

Programa Cercanías

Informe de evaluación exploratoria

Junio 2013

DIRECCIÓN NACIONAL DE EVALUACIÓN Y MONITOREO (DINEM)

MIDES

Contenido

Introducción	5
1. Descripción del Programa.....	6
2. Antecedentes de evaluación.....	9
3. Metodología de evaluación.....	12
4. Resultados de evaluación.....	15
4.1. Percepciones de los actores sobre la propuesta del programa	15
4.2. Metodología del programa/ Valoración de los tiempos del programa y su concordancia con los procesos de las familias	17
4.3. Percepciones y funcionamiento del proceso de derivación de las familias	19
4.4. Características de las familias. Demandas y problemáticas	21
4.5. . Articulación interinstitucional.	22
4.6. Materialidad en el otorgamiento de prestaciones	28
4.7. Principales logros del programa	29
4.8. Sugerencias/Aspectos para considerar del programa	31
5. Líneas de análisis para el proceso de evaluación.....	34
Anexo	36

Resumen ejecutivo

El presente trabajo se enmarca en el proceso de evaluación del programa Cercanías elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Se buscó analizar, a través de una metodología cualitativa, los procesos de implementación en algunos territorios en particular. Ello por un lado, para brindar información en tiempos acordes en los primeros meses de implementación del programa, para que la Unidad de Gestión cuente con mayores elementos de reflexión sobre la estrategia. Por otro lado, se entendió pertinente tomar a esta etapa como una fase exploratoria para el desarrollo de la estrategia de evaluación. En tal sentido, este trabajo deja algunos puntos pertinentes para atender. Por un lado, y retomando como antecedente la evaluación realizada por el Departamento de Trabajo Social (FCS/Udelar), se constata la buena valoración que tienen los actores locales sobre la novedad que implica el diseño del programa: el cambio de unidad de intervención que propone el programa, en tanto la misma pasa del individuo a la familia como un todo, o núcleo de convivencia; definición metodológica en la atención de proximidad de los núcleos beneficiarios; su accionar en la inter institucionalidad existente.

Sin embargo, también se observó que una de las principales fortalezas que los técnicos señalaban a nivel de diseño del programa, se constituía en una de sus principales debilidades y trabas: la articulación interinstitucional y el trabajo sobre la oferta sectorial existente. De esta manera aparece un fuerte hiato entre la valoración del diseño del programa y la implementación real del mismo en sus primeros nueve meses de ejecución.

En este sentido, se observaron tres grandes tipos de dificultades de la coordinación y articulación interinstitucional, que afectan la dimensión del programa en su trabajo con la oferta pública: El primer tipo de razón puede entenderse como sistémico, es decir donde lo que se observa es el no acceso de las familias a determinados servicios y bienes por la ausencia de los mismos o bien la no capacidad de atención en el corto plazo, por ejemplo, por no contar con cupos disponibles. El segundo tipo de motivo encontrado, responde a dificultades de carácter institucional y burocrático. En este sentido se destacaron

distintas situaciones donde los procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad pública tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas de las situaciones en las que se encuentran las familias del programa. Por último, en tercer lugar en esta tipología de razones enunciada –aunque en una magnitud muy menor a las anteriores–, se esgrimieron dificultades de tipo relacional y personal en la articulación interinstitucional que dificultan el acceso a los distintos servicios y bienes con los que el programa cuenta para la inclusión de las familias atendidas.

Estas dificultades están estrechamente relacionadas a la falta de efectivización de la materialidad que supone debe atender el programa en cuanto a prestaciones y servicios.

Por último, el trabajo permite dejar planteadas una serie de líneas de reflexiones a considerar en las próximas etapas de evaluación.

Introducción

Desde los inicios del programa Cercanías, la División de Evaluación (DINEM) junto con la Unidad de Gestión del programa han trabajado de forma coordinada en el diseño de diferentes instrumentos para el seguimiento y evaluación del programa. Se enfatiza la necesidad de dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas desde el programa, de los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados en los comienzos así como cambios percibidos en la situación de las familias intervenidas.

En ese marco se prevé la realización de una estrategia de evaluación combinada, que logre dar cuenta de los procesos (vinculados más a aspectos cualitativos) y resultados (vinculados más a aspectos cuantitativos).

El presente documento se enmarca en dicho proceso, y a su vez, retomando resultados de otras investigaciones externas y consideraciones del equipo de gestión de Cercanías, busca profundizar en algunos aspectos relevantes referidos a la implementación del programa.

Dado los objetivos anteriores, es que se decide en primer lugar una fase exploratoria, que permita estar al tanto de los logros y obstáculos que se están dando en la implementación del programa, para poder tomar decisiones dentro de los tiempos esperados.

El presente trabajo responde a dicha fase, considerándola como parte inicial de un proceso de evaluación que en los próximos meses profundizará en varios aspectos, con la combinación de estrategias cualitativas y cuantitativas.

1. Descripción del Programa

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías, es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad. Participan en ella: el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y Banco de Previsión Social (BPS).

Este programa se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como unidad de intervención¹.

Asimismo, se plantea como objetivo general favorecer la superación de la situación de extrema vulnerabilidad de las familias participantes promoviendo el acceso y la apropiación de derechos (derecho a vivir en familia, derecho a la identidad, derecho a la vida y la salud, derecho a la educación, derecho a la alimentación, derecho al trabajo y sobrevivencia, derecho a un hábitat adecuado, derecho a la cultura y recreación).

Entre los objetivos específicos que se propone el programa se encuentran:

- Aportar a una revisión crítica de los modelos existentes de oferta pública de prestaciones desde una perspectiva de derechos que considere a la familia como centro.

¹ Es importante señalar que el programa no restringe su trabajo de proximidad únicamente a los miembros que conviven en los hogares seleccionados, sino que extiende su acción a aquellos “no convivientes” que sean relevantes en la promoción que se propone el programa.

- Fortalecer las redes locales como redes de protección social, promoviendo una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios.
- Desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar.

Población objetivo

Cercanías tiene como población objetivo aquellas familias que presentan mayores índices de vulnerabilidad y riesgo social. Los grupos familiares a ser abordados por el programa son postulados² de dos maneras: una central (a cargo del MIDES, a través de las bases administrativas en función de las visitas realizadas por la DINEM) y una territorial, a partir de distintos actores locales (en vínculo con la institucionalidad pública) que en función del conocimiento de las situaciones de las familias proponen que las mismas sean consideradas para ser incluidas en el programa.

Estado de situación del programa a junio del 2013³

- Cantidad de familias asignadas para atención: 1397
- Cantidad de bajas/Egresos anticipados registrados: 70
- Total de personas atendidas aproximadamente: 8000
- Promedio de integrantes por grupo familiar: 6,32 personas

² Las familias no postulan directamente, sino que son identificadas –como potenciales beneficiarios- por actores externos a ellas.

³ Información proporcionada por el programa.

Modalidad de trabajo de los Equipos

Cada equipo cuenta con 120 horas semanales para trabajar con 40 familias y se espera esté integrado por profesionales o estudiantes avanzados en ciencias sociales, de la educación y de la salud. Además, se espera que los equipos adopten como lugares de referencia los centros de INAU, locales de SOCAT y las Oficinas del MIDES distribuidas en el territorio.

El programa aporta como elemento innovador tomar a la familia como objeto de intervención, entendiéndola como un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco, configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica.

Un elemento importante del vínculo con la familia refiere a la proximidad en el relacionamiento que se da con los equipos técnicos. Se espera que los equipos establezcan una intervención cercana a las familias acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita, orientado a fortalecer sus capacidades y autonomía.

Por otro lado, un elemento clave es el territorio en el cual se encuentra inmersa la familia concebida como un actor que articula con el contexto en el que se encuentran, buscando identificar factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias.

Vinculado a lo anterior otro elemento importante del programa refiere a la inter-institucionalidad esperando la acción articulada de las políticas públicas abordando las problemáticas de forma multidimensional buscando potenciar las acciones del Estado así como generar sinergias en el territorio. Desde el diseño del programa se prevé la derivación y vinculación con otros programas sociales. Los programas con los que se espera exista vinculación son: todos los programas del MIDES, INAU, ASSE, ANEP, BPS.

2. Antecedentes de evaluación

Desde los inicios del programa la División de Evaluación (DINEM) junto con la Unidad de Gestión del mismo han trabajado de forma coordinada en el diseño de diferentes instrumentos para el seguimiento y evaluación del programa.

Se enfatiza la necesidad de dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas desde el programa, de los resultados y el cumplimiento de los objetivos planteados en los comienzos así como cambios percibidos en la situación de las familias intervenidas.

Es dado lo anterior que se diseñan una serie de instrumentos de evaluación y seguimiento entre los que se encuentran:

- **Formulario de derivación al programa (Nodo):** A completarse por referentes de instituciones, referentes de territorio que conocen a los núcleos familiares y consideran prioritaria su inclusión en el programa. En este formulario se releva información resumida que refieren a la situación del hogar y sus integrantes.
- **Formulario de diagnóstico inicial:** A completarse en el primer mes y medio de trabajo con la familia. Se realiza un diagnóstico de la situación familiar, incorporando la visión que la familia tiene sobre su situación, la del técnico que interviene y la información de la red de protección a nivel local. Algunas de las dimensiones que se relevan en este formulario son: organización familiar, condiciones de vida de la familia, identificación de necesidades, mapeo de redes.
- **Formularios de seguimiento:** Se llenan de forma trimestral y registran el cumplimiento de las condiciones básicas así como se identifican facilitadores y obstáculos para el cumplimiento de las metas.
- **Formulario de cierre del proceso:** En el octavo mes de intervención se aplica un formulario para analizar la pertinencia de continuar o no el trabajo del equipo con la familia.

Finalmente, además de los instrumentos de evaluación y seguimiento antes descritos, el programa incorpora otro instrumento como son los informes de gestión. Estos informes recogen información de tipo cualitativa que da cuenta

del trabajo del ETAF en relación al desarrollo general de los Planes de trabajo, las articulaciones institucionales y otros aspectos del trabajo del equipo.

Convenio con Departamento de Trabajo Social

En el año 2012 se establece un convenio con el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM/MIDES). Este proyecto buscó analizar los supuestos teóricos y metodológicos que estaban en la base de algunos programas implementados por el MIDES⁴. El objetivo general fue analizar los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de los programas sociales.

En ese marco, se analizó al programa Cercanías tomando como base una estrategia cualitativa donde se realizaron veintinueve entrevistas en profundidad a autoridades y actores relacionados con el programa.

Entre las principales conclusiones de dicho informe, se señala la valoración como novedad que introduce el programa Cercanías a la matriz de programas, en la medida que ya no hay una aproximación únicamente individual sino de familia (núcleo de convivencia extendido) y que la misma supone un abordaje de proximidad (“cuerpo a cuerpo”). Esto, se entiende, es algo necesario y que se venía demandando desde tiempo desde los operadores de campo.

Por otro lado, se valora como fortaleza del programa que el abordaje propuesto rescate y se asiente en la inter-institucionalidad y en las redes ya existentes a nivel local. Esto, que es una fortaleza a nivel de diseño, se observa como una de las principales debilidades en la operativa e implementación del programa en la medida

En ese sentido, se manifiesta un fuerte hiato entre la valoración del diseño del programa -muy positiva y del cual se entiende responde a una serie de demandas y consideraciones que desde hace ya tiempo se viene realizando a nivel de operadores territoriales- y la implementación del programa, la cual es valorada de manera escéptica, especialmente a nivel local. Las principales debilidades señaladas por los actores entrevistados se dan a nivel de: 1) prestaciones, servicios y recursos; 2) comunicación y difusión; 3) “destiempo”

⁴ Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, Estrategia Integral e Interinstitucional de Trabajo con Familias en Situación de Vulnerabilidad, Uruguay Integra y Uruguay Trabaja.

entre la contratación y asignación de casos, así como en la definición del sistema de información; 4) desborde y sobre-exigencia de los equipos en términos de cupos-familias a atender por cada ETAF, extensión territorial que corresponde a cada ETAF, asociado a una baja carga horaria en la contratación de los técnicos.

3. Metodología de evaluación

A partir de los resultados que surgen del Informe realizado en convenio con el DTS se consideró pertinente el profundizar en algunos aspectos relevantes referidos a la implementación del programa. Dado los objetivos anteriores, es que se decide en primer lugar una fase exploratoria, que permita estar al tanto de los logros y obstáculos que se están dando en la implementación del programa, para poder tomar decisiones dentro de los tiempos esperados. Paralelamente, se toma la presente fase exploratoria como parte inicial de un proceso de evaluación que en los próximos meses profundizará en varios aspectos, con la combinación de estrategias cualitativas y cuantitativas.

Además del informe del DTS, se tomaron como referencia previa Informes de gestión llenados por los Equipos Técnicos⁵.

Otra de las herramientas exploratorias utilizadas fueron entrevistas a las supervisoras del programa que tienen a su cargo el monitoreo y acompañamiento del trabajo de los ETAF que le han sido asignados, orientando técnicamente las acciones que les corresponde a éstos llevar adelante. A partir de la etapa exploratoria es que se define realizar algunos estudios de caso, analizando en profundidad la implementación del programa en algunos territorios específicos. Para ello se hizo una selección teórica de los casos a partir de determinados criterios. Se seleccionaron cuatro casos buscando la mayor heterogeneidad posible, de acuerdo a los siguientes criterios:

- Ubicación del ETAF⁶.
- Valoración de la Unidad de Gestión sobre el funcionamiento general del equipo

⁵ Además de los formularios asociados al diagnóstico y seguimiento del proceso con las familias, se elabora un informe de gestión cualitativo que da cuenta del trabajo del ETAF en cada semestre en relación al desarrollo general de los Planes de trabajo, las articulaciones institucionales y otros aspectos del trabajo del equipo. Algunas de las dimensiones relevadas en los informes de gestión refieren al: funcionamiento del equipo y organización del trabajo, información respecto a las familias asignadas, articulación territorial y acceso a prestaciones, trabajo con la unidad de gestión, vínculos con la supervisión, logros percibidos, etc.

⁶ Teniendo en cuenta la necesidad de contar con información rápida y que se trata de una fase exploratoria, fueron seleccionados casos del área metropolitana y Montevideo.

- Recepción del territorio al Equipo Técnico
- Articulación inter-institucional

Selección de las instituciones a entrevistar

Posteriormente, tras la realización de las entrevistas a los referentes de los Equipos Técnicos se realizan entrevistas a los actores de diferentes instituciones con el objetivo principal de acceder a la visión que las mismas tienen sobre el desarrollo del programa, así como las articulaciones establecidas entre estos actores y los Equipos Técnicos de Cercanías.

Para la selección de las instituciones se priorizaron aquellas con las que se ha tenido mayor contacto, información que surge tanto de los informes de gestión como de las entrevistas realizadas tanto a los supervisores y Equipos técnicos. Cabe destacar que un actor fundamental son los SOCAT, que se espera que sean articuladores por excelencia de los equipos con las redes, espacios de articulación territoriales.

Dimensiones relevadas en entrevistas a supervisoras:

- Descripción de las tareas desempeñadas desde su rol así como descripción del vínculo establecido con los técnicos
- Evaluación de los logros y obstáculos obtenidos por el programa hasta el momento
- Valoración de la llegada al territorio por parte del equipo
- Relacionamiento con las familias con las que se trabaja
- Evaluación de las articulaciones interinstitucionales establecidas
- Aspectos a modificar para optimizar los resultados obtenidos

Dimensiones equipos técnicos/actores institucionales

- Percepciones y funcionamiento de los procesos de derivación de las familias.
- Llegada del programa al territorio y recepción de las instituciones a la propuestas.
- Primeros contactos y experiencia de trabajo con las familias.
- Proceso de articulación a nivel territorial.
- Articulación interinstitucional.

- Logros y obstáculos en el otorgamiento/materialización de prestaciones.
- Valoración de los tiempos de los programas y su concordancia con los procesos de las familias.
- Sugerencias para optimizar los logros del programa.

Descripción trabajo de campo

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de marzo y abril de 2013,
Fueron consultados:

Supervisoras: 4

Equipos técnicos⁷: 4 (entrevistas colectivas)

Actores institucionales⁸: 5

⁷ Cada equipo fue entrevistado grupalmente.

⁸ Se entrevistó a referentes de Socat, una Policlínica y un CCCZ.

4. Resultados de evaluación

4.1. Percepciones de los actores sobre la propuesta del programa

Una dimensión sobre la que se trabajó refiere a la opinión que tienen los actores consultados sobre el diseño del programa, en cuanto a la población a la que se dirige, la forma en que se espera que se implemente así como otras dimensiones vinculadas al diseño del mismo.

En primer lugar, puede afirmarse que en términos generales existe una valoración positiva del programa Cercanías por parte de los diferentes actores consultados. Se destaca como elemento innovador el cambio de paradigma que orienta al programa, en cuanto al considerar como actor de su intervención a la familia como un todo, de forma integral en oposición a considerar a sus integrantes de forma individual como se hace en otras intervenciones (sea enfocándose en el niño, la mujer, el jefe de familia, etc.).

Por otro lado, los equipos técnicos destacan el tipo de metodología de trabajo que promueve el programa, donde se apunta a establecer vínculos de proximidad con las familias, lo cual permite generar “confianza”. Este aspecto es valorado como uno de los diferenciales del programa con respecto a otras intervenciones dado la alta frecuencia de contacto con las familias así como el cambio en cuanto al lugar físico donde se desarrolla la intervención, el hogar de los protagonistas del programa. Lo anterior supone un cambio en cuanto poder acceder al espacio donde se desarrolla la dinámica familiar, pudiendo tener una visión más holística sobre cómo se desarrolla la vida de la familia más allá de lo discursivo.

“El hecho de estar vinculándose de una manera regular, sostenida, de que se plantee el establecimiento del vínculo como parte del objetivo del programa, yo creo que es un avance realmente fabuloso que estamos logrando desde el ángulo de las políticas sociales en el territorio (...) Porque cualquiera de los otros programa es focalizado... Cada uno de los programas tiende a focalizar en un aspecto de lo que es la problemática del núcleo familiar, este tiene la

finalidad y tiene que fortalecer ese objetivo, de tener una mirada integral y ver el conjunto y trabajar no sólo entendiendo el familiograma, el componente y la historia de la familia digamos para entender muchas veces situaciones, sino que tiene a construir un vínculo donde logre algo que es muy difícil muchas veces con familias más vulneradas". (Referente de SOCAT)

Otro aspecto destacado como positivo en relación a la orientación del programa refiere a qué se espera de la familia con la que se trabaja, en cuanto a la participación activa de la misma. Desde Cercanías se buscan promover procesos, que las familias logren generar su propias demandas, evalúen desde su perspectiva (trabajando en conjunto con los técnicos) qué elementos consideran necesarios para mejorar sus condiciones de vida junto con los procesos necesarios para alcanzar estos resultados. Se busca promover la autonomía de las familias, generar procesos en conjunto con las mismas. Como señala un referente del SOCAT entrevistado:

"Es una relación de confianza para diferenciar de otra relación que es una relación de alguna manera de usufructo de servicio. Me viene a pedir el trámite para una cédula yo se lo doy (...) Ahí se plantó una semilla hacia dónde tiene que apuntar la intervención social y ser equitativa, trabajar la equidad, el respeto profundo por el ciudadano, por el otro. Es ir con valores, una intervención con valores, no una intervención administrativa o burocratizada a nivel de recursos".

Finalmente, otro elemento valorado a nivel del diseño del programa se relaciona con el trabajo a nivel interinstitucional y en conjunto con las redes existentes a nivel territorial. Este aspecto es muy valorado aunque como será analizado en siguientes apartados no logra concretarse de forma eficiente por diversos motivos.

Pese a lo anteriormente señalado, algunos integrantes de equipos técnicos señalan que en ocasiones no se condicen los objetivos del programa con la situaciones que se dan en la práctica. En tal sentido, señalan que los plazos que se pensaron desde el diseño son en base al supuesto de que los engranajes institucionales están aceitados, cuando en su opinión eso no se da en los hechos. Algunos actores mencionan una suerte de desajuste temporal entre largada de la estrategia y los acuerdos institucionales. En relación a ello, se señalan dificultades para dar respuesta a determinadas prestaciones y

servicios.

Otro de los aspectos sobre el programa que los entrevistados cuestionan en cuanto a su diseño refiere a la cantidad de familias con las que trabaja cada ETAF. Los equipos plantean que dados los tiempos y recursos disponibles, la cantidad de familias resulta “excesiva” dada la complejidad de las problemáticas en las que se encuentran. Los entrevistados señalan que la cantidad de familias por equipo va en contra de los objetivos de proximidad y cercanía que se proponen desde el programa.

Por otro lado, también se plantea la necesidad de rever la extensión del programa (nueve meses⁹) en el entendido de que no son suficientes para lograr que se concreten los procesos de trabajo. A su vez, los tiempos para alcanzar determinados logros pueden variar de una familia a la otra dependiendo de la realidad en la que se encuentren.

Otro aspecto asociado a la gestión refiere al tener que dedicar una mayor carga a la prevista en gestiones relacionadas con el acceso a prestaciones y/o servicios. Desde el diseño del programa se asumía que las familias que trabajan con ETAF iban a ser prioritarias para acceder a determinadas prestaciones. Un ejemplo señalado por varios entrevistados es el de acceder a consultas médicas, trámites judiciales con mayor agilidad a la que se da habitualmente, lo cual no se efectiviza con claridad.

4.2. Metodología del programa/ Valoración de los tiempos del programa y su concordancia con los procesos de las familias

En relación a la forma de trabajo que adoptan en relación a las familias, los equipos describen el trabajo en un formato de visitas semanales, casi siempre en los propios hogares (son pocos los casos en que los encuentros se dan en espacios brindados por los equipos). A su vez, los equipos trabajan en duplas, conformadas generalmente por integrantes de diferentes disciplinas, valorando esta metodología de trabajo ya que consideran que aporta en cuanto a que les:

⁹ La intervención puede extenderse a 18 meses en caso de que se considere necesario para poder cerrar los procesos con las familias. De las entrevistas realizadas en ningún momento se menciona el plazo de 18 meses.

“ha posibilitado agudizar la escucha y re-significar las miradas, así como un complemento necesario ante las diversas situaciones que el equipo enfrenta”.
(Equipo 1)

En cuanto a la forma en que se aborda el trabajo con las familias, depende de las características que presenta cada núcleo familiar. Si bien existen lineamientos generales en cuanto a cómo abordar a las familias y promover determinados procesos, los entrevistados señalan que la intervención de los equipos se amolda a cada familia. Las prestaciones y procesos a generar dependen de las problemáticas, así de como los activos de cada familia, es lo que algunos denominan un *“traje a medida”* para cada familia, en cuanto a qué procesos generar y qué prestaciones es necesario gestionar de acuerdo a cada problemática. Un aspecto común a todas las intervenciones es que se apuesta a que las familias asuman un rol de protagonismo, trabajando a partir de sus potencialidades y activos. Como señala una de las supervisoras del programa:

“Nosotros tenemos algunos lineamientos pero después la orientación es hacer un traje a medida para cada familiar y para cada familia se diseña una estrategia de intervención. Los lineamientos generales del programa, es que hay que hacer foco en algunos temas que transversalizan como tiene que ver parentales, violencia, trabajo, consumo de sustancias, conflicto con la ley, salud, salud mental y vivienda. Y esos son como los grandes lineamientos donde hay que hacer foco, y lograr objetivos, concretar esos objetivos con las familias digamos que es como el esqueleto. A partir de eso, hay que ver para cada familia, de qué manera llegamos a esos objetivos”.

En cuanto a las debilidades que se señalan referidos a la implementación se encuentran: carencias en cuanto a servicios, prestaciones (cuyos motivos serán analizados más adelante), problemas de comunicación y difusión de la estrategia y atrasos, destiempos entre la contratación de los equipos y la selección de los casos, etc.

Como se dijo, un aspecto cuestionado del programa refiere a lo que se experimenta como desborde y la sobre-exigencia de los equipos en términos de la cantidad de familias a ser atendida por cada ETAF. Además se plantea que en general trabajan en territorios muy amplios, lo que dado además la

escasa carga horaria por cada familia dificulta el trabajo y la obtención de logros con las familias. Como señala uno de los equipos técnicos consultados:

“Sobre todo en esto de la propuesta de llegar a 40 familias, sin duda, ahí hay un diseño de programa que no se corresponde en relación a la cercanía que hay que tener, a las familias y a las posibilidades de emplear ciertas metodologías a partir de esa cercanía”. (Equipo 4)

Finalmente, se explicita una preocupación por la sostenibilidad de los resultados a largo plazo además de preguntarse si la duración del programa resulta suficiente. Parecería que los nueve meses de intervención resultan escasos dado las problemáticas que presentan las familias con las que se trabaja, la complejidad de las realidades que implicaría un mayor tiempo de trabajo con las mismas.

“Hay cosas que están muy arraigadas en las familias, es como difícil trabajar desde ese lugar y los tiempos que implican que vivió de repente generaciones de una forma, y por más que ellos vean que hay cosas que está bueno transformar para poder estar mejor es muy difícil. En este tiempo y con los recursos que tenemos tramitar una cédula, una asignación lo que sea capaz que se puede hacer, pero no queremos eso solamente, no. Y todo esto otro que implica otros tiempos, que no son nueve meses, que no son dieciocho meses, y menos con los tiempos institucionales y los recursos que nos da la estrategia también en realidad... Si no ¿cuál sería la solución?, bajar la estrategia y retomar otra, porque con los tiempos que tenemos no se puede.” (Equipo 2)

4.3. Percepciones y funcionamiento del proceso de derivación de las familias

Los procesos de derivación de las familias hacia el programa se dieron a través de dos mecanismos: por derivaciones de los nodos a nivel del territorio o a partir de los listados de DINEM. La primera modalidad consiste en que algunas familias son derivadas de nodos interinstitucionales del territorio, sean técnicos, de policlínicas, de centros educativos o instituciones. En esos casos se trata de familias que previamente eran conocidas por técnicos de alguna/as de las organización/es de la localidad sea en su conjunto o al menos se había

trabajado con alguno de sus integrantes (sea el joven, el niño, etc.).

El otro mecanismo de derivación proviene de las listas elaboradas por la DINEM, donde se cuenta con información de las familias que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad socio-económica¹⁰. A partir de este mecanismo es que se logra acceder a familias que hasta el momento no habían sido intervenidas por actores o instituciones de la zona.

Los Equipos Técnicos destacan que los dos mecanismos presentan ventajas y desventajas en cuanto al primer contacto y qué características tiene el vínculo posterior que se establece con las familias.

En el caso de las familias a las que se accede a partir de la derivación de los nodos tiene como ventaja principal que se cuenta con un mayor nivel de información previa sobre las familias y generalmente el primer contacto con el hogar se realiza a través de algún referente institucional conocido por las familias. Los entrevistados señalan que las intervenciones previas pueden ser facilitadores para el primer contacto con las familias pero también pueden ser obstáculos cuando existe un prejuicio, o rótulos respecto a las familias por experiencias previas de trabajo que fueron negativas.

Respecto a las familias que son derivadas de los listados DINEM, si bien desde la perspectiva de los técnicos esta información ha mostrado ser consistente en términos de indicar correctamente el nivel de “vulnerabilidad social” de las familias, los Equipos técnicos consideran que el contacto inicial con esos hogares es más dificultoso al requerir un trabajo mayor de pesquisa sobre la familia y de planificación en cómo llevar adelante el acercamiento dado que varias veces se trata de casos que no habían tenido contacto previo con técnicos de programas sociales-.

“las familias que nos llegaron de DINEM, del listado, hay algunas que están en zonas que en realidad no son muy detectadas por las instituciones, entonces no hay nadie que conozca esas familias, y nos dimos cuenta de que había un predio bastante grande del mapa, a donde nunca habíamos llegado, porque en realidad no ha habido derivaciones de esa zona, tampoco hay mucha

¹⁰ La pobreza extrema se mide a partir del Índice de Carencias Críticas (ICC), relevado por equipos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – DINEM-MIDES, con la aplicación de un formulario en visitas a hogares (esta información facilita el acceso a AFAM y Tarjeta Uruguay Social - TUS). Se prioriza la atención de familias destinatarias de TUS doble.

institución que trabaje ahí". (Equipo 3)

En algunos casos –minoritariamente- se logra llegar a través de instituciones de la zona -escuelas, policlínicas, SOCAT- que conocían a las familias. Pese a las dificultades mencionadas, los listados DINEM presentan una importante potencialidad en términos de focalización de la política, ya que se llega a familias que están en peor situación de vulnerabilidad social y no habían sido “detectadas” por otros programas sociales.

Vinculado a lo anterior uno de los supervisores da cuenta de las resistencias que en algunos casos se dieron por parte de los Equipos técnicos respecto a contactar a las familias derivadas de las listas de DINEM.

4.4. Características de las familias. Demandas y problemáticas

El diseño del programa apunta a llegar a aquellas familias que se encuentran en mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica y con riesgo de daño en dimensiones centrales desde una perspectiva de derechos. Se trata de familias que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad social y presentan riesgos en diversas dimensiones, como ser: vivienda, falta de empleo estable, condiciones de salud, presencia de situaciones de violencia, trabajo infantil, desvinculación del sistema educativo, etc.

Como fue señalado anteriormente, todos los actores entrevistados señalan la buena focalización del programa en cuanto a que trabajan con familias que se encuentran en condiciones muy críticas. En cuanto a algunas de las características de esos hogares, se trata de familias numerosas, con una importante presencia de niños y adolescentes. Asimismo, se detectan problemáticas de diverso tipo en dimensiones, a saber, de vivienda; salud; trabajo; adicciones; violencia; pobreza estructural, entre las principales.

Relacionado a lo anterior es que los equipos señalan que existen necesidades, riesgos evidentes visualizados por las familias pero también existen demandas a construir, problemáticas que no son percibidas como tales por las mismas y que conllevan a un proceso de construcción en conjunto entre los equipos y las familias. Los equipos describen que se intenta generar un proceso de trabajo donde las familias puedan reconstruir su propia historia y proyectarse en el

futuro.

En cuanto a los riesgos percibidos, un problema identificado en la amplia mayoría de las familias, es la presencia de problemas habitacionales graves, falta de oportunidades laborales o trabajos caracterizados por la informalidad, donde, la mayor parte de los ingresos económicos provienen principalmente de prestaciones sociales. A su vez, muchas de las familias presentan distintas problemáticas de salud, desnutrición en algunos casos, falta de controles, problemas de salud mental y discapacidades.

En general los adultos referentes cuentan con escasas trayectorias en educación formal y en muchos casos escasa priorización de la educación en niños.

Los equipos también marcan que se observan dificultades en los vínculos intrafamiliares, redes familiares y vínculos muy frágiles.

Por otra parte, hay familias donde se observan distintos tipos de violencia, así como también casos de consumos de sustancias o vinculación a redes delictivas.

En base al conocimiento de esas situaciones, algunos técnicos señalan que la propuesta del programa pone luz a “*intervenciones fallidas*”, “*Intervención fragmentada del Estado*” y desajustes entre lógicas institucionales.

Los equipos hacen una distinción entre las familias derivadas del nodo y aquellas que provienen de los listados DINEM. Se señala que las primeras suelen estar “*sobre-intervenidas*”, generando por un lado una suerte de “*acostumbramiento al asistencialismo*”, pero también cierto “*rechazo*” al sistema de políticas sociales que no lograron modificar sustancialmente su situación.

Pese a esas situaciones, los equipos destacan la apertura de la mayoría de las familias a aceptar la intervención, ya que valoran el vínculo y el espacio de escucha que la estrategia les proporciona.

4.5. Articulación interinstitucional.

Uno de los objetivos del programa refiere a la articulación entre instituciones, en el entendido que el fortalecimiento de las redes existentes –particularmente

las territoriales- permitiría una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios. A partir de las entrevistas realizadas, al igual que en el Informe de Trabajo social, esta dimensión es señalada como central en cuanto a la implementación del programa y los potenciales logros que pueden obtenerse. El programa supone desde su diseño la acción articulada con algunos organismos como ser: MVOTMA, ASSE, ANEP, INAU, MIDES, BPS y MTSS. Estos actores son socios del programa. Pero además de establecer contacto con ellos, los equipos se contactan con una amplia variedad de instituciones (tanto de carácter público como privado), dependiendo de las necesidades de cada familia y las redes existentes en el territorio.

En cuanto a la valoración que los entrevistados realizan de la articulación interinstitucional y del trabajo con otras instituciones, es diversa aunque en su amplia mayoría coinciden que el proceso de articulación con otras instituciones así como el proceso para brindar prestaciones debe agilizarse y superarse los obstáculos con los que se han encontrado.

Para algunos equipos, la articulación con actores de la zona es facilitada por el conocimiento previo que pueda tener la OSC y/o los integrantes de los Equipos técnicos acerca de lo territorial y sus actores. La trayectoria previa de la OSC en el territorio es concebida como un facilitador para generar canales de coordinación y comunicación con instituciones y técnicos locales.

No obstante, lo más evidente es la preocupación de los equipos por la falta de efectivización de algunos acuerdos existen a nivel macro, que se traducen en la falta de respuesta concreta hacia las demandas de las familias. Este aspecto guarda estrecha relación con lo mencionado anteriormente, donde los equipos señalan que cuando se realizó la largada de la estrategia se hizo sin tener presente si los acuerdos institucionales estaban en condiciones de operar de la manera deseada. Los equipos se encontraron ante situaciones donde funcionarios de las instituciones desconocían al programa, no había existido una instancia formal de presentación de Cercanías y sus objetivos. La siguiente cita da cuenta de dicha situación:

“Muchas veces vamos a obtener información o a proponer algún tipo de cooperación en instituciones que no tienen la menor idea de qué cosa es el programa Cercanías, ni mucho menos qué se trata de un programa prioritario del Estado digamos. Lo cual, a menudo, nos genera dificultades o trancazos

digamos. En otros casos, muy por el contrario hemos obtenido muy buena cooperación. Pero en muchos casos se nos vuelve dificultoso por ese lado, todavía. Esa situación ha ido mejorando paulatinamente, hay un conocimiento cada vez mayor, pero en muchos lugares todavía no saben del programa Cercanía". (Equipo 1)

"Quizás hubo muchas cosas que se hicieron como a destiempo, o sea, se largó la estrategia donde todavía no estaba planteada esto de la integración de ASSE, el Ministerio de Vivienda... Entonces salimos nosotros a la calle cuando todavía esto no estaba armado, no teníamos las familias y había que tenerlos rápidamente, muchas cosas como a destiempo". (Equipo 2)

Otro elemento señalado por los equipos consultados como un obstáculo es que no perciben que el programa ni las familias sean tomadas como prioritarias al momento de acceder a un servicio o una prestación, como se había planteado desde el diseño de la estrategia. Lo anterior implica que los técnicos de los equipos tengan que acceder a los servicios como lo haría cualquier usuario, con las limitaciones burocráticas o en cuanto a cupos a las que cualquier ciudadano se enfrentaría. La realidad anterior conlleva a que el tiempo destinado a estas gestiones, trámites sea mayor al que los equipos en un inicio consideraban destinar a este tipo de tareas, lo que reduce el tiempo de acompañamiento a las familias.

"Nos presentamos con la familia cuando vamos a pedir hora o un número o lo que fuera, decir que somos parte de una estrategia, les explicamos, y ahí se genera todo un clima entre el trabajador y nosotros, y ahí nos van a responder como cualquier otro usuario pero se nos trata diferente y se nos explica, y a partir de ahí es que empezamos la estrategia, con la familia te tenés que venir tal día, tal otro, y buscando recursos, en realidad funciona como para cualquier otro usuario, no hay grandes cambios". (Equipo 2)

Siguiendo con la valoración del proceso de articulación, algunos equipos mencionan como paradoja que las inercias positivas suelen darse mayormente con instituciones/organizaciones que no están en los acuerdos macro del programa –por ejemplo, Clubes de Niños, Plan Juntos y Centros Comunales Zonales-, mientras que aquellas que están incluidas explícitamente en el

diseño del programa, son en ocasiones, con las que más dificultades se presentan los intentos de articulación.

“Yo creo que quizás por la lejanía es el Poder Judicial. Pero después con el INAU también, por el campo de trabajo, que nos cruzamos tanto... hay algunas dificultades y el otro que ha demostrado grandes dificultades ha sido ASSE y bueno ANEP. O sea, en realidad, las instituciones que están bajo la órbita estatal y que tienen esa cultura institucional que está alejada al resto. Porque después cuando vos trabajás con instituciones que en realidad son gestionadas por la sociedad civil, como que en realidad es mucho más fácil ponerte de acuerdo. Club de Niños, los CAIF, SOCAT...”. (Equipo 1)

“Depende de instituciones grandes, cuando estamos en el comité, ANEP decía que mandó una circular diciendo que los maestros no tenían tiempo para hablar con los equipos. Se les prohibía hablar a los maestros. Hay instituciones que te dejan, y hay otras que te dicen no. Alguien que está en la estrategia que nosotros necesitamos, no está”. (Equipo 3)

La institución con la que más coordinan los equipos es con los SOCAT (algo que está previsto en la estrategia del programa, donde los SOCAT tienen un papel importante para el desarrollo de la implementación), ya que son actores ampliamente extendidos en el territorio y son a su vez una de las principales instituciones derivantes de familias para ETAF. Los primeros encuentros con los SOCAT son fundamentales para los equipos de ETAF porque son puerta de entrada a las familias, así como también aliados estratégicos a la hora de coordinar con el resto de los actores e instituciones que se encuentran trabajando en el territorio. Todos los equipos ETAF reportan en los informes de gestión haber realizado coordinaciones con los distintos SOCAT de forma satisfactoria y este vínculo les ha abierto puertas en cuanto a acceder a determinadas instituciones de las redes locales.

Sin embargo, un aspecto destacado por algunos referentes de SOCAT entrevistados, respecto a este vínculo, refiere a la etapa posterior al proceso en el que derivan las familias potenciales a intervenir. Los entrevistados señalan que a posteriori de la derivación no se tiene información sobre el trabajo que se establece con ellas, se pierde el contacto y en caso de que no

se trabaje finalmente con las familias no tienen información respecto a que sucederá con ellas –conocen que existen cupos en el programa pero se preguntan si las mismas no serán tratadas-. En ese sentido, destacan la importancia de mantenerse al tanto sobre el progreso de las familias y mantener el contacto que se genera en las primeras etapas del programa.

Tipos de dificultades para la articulación interinstitucional

De acuerdo a los hallazgos que se desprenden de las entrevistas a los diferentes actores, pueden señalarse tres tipos de dificultades para la articulación inter-institucional.

1- Problemas referidos referida a cuestiones que escapan a la articulación específica con la institución (sistémica), como puede ser el caso de falta de cupos en centros educativos o inexistencia de técnicos que atiendan problemáticas de salud mental, uso problemático de sustancias y violencia doméstica en el territorio. Son limitaciones que van más allá de la voluntad de los actores, son carencias en términos de oferta de servicios o prestaciones que ameritan pensar a un nivel macro sobre la disponibilidad de recursos a nivel del territorio. En el caso del interior por ejemplo, las supervisoras mencionan a salud mental como una de las problemáticas predominantes y que no existen servicios para dar respuesta. Otro ejemplo claro, se da en el caso de falta de cupos en centros educativos, como son los CAIF: *“si no tiene más cupos, por ejemplo lo que te decía de CAIF, o si la escuela no tiene más cupos no tiene más cupos, no se puede inventar por más de que tengamos prioridad, en CAIF pasa mucho eso... No es un tema nuestro ni la persona que te está atendiendo, es el sistema”*. (Equipo 2)

2- En segundo lugar, los limitantes más mencionados se asocian a la dimensión propiamente institucional, en el sentido que en ocasiones las inercias institucionales (“lógicas burocráticas internas”) no se condicen con la lógica de intervención del programa ni con sus tiempos. Se ponen como ejemplo al Poder Judicial, MVOTMA y centros de salud, principalmente.

“Termino poniendo el ejemplo. Nos pasó con una familia que es derivada. Nosotros hacemos todo este proceso de reconstruir un poco la historia de la

familia, cuál fue su transcurrir por las instituciones, todo lo previo, cuando llegamos a la familia, al otro día hay una intervención judicial los chiquilines terminan siendo todos internados en INAU. O sea, perciben un objetivo completamente distinto al nuestro". (Equipo 1)

Por otro lado, la vivienda es una de las principales demandas y necesidades detectadas, pero los equipos señalan que es con el MVOTMA donde se encuentran mayores dificultades, ya que además de la lentitud de las intervenciones, las soluciones propuestas no parecen ser las más adecuadas para las familias con las que se trabaja. Como señala uno de los referentes institucionales entrevistados:

"Vivienda tiene dos respuestas, una es mitigación y la otra es subsidio por alquiler. El tema es que ahora en este momento, subsidio por alquiler está trancado, porque empezaron a darse cuenta y evaluar que las familias no tienen las condiciones por más que salga un subsidio de alquiler, para poder pagar todo lo que conlleva una vivienda, agua, luz y la canasta. Entonces en este momento, nosotros hablamos con Vivienda la semana pasada, y lo que nos dijeron fue que están evaluando para ver si puede haber algún otro tipo de beneficio, porque ése no está funcionando". (Equipo 3)

3- En tercer lugar se señala el factor "personal", que se da en los casos en que existen los acuerdos macro o la posibilidad de resolución de demandas del programa, pero que la *"falta de voluntad"* de las personas los obstaculizan, se ponen algunos ejemplos de centros educativos.

"Claro, no está exento de dificultades, pero son más dificultades humanas. Aún en esos casos a menudo hay contradicciones muy fuertes. Te encontrás con, por ejemplo, salud mental, que es ASSE y que suceden estas cosas que contábamos hoy. Pero también te encontrás una posición muy comprometida que nos facilita la obtención de los carné de asistencia o de los carné de salud y también es ASSE". (Equipo 1)

Por último, los relatos dejan entrever que la articulación interinstitucional es un proceso en construcción donde más allá de los obstáculos antes citados se han registrado avances. La propuesta del programa no cuenta con antecedentes en

el país y apunta a remover inercias burocráticas que llevan décadas funcionando de la misma manera. Desde los equipos se perciben avances en cuanto al trabajo articulado entre las instituciones aunque aún quedan muchos aspectos en las que seguir avanzando:

“Pero bueno, es un proceso. Y también es un proceso para nosotros, porque es como trabajar sin antecedentes previos en un programa parecido, por el formato. Entonces hay un aprendizaje también de los dos lados, de la familia y de nosotros, de cómo ir construyendo un proceso distinto, esto de llegar un equipo que trae cosas y yo familia espero que me las den, me solucionan algunos problemas, pero acá hay que trascender eso, y trascenderlo es todo una construcción, ¿no? Es un aprendizaje por eso, mutuo”. (Equipo 4)

4.6. Materialidad en el otorgamiento de prestaciones

El otorgamiento de las prestaciones y servicios guarda estrecha relación con lo mencionado en el capítulo anterior, donde se deja entrever la existencia de obstáculos en términos de la *“materialidad”* del programa, lo cual implica dificultades de respuesta por parte de los equipos a muchas de las demandas de las familias. Esta situación ya fue mencionada en el Informe de Trabajo Social, y ahora la ratifican los equipos entrevistados. Asimismo, algunos actores locales se encuentran con dificultades similares a las que enfrentan los equipos de Cercanías. Como señala uno de los entrevistados de SOCAT:

“Desde el primer momento se vio como dificultad y sigue siendo dificultad, y si no hay una buena coordinación interinstitucional y sectorial a niveles de donde se toman las decisiones, acá en territorio seguimos siendo equipos que trabajamos con gente que intentamos hacer un montón de cosas pero que tenemos límite a nivel de lo que podemos hacer porque hay un límite en lo que tiene que ver con vivienda, un límite en lo que tienen que ver con ANEP, hay un límite CAIF, no hay cupos en la zona, primera infancia es una gran dificultad... entonces hay cosas que siguen siendo las mismas, al ETAF le pasa lo que nos pasa a nosotros, que es, esta mamá está todo bien pero no tiene cupo en el CAIF... Entonces el ETAF puede tener un poco más de prioridad, viene el ETAF y ta, pero tampoco es así, se le está sacando un lugar a otra familia

también, ¿no? Entonces es porque no hay cupos, no hay recursos en la zona, no hay recursos en relación a vivienda, no hay alternativas para la gente, entonces el límite sigue estando, tanto para el ETAF como para nosotros". (Referente institucional de SOCAT)

Asociado a la realidad anterior, varios equipos coinciden en la necesidad de concretar un paquete de prestaciones básico que el programa tenga a disposición para dar respuestas a las demandas/problemáticas que sean necesarias atender en cada familia. Dado que estos obstáculos son tomados como dificultades "externas", que no dependen directamente del trabajo del equipo, se desprende de los relatos de los técnicos cierta frustración dado que su capacidad de modificar esta realidad es limitada o casi nula. Como señala uno de los técnicos entrevistados:

"Hay un primer nivel de impacto sobre nosotros, del trabajo que hacemos, que tiene que ver con el contacto directo con la realidad de las familias. Que lo pone esto en tela de juicio, incluso los propios parámetros de vida. Eso en primer nivel de movilización es muy fuerte. Otro nivel de movilización, que yo no subestimaría, son las frustraciones que uno se encuentra con la interacción con las instituciones. Mucho que decís yo te voy a contar de otras personas que están en una situación terrible y allá me dicen que no hay número hasta dentro de tres meses. Eso nos genera a nosotros una tensión que a veces es peor que el contacto directo con la situación ¿Se entiende eso? Es decir, tenemos este rol y no lo podemos cumplir, pero de todas maneras tenemos que poner la cara frente a esa familia". (Equipo 1)

4.7. Principales logros del programa

En relación a los logros y/o resultados alcanzados por el programa, surge de las entrevistas que el proceso de acompañamiento a las familias no es algo que genere resultados de manera instantánea, sino que se trata de un proceso que implica determinado tiempo -que al momento de realizar las entrevistas todavía no había transcurrido suficiente-.

Los primeros logros según los equipos refieren a un cambio en las conductas

de las familias en cuanto a lograr una mayor iniciativa, por ejemplo al realizar controles de salud, buscar empleo, etc. Estas actitudes no son menores, dado los procesos que pueden generarse a partir de un cambio de actitudes hacia determinadas dimensiones como ser el área de la salud, del trabajo y los cuidados parentales.

Relacionado a los cambios actitudinales, los equipos mencionan que los principales resultados se asocian a efectivizar trámites básicos como ser el acceso a carné de salud, cédula de Identidad, realización de controles médicos y otras intervenciones puntuales específicas.

Pero como ya ha sido desarrollado en apartados anteriores, hasta el momento de realizar el presente estudio habían existido problemas para materializar determinadas prestaciones como es el tema de vivienda. Frente a las limitaciones en los logros obtenidos es que desde los equipos surge la interrogante de qué pasará cuando el equipo ya no trabaje con las familias, poniendo en duda si las nuevas conductas promovidas por los equipos se mantendrán o se volverá a la situación inicial en las que se encontraban.

En relación a lo anterior, los diferentes relatos dejan entrever cierta “tensión” entre el corto y el largo plazo. En grandes líneas, los logros que se mencionan suelen estar relacionados a aspectos específicos que responden a un corto plazo. Como contracara, los equipos señalan cierto escepticismo en cuanto a resultados profundos a largo plazo, que pone en duda la sostenibilidad de los avances. Sin embargo, los equipos describen dos factores por los que las familias no han logrado mayores avances a partir de estar en el programa: a) factores asociados a la materialidad y b) características propias de las familias. Respecto al primer factor, como ya ha sido desarrollado, los equipos se encuentran con limitaciones para poder brindar o asegurar el acceso a determinadas prestaciones. Dado que hasta el momento no se han efectivizado los equipos cuestionan que en el proceso que dure el programa puedan generarse cambios más duraderos en la realidad de las familias si no logran darse respuestas a las problemáticas profundas que las mismas enfrentan. Como señala uno de los equipos consultados:

“con Salud Pública, con Primaria, con Ministerio de Vivienda, que supuestamente hay acuerdos, pero en los hechos cuando precisamos algún servicio, no hay. En eso sí se nos generan dificultades, a la hora de poder pensar el egreso de alguna familias, no es tanto como en la primera etapa sino algo que se viene dando y no puedes darle respuesta a la familia de algo que realmente necesita y es lo que le va a permitir subir un nivel (...) se tranca en eso de que las que podemos dar el egreso, está trancada porque no hay trabajo y no hay formación en educación, y no hay vivienda. Entonces que ahí no depende de nosotros (...) hay algunas que estarían para egresar si eso estuviera resuelto”. (Equipo 3)

Por otro lado, los equipos señalan que el avance de las familias se relaciona con la compleja realidad de las mismas. Los equipos se preguntan si las familias podrán seguir logrando avances y sostener el proceso a largo plazo más allá de que estén o no los técnicos de Cercanías. El siguiente relato muestra la incertidumbre de uno de los equipos respecto a la sostenibilidad de los cambios en las familias:

“Vemos pequeños avances y ciertos logros pero que de pronto son más a corto plazo pero a largo plazo no sabemos si realmente van a poder sostener esos cambios que se van dando, entonces eso en lo personal me preocupa bastante, porque de pronto vos fortalecés y/o sanás el terreno en algunas cosas por ejemplo en cuanto al relacionamiento con instituciones, pero de repente vos conseguís una entrevista, una consulta y después la persona no va, o sabes que esa familia no va a ir, bárbaro entonces vamos de la mano con la familia, la vamos a buscar, y resulta que cuando tocás la puerta está durmiendo y no se piensa levantar porque ‘mirá como está el día’, entonces te encontrás con ese tipo de cosas que es como muy fuerte entrar en esa cultura o costumbre, que ves que si bien ellos te reciben y está buenísimo que vos estés ahí para fortalecer, por otro lado es difícil que ellos realmente pongan en práctica todo esto que vos estas apoyando”. (Equipo 2)

4.8. Sugerencias/Aspectos para considerar del programa

A continuación se describen una serie de aspectos del programa que emergen del análisis de las entrevistas y que sería oportuno tomar en cuenta para

optimizar los resultados obtenidos:

- Necesidad de priorizar la materialización de determinadas prestaciones. Para los equipos es necesario asegurar la disponibilidad de servicios y prestaciones, para poder dar respuesta a las necesidades presentes en las familias con las que se trabaja, sea mediante la firma de convenios, acuerdos macro entre las instituciones o ampliando la oferta de servicios en el territorio.
- Asociado con lo anterior, en el caso de que los servicios estén disponibles debe asegurarse el acceso prioritario para las familias de Cercanías, sea mediante la creación de cupos en centros educativos, acceso a servicios de salud, etc.
- Los equipos técnicos consideran que la cantidad de familias asignadas dificulta llegar a la relación de cercanía y proximidad que se espera establecer. Se ve la necesidad de reflexionar sobre este aspecto.
- Desde las instituciones territoriales consultadas, se enfatiza en la necesidad de comunicación con los equipos ETAF, dado que luego de las derivaciones nodo, las instituciones no reciben información sobre los procesos de trabajo con las familias. En tal sentido, es oportuno considerar que la comunicación con las instituciones derivantes o que participaron en las primeras etapas de trabajo con las familias se mantenga, dado que la duración del programa (nueve meses) es limitada según la visión de los equipos. Se plantea que sería beneficioso que las instituciones y redes que se encuentran en esos territorios estén al tanto de los progresos, avances de las familias para poder asegurar su inserción social a mediano y largo plazo cuando egresen del programa.
- Se plantea como una inquietud la necesidad de pensar estrategias de salida para asegurar la sostenibilidad de los “cambios” o los logros observados en las familias a través del programa, dado que se tiene la percepción de que al momento de retirarse los equipos, las familias podrían volver a las condiciones iniciales.
- Otro aspecto que los equipos consultados plantean que sería beneficioso para el programa refiere a la posibilidad de contar con un

local físico para poder tratar determinadas situaciones de manera personalizada con las familias. Si bien el trabajo dentro de la vivienda permite acceder a la dinámica familiar, en algunas situaciones se considera necesario contar con un espacio de mayor privacidad donde no estén otros integrantes de la familia como pueden ser situaciones de violencia doméstica.

5. Líneas de análisis para el proceso de evaluación

El presente trabajo permite dejar planteadas una serie de líneas de reflexión a considerar en las próximas etapas de evaluación:

- Considerando los aportes que supusieron las distintas estrategias de evaluación desplegadas en las primeras fases de implementación del programa, cobra relevancia conocer la evolución de los procesos iniciados y en particular constatar continuidades y discontinuidades a partir de los nuevos acuerdos establecidos entre las instituciones involucradas y las redefiniciones que se proponen desde el programa, tomando en cuenta a su vez que habrá transcurrido un período de tiempo mayor, encontrándose al momento de realizar el trabajo de campo con procesos de cierre de las familias que participan del programa desde el comienzo de la implementación.
- Se entiende necesario profundizar en el conocimiento de la implementación del programa y los resultados del mismo en varias dimensiones y a la luz de la perspectiva de una amplia variedad de actores y roles en el programa, esto implica incluir actores que son centrales para comprender los procesos de implementación: los propios ETAF, las familias que participan, y los actores de las instituciones/organizaciones locales.
- En cuanto a los contenidos centrales para la evaluación, se proponen tres ejes de análisis. El trabajo sobre la oferta y la demanda, relacionada a la propuesta metodológica de intervención de los ETAF, constituyen la esencia del programa, por lo que la evaluación procurará comprender la interrelación entre estas dimensiones.

Anexo

Pauta de entrevistas

Pauta de entrevista a supervisoras

Sobre el rol del supervisor

¿Cuáles son las tareas que desarrolla el supervisor? (Descripción del rol)

¿Con qué equipos técnicos trabaja? ¿En qué consiste el relacionamiento con los mismos?

¿Cuáles son las principales diferencias que encuentra entre los equipos técnicos con los que trabaja? ¿A qué atribuye estas diferencias (OSC, formación del equipo técnico, características del territorio, tipos de demandas, perfiles de las familias)

¿Cuáles son las principales semejanzas que encuentra entre los equipos técnicos con los que trabaja?

¿Existe orientación de su parte hacia los equipos técnicos respecto a la forma de trabajo?

Sobre los equipos técnicos con los que trabaja

¿Qué características de los equipos técnicos pautan/definen diferencias a la hora de desarrollar la tarea?

¿Existen diferencias en las estrategias que se implementan de acuerdo al perfil de las familias con las que se trabaja? ¿en qué sentido?

¿Qué facilitadores/obstáculos encontraron en cuanto al trabajo con los Equipos Técnicos?

¿Qué facilitadores/obstáculos encontraron en cuanto al trabajo con las familias?

Relación Equipos técnicos/territorio:

Al momento de comenzar a trabajar en el territorio, ¿fue necesario modificar el diseño de intervención, fue necesario modificar lo planificado frente a la realidad encontrada? Ejemplifique.

¿Como evaluaría la receptividad de la propuesta de Cercanías en los territorios? ¿qué grado de conocimiento del programa había en las distintas zonas?

¿Existían instituciones trabajando previamente en la zona? ¿Cómo evaluaría el trabajo previo con las familias por parte de estas instituciones?

¿Cómo valora la inserción de los equipos en los territorios en relación a la

existencia/ausencia de otras intervenciones sociales en la zona?

¿Cree que los antecedentes de intervención en la zona contribuyen o por el contrario obstaculizan el trabajo de los equipos? ¿En qué sentido?

¿Cómo se resolvió el tema de la doble/múltiple intervención en caso de presentarse?

¿Qué facilitadores/obstáculos encontraron en cuanto al trabajo interinstitucional?

Consideraciones generales respecto a la implementación del programa

¿Cómo valoraría la cantidad de familias con las que trabaja cada Equipo técnico? ¿deberían existir diferencias en la cantidad de acuerdo al perfil de las familias?

¿Cuáles considera que son los principales logros y obstáculos respecto a la implementación del programa? ¿En qué medida considera que el programa está logrando sus objetivos?

Pauta de entrevista a equipos técnicos

Presentación del equipo de trabajo

Formación, experiencia de trabajo con población vulnerable, experiencia previa y antigüedad de trabajo en territorio.

Proceso de acercamiento a las familias

¿Cómo fue el proceso de captación de las familias? ¿Cuándo iniciaron el trabajo con las familias?

¿Qué dificultades y facilitadores encontraron en las primeras etapas de trabajo con las familias?

¿Cómo fue el proceso de reconstrucción del trabajo que venían haciendo otras instituciones con las familias?

¿La estrategia de acercamiento a las familias fue diferencial entre las familias Nodo y las derivadas de las listas DINEM?

¿Encontraron situaciones, riesgos, aceptación o rechazos diferentes para con el equipo en caso de tratarse de familias provenientes de la pauta Nodo y aquellas provenientes de las listas DINEM?

Capacitaciones

¿Cómo valoraría las instancias de capacitación brindadas por el programa? ¿Consideran que las temáticas tratadas así como su duración resultaron acordes a sus necesidades?

Relación con supervisor

¿En qué consiste el relacionamiento que tienen con la supervisora? ¿este rol se ha ido modificando a lo largo del desarrollo del programa?

¿Frente a qué situaciones recurre a la supervisora?

¿Considera que las respuestas recibidas desde la supervisión han sido adecuadas respecto a sus necesidades?

Trabajo con las familias

¿Qué elementos considera que han sido facilitadores y obstáculos en cuanto al relacionamiento con las familias?

¿Qué logros visualiza en relación a las familias? ¿Con qué limitantes/obstáculos se encuentran en las familias que impiden optimizar los logros?

¿Cuáles son las principales demandas o temáticas que se considera necesario atender en relación a las familias?

¿Consideran que las prestaciones y/o servicios de los que se vale el Programa contemplan toda la gama de demandas y necesidades de las familias? ¿Qué limitantes existen desde el diseño e implementación actual del programa para responder en tiempo y forma a dichas demandas?

Relacionamiento inter-institucional

En el caso de las familias que ya estaban trabajando con otras instituciones ¿cómo se ha trabajado con esas instituciones?

¿Cómo evaluaría el recibimiento de parte del territorio a la llegada del programa?

¿Qué carencias encuentra en cuanto a la oferta de servicios/prestaciones en las zonas donde trabaja?

¿Con qué instituciones ha establecido contacto el equipo?

¿En qué ha consistido el contacto? ¿Qué valoración hace sobre la coordinación con esas instituciones?

¿Como evaluaría las prestaciones/servicios brindados por las mismas?

¿Cómo evaluaría la relación con la Unidad de gestión del programa? ¿En qué situaciones ha recurrido a la misma?

Visión a largo plazo/ Cantidad de familias y tiempos

¿Qué elementos considera que deberían de modificarse para obtener mejores resultados a largo plazo?

¿Considera que la cantidad de familias asignadas a cada equipo son adecuadas en relación a sus necesidades?

¿Considera que la duración del programa es adecuada para obtener los resultados esperados?

Pauta para referentes institucionales

Información de la Institución/organización

Nombre de la institución, antigüedad de trabajo en la zona, población con la que trabaja.

Previo a la implementación de Cercanías, ¿La institución había trabajado/articulado con otras instituciones? ¿Con cuáles y en qué consistió ese trabajo?

¿Se contaba con experiencia de trabajo con otros programas del MIDES? ¿con cuáles?

Cargo del entrevistado. Profesión. Antigüedad trabajando en la institución/zona.

Conocimiento del programa

Antes de tener contacto con técnicos el Programa, ¿la institución recibió información sobre el Programa? ¿Qué grado de conocimiento de la Estrategia tenían antes de contactarse con los equipos?

¿Que opina de la propuesta del Programa respecto a lo que ya se venía haciendo en el territorio por parte de otras instituciones?

¿Conocían a los técnicos que se encuentran trabajando en Cercanías?

¿Cómo fue el primer contacto que se tuvo con el/los equipo/s técnico/s de Cercanías?

Trabajo con las familias

¿Desde la institución se tuvo alguna participación en cuanto al primer contacto con las familias por parte del equipo?

¿Existió una instancia de actualización o puesta a punto de la información que se contaba de las familias proveniente del trabajo previo de la institución con las familias?

¿Cómo evaluaría la estrategia de trabajo de Cercanías con las familias? ¿Le parece que el Programa logra avances respecto a la forma de trabajo con las familias (atención de demandas, acceso a servicios, solución de problemas, etc.)?

Valoraciones sobre el trabajo realizado

¿Cómo evaluaría la estrategia de trabajo de Cercanías desarrollada con las instituciones/actores de la zona?

¿Desde la institución qué prestaciones/servicios se han brindado a las familias en el marco de la estrategia de Cercanías?

¿Qué facilitadores/obstáculos han encontrado para poder brindar estas prestaciones/servicios?

¿Considera que las mismas podrán brindarse antes que finalice el programa?

En líneas generales, ¿cómo evaluaría los logros obtenidos hasta el momento por Cercanías? ¿de qué forma considera que podrían optimizarse los resultados obtenidos?