
Diagnóstico del programa Identidad

1ª entrega: Estado de situación del diagnóstico y primeros resultados

División de Evaluación.
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

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

1. Descripción del programa

El Programa “Campaña por el Derecho a la Identidad” de la Dirección Nacional de Integración Social, es un programa de acción permanente y de alcance nacional, que apunta a la inclusión social vinculada al ejercicio de los derechos ciudadanos, siendo el Derecho a la Identidad un componente fundamental; en tanto parte integrante y habilitante del ejercicio de la ciudadanía por comprender otros derechos correlacionados.

Objetivo general del programa: Promover el ejercicio de las identidades en sus múltiples dimensiones, como proceso dinámico de construcción social, generando sinergias hacia la integración de la población en situación de vulnerabilidad social del territorio nacional.

Objetivos específicos:

- Definir estrategias para el abordaje de la identidad e identidades como construcción social, desde un abordaje interdisciplinario;
- Difundir y promocionar la identidad como Derecho Humano fundamental que posibilita el acceso a otros derechos;
- Contribuir a promover el ejercicio los derechos humanos de las personas extranjeras que viven en nuestro país.

Implementa sus acciones a través de un equipo interdisciplinario y en coordinación interinstitucionales con diversos organismos tales como los Ministerios de Educación y Cultura (Dirección General del Registro de Estado Civil), del Interior (Direcciones Nacionales de Identificación Civil y de Migración), de Relaciones Exteriores (Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación), de Salud Pública (Departamento de Clínicas Preventivas), la Intendencia de Montevideo (Registro Civil), la Corte Electoral. A su vez, se realizan coordinaciones intrainstitucionales con las distintas Programas y Direcciones, especialmente las Oficinas Territoriales, así como con diversas instituciones públicas y privadas.

El Programa ha abordado diferentes situaciones vinculadas a la identidad de las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad socio-económica que habitan en nuestro país. Muchas de las cuales, por su situación, se encuentran imposibilitadas de acceder a la documentación de su país de origen necesaria para regularizar su documento uruguayo, lo que dificulta el acceso de estas personas a los servicios de salud, educación, protección social, laboral, entre otros.

De esta manera, el programa contempla tanto las necesidades de identidad de uruguayos como de extranjeros.

2. Pertinencia del Diagnóstico

El presente diagnóstico surge de un pedido expreso por parte del Programa Identidad frente a la necesidad de poder contar con información sistematizada sobre la situación de las OTs en relación al programa.

A la fecha el programa mantiene una comunicación fluida únicamente con las Oficinas Territoriales ubicadas en el departamento de Montevideo, para las cuales cuentan con la información detallada sobre las consultas y trámites realizados. Sin embargo para el resto de las OTs se desconoce la situación actual ante estas tareas.

Esta situación se hace más evidente ante la integración del Programa a la Junta Nacional de Migración.

Junta Nacional de Migración: por la Ley N° 18.250 del año 2008, se crea la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, integrada por los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Seguridad Social, con la posibilidad de convocar para consulta o asesoramiento a otras instituciones públicas o privadas, dentro de las que se encuentra el MIDES representado por la Dirección Nacional de Integración Social a través de este Programa.

Es en este marco que el Programa asume el rol de interlocutor ante el ámbito anteriormente mencionado, por lo cual resulta fundamental contar con información referente a la realidad concreta en cada territorio en relación a las personas migrantes.

3. Objetivos del diagnóstico y trabajo de campo

Objetivo: Realizar un diagnóstico que permita dimensionar la situación actual de las 32 Oficinas Territoriales y los 3 CAF, respecto a las tareas de acompañamiento y/o gestión de trámites de identidad, tanto para uruguayos como para extranjeros, a la vez que generar un panorama sobre la demanda existente ante dichos trámites. Para ello se relevarán las siguientes dimensiones:

- Tramitación de cédula de identidad para uruguayos: tramitación por primera vez y renovación.
- Tramitación de cédula de identidad y obtención y/o legalización de testimonios de partidas extranjeras: extranjeros hijos de uruguayos, extranjeros con vínculos con uruguayos, extranjeros sin vínculo con uruguayos
- Relación con el programa

El trabajo de campo se realizó entre el mes de setiembre y el mes de diciembre de 2011 y contó con dos etapas generales:

Etapas cualitativa:

Se realizaron entrevistas en profundidad a los referentes en los temas de Identidad de dos Oficinas Territoriales (OTEs), con el objetivo de conocer e indagar en aspectos que hacen al trabajo de las OTEs en los asuntos de Identidad. Asimismo, se apuntó a que la información relevada sirviera de base para la construcción de un formulario estandarizado a ser aplicado a todas las OTEs.

Etapas cuantitativa:

Se aplicó un cuestionario a cada una de las Oficinas Territoriales (OTEs) y Centros de Atención Fronteriza (CAF). La información se relevó en forma telefónica a través de la aplicación de un formulario on-line. Dicho formulario se estructuró en 3 grandes módulos:

- Tramitación de documentación para uruguayos
- Tramitación de documentación para extranjeros
- Relación con el programa y sugerencias

Fueron encuestadas las 32 Oficinas Territoriales y los 3 Centros de Atención Fronteriza. Estos últimos se encargan de la atención exclusiva a extranjeros, por lo que solamente se aplicaron el módulo referido a dicha población y el tercer módulo de relación con el programa.

Se presentaron algunas dificultades en el proceso de trabajo de campo debido a: i) reacciones contrarias ante el relevamiento por parte de algunas Oficinas; ii) por tratarse de una temática compleja para la que existe información variada, que hace

que los referentes de las oficinas muestren algunas confusiones al responder el cuestionario. Esto se debe en particular a que algunos aspectos de la tramitación de documentos suponen conocimientos especializados, con los cuales no siempre cuentan los técnicos de las OTEs dada su área de formación.

4. Primeros resultados

Caracterización de la demanda

Las demandas fueron clasificadas en 5 categorías:

Cuadro I: Cantidad de demandas recibidas en forma anual

Tipo de demanda	Mínimo	Máximo	Promedio
Renovación de CI – Uruguayos	264	3000	720
Tramitación CI 1ª vez – Uruguayos	12	600	155
Tramitación CI extranjeros hijos de uruguayos	2	200	30
Tramitación CI extranjeros con vínculo con uruguayos	1	136	20
Tramitación CI extranjeros sin vínculo con uruguayos	1	80	11

Fuente: DINEM – MIDES

Como se observa en el cuadro anterior, la mayor cantidad de consultas son aquellas realizadas por los uruguayos, siendo la renovación de cédula el trámite más demandado. En este caso la oficina con menor nivel de demanda por renovación de cédulas declara atender 264 consultas en el año, mientras que la que tiene mayor nivel de demanda dice atender 3000 consultas en el mismo período.

Esto hace que en promedio las oficinas atiendan unas 720 consultas en el año de renovación de cédulas, lo que significa 60 en promedio por mes.¹

Las consultas de uruguayos sobre tramitación de cédula por primera vez, se reducen considerablemente con respecto a las de renovación, con un mínimo en este caso de 12 consultas por año y un máximo de 600. En promedio entonces las Oficinas reciben 155 consultas de este tipo en forma anual.

¹

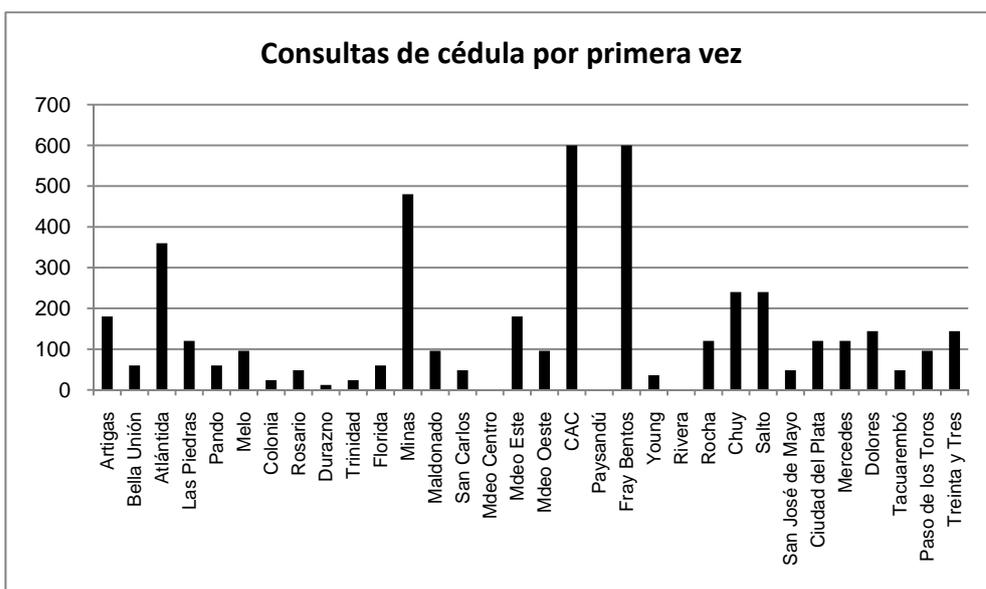
Recordar que los CAF no gestionan trámites para uruguayos.

Gráfica I: Cantidad de consultas por renovación por año según OTE



Fuente: DINEM – MIDES

Gráfica II: Cantidad de consultas de tramitación de cédula por primera vez según OTE.



Fuente: DINEM – MIDES

De las gráficas se desprende que la mayor cantidad de demandas por renovación de cédulas se concentra en primer lugar en Las Piedras-Canelones con 3000 consultas anuales y luego en Ciudad de Maldonado con 2160. Le siguen a estas dos Oficinas, las OTEs de Durazno y Ciudad del Plata (1800 cada una), Dolores y Rivera (1440 cada una) y Mercedes con 1320 consultas anuales por renovación.

Sin corresponderse con las demandas de renovación, las consultas por tramitación de cédula por primera vez se concentran en Fray Bentos y el CAC del Cerro (600

consultas anuales en cada caso), le sigue Minas (480), Atlántida (360) y Chuy y Salto (240 cada una).

Es posible entonces constatar que existen grandes diferencias entre las oficinas en lo que respecta a la recepción de demandas. En una primera lectura puede interpretarse que las necesidades de renovación o tramitación de cédula se encuentran concentradas en algunas zonas del país y en otras no. Sin embargo, es necesario considerar otros aspectos:

- Puede ser que la capacidad de convocatoria a la población para la realización de estos trámites sea mayor en algunas OTEs que en otras. A través de la aplicación de los formularios se observó que muchas de las Oficinas realizan campañas o articulan con otros organismos para captar a personas que carecen del documento de identidad.² Sin duda que esto debe suponer un incremento en el nivel de consultas atendidas.
- Unido también con lo anterior, puede ocurrir en algunas zonas que la Oficina Territorial no opere como la institución referente ante la población para la gestión de los documentos de identidad, y que por ende las demandas sean mayormente evacuadas a través de otros organismos como la intendencia o el juzgado, lo cual no puede ser captado a través del presente diagnóstico.
- Por último, la ausencia y/o carencias en los registros puede incidir en la cantidad de consultas declaradas por los encuestados. Vale aclarar que en muchos de los casos los datos brindados son un aproximado realizado por las oficinas, y no un número que surge de un correcto seguimiento de las demandas.

Volviendo al Cuadro I, las consultas de extranjeros también presentan una alta variación, siendo el mínimo de atención entre 1 y 2 y el máximo entre 80 y 260 consultas anuales, dependiendo de la categoría de extranjero (hijo de uruguayo, con vínculo con uruguayo o sin ningún tipo de vínculo). Los extranjeros hijos de uruguayos son los que presentan el mayor nivel de demanda y los extranjeros puros el menor.

Sin embargo en estos casos la variación sí está relacionada con dos variables: Oficinas ubicadas en departamentos de frontera y Oficinas ubicadas en departamentos que por su estructura económica tienden a atraer a extranjeros. Los CAF de Aceguá y Rivera son los que atienden la mayor cantidad de consultas (380 y 300 respectivamente), seguidos por Artigas (170), Paysandú (106), CAF Chuy (80), Chuy (66), Fray Bentos, Mercedes y Maldonado (60, 54 y 50).

Montevideo es otro de los departamentos que tiende a atraer extranjeros por su condición de capital y su estructura económica. Sin embargo no alcanza los valores de otros departamentos aunque hay que tener presente que las demandas se dividen entre las cuatro oficinas que están instaladas en Montevideo: Montevideo Este,

²

Este aspecto será analizado con mayor profundidad en capítulos siguientes

Montevideo Oeste, Montevideo Centro y CAC del Cerro. Así, si se suman las consultas de cada una de éstas se obtiene un total de 119.

Gráfica III: Cantidad de consultas de extranjeros



Fuente: DINEM – MIDES

En promedio las oficinas atienden 30 consultas anuales de extranjeros hijos de uruguayos, 20 consultas de extranjeros con vínculo con uruguayos y 11 consultas de extranjeros sin ningún tipo de vínculo.

Con respecto a la procedencia de los extranjeros en el caso de los hijos de uruguayos, la mayoría son de nacionalidad argentina, excepto en departamentos de frontera con Brasil donde predominan brasileros. En menor medida hay paraguayos, españoles y chilenos y luego como casos muy aislados, personas que provienen de Perú, EEUU, Colombia, México y Venezuela.

Por su lado, en las otras dos categorías de extranjeros predominan los argentinos y brasileros, observándose también casos aislados provenientes de Paraguay, España, Chile, Perú, EEUU, Colombia, Bolivia, Venezuela y Congo.

Por último, resulta importante aclarar que los valores presentados refieren a la cantidad de consultas recibidas en las oficinas, por lo que no debe confundirse con cantidad de documentos tramitados. Por el contrario, se desprende de las entrevistas que el número efectivo de gestiones concluidas se reduce con respecto a las consultas, dada las dificultades que se presentan en el proceso que afectan su continuidad.³ Esto ocurre fundamentalmente en el caso de los extranjeros, no tanto así en el caso de renovación de cédulas.

³ Este aspecto será analizado con mayor profundidad en capítulos siguientes

Registro de las demandas

El registro de consultas es un tema fundamental si se busca realizar un monitoreo y seguimiento adecuado de las demandas de documentación de identidad. Sin embargo, se constata a través de la aplicación de entrevistas y cuestionarios que no sólo no existe un sistema de registro unificado, sino que tampoco se cuenta con criterios orientadores sobre cómo y qué registrar.

Esta situación sin duda obstaculiza la capacidad de poder realizar un diagnóstico que profundice en mayor medida en aspectos que hacen a las demandas, como ser cuál es el perfil de los que consultan, como se evacúan, cuáles son los plazos, así como también valorar si los dispositivos y estructuras actualmente existentes son suficientes o deberían mutar de acuerdo a las demandas.

Cuadro III: Registro de las consultas

Llevan registro de las consultas	Frecuencia
Si	29
No	3
Total	32

Fuente: DINEM – MIDES

De las 32 Oficinas Territoriales, 29 llevan registro de las consultas. Sin embargo vale aclarar que esto no significa que se registran todas las demandas recibidas, dado que algunas oficinas optan por solamente registrar la de los uruguayos o la de los extranjeros, o solo aquellas que requieran de atención específica, etc. Aquellas oficinas que no llevan registro alegan que carecen del personal suficiente para poder llevar esta tarea en forma adecuada.

El formato de registro que predomina es el Excel (12 oficinas), seguido del registro en papel (10 oficinas), mientras que cuatro oficinas combinan ambos formatos. Algunas de las Oficinas que optan por el formato en papel fundamentan esta decisión en las dificultades que tienen con las herramientas informáticas (falla la conexión en red lo que impide compartir documentos, se rompen las computadoras, entre otras).

Cuadro VI: Tipo de registro de las consultas

Tipo de registro	Frecuencia
Registro en papel	10
Registro en excel	12
Registro en otro software	3
Otro	4
No corresponde	3
Total	32

Fuente: DINEM – MIDES

Las carencias en los registros lleva a dos cosas: i) que una persona puede recibir el beneficio de exoneración más de una vez en la misma oficina. ii) que una misma

persona pueda obtener el beneficio de exoneración más de una vez si recurre a diferentes oficinas.

Criterios para la atención

Otras diferencias que se han observado entre las Oficinas son los criterios en la selección de la población beneficiaria.

En varias oficinas se declara solo hacer el trámite de exoneración a personas que son beneficiarias de AFAM-Plan de Equidad y en otras a todos los consultantes que a través del informe social se constata están en situación de vulnerabilidad social. En otras se trabaja solo con personas que radican en el área de influencia de la OTE.

Sin duda que sería fundamental para el programa definir claramente a la población objetivo e igualar criterios en todas las Oficinas.

Otro conjunto de criterios aplicado que se suma al de la selección de la población objetivo es el utilizado para otorgar el beneficio de exoneración.

Si bien el programa especifica que dicho beneficio puede ser otorgado solamente por única vez antes del vencimiento, la mayoría de las oficinas manejan situaciones de excepción ante este lineamiento, teniendo especial consideración en casos de robo o incendio del hogar. En este caso, a través de un informe social, se solicita el otorgamiento del beneficio por segunda vez.

Cuadro VI: Posibilidad de recibir el beneficio de exoneración más de una vez⁴

Posibilidad	Frecuencia
Si	24
No	8
Total	32

Fuente: DINEM – MIDES

Como se observa en el cuadro anterior, 24 de las oficinas manejan la posibilidad de que los beneficiarios puedan recibir la exoneración más de una vez, mientras que 8 declaran no existir dicha posibilidad. En este caso también sería importante igualar criterios.

Camino adoptados ante las consultas de uruguayos

Las consultas de uruguayos sobre documentos de Identidad refieren a tres tipos de trámites:

⁴ Corroborar con reglamento DNIC

Cuadro VII: Trámites para uruguayos

Consultas de Uruguayos	Descripción
Renovación de cédula	Se realiza a través de Identificación Civil. Se requiere asistir con la cédula vencida o certificado de extravío o robo.
Tramitación de cédula por primera vez	Se realiza a través de Identificación Civil. Se requiere asistir con la partida de nacimiento, la cual se obtiene a través de la Intendencia o el Registro de Estado Civil del MEC.
Tramitación de la partida de nacimiento	En caso de que no se haya registrado el nacimiento, la persona no puede tramitar la partida de nacimiento. Para poder hacerlo es necesario realizar la inscripción tardía. Esto supone tramitar: el certificado de Nacido Vivo; el certificado médico y el negativo de inscripción

El trámite de renovación de cédula se realiza a través de Identificación Civil o la Intendencia. Alcanza con presentar la cédula vencida o denuncia de extravío o robo. La persona debe pedir hora y fecha y asistir con estos documentos.

Para acceder al beneficio de exoneración de los costos es necesario presentar además una carta, firmada por el Coordinador o un referente del Programa de Identidad, que habilite la solicitud gratuita de audiencia al certificar la condición de vulnerabilidad social del beneficiario. La forma en como se gestiona la exoneración es el aspecto que diferencia a las Oficinas en dos modelos distintos de tramitación:

- **Oficinas de Montevideo- Tramitación parcialmente centralizada:** Las OTEs deben solicitar al CENASC la constancia con firma del referente institucional del Programa de Identidad así como la fecha y hora de audiencia. Un referente de la OTE pasa a retirar la cartas una vez que están prontas. Luego, se le entrega la misma a la persona en la Oficina Territorial y se le notifica la fecha de audiencia.⁵
- **Oficinas del Interior - Tramitación descentralizada:** Las OTEs, sin recurrir al MIDES central, son las encargadas de entregar la constancia con firma del coordinador/a territorial y de derivar a la persona a Identificación Civil. A partir de aquí se observan nuevamente dos caminos diferentes: algunas oficinas además de dirigir a la persona a DNIC, efectúan la tramitación del día y hora e informan al beneficiario. Aquellas oficinas que realizan esta gestión argumentan hacerlo cuando el demandante presenta dificultades para movilizarse. También, en algunos casos, la Oficina realiza la denuncia de extravío o robo.

⁵ Informe de Romina, ver con Milton que poner

Una dificultad que ha surgido y que vale la pena destacar es la imposibilidad por parte de los beneficiarios de obtener fecha y hora a través de Abitab, dado que no se permite la exoneración de los costos a través de esta vía. Según los referentes de las OTEs, esto supone que los beneficiarios del programa Identidad se vean limitados a realizar esta gestión únicamente en la Oficina de Identificación Civil, con los costos de traslado y tiempo que esto supone.

La tramitación de cédula por primera vez supone la misma gestión, salvo por el hecho de que la persona debe presentar la partida de nacimiento. Esta partida se tramita con anterioridad en las Intendencias o en el Registro de Estado Civil del Ministerio de Educación y Cultura.

La gestión de este documento supone otro elemento de diferenciación entre los caminos adoptados por las OTEs ante las consultas de uruguayos.

Cuadro VIII: Caminos adoptados ante consultas de uruguayos

Caminos adoptados ante consultas de uruguayos	Frecuencia
Directamente se deriva la consulta al Programa Identidad	4
La Oficina Territorial asesora y/o acompaña a la persona	15
Utiliza ambos caminos	13
Total	32

Fuente: DINEM – MIDES

Como se observa en el cuadro, solamente 4 OTEs derivan directamente todas las consultas de uruguayos al Programa Identidad, las cuales son: Montevideo este, Montevideo oeste, Montevideo centro y CAC Cerro. Esto se condice con el modelo de tramitación centralizado.

De las restantes 28 Oficinas, se observan casos en los cuales las Oficinas asesoran y/o acompañan a la persona durante el proceso de tramitación y casos en los cuales se utilizan ambos caminos (gestión o derivación al Programa Identidad dependiendo el caso):

- Todas las Oficinas del Interior asesoran y/o gestionan por su cuenta, sin derivar al Programa Identidad, la partida de nacimiento cuando se trata de persona que nacieron en el departamento de influencia de la OTE. Esta gestión se realiza a través de las Intendencias o el Registro de Estado Civil del MEC.
- Sin embargo, cuando se trata de personas que no han nacido en el departamento de influencia, las Oficinas requieren articular para poder hacer la gestión. En este caso se observan dos caminos posibles: Derivar la gestión al Programa Identidad o a las Oficinas Territoriales del departamento que

corresponda. Una vez recibida la partida, la OTE hace entrega de las mismas al beneficiario.

Caminos adoptados ante las consultas de extranjeros

Los caminos adoptados por las Oficinas con respecto a los extranjeros varían de acuerdo a si son extranjeros hijos de uruguayos, extranjeros con vínculo con uruguayos y extranjeros sin ningún vínculo

Cuadro IX: Trámites para uruguayos

Consultas de Uruguayos	Descripción
Hijos de uruguayos	Para obtener la cédula necesitan tramitar la ciudadanía. La ciudadanía se obtiene presentando la partida de nacimiento del padre/madre uruguayo y la partida de nacimiento de la persona. La partida de nacimiento de extranjeros se tramita a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)
Con vínculo con uruguayos (cónyuge, padre/madre o nietos de uruguayos)	Para obtener la cédula necesitan tramitar la residencia. La residencia se tramita ante la Dirección Nacional de Migración, Ministerio del Interior y se obtiene presentando la partida de matrimonio o de nacimiento según corresponda. Luego de legalizada la partida es necesario hacer la inscripción en el Libro de Extranjeros del Registro de Estado Civil del MEC.
Sin vínculo con uruguayos	Mismo trámite que en el caso de extranjeros con vínculo con uruguayos.

Fuente: DINEM – MIDES

En estos casos se estrecha la relación con el Programa Identidad y las OTEs se ven en la necesidad de recurrir en mayor medida a éste dado la complejidad de los trámites que refiere a:

- La mayor cantidad de documentos y trámites (ciudadanía y residencia) que son necesarios para poder obtener la cédula de identidad.
- La cantidad de trámites que son realizados a través de organismos centralizados en Montevideo que no tienen representación en el interior: como el MRREE.

- La necesidad de articular en algunos casos con organismos fuera del territorio nacional, como los consulados uruguayos ubicados en otros países.

Se observa que en el caso de los extranjeros hijos de uruguayos las Oficinas tienen mayor participación en gestión y /o acompañamiento, especialmente en lo que respecta a la tramitación de la partida del padre/madre. Sin embargo esta participación en la gestión de los trámites disminuye en los casos en que es necesario tramitar la residencia.

La gestión de los trámites para extranjeros también varía de acuerdo al departamento: aquellos departamentos que reciben mayor cantidad de este tipo de población tienden a tener más aceitados los procedimientos y las articulaciones, llegando en algunos casos aislados a no necesitar recurrir al Programa Central.

Sin embargo se observa que casi todas las oficinas parecen participar de cierta forma en el proceso de tramitación, quizá no tanto gestionando los trámites, pero sí oficiando de vínculo entre el beneficiario y la gestión del MIDES y/o los demás organismos. Esto parece menor pero se consolida en un aspecto de gran relevancia, ya que los trámites suponen tal grado de complejidad así como también necesidad de contar con recursos de tiempo y económicos, que la falta de este acompañamiento podría suponer que muchos beneficiarios no culminen el proceso. Las tareas que realizan todas las oficinas para los extranjeros son:

- Hacer el informe social y recabar toda la información necesaria que pueda ser útil para la agilización del trámite
- Reunir y luego enviar al programa identidad todos los documentos con los que cuenta ya la persona así como también el dinero para los trámites que sean necesarios.

Los Centros de Atención de Frontera son las únicas oficinas que se encargan de todos los trámites para extranjeros. Las Oficinas Territoriales del mismo departamento derivan a estos centros toda la documentación.

Es importante destacar que, más allá de ciertas similitudes encontradas en los caminos adoptados por las Oficinas ante las consultas, no existen protocolos definidos desde lo central para la gestión de estas demandas. En este sentido, el camino adoptado dependerá de las decisiones que tome la Oficina Territorial, que pueden ser basadas en los recursos humanos con los que cuenta, los conocimientos sobre el tema, la cercanía del vínculo con el equipo técnico del programa y/o la capacidad de establecer articulaciones. Y esto ocurre tanto con las gestiones referidas a los extranjeros como a la de los uruguayos.

Esto es lo que explica la identificación de una gama de modelos de gestión sumamente diferentes que van desde lo centralizado a lo descentralizado, los cuáles

además se diferencian por los organismos implicados en los mismos. Estos modelos, se van construyendo como lo explican algunos entrevistados en la práctica, en la medida en que se van atendiendo a las personas y surgen casos nuevos.

“Yo creo que también hay algo de la práctica, no? De la acción que mueve a que uno tenga que buscar la información porque tiene que darle la respuesta a la gente cuando está ahí (...) porque hay cosas que son como muy sencillas y uno aprende el procedimiento y hay otras cosas que son más complicadas, y en ese sentido tratamos de armar mapas de ruta, tanto en la oficina como hacia afuera de la oficina para poder sistematizar esa información”.

Movidas de tramitación de cédulas y talleres de derechos

Más allá de la gestión de los trámites, el programa Identidad realiza otras dos acciones que son: i) las movidas de tramitación de cédulas; ii) los talleres de promoción y de sensibilización de derechos identidad.

i) Las movidas de tramitación de cédulas son jornadas que se organizan en coordinación con la Dirección Nacional de Identificación Civil, pero que involucran además a organizaciones de la sociedad civil, actores locales así como también diversos organismos públicos. Supone el traslado del equipo de la DNIC a zonas o localidades definidas para la tramitación de cédulas de identidad en forma exonerada, incluyendo también, en caso de que se requiera, asesoramiento jurídico en trámites administrativos y judiciales para resolver temas vinculados a la filiación en particular y al derecho a la identidad en general, y la realización de actividades culturales y recreativas en coordinación con los actores locales.

Cuadro X: Cantidad de movidas de tramitación de cédulas en las que participa la OTE según organismo que organiza

Organismo que organiza	Cantidad de movidas
Dirección Nacional de Identificación Civil	13
Programa Identidad	6
No se realizan movidas de tramitación	10
Organización de movidas de tramitación – Otra	12
Total de menciones	41

Fuente: DINEM – MIDES

Con respecto a aquellas en que participan las OTEs, solamente 6 de las 32 Oficinas declaran haberlo hecho alguna vez a través o en coordinación con el Programa Identidad; 13 oficinas gestionaron movidas directamente con Identificación civil y 12 realizaron alguna de las movidas a través de otros organismos o instituciones, entre los que se mencionan a los SOCAT y las escuelas principalmente, y luego en menor medida a las Intendencias.

Sin embargo, la gran mayoría de las oficinas no han realizado este tipo de actividades desde hace aproximadamente dos años. Sumado a esto, un número significativo (10)

expresa no haber realizado nunca estas acciones. En este sentido se puede afirmar que la participación del Programa Identidad en lo que respecta a las movidas de tramitación de cédulas (por lo menos a través de las Oficinas Territoriales) es reducida, surgiendo en varias ocasiones por iniciativa de las OTEs y/o otros organismos.

ii) En lo que respecta a los talleres de promoción y de sensibilización de derechos, los primeros son talleres dirigidos a niños y adolescentes de 4º, 5º y 6º año de Escuela y 1º y 2º año de Liceo y UTU. En éstos se aborda el concepto de identidad en sus múltiples dimensiones (personal, social, jurídico, cívica) a través de distintas dinámicas educativas y lúdico-recreativas, entregando material educativo.

Los segundos son de carácter teórico-práctico y están dirigidos a los diversos actores locales que trabajan en contacto directo con la población objetivo. En dichos talleres se detallan las acciones del equipo del Programa, se analizan los conceptos referentes a la identidad y se trabaja en grupos, brindando herramientas para el abordaje de situaciones concretas, entregando material informativo y educativo.

A diferencia de las movidas, estos talleres son organizados por el propio programa, sin embargo más de la mitad de las Oficinas Territoriales, 19 de las 32, no han realizado ninguno de estos talleres.

Cuadro XI: Talleres de promoción y sensibilización de derechos de identidad

Realización de talleres	Cantidad de talleres
Programa Identidad	11
No se realizan talleres de promoción	19
Organización de talleres – Otro	7

Fuente: DINEM – MIDES

En resumen estos datos muestran que el rol fundamental que está cumpliendo el programa en la actualidad radica en la gestión y tramitación de documentos, quedando la línea de sensibilización y promoción de derechos más relegada con respecto a lo anterior.

Relacionamiento con el programa

Uno de los aspectos fundamentales sobre el relacionamiento del programa con las distintas Oficinas Territoriales, y que surge de las entrevistas realizadas, es la ausencia de instancias donde las OTEs reciban capacitación y/o instrucciones sobre la temática de identidad o posibles caminos que luego puedan traducirse en protocolos de atención. Esto sin duda está fuertemente asociado con la gran variabilidad que se observaba en los caminos adoptados de las Oficinas ante las distintas demandas.

Mayormente la comunicación se da de forma no programada con la función principal de evacuar dudas en casos específicos o derivar beneficiarios desde las OTEs a Identidad.

Entrevistado: ... Además hay cosas que cambiaron en 2004 en relación a eso y que no todas las personas están informadas, no? Cómo esto que antes no podías reconocer hijos por fuera del matrimonio y ahora sí, y eso hay gente que recién se entera y está bueno tener eso claro porque sigue vigente.

Entrevistador: Toda esta información que ustedes nos están contando, es el programa que les informa de estos cambios o en realidad es más bien...

Entrevistado: Uno se informa y muchas veces cuando hay ausencia de idea y de información recurrimos [al programa], y hablamos con cualquiera de los chiquilines de allá de identidad o a través del correo, cuestiones que son a veces muy específicas, que son casos puntuales, la otra vez atendimos a una uruguayaya que había venido de España con su hija española (...) son cosas puntuales que no tenés la información como si yo te digo “qué proceso tenés que hacer para legalizar un argentino”, es distinto, eso lo tenemos más aceitado, estas cosas que son puntuales y que dependen también de cada acuerdo que se tenga con los consulados, bueno, llamamos, consultamos.

Más allá de las dificultades que surgen del análisis sobre la capacidad del programa de instruir sobre modelos de gestión y de comunicarse efectivamente con las Oficinas Territoriales del país, todos los entrevistados consideran que la relación con el mismo es Suficiente o Muy suficiente. Esto es valorado teniendo en cuenta que el programa siempre está disponible para evacuar dudas o asesorar cuando sea necesario.

Cuadro XII: Valoración de la relación con el Programa Identidad

Relación con el Programa Identidad	Frecuencia
Muy suficiente	25
Suficiente	10
Ni suficiente, ni insuficiente	0
Insuficiente	0
Muy insuficiente	0
Total	35

Fuente: DINEM – MIDES