vivienda (propietario, ocupante, inquilino). Variables vinculadas a la calidad de la vivienda: materiales del techo y piso, existencia de cisterna, tipo de evacuación del baño. Adicionalmente se relevan una serie de elementos de confort del hogar.

La sección “vivienda y hábitat” se centra en conocer el acceso a servicios y su regularización (OSE, UTE y saneamiento) y la contaminación de la zona (acumulación de residuos, aguas contaminadas).

Estas dos últimas secciones incluyen algunas preguntas que permiten luego analizar hacinamiento y colecho (en este caso se consulta directamente a los entrevistados si hay colecho de adultos y niños).

La sección “alimentación” incluye preguntas sobre concurrencia a comedores y recepción de canasta de alimentos y sobre falta de alimentos derivada de la falta de dinero en último mes.

La sección “violencia doméstica” refiere a la identificación de situaciones de violencia, es de registro del entrevistador.

Para cada una de las personas integrantes del hogar (grilla integración del hogar) se despliega una encuesta persona. Aquí se relevan: los datos de identificación (C. I., nombre completo, sexo y fecha de nacimiento), rol y parentesco, embarazada (si es mujer), educación (asistencia a instituto de enseñanza formal, nivel más alto alcanzado), situación laboral actual, ingresos en el último mes (laborales, transferencias y otros beneficios).

La sección “desvinculación educativa” (principal razón por la que no finalizó Ciclo Básico) se realiza a aquellas personas de 14 a 29, o la persona tiene un nivel máximo alcanzado menor a 5, o no asiste actualmente a algún instituto de enseñanza.

La sección salud releva si los menores de 18 años toman alguna medicación y por qué. Y para los menores de 4 años se consulta cuándo fue el último control pediátrico.

La sección discapacidad releva tipo de discapacidad y tipo de diagnóstico.

La última sección es la de georreferenciación.

“Las validaciones en el formulario son desplegadas con un recuadro rojo, y mostrando un texto descriptivo al final del mismo en modalidad de resumen, por cada regla de validación no exitosa. Las advertencias se comportan de la misma forma que las validaciones, con la excepción de que si existen únicamente advertencias, entonces se le muestra un diálogo al asistente consultando si desea avanzar de todos modos, y permitiéndole hacerlo si así lo decide, mientras que si existen errores de validación, no es posible avanzar de ninguna forma”. (Seguimiento de Formularios v1.5:6)

Capítulo 3

Una evaluación del sistema en base a criterios de calidad

3.1. Las decisiones generales

No parece posible encontrar un consenso técnico generalizado acerca de los criterios sobre los cuales evaluar la calidad de un sistema de información social, entre otras cosas porque se es consciente de que, más allá de que presentan un cierto “aire de familia”, pueden diferir de manera importante en términos de los objetivos que se plantean.

Por esta razón, proponemos utilizar aquí un esquema que refiere a tres tipos diferentes de criterios: los relacionados con las decisiones respecto a características generales e implementación; los vinculados con aspectos técnico-metodológicos y los que consideramos sustantivos, vinculados con los objetivos.

Respecto al primer grupo, los trabajos disponibles refieren más que nada a algunos desafíos que estos sistemas deben enfrentar en el momento de su instalación y en etapas siguientes de su desarrollo, y entre los que pueden identificarse:

- el diseño de un sistema único propio o la integración de sistemas preexistentes;
- la opción por una metodología *off-line* u *on-line* para la entrada de datos;
- la adopción de un funcionamiento en red y, en caso afirmativo, con quiénes;
- la definición de incentivos para la integración de diferentes organizaciones en términos de aporte de información y funcionamiento en red, y eventuales sanciones por la no integración;
- la definición de una plataforma tecnológica que contemple o no la interoperabilidad.

Frente a esas disyuntivas, el sistema uruguayo del MIDES parece haberse inclinado hacia una construcción general que integra otros sistemas ya existentes, aun cuando se basa fuertemente en el registro propio: la adopción de una innovadora metodología *on-line* para la entrada de datos, un funcionamiento en red que se va consolidando paulatinamente a medida que se establecen acuerdos y convenios con otras organizaciones, y ciertos incentivos –en algunos casos no se identifican, y en otros son todavía difusos– para la integración de otras bases de datos.

La generación del SIIAS implica una opción finalista por un sistema general que integra progresivamente varios sistemas institucionales preexistentes pero está basado fuertemente en un sistema propio que opera al menos en tres sentidos: como generador de información sobre aspectos específicos, como instancia de chequeo de consistencia de datos y como el principal mecanismo de georreferenciación de la información.

La opción por un mecanismo *on-line* es también una apuesta finalista que, al menos por el momento, funciona de manera parcial, si bien abarca una cantidad importante de la información disponible. El sistema es propiamente *on-line* en términos de la información relevada directamente por el MIDES, pero parece estar presentando algunos problemas respecto a la información generada por otros organismos: no todos los que integran el SIIAS utilizan el mismo tipo de funcionamiento –muchos operan *off-line* en la etapa de registro– y, por otra parte, en algunos casos la actualización de la información no es automática sino que requiere de operaciones de recarga de bases de datos que no siempre se realizan de manera adecuada.

El SIIAS también muestra un funcionamiento en red y, hoy por hoy, incluye a buena parte de los organismos más importantes en términos de las prestaciones que pueden considerarse incluidas en la red de protección social uruguaya. Las principales omisiones parecen estar ubicadas en algunas áreas específicas –por ejemplo, vivienda– y la asistencia que puede provenir de niveles de gobierno subnacionales. De todas formas, el diseño supone una integración progresiva que parece razonable. Una sugerencia para avanzar en este punto es realizar una matriz cruzando la información disponible del repertorio de políticas y programas sociales con la cobertura del SIIAS, lo que permitiría identificar con claridad las omisiones actuales y plantearse criterios de prioridad para avanzar en una mayor integración.

Aun cuando está soportado en una disposición general a nivel de gobierno, el SIIAS presenta todavía incentivos limitados para la integración de otras organizaciones, más allá de las que pueden considerarse “fundadoras”, y tampoco existe –al menos explícitamente– un sistema de sanciones para quienes no se integran. Hasta el momento, los principales estímulos están centrados en los servicios de procesamiento de información y –eventualmente– análisis que puede aportar el sistema y el equipo que lo sustenta. Vistas las tradiciones de desarrollos de SI sectoriales con bajo nivel de coordinación transversal en el Estado uruguayo, parece relevante insistir en la importancia de los aportes de información provenientes de diversas fuentes. Los argumentos a favor son, al menos, de dos tipos: por un lado, la optimización del uso de recursos que para el sistema en su conjunto supondría la integración de la mayor cantidad de bases de datos posibles; por otro, las ganancias en términos de consistencia de la información y potencial de análisis que se generan cuando ello ocurre. Como es posible que existan ciertos “celos institucionales”, quizás sería importante evaluar si las posibilidades de acceso directo a la información y a diferen-

tes modalidades de procesamiento no representarían un estímulo importante para nuevas integraciones.

Como ya fue mencionado, la interoperabilidad del sistema también es una característica resaltable, al menos por dos razones fundamentales: por un lado, permite optimizar procedimientos y economizar tiempo, y por otro lado, genera rutinas de validación de información en tiempo real que son un aporte clave en términos de consistencias de las bases de datos generadas. Aunque al presente la potencialidad se percibe con más claridad respecto a las tareas de registro, sería interesante analizar también las posibilidades que brinda en términos de consulta. Para eso, puede considerarse avanzar en la calificación de personal clave de distintas entidades, de forma tal que estas puedan acceder de manera directa a la información y utilizarla en procesamientos y análisis propios.¹⁵

Existe aún poca experiencia como para poder evaluar con total rigor la adecuación de las opciones realizadas; en otras palabras, no hay un parámetro técnico consensualmente aceptado que pueda servir de comparación para iniciativas de este tipo. Sin embargo, considerando las tradiciones y el funcionamiento del sector público uruguayo, la revisión de estas decisiones con otras experiencias comparadas de la región parecería sugerir que en los términos antes analizados el sistema del MIDES está bastante cercano a las que podrían reputarse como las opciones más razonables para la realidad local.

3.2. Algunos parámetros básicos

Aun constatando la falta de consenso sobre los criterios de calidad de este tipo de sistemas, es posible plantearse una evaluación a partir de algunos parámetros básicos de tipo técnico y de base metodológica. En este informe manejamos siete de ellos sobre los cuales es posible realizar algunos juicios: el nivel de cobertura, la validez de los indicadores, la confiabilidad de las medidas, la consistencia de la información recolectada, el nivel de redundancia de los procedimientos, la adecuación de los tratamientos realizados a la información y el nivel de actualización.

Entendemos por **cobertura** la capacidad de un sistema de representar el universo de interés para el cual fue creado. En términos del SIIAS, el sistema enfrenta aquí uno de sus problemas, ya que la definición global sobre la que se basa es extremadamente abarcativa y, en algún sentido, genérica. Se menciona que el *“objetivo general del SIIAS es contar con un sistema informático, que integre y permita visua-*

15 Aunque resulta difícil afirmarlo de manera contundente por la falta de información detallada, algunas características del sistema uruguayo parecen ser totalmente originales respecto a los de otros países de América Latina. La más notoria es la interoperabilidad del sistema a nivel de terreno, ya que en los casos en que esa interoperabilidad existe parece darse solamente de oficina a oficina.

lizar información de personas, programas sociales y beneficios otorgados por el sistema de protección social del Estado Uruguayo de una forma completa y uniforme”, lo que supone la necesidad de avanzar en una definición por extensión del universo de unidades y dimensiones que el sistema debe contemplar –personas, programas, beneficios, etc.–. El problema es menor para el sistema de seguimiento de campo, que por tratarse de un sistema endógeno –creado en el MIDES– está diseñado según requerimientos definidos de forma más específica por el propio Ministerio –los beneficiarios de sus programas.

La evaluación de la cobertura en términos de unidades es difícil de realizar, ya que refiere a un universo amplio y delimitado con poca precisión en el caso del SIIAS, y con mayor especificidad –aunque no total– en el caso del sistema de campo. De todas formas la amplitud de la información ya incorporada y la concepción de un sistema abierto que puede sumar progresivamente más datos sugiere que el nivel de cobertura del SIIAS podría considerarse razonablemente adecuado en su actual etapa de desarrollo. En el caso del sistema de campo la cobertura trata de lograrse por mecanismos variados –la identificación de potenciales beneficiarios a través del propio Ministerio, las recorridas en áreas específicas del territorio y la información aportada por otros organismos–, aunque no puede asegurarse que no redunde en un sistema totalmente abarcativo. Pero también en este caso, en el actual estado de desarrollo y con los instrumentos y recursos disponibles, es difícil imaginar una alternativa mejor.

Una forma de avanzar en el análisis de la calidad de la cobertura es el chequeo con otras bases de datos externas, como los propios listados de beneficiarios de los organismos integrantes del SIIAS y los relevamientos más generales, como la Encuesta Permanente de Hogares. A partir de esas comparaciones pueden elaborarse indicadores de “bondad de ajuste” entre la cobertura del sistema y el universo que se quiere representar, y realizar un seguimiento de su evolución.

Entendemos por **validez** de una medición la capacidad de representar adecuadamente las propiedades de un concepto u objeto, de una manera tal que permita identificarlo y diferenciarlo de una forma eficaz de los que pertenecen a otro conjunto diferente. Dada esta definición, la validez de una medida es un concepto esencialmente teórico: hay quien ha dicho que una medición es válida cuando mide lo que realmente trata de medir. La validez depende entonces de la adecuación de los **indicadores** al concepto que se quiere medir.

Por su variedad en términos de características y procedencia, resulta difícil hacer un juicio general sobre la validez de todos los indicadores incluidos en el SIIAS. De todas formas, una mirada general sugiere que comprende la mayor parte de los datos aceptados consensualmente como indicadores válidos de las principales dimensiones vinculadas con el análisis de situaciones problemáticas en el área

social. El cuestionario de seguimiento no parece tener problemas. Por el contrario, se destaca como un instrumento muy completo en cuanto a variables relevadas. Incluso podría pensarse en la reducción de algunas de ellas una vez que no se estén utilizando para la toma de decisiones de prestaciones o que no aporten información que pueda ser valiosa analíticamente.

Sí pueden plantearse algunas dudas sobre la adecuación de ciertos indicadores compuestos. En este sentido, el caso más claro que merece discutirse refiere al Índice de Carencias Críticas (ICC), que cumple un rol fundamental en la selección de beneficiarios. La discusión refiere a dos aspectos: la elaboración del índice, su validez y confiabilidad, y su uso como “criterio de corte” para la selección de beneficiarios.

Los documentos a los que fue posible acceder muestran que el nivel de ajuste para una prestación determinada –por ejemplo, AFAM– es razonablemente bueno en términos estadísticos, pero dista de ser ideal: el porcentaje de aciertos del modelo oscila entre 72,9 y 81,3%. Eso significa que el ICC, considerado como criterio básico y único, tiene algunos problemas de inclusión y exclusión respecto a la población objetivo. Adicionalmente, en su composición, el peso de algunos factores es determinante: aquellos que están relacionados con la vivienda explican 58,55% de la varianza acumulada. Y si bien todo indica que la situación de vivienda tiene un rol contingente y representa un factor *proxy* para estimar ingresos, se sabe que esa relación está lejos de ser perfecta, que tradicionalmente se modifica a lo largo del tiempo con menor elasticidad que otras dimensiones, pero que también puede ser fuertemente sensible a intervenciones puntuales derivadas de políticas sectoriales y territoriales.

Esta situación está lejos de ser particular, y tampoco puede identificarse allí una “mala práctica”: ante los problemas que representa el alto grado de informalidad e inestabilidad laboral y la escasa confiabilidad de las mediciones “declarativas”, prácticamente todos los programas de transferencias condicionadas en América Latina han debido atacar las dificultades que derivan de la medición del ingreso usando índices compuestos de diverso tipo. Pero eso no es óbice para sugerir que la solución lograda en el caso uruguayo debería evaluarse regularmente en los dos aspectos antes mencionados. En términos de su composición, buscando identificar otros indicadores que puedan reflejar el ingreso potencial y las condiciones de vida de un hogar para calificarlo como beneficiario de determinados programas. En términos de su uso, admitiendo la posibilidad de delimitar una “zona gris” que reconozca los potenciales errores de asignación que el método supone y permita incluir a otros beneficiarios. La comparación sistemática de los datos de hogares y personas en determinadas situaciones de ICC y su relación con medidas como las líneas de pobreza e indigencia o el índice de necesidades básicas insatisfechas puede ayudar a identificar los momentos en que estas revisiones resultan más importantes.

Entendemos por **confiabilidad** la propiedad de una medida que le permite arrojar resultados idénticos (o, al menos, equivalentes) al ser aplicada de manera repetida al mismo tipo de concepto u objeto. La confiabilidad está asociada entonces al instrumento de medición y sus condiciones de aplicación. El problema de evaluar la confiabilidad de los datos incorporados en el SIIAS es que provienen de bases muy diferentes y están elaborados con criterios no siempre explícitos y, por tanto, presentan dificultades de replicación. Sin embargo, resulta muy importante señalar que mediante el sistema de seguimiento de campo el MIDES realiza un aporte sustantivo a la confiabilidad de la información, al establecer en muchos casos una segunda medición que puede ser tomada como un parámetro de comparación. Respecto a ambos sistemas en general, y más específicamente al sistema de campo en particular, la única observación sustantiva en términos de confiabilidad es que sería bueno diferenciar mejor cuáles variables son responsabilidad del asistente de campo (a partir de la observación) y en cuáles se registra exactamente lo que el entrevistado responde. Eso mismo podría redundar en una mayor economía en la recolección de datos, ya que se podrían obviar ciertas preguntas si el registro en realidad depende en última instancia de la observación y no de la declaración.

Entendemos por **consistencia** la falta de contradicciones o ambigüedades en los sistemas de información y, más especialmente, en las bases de datos por ellos generadas y los tratamientos utilizados. Desde un punto de vista estadístico, la consistencia se vincula con la convergencia, que es una propiedad que implica una similitud razonable de los resultados obtenidos por diferentes tipos de información. Tanto el SIIAS como el sistema de relevamiento de campo muestran una preocupación relevante por la consistencia en estas dos dimensiones, y trabajan para que este atributo esté presente, haciendo un aporte fundamental para la generación de consistencia hacia las bases de datos generadas por otros actores institucionales. Adicionalmente el sistema de relevamiento reduce los errores y prevé las validaciones, lo que supone un procedimiento clave para la consistencia interna; genera advertencias sobre campos vacíos, lo que resulta fundamental para reducir las omisiones, y establece saltos en las preguntas condicionadas por respuestas previas, lo que implica asegurar la consistencia lógica. El nivel de consistencia creciente que supone la creación del SIIAS, al que colabora sustantivamente el sistema de campo, es una de las características más relevantes que resultan de su implementación, y puede identificarse sin ninguna duda como un aspecto que agrega valor a la información sobre las dimensiones sociales en el país.

Entendemos por **redundancia** la capacidad de un sistema para establecer rutinas que permitan evitar la pérdida de contenidos informativos clave aún cuando se haya generado cierta pérdida de información específica. Desde una perspectiva externa es posible afirmar que la relación entre sistema de campo y el SIIAS genera el nivel de redundancia suficiente como para asegurar que esté disponible buena

parte de la información necesaria para delimitar, identificar y tipificar el público objetivo de ciertos programas sociales, especialmente cuando se trata de los sectores más pobres de la población. De todas formas, respecto a este punto puede sugerirse que quizás sería interesante establecer mecanismos más sistemáticos de supervisión y revisión de los relevamientos, especialmente para el sistema de campo. Procedimientos de este tipo no tienen por qué ser de cobertura universal, y diseñados en base a esquemas de muestreo razonables, tampoco tienen por qué implicar aumentos significativos de costos.¹⁶

Entendemos por **tratamientos** los procedimientos a que son sometidos los datos generados en el marco de un sistema, lo que comprende tanto la transformación de los registros originales en datos sistematizados como los procesamientos a que estos son sometidos y los análisis que de ellos pueden derivarse. Ambos sistemas tienen en este aspecto uno de sus puntos más destacados. Tanto la modalidad de recolección de la información, como la estructura de las bases de datos que se generan, como las posibilidades de agregación y procesamiento que permite la plataforma utilizada, implican un enorme potencial analítico que incluso en muchos casos es probable que exceda las posibilidades reales de uso de los usuarios menos sofisticados. Pero es un cambio más que positivo: puede afirmarse que en este aspecto el sistema aprovecha la tecnología para dar un salto fundamental en las potencialidades del análisis de información social en Uruguay.

Entendemos por **nivel de actualización** la capacidad de un sistema de reflejar en el menor tiempo posible los cambios que se verifican en las unidades que integran su universo de referencia. En este aspecto, en términos formales, el sistema informático elaborado permite reflejar con una efectividad casi inédita para los patrones locales las modificaciones que se producen en cada una de las variables que están contempladas. Sin embargo, debe quedar claro que en términos sustantivos, actores externos podrían establecer reparos al nivel de actualización que no provienen de las características del sistema en sí mismo sino de las dinámicas de relevamiento y registro de información que utilizan las organizaciones involucradas. Esto significa que la actualización práctica del sistema pueda resultar menor que su actualización "teórica". Para que esta diferencia no se verifique, sería importante avanzar en sistematizar y asegurar la periodicidad de los procedimientos de recarga de información por parte de las organizaciones participantes en base a un protocolo que pueda ser supervisado externamente.

16 Habitualmente, estos procedimientos se diseñan sobre criterios aleatorios, sorteando un número determinado de casos y variables para los que se repite la medición, examinando el nivel de concordancia en los registros. No solo permite estimar la bondad de la medida, sino también identificar si son suficientes los niveles de control del trabajo de campo para cada fuente considerada.

3.3. Criterios sustantivos

Siguiendo las últimas revisiones elaboradas en la región (Azevedo *et ál.*, 2011:20), este tipo de sistemas deberían asegurar –o, al menos, contribuir– a dos objetivos fundamentales: a) lograr una focalización efectiva de beneficiarios de programas sociales (en términos de identificación y selección); b) lograr mecanismos de coordinación entre los distintos componentes de la red de protección social. Las preguntas que deberíamos plantearnos entonces refieren a si los sistemas utilizados por el MIDES son capaces y adecuados como para llevar adelante esas funciones.

La respuesta inicial a la primera interrogante no puede menos que ser positiva, tanto en general como, de manera aún más enfática, referida a los propios programas del MIDES. La respuesta positiva abarca las dimensiones política y técnica. En el primer caso, porque esos sistemas parecen estar funcionando de manera regular de una forma tal que es aceptada por la gran mayoría de los actores del sistema de protección social, y más allá de observaciones puntuales –que no parecen sustantivas– también desde el ámbito político. En el segundo caso, porque los sistemas contemplan –vía generación o integración– una razonable proporción de la información disponible sobre las variables sociales más relevantes, y son capaces de combinarlas de una forma técnicamente sustentable para cumplir las funciones que les están asignadas.

Las carencias que pueden tener y sobre las cuales importa trabajar en el futuro refieren fundamentalmente a dos aspectos: en primer lugar, el nivel de cobertura, que podría optimizarse agregando nuevas bases de datos; en segundo lugar, revisando algunos criterios asociados a la selección de beneficiarios, dando lugar a criterios algo más flexibles, que reconozcan tanto el margen de error de los procedimientos de estimación de situaciones críticas como la dinámica de la realidad social.¹⁷ Ambas cuestiones suponen algún tipo de costo, ya que implican agregar información y/o cambiar ciertos procedimientos, pero es razonable pensar que se pueden realizar de manera progresiva con los recursos que la institución tiene a su alcance.

La respuesta inicial a la segunda interrogante también debe ser positiva. Tanto el sistema de relevamiento de campo en su funcionamiento regular como el SIIAS a nivel más general son capaces de articular formación proveniente de diversas fuentes –muchas veces externas a la organización– y generan, además, rutinas y procedimientos que resultan en incrementos sustantivos de la calidad, la consistencia y

17 Los procesos de selección de población objetivo que se manejan para programas como Jóvenes en Red pueden servir como inspiración en términos de la incorporación de otras dimensiones. A su vez, también podría experimentarse distintas dimensiones en el sistema con algunas medidas de sensibilidad bajo determinadas hipótesis de cambio –por ejemplo, caídas de ingresos abruptas o cambios en precios de ciertos alimentos– que podrían servir para estimar la situación de sectores vulnerables ante determinadas coyunturas.

el nivel de actualización de las bases de datos con las que interactúan. Este es, sin duda, uno de los resultados más virtuosos que la implementación de estos sistemas ha tenido y tendrá para el desarrollo de la red de protección social en Uruguay.

El nivel de avance registrado en este punto es, sin duda, enorme. Esto no implica dejar de reconocer que aún queda bastante por hacer, especialmente en lo que refiere a la incorporación de otras bases de datos relevantes para el área social, lo que supone enfrentar el desafío de desarrollar incentivos o, eventualmente, identificar sanciones que permitan seguir avanzando.



Capítulo 4

Comentarios finales, conclusiones y sugerencias

4.1. Los sistemas de información son, conceptualmente, un componente indispensable en cualquier estructura de formulación de políticas públicas. Sin embargo su utilización regular se va incorporando solo de manera paulatina y lenta en los usos y costumbres de la administración pública uruguaya. El predominio casi exclusivo de un enfoque “presupuestario duro” llevó a que durante mucho tiempo predominara una visión de la programación que estaba centrada exclusivamente en las operaciones y en la asignación del gasto. El surgimiento de algunas iniciativas de planificación en la década de los 60, la exigencia de evaluaciones puntuales de proyectos financiados por la cooperación internacional y el desarrollo de unidades ad hoc vinculadas con esas iniciativas representan antecedentes de nuevas prácticas que, sin embargo, no llegan a cristalizar ni enraizarse en las estructuras institucionales.

4.2. El ingreso al gobierno del Frente Amplio generó una dinámica diferente, que se verifica al menos en tres tipos de iniciativas que muestran el interés por nuevos desarrollos: la instauración de AGEV, el desarrollo de un presupuesto quinquenal en base a objetivos y con indicadores de cumplimiento, y la generación en algunos ministerios y organismos centrales de unidades de planificación o monitoreo y evaluación que exceden el enfoque clásico. En los últimos años buena parte de estas iniciativas se han consolidado por su propia inserción formal en el esquema organizacional y/o por el incremento de los recursos de que disponen.

4.3. El MIDES es un ejemplo de esta nueva dinámica, con la particularidad de que se instaura en el marco de una institucionalidad recién creada y con algunas funciones urgentes vinculadas con la atención a la emergencia social. Aunque ese proceso puede parecer original, tiene puntos de contacto con la realidad que se encuentra en embriones de sistemas de información en otros países de América Latina. La extensión de la protección social hacia nuevos grupos de la población y la preocupación por focalizar políticas y programas en los sectores más pobres ha generado la necesidad de desarrollar sistemas de información que auxilien en la identificación y selección de beneficiarios y faciliten la coordinación entre acciones provenientes de distintas organizaciones sectoriales.

4.4. La creación de una unidad de monitoreo y evaluación en el MIDES es una primera etapa, que se relaciona directamente con el desarrollo de estudios específi-

cos y de embriones de sistemas de información que atienden a estas primeras problemáticas. Sin embargo el pasaje a una nueva etapa de las políticas sociales requiere implementar sistemas más sofisticados y abarcativos. Es en ese contexto que surgen y se desarrollan el SIIAS y el sistema de seguimiento de campo. Ambos sistemas están interconectados y pueden considerarse complementarios.

4.5. En los dos casos, se trata de sistemas que representan innovaciones relevantes para las prácticas habituales del sector público uruguayo. Están orientados a generar y/o combinar información sustantiva para la toma de decisiones sobre políticas públicas en el área social, entre las cuales se cuenta la identificación y caracterización de beneficiarios, el seguimiento de la ejecución de algunos programas sociales clave y, al menos teóricamente, la evaluación de los efectos de esas políticas y programas sobre los beneficiarios.

4.6. El análisis comparativo que puede realizarse tomando como referencia otras experiencias similares en América Latina sugiere que las decisiones generales que se tomaron para su desarrollo se acercan bastante a lo que parecen ser las opciones más recomendables: muestran una intención de integrar los diversos sistemas de información sectorial existentes, adoptan una innovadora metodología *on-line* para el registro y el intercambio de la información y establecen algunos acuerdos de base para la coordinación entre las organizaciones involucradas.

4.7. Las características de los sistemas analizados también permiten afirmar que, en su actual estado de desarrollo, presentan un razonable nivel de calidad en términos de cobertura, validez, confiabilidad, consistencia, redundancia, tratamientos de la información y nivel de actualización.

4.8. Esto no significa que esos sistemas se encuentren en una situación óptima: aún se verifican carencias en términos de la capacidad de abarcar a todas las personas, programas y beneficios que intentan comprender, así como en cierto nivel de rigidez en la aplicación de determinados criterios y en el nivel de actualización efectiva de la información, pero el nivel de desarrollo alcanzado parece más que auspicioso.

4.9. En términos de ampliar el nivel de cobertura y mejorar la actualización de datos, especialmente en el caso del SIIAS, sería importante plantearse con mayor fuerza un trabajo serio que permita identificar con claridad estímulos y/o sanciones para lograr una mayor integración de otras organizaciones. Las alternativas pueden variar desde una versión más cercana al uso de la influencia política mediante el ejercicio de liderazgo de autoridades clave, llegando incluso a aquellas de tipo legal y/o reglamentario. Pero parece claro que es necesario tomar decisiones que permitan seguir progresando y evitar que el sistema corra el riesgo de quedar en estado “vegetativo”.

4.10. En términos de analizar la posibilidad de flexibilización de algunos criterios de selección de beneficiarios, el MIDES puede aprovechar su propia experiencia de combinación de criterios en algunos nuevos programas, así como recurrir a la experiencia internacional o a investigaciones aplicadas que permitan estimar los beneficios y costos de diferentes alternativas, cosa que todo indica se puede hacer con la información disponible en los mismos sistemas.

4.11. Este informe representa un análisis preliminar, pero sería interesante avanzar en una evaluación más profunda, que verificara los principales aspectos de los sistemas implementados y pudiera corroborar de manera fehaciente las afirmaciones que aquí se realizan. En ese sentido es posible considerar que, con pequeños desarrollos adicionales, algunos de los componentes –como el sistema de seguimiento de campo– podrían estar en condiciones de ser auditados externamente.

4.12. Una auditoría externa podría ser el primer paso para organizar algunos componentes del sistema de una manera tal que puedan ser certificados en calidad. Una meta de este tipo podría ser un incentivo muy importante para quienes trabajan en torno al tema, y sin duda se podría transformar también en un espaldarazo que aumentaría de manera decisiva la legitimidad tanto de las acciones del Ministerio como del sistema más general –SIIAS– que se pretende fortalecer.

4.13. Finalmente, es importante considerar que en el futuro debería avanzarse en la diferenciación entre sistemas y subsistemas. Existe aún una cierta confusión SIIAS - Sistema de campo, que presenta algunos riesgos. Debe quedar claro que sin un sistema de campo adecuado, el valor del SIIAS se vería realmente muy reducido. Pero también importa tener claro que si la lógica del sistema de campo se impone como patrón, el SIIAS es el que se verá reducido a un “sistema de datos de pobres” al que, potencialmente, siempre se le podrán estar escapando cosas importantes para las políticas sociales.

4.14. Parece evidente que la existencia de estos sistemas ha colaborado a zanjar discusiones sobre el estado de situación de beneficiarios y el cumplimiento de determinados requisitos por parte de ellos. Asimismo, también aporta datos para el diseño de programas –algo menos de políticas– y para el dimensionamiento y la caracterización de las prestaciones. Es menos evidente que estos sistemas se utilicen de manera sistemática y en todo su potencial en la evaluación de efectos, y en ese campo es posible –y, sin duda, necesario– progresar mucho más que lo que se ha hecho. La evaluación de impacto es el elemento central para cerrar un círculo virtuoso que permita aprender tanto de la formulación original como de la experiencia que significa la ejecución de políticas. El uso de estos sistemas limitado a la identificación y selección de beneficiarios representa una verdadera subutilización de su potencial real. Su uso en evaluación de impacto permitiría no solo conocer las bondades y defectos de los programas, sino también contribuir de manera decisiva

a la discusión sobre los niveles de adecuación de las políticas implementadas en el área de la asistencia y la protección social.

Bibliografía

- Azevedo, V., et ál. (2011): *“La efectividad de las redes de protección social. El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina”*. Banco Interamericano de Desarrollo, Notas Técnicas IDB-TN-233. Disponible en: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4910/La%20efectividad%20de%20las%20redes%20de%20proteccion%20social%20El%20rol%20de%20los%20sistemas%20integrados%20de%20informacion%20social%20en%20seis%20pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf;jsessionid=89ACDFD5AF3A04D14ECB0D13143A29B9?sequence=1>.
- Azevedo, V., et ál. (2011): *“Sistemas integrados de información social: su rol en la protección social”*. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2010): *“Presupuesto Nacional, Tomo II. Planificación y Evaluación”*. Disponible en: http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/tomoiplanificacion_y_evaluacion.pdf.
- Practical Concepts Inc. (1971): *“The logical framework approach”*, mimeo. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/52343878/Practical-Concepts-Inc-1971-The-logical-framework>.



