



Ciencias Sociales

Trabajo Social

Proyecto:

Sujetos y políticas. Estudio de los procesos de construcción de las trayectorias sociales, modos institucionales de atención y tránsitos de la asistencia a otras prestaciones públicas.

Informe del componente N°1 del proyecto: Modos de intervención de los servicios de atención ciudadana del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Montevideo, junio de 2018

Equipo de investigación:

Sandra Leopold Costáble¹

Carolina González Laurino²

Ximena Baráibar Ribero³

Laura Paulo Bevilacqua⁴

¹Doctora en Ciencias Sociales, con especialización en Trabajo Social (Universidad de la República), Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro y Universidad de la República), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Asistente Social (Universidad de la República), Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

²Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, opción Sociología (Universidad de Deusto, España). Licenciada en Sociología (Universidad de la República). Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy.

³Candidata a doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Magíster en Trabajo Social (Universidad Federal de Río de Janeiro). Asistente Social (Universidad de la República), Docente e investigadora del del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Correo electrónico: ximena.baraibar@cienciassociales.edu.uy

⁴Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República), Master en Políticas Públicas (Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT Uruguay), Especialista en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), Licenciada en Trabajo Social (Universidad de la República), docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Co-Coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales. Correo electrónico: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

Entrevistadoras

Florencia Benoit

Magdalena Berazategui

Laura Fernández

Sintique Fernández

Nayla Machado

Laura Rivero

Tania Rodríguez

Introducción

El documento que se expone a continuación constituye el informe correspondiente al Componente N° 1 del proyecto de investigación: Sujetos y políticas. Estudio de los procesos de construcción de las trayectorias sociales, modos institucionales de atención y tránsitos de la asistencia a otras prestaciones públicas, que se desarrolla en el marco de una relación de trabajo entre el Departamento de Trabajo Social (DTS) de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UDELAR) y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Este primer componente, busca indagar en los modos de intervención de los servicios de atención ciudadana del MIDES, a saber: los servicios de atención situados en la sede central (Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC) y servicio de atención telefónica 0800), las Oficinas Territoriales (OT), el servicio de atención del Hospital Pereira Rossell (CHPR) y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Se pretende analizar los distintos modos de atención, recepción de demanda dentro del MIDES y las formas de derivación hacia otros dispositivos sectoriales que funcionan centralmente o en el territorio, así como al Programa Cercanías, Uruguay Trabaja, y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género, tanto en zona metropolitana, como en algunas localidades del interior del país.

Las preguntas que orientan este estudio son las siguientes:

¿Cómo llega la población a estos servicios? ¿Cómo se gestiona la atención? ¿Cómo es conceptualizada y entendida la tarea que se realiza en estos servicios por parte de quienes allí trabajan? ¿Qué se demanda? ¿Qué y cómo se responde? En general ¿qué nivel de cooperación se tiene de otras instituciones involucradas en la respuesta construida? ¿Cómo es percibida y valorada la atención por quienes asisten a los servicios? ¿Cómo es percibida la derivación por parte de las instituciones y organismos a los cuales se realiza? ¿Cuáles son los mecanismos concretos en que la misma se realiza? ¿Cómo se desarrollan los procesos de trabajo entre los dispositivos territoriales a cargo de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) y particularmente los siguientes programas: programa Cercanías (intervención post-egreso), programa Uruguay Trabaja y Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

En la estrategia metodológica del estudio se utilizaron dos técnicas de recolección de la información: (i) Estudio de fuentes documentales provenientes de los diferentes servicios de atención ciudadana del MIDES (documentos institucionales, protocolos de actuación, de registro y monitoreo, informes de evaluación y otros que se consideren pertinentes al objeto de estudio) y (ii) Entrevistas a: (a) funcionarios que operan en los diferentes servicios de atención ciudadana del MIDES; (b) funcionarios que operan en distintas instituciones y/u organismos sectoriales, encargados de recibir y tramitar las derivaciones provenientes de los diferentes servicios de atención ciudadana del MIDES; (c) funcionarios que operan el Seguimiento de Egreso Cercanías, Uruguay Trabaja, y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género y (d) usuarios que recurren a los diferentes servicios de atención ciudadana del MIDES.

La muestra, acordada con el Departamento de Mejora Continua a la Atención Ciudadana y la DINEM del MIDES, consideró tres variables de corte: diversidad de dispositivos de atención,

ubicación geográfica (Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha) y flujo de trabajo: cantidad de consultas dividido en dos grupos por alta - baja y cantidad de registro de consultas.

Este informe recupera el ordenamiento del material empírico producto de las fuentes documentales, así como de sesenta y siete entrevistas cuyas referencias se detallan a continuación.

1.- Veinte entrevistas a responsables y operadores que trabajan en los dispositivos de atención ciudadana (cuatro del servicio central de atención telefónica 0800, dos del servicio de atención CENASC, siete de Oficinas Territoriales y ocho de SOCAT en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha).

2- Veinte y siete entrevistas a responsables y operadores de instituciones y programas estatales a las que los servicios de atención ciudadana manifestaron derivar con mayor frecuencia en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha. La muestra incluye instituciones de salud (Policlínicas, Centros hospitalarios); educación (Escuelas, Centros de educación técnica, Programa escuelas disfrutables); discapacidad (PRONADIS); programas de proximidad (Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo); seguridad social (BPS); municipales (CCZ, Refugios, Desarrollo Social); atención jurídica (Consultorio jurídico —única institucional no estatal que compone la muestra— Defensoría); atención a la infancia (INAU, CAIF); atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT) y otros servicios del MIDES (Uruguay Trabaja, Servicio de atención a mujeres en situación de violencia basada en género).

3.- Doce entrevistas a usuarios derivados de los centros de atención ciudadana del MIDES hacia otros dispositivos en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha

4.- Dos entrevistas a profesionales con responsabilidad operativa y de conducción de los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género, tres entrevistas a profesionales que se encuentran en diferentes niveles de responsabilidad en el programa Uruguay Trabaja (operador, supervisor y director) y cuatro entrevistas a supervisores del programa Cercanías.

El texto está organizado en cuatro capítulos atendiendo este ordenamiento del material empírico, que considera tanto las entrevistas como las fuentes documentales.

Capítulo 1

Lectura de los Servicios de atención ciudadana, seguimiento del programa Cercanías, Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género y programa Uruguay Trabaja del MIDES.

Introducción

Este capítulo se propone, por un lado, reconstruir los supuestos y formas de hacer del proceso de trabajo en los dispositivos de atención ciudadana del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tanto los que actúan en la sede central —el servicio de atención telefónica gratuito y el servicio de atención ciudadana ubicado en el centro de Montevideo—, como los servicios insertos en los territorios analizados —OT y SOCAT. La implementación de estos servicios implica tareas de asesoramiento, orientación, derivación y seguimiento de situaciones. Por otra parte, se plantea la caracterización de la población que se presenta ante estos servicios de entrada del Ministerio de Desarrollo Social. Por último, este apartado busca observar el proceso de seguimiento de los egresos del programa Cercanías en los dispositivos territoriales que han sido destinados para la realización de esta tarea, así como el relacionamiento particular de los servicios de atención ciudadana del MIDES con el programa Uruguay Trabaja y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

El capítulo se inicia con la caracterización de los entrevistados en términos de edad, formación y profesión que componen la muestra en la ciudad de Montevideo y área metropolitana, así como en los departamentos de Rivera y Rocha. En el desarrollo se expone el procesamiento de las entrevistas realizadas en todas las localidades, diferenciando, fundamentalmente, los dispositivos ubicados en la sede central del MIDES como en otros territorios.⁵

La pauta de procesamiento y análisis de la información distingue seis ítems que suponen centrar la mirada en diferentes aspectos de la atención ciudadana: conceptualización, implementación, caracterización de la población atendida, así como la descripción de los procesos de consulta, mecanismos de respuesta y derivación. También se describen los servicios territoriales en términos de antigüedad en el territorio, espacio de funcionamiento y participación en redes locales. La tarea de seguimiento de los usuarios egresados del programa Cercanías por parte de los servicios de atención en territorio aparece planteada en un punto específico, así como se dedica otro al relacionamiento de los servicios de entrada al MIDES con el programa Uruguay Trabaja y con los Servicios Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

⁵ La distinción Montevideo-Interior no ha sido especialmente desarrollada en este trabajo, fundamentalmente para no identificar a los entrevistados que trabajan en un único dispositivo. Por otra parte, la evidencia empírica muestra que no aparecen diferencias sustantivas entre los Servicios de atención ciudadana en Montevideo y en el interior del país, con excepción de la tramitación de documentación de identificación civil en las zonas fronterizas: Rivera y Rocha (fundamentalmente, Chuy)

1.- Caracterización de los entrevistados

La muestra de este estudio está conformada por veinte entrevistas a responsables y operadores que trabajan en atención al usuario en los dispositivos de atención ciudadana —cuatro del servicio de atención telefónica 0800, dos del servicio de atención CENASC, siete de Oficinas Territoriales y ocho de Servicios de Orientación y Consulta (SOCAT) — en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha.

Diecinueve de los veinte entrevistados posee formación universitaria o terciaria no universitaria. Entre ellos se destacan, siete egresados en psicología, cinco en trabajo social, dos en abogacía, uno en ciencia política, uno en profesorado egresado del Instituto de Profesores Artigas (IPA), dos en educación social y dos son estudiantes de las Licenciaturas en Sociología y en Trabajo Social de la Universidad de la República (UDELAR). Cinco de los entrevistados poseen formación de posgrado, ya sea completa o en curso. Uno de los entrevistados posee formación de posgrado en el exterior. Todos los entrevistados universitarios cursaron su formación de grado en la UDELAR a excepción de uno que cursó sus estudios universitarios en el exterior. Los más jóvenes son estudiantes o egresados recientes y los de mayor edad egresaron hace, aproximadamente, veinte o treinta años. El rango etario de los entrevistados se encuentra entre los 26 y los 56 años, con un promedio de edad de 42 años.

Dieciocho de los veinte entrevistados son mujeres, lo que permitiría hablar de una feminización de la tarea en los Servicios de atención ciudadana del MIDES.⁶

La mayoría de los entrevistados poseen amplia trayectoria de trabajo en el MIDES, desde su creación en 2005, mientras que los más nuevos tienen una experiencia promedio de cinco años de actividad en la institución. Ocho entrevistados se desempeñan en otras actividades laborales fuera del ámbito del MIDES.

Las formas de ingreso al servicio varían entre pases en comisión desde otras instituciones públicas, a trabajo en organizaciones de la sociedad civil en convenio con el Estado en distintos programas asistenciales del organismo; hubo quienes ingresaron por concurso y otros se vincularon al trabajo en redes en la zona de referencia institucional como mecanismo de acceso al trabajo en los servicios territoriales.

2.- Atención a la ciudadanía: conceptualización y valoración.

Los entrevistados en los servicios entienden la atención ciudadana como espacio de información y consulta acerca de prestaciones a las que los usuarios tienen derecho, tanto como de escucha,

⁶ La enfática feminización de la tarea de atención ciudadana del Mides ya se había evidenciado, particularmente para el caso de las Oficinas Territoriales del Mides, en el Primer Informe Síntesis de Resultados, correspondiente a la Caracterización de Recursos Humanos de las Oficinas Territoriales, realizado por los equipos de Estudios Territoriales y la División de Evaluación, DINEM, en julio de 2017. Allí se indica que el 82% de los trabajadores de estos servicios son mujeres, con una mayor representación de aquellas que tienen entre 25 y 39 años de edad. Al desagregar la información según tipo de cargo, se observa que los técnicos son los que presentan mayor proporción de mujeres (89.2%). p. 6.

orientación, derivación y seguimiento de situaciones específicas, sobre todo en las Oficinas Territoriales (OT) y los Servicios de Orientación y Consulta (SOCAT).

“Atender” al ciudadano en “todos sus aspectos” y procurar “brindar la información que se viene a consultar”, estando “lo más cerca posible de la población”, de manera tal de facilitar la llegada a la consulta, parecería constituir el denominador común de los entrevistados. Se reitera en los discursos la noción de que los sujetos llegan por una consulta puntual, pero de allí se desprenden otras problemáticas. Así concebida la atención —desde lo que algunos entrevistados enuncian como “enfoque de derechos”— los dispositivos institucionales inscribirían su labor en la resolución de la relación entre necesidades y satisfactores.

De las entrevistas se desprenden algunas líneas claras de trabajo en atención a la ciudadanía: (i) generar el derecho a la información sobre los servicios vigentes y sobre programas nuevos, así como despejar dudas en general; (ii) realización de actos administrativos: facilitar los trámites, verificar su curso, recibir reclamos, derivar a los servicios correspondientes cuando no se puede atender la demanda con los recursos propios y (iii) articulación de todos los programas con el objetivo de vincular al sujeto con la red de protección social. Estas tareas incluyen, principalmente, la escucha atenta, la paciencia y destreza para decodificar el mensaje y entender la demanda, así como la perspectiva integral de la mirada.

Tanto los servicios de atención ciudadana ubicados en la sede central como aquellos en los territorios y localidades del interior del país constituyen espacios de recepción de demandas, a diferencia de los programas de proximidad en donde los operadores salen al encuentro de los potenciales usuarios, lo que algunos entrevistados destacan como un elemento que caracteriza el trabajo.

Respecto a la consulta acerca de la **antigüedad en la inserción territorial** de las Oficinas Territoriales y los SOCAT —servicios en convenio con el Estado— la mayoría tiene más de diez años de inserción territorial, aunque se registran casos más nuevos con un tiempo promedio de cuatro o cinco años de trabajo en la zona de referencia.

Los servicios de atención ciudadana ubicados en los territorios se desempeñan en **locales** de organizaciones pertenecientes tanto a instituciones de la sociedad civil (confesionales como no confesionales), así como en ámbitos institucionales públicos, pasando por servicios que funcionan en espacios alquilados. Algunos de estos servicios expresan realizar acciones más allá de su local habitual de trabajo. Esto opera concretamente, cuando se trasladan a zonas o localidades más alejadas del dispositivo, a las que se concurren periódicamente para acercar el mismo servicio de atención que en la oficina sede.

Los entrevistados conocen y, en su mayoría, ajustan sus prácticas a las **pautas escritas y protocolos que orientan la tarea de la atención ciudadana**, mencionando el Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana (2015) como principal orientación institucional.

Si bien algunos entrevistados piensan que la atención ciudadana debería poder estandarizarse y protocolizarse más, otros opinan que las orientaciones proporcionadas centralmente dan la suficiente autonomía profesional para que los operadores puedan contemplar particularidades. En algunos discursos aparece la referencia a la especificidad que la atención ciudadana requeriría, destacando que “cada caso es único”.

No obstante, pese a las distintas opiniones relevadas, en términos generales, los dispositivos de atención ciudadana encuentran sus referencias en los criterios de la expectativa institucional respecto a la tarea. Es preciso referir, sin embargo, que el acercamiento a esas orientaciones se recuerda con mayor claridad al momento del ingreso al cargo, con una progresiva internalización y automatización en su aplicación. Los cambios que se mencionan refieren más a la gestión administrativa de los recursos y de nueva información que a la actuación técnica.

Si bien se identifica al sistema informático mediante el que se registra cada situación atendida, como una de las fuentes que provee insumos para la definición de lineamientos, parecería que en la lectura agregada de esos datos se construyen concepciones sobre la atención ciudadana y el seguimiento de los procesos iniciados en otros servicios que el usuario ha consultado. Asimismo, aparece la mención a los Términos de Referencia como pautas indicativas de las acciones que deben implementarse en los Servicios de Orientación y Consulta (SOCAT). En el otro extremo, surgen opiniones que consideran que se formaron en el propio transcurso de la ejecución de la tarea.

La mayoría de los entrevistados realizan **valoraciones acerca de las orientaciones centrales** recibidas en términos positivos, refiriendo que las aplican y las utilizan en el desempeño cotidiano. En estos se entiende que sirven para orientar la tarea, para actuar de manera similar. En este sentido, si bien se pondera como riqueza el contar con distintos perfiles profesionales (psicólogo, trabajador social, comunicador), también se considera necesario actuar de manera similar. Sin embargo, en algunos casos se señala que opera mayormente la trasmisión que hacen los demás compañeros de las oficinas. En este sentido, se hace referencia a que el saber hacer se construye en el trabajo. Se entiende que la práctica ha dado experiencia que permite ajustar procedimientos. Se identifican como forma de trasmisión de la tarea, en tanto se relatan situaciones de rotación del personal tanto de las OT, los SOCAT, como en los programas con los que se coordina.

Sin embargo, más allá de estos relatos, en todos los casos y a raíz de distintas preguntas, se destaca la necesidad de especificar competencias de las oficinas y profundizar en las situaciones de quienes consultan, de forma de moderar las expectativas en los usuarios.

Se señala que en el Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana (2015) están especificadas las grandes definiciones conceptuales. No obstante, en cada oficina y en cada departamento se establecen acuerdos de trabajo en territorio, en tanto no todos manejan los mismos programas y recursos. Sin embargo, en la mayoría de los relatos aparece la idea de un común hacer, lo que permite pensar que las respuestas que recibe la ciudadanía no tienen mayores variaciones según quien desarrolle la atención. Las orientaciones se perciben claras y la comunicación fluida; la información que se les brinda es la necesaria para la tarea. Nuevamente se habla de protocolos de cómo gestionar recursos más que de pautas de cómo debe realizarse la atención a la ciudadanía.

En los casos en los que se asocian las orientaciones sobre la tarea con los instructivos para gestionar recursos, se perciben problemas al tener que seguir procedimientos de instituciones diferentes, guiadas por reglas diversas y con flujos de información que no parecerían ser efectivos en todas las situaciones.

No faltó la alusión a la distancia entre el mandato institucional y lo que la realidad impone, cuestión que se resuelve aplicando una metodología de trabajo asociada a la propia comprensión sobre lo que debe ser la atención. Por ejemplo, los discursos aluden a que, en el devenir del

tiempo, cada integrante del equipo se fue especializando en las temáticas que les eran más afines y, de allí, toman los lineamientos para la tarea.

No obstante, algunos entrevistados manifiestan ciertos reparos a los protocolos que pautan su tarea. La idea de “que surgen cosas” no previstas y el instrumento “no se adapta a la realidad”, el hecho de que estas pautas sean elaborados por quiénes no están en el campo y la convicción de que la población que se presenta en cada dispositivo de atención “es distinta”, al igual que la forma de trabajo de cada operador, darían sustento a una perspectiva que coloca la protocolización en clave de problema.

La mayoría de los entrevistados no perciben **variaciones en las orientaciones recibidas** a lo largo de su trayectoria, si bien enfatiza —sobre todo en el servicio de atención telefónica— que los operadores deben estar actualizando la información en forma permanente, debido a nuevos programas que se abren, períodos de inscripción, así como otros aspectos operativos. Particularmente, en este servicio se resalta como conflictivo el manejo de la información en relación al pasaje del INDA al MIDES, lo que ha traído complicaciones operativas en el manejo del tiempo de acceso a la prestación, lo que implica constantes consultas de los usuarios.

Respecto al **conocimiento y valoración de otros servicios de atención ciudadana** todos los entrevistados refieren conocer, trabajar y derivar hacia otros servicios en territorio, enfatizando que existen distintas maneras de efectuar la misma tarea. No obstante, pese al conocimiento de la existencia de otros servicios, algunos de los entrevistados manifiestan desconocer la modalidad de trabajo en institucionalidades de similares características, pero sobre todo en los casos de los servicios de atención telefónica y CENASC.

En la mayoría de los entrevistados surge de los relatos una valoración favorable sobre la atención que se realiza desde los dispositivos de atención ciudadana del MIDES, considerando que se brinda un servicio acorde a la carga horaria de trabajo que se dispone. Los argumentos están centrados en la proximidad territorial y en el otro, en una forma de atención menos burocratizada que en otras oficinas públicas. Sobre todo, en los SOCAT los entrevistados valoran más el propio servicio, en comparación con el resto de los dispositivos del MIDES o de otras instituciones públicas, diferenciándose de otros que se limitan a la consulta y orientación “en mostrador” que no salen a trabajar en territorio o no problematizan la demanda.

Como fuera indicado, los servicios estatales ajenos a la estructura del MIDES reciben una valoración que coloca el énfasis en la burocratización de la tarea de atención ciudadana y en las contradictorias respuestas que reciben los usuarios en función de qué funcionario atiende la consulta. Por otra parte, otros entrevistados realizan propuestas en torno a la fluidez en los trámites que dependen de otras instituciones, así como en la unificación en criterios, en los cambios edilicios, o en la necesidad de rotar en la tarea de atención ciudadana para poder tener una mejor perspectiva de todas las fases del proceso.

Los entrevistados explicitan que, si bien se procura dar respuesta a todas las consultas, esto no siempre resulta posible de concretar debido al acceso a los recursos disponibles. En este sentido, se afirma que no todas las demandas pueden ser satisfechas desde los dispositivos de atención.

El **registro de la actuación** está contemplado en sistema informático del MIDES que es utilizado por los entrevistados. Se observa el seguimiento de la situación, la línea de trabajo se continúa

según lo que el sistema estipula, por lo que no aparecerían notorias diferencias en los modos de registro de la información.

Las **sugerencias en las orientaciones de trabajo** están relacionadas a la profundización de las consultas recibidas tales como “problematizar la demanda”, “construir la demanda”, manifestando que el usuario no puede “irse con las manos vacías”. Si bien reconocen que los servicios no logran responder a las solicitudes más habituales de los usuarios —trabajo y vivienda— manifiestan su intencionalidad en profundizar en otros aspectos. Si bien no son demandas planteadas por los usuarios, se considera que podrían tener acceso a otros recursos que presta el Estado, como derivaciones a servicios de violencia doméstica, discapacidad o educación en primera infancia en centros CAIF.

Los servicios de atención ciudadana ubicados en los territorios tienen entre sus funciones **tareas de coordinación en espacios colectivos territoriales con otras instituciones**, que son valoradas positivamente. Manifiestan que trabajan distintas situaciones en equipo, coordinan y derivan en función de la especificidad de cada organización. Se entiende que se trata de una acción necesaria y que forma parte de los lineamientos centrales del MIDES.

3.- Implementación de la atención.

En referencia a las **formas en que la población solicita la atención**, sin lugar a dudas son los servicios telefónicos y el CENASC quienes reciben mayor cantidad de consultas. En las OT y los SOCAT, si bien surgen momentos de incremento de demanda, se atiende rápidamente, por orden de llegada, en algunos casos mediante un administrativo que filtra los trámites y deriva las situaciones a los técnicos y, en otros, el usuario es atendido por el profesional que tenga disponibilidad en ese momento. En los casos de seguimiento de una situación específica, procuran la continuidad por la misma persona que conoce el caso en cuestión. La mayor cantidad de demandas en territorio se recibe cuando los técnicos (junto con un administrativo) se trasladan a otros puntos del territorio de influencia en los que no funciona la oficina. No obstante, esta tarea no es vivenciada como un problema en la atención.

La expresión mayoritaria indica que la población se acerca por su propia iniciativa, aunque también se reciben derivaciones de los programas de proximidad o de instituciones locales. Los propios consultantes administran el orden de llegada y, por lo tanto, saben a quién le toca ser atendido. Algunas personas se comunican de forma telefónica, por escrito mediante cartas de algún usuario. Las situaciones refieren a temáticas personales y otras veces son terceras personas que exponen la situación de familiares o vecinos.

En relación a la **disponibilidad de recursos locativos, informáticos y privacidad del espacio de atención**, las respuestas de quienes fueron consultados para este estudio, parecen indicar suficientes condiciones materiales para el desarrollo de la tarea. Tienen acceso al sistema informático del MIDES para visualizar las trayectorias de consultas, teléfonos, computadoras con conectividad (las comunicaciones a la interna del MIDES son por e-mail), en algunos casos mencionaron impresoras, todos los insumos fungibles que requieren para realizar la tarea.

Asimismo, los servicios que funcionan en el local central del MIDES cuentan con los recursos necesarios (sobre todo el servicio de atención telefónica en el que los receptores de llamadas

trabajan cuatro horas por turno con dos horas entre semana para realizar coordinaciones, tener reuniones o realizar alguna gestión de seguimiento). Todos los entrevistados valoran positivamente poder contar con privacidad para tramitar la atención, pero no todos relatan trabajar con esa condición.⁷ En el caso de CENASC se indica que la atención se desarrolla en boxes individuales, configurándose en un espacio que no siempre habilita la privacidad requerida.

El tiempo de espera para la atención de la consulta la situación varía si se trata de servicios ubicados en la sede central del MIDES o en los territorios. En los servicios de atención telefónica y CENASC, el tiempo de espera resulta más prolongado en períodos específicos de mayor demanda.

De acuerdo a algunos relatos del servicio de atención telefónica centralizada existe variabilidad en el tiempo de espera, relacionado con distintos factores. Un aspecto que incide es la fecha del mes. Por ejemplo, si coincide con “la carga de las tarjetas” se generan masivas consultas que pueden provocar esperas de hasta veinte minutos. Una vez pasado ese período, puede llegar a haber solo segundos o minutos de espera. También varía según se trate de la mañana o la tarde; en la tarde se reciben mucho menos llamadas. Por último, otro factor que incide en la variación de las consultas telefónicas y, por tanto, en el tiempo de espera, está relacionado con anuncios en los medios masivos de comunicación. Como forma de responder a estas situaciones, en ocasiones en las que la demanda es específica en relación a la apertura de convocatorias a programas, se graba un mensaje que el usuario puede escuchar antes de esperar la atención individualizada. No obstante, muchos usuarios prefieren esperar, o cortan y vuelven a llamar. Conocer estos factores permite prever medidas organizativas más eficaces para los períodos críticos y así evitar que se resienta la atención y/o la dinámica del equipo.

En otros relatos referidos a este servicio, sin embargo, se alude a promedios de espera de 30 a 50 minutos en determinados momentos, con el gasto telefónico de los servicios celulares mediante los que realizan las llamadas, en los cuales el servicio 0800 no funcionaría de forma gratuita. Esto no se corresponde con la respuesta que reciben, que la mayoría de las veces, demanda cinco minutos.

En el caso del CENASC se señala que no hay tiempo estipulado de atención, y que, de hecho, se dan variaciones en función del tipo de demanda que se recepciona. En este servicio los relatos exponen los límites de los recursos disponibles y la espera de los sujetos consultantes.

Otro servicio cuyo ritmo varía es el que se sitúa en el Centro Hospitalario Pereira Rossell. “Nunca lo pensamos en tiempo porque nuestra prioridad es la calidad y la escucha, o sea, el tiempo que la persona necesite estar ahí lo va a tener. Entonces el resto ya sabe que nosotros atendemos desde ese lugar y de enero en adelante, que surge una prestación de INDA nueva, que hacemos un formulario de asignación familiar a todos los nacimientos del Pereira se acumula mucha gente en la sala de espera y a veces tiene que esperar una o dos horas” (ST-E).

En las OT y los SOCAT, como ya fuera indicado, la atención es casi inmediata y el tiempo de espera no excede los cinco o diez minutos, a menos que tenga que esperar una entrevista en profundidad más personalizada por parte de un técnico que realiza el seguimiento. La consulta a demanda en

⁷ En un caso se hace referencia a que el local de atención en territorio resulta incómodo o muy acotado, por lo que el entrevistado expresa que sería ideal contar con un espacio de privacidad para situaciones específicas, como lo indica el Manual de Orientaciones Técnicas (2015).

estos dispositivos de atención ciudadana no parece ser un problema. En los testimonios no surge la necesidad de enmarcar la concurrencia de los consultantes, estableciendo un horario que organice la dinámica. El tiempo de espera suele ser un indicador de satisfacción, pero la espontaneidad de las consultas no parece originar mayores distorsiones ni en el equipo técnico ni en la población que asiste al lugar. Las esperas de mayor tiempo se producen generalmente en las entregas de números para tramitar los documentos de identidad. En los casos en que se realiza seguimiento, algunos entrevistados plantean la organización de la atención a través de la agenda de la consulta.

En los diferentes relatos sobre **el proceso habitual de atención** pueden identificarse algunas etapas comunes, a saber:

- a) presentación por parte de la persona que atiende y del servicio si fuera necesario;
- b) solicitud del número de cédula de identidad para ubicar a la persona en el sistema SMART y de su nombre para chequear que sea el dato correcto en el sistema; mientras se conversa se confirman/actualizan los datos de la persona que figuran en el sistema;
- c) escucha atenta a la persona que consulta, identificando lo que solicita directamente y lo que se visualiza a través de diferentes elementos presentes en el relato;
- d) evacuación de los temas sencillos; priorización paulatina de asuntos para distinguir lo aparente/secundario de lo sustantivo;
- e) verificación de otras intervenciones de profesionales/servicios en curso para articular y no superponer;
- f) construcción de estrategia para los problemas sustantivos; en algunos casos esa construcción queda a cargo de la persona que atiende y en otros casos es construida con otros integrantes del equipo (surge en roles tales como, por ejemplo, acompañar a niños/as para que la persona que consulta pueda tener una conversación en mejores condiciones con su interlocutor en el servicio);
- g) ejecución de la estrategia de intervención (pase a técnico social, consulta/derivación a otros servicios) a la vez que se explica al consultante cada paso del proceso.

En algunos servicios, pero no en la mayoría, las personas plantean directamente que quieren hablar con determinado miembro del equipo, por motivos de especialidad temática y/o afinidad relacional.

Para estimar el tiempo que insume la atención, las personas identifican la incidencia de factores internos y externos. En relación a los aspectos internos a la instancia de atención, los entrevistados expresan que depende no solo del tipo de problemática, sino de la claridad con que se logre exponer el motivo de consulta. A veces, parte del tiempo de atención se dedica a dilucidar cuál es la demanda sustantiva por la que se consulta. Por lo tanto, también influyen las características comunicativas de la persona que consulta: hay quienes son muy concretos y otros son muy locuaces o necesitan profundizar/extenderse en la explicación de sus planteos. Asimismo, se requiere tiempo de explicación técnica para implementar el proceso de “traducción a lo posible” del planteamiento inicial, que puede plantear múltiples problemáticas.

El tiempo que se dedica a la persona puede extenderse además por factores externos. Sería el caso de consultas que deben realizarse a otros servicios (por teléfono o e-mail) cuyas respuestas no son inmediatas. Esto puede hacer demorar la atención y en el peor de los casos, determinar que la persona deba volver para tener la respuesta definitiva.

Se indica que más allá de las improntas y trayectorias personales, se busca una similar manera de atender. En todos los casos, hay una preocupación por una buena calidad de atención, no dar respuestas automáticas, pero al mismo tiempo, tener claridad —y así transmitirlo a los usuarios— en aquellos asuntos que pueden ser abordados y los que no corresponden al servicio de atención. Cabe destacar que la buena calidad de atención a la que se refieren los entrevistados se asocia a la escucha atenta del usuario y no de la respuesta que se brinda a la problemática planteada.

De acuerdo a los entrevistados, **las competencias del servicio están implícitas para los usuarios**, por lo que no se explicitan a menos que no puedan atender la demanda concreta de la población consultante, en cuyo caso establecen derivaciones o explican que no existen servicios que puedan dar respuesta a la demanda (caso vivienda y trabajo).

En todos los casos se indica que la **atención es en general individual**, pudiendo pedir apoyo a algún compañero si resultare necesario. En general, se plantea un trabajo en conjunto, que puede articularse con cierto reparto más temático en función de los perfiles profesionales y los intereses de quienes trabajan, pero esto no supone limitaciones para la atención.

En los servicios territoriales la distribución de la tarea de la atención generalmente se realiza por quien esté desocupado en ese momento. En otras ocasiones, se solicita el acompañamiento de alguien que trabaje un territorio en particular o un tema específico (violencia doméstica, discapacidad, asistencia jurídica). Por la vía de los hechos, hay especializaciones en temáticas que son más afines a unos que a otros: identificación civil, violencia doméstica, intermediación laboral, educación. Sin embargo, algunos testimonios expresan que hoy en día esa diferenciación por especialidad ya no es tan viable, sino que se actúa en función de quién está disponible para evacuar la consulta. Otra modalidad que se enuncia son reuniones de equipo donde se reflexiona sobre algunas situaciones.

Muchas personas **suelen presentarse acompañadas** y, en esos casos, quienes atienden se ajustan a lo que el consultante marque, es decir, las personas acompañan durante la consulta o quedan en la sala de espera. Se busca que se sientan lo más cómodos posibles, aunque en instancias subsiguientes, si el momento lo permite, explican que pueden venir solos.

La experiencia les indica que se pueden producir situaciones de desborde emocional, entonces nunca se sabe cuál puede ser el desenlace. Por lo general, el resto del equipo está atento, desplegando estrategias de atención a los niños que acompañan a los consultantes cuando se requiere que el adulto pueda tener un ámbito más privado para exponer su problemática.

Los entrevistados coinciden en señalar **los datos que se solicitan al consultante**. En todos los servicios se pide la cédula del usuario, el nombre para corroborar que se está ante la ficha correcta en la búsqueda que se realiza en el sistema informático, así como un teléfono de contacto que permita su localización en caso de ser necesario. No obstante, esto varía en función del trámite puntual ya que, en determinadas ocasiones se requiere otro tipo de información para profundizar en la demanda específica. En algunos casos se trata de brindar una información puntual y en otros, se requiere tramitar coordinaciones, hacer derivaciones e incluso elaborar informes.

La identificación de quien atiende parecería no ir más allá de la presentación del nombre y/o del cargo o profesión. Algunos entrevistados refieren que los usuarios llegan solicitando la atención de un asistente social, frente a lo cual, el entrevistador explica que, si bien no lo es, puede ayudarlo en lo que requiera y le pregunta sobre su demanda.

Los servicios de atención territorial varían **la forma de registro del proceso de trabajo** entre quienes solo lo hacen en dispositivo centralizado del SMART y quienes llevan un cuaderno de notas paralelo para preservar la intimidad de algunos datos de los usuarios que no cargan en el sistema centralizado. También varía el momento de registro. Algunos lo hacen en forma simultánea a la atención al usuario, buscando la información en el momento mientras otros entrevistados lo efectúan cuando el usuario se retira del servicio o cuando se discuten las situaciones más complejas en el equipo de trabajo, estableciendo una estrategia a seguir y se vuelven a contactar con la persona. Otros equipos manejan un sistema de fichas en la que incluyen datos básicos del usuario.

A nivel de los servicios centralizados al uso del SMART se agrega también la utilización de planillas Excel en relación con algún programa en particular (TUS) y en el caso del servicio de atención telefónica las llamadas quedan grabadas, pudiendo recurrir a este registro cuando sea necesario.

En general, los entrevistados **valoran positivamente la forma de registro centralizado** que proporciona el SMART, sugiriendo la re-inclusión del campo “Otros” que fuera eliminado centralmente, dada la cantidad de registros inscriptos en este ítem.

Si bien los entrevistados en general, valoran positivamente los instrumentos de registro que se utilizan, en algún caso, se reitera la preocupación acerca de que el acceso a la información que posibilita el SMART podría implicar afectar la privacidad de la población consultante, por lo que la mayoría de los técnicos realizan un registro paralelo en el cuaderno de campo, en el que detallan aspectos que consideran privados de los consultantes.

Desde otra perspectiva, el acceso a la información que se dispone en el SMART parecería operar como un instrumento que le permite al técnico que realiza la atención, develar acciones previas de los sujetos consultantes, y que estos no parecerían comunicar, así como valorar si guarda pertinencia con la demanda que presenta. En este sentido, se considera relevante que se registre la mayor cantidad de información.

Respecto a las **sugerencias para la mejora del registro de atención**, particularmente en el programa informático, una persona sugiere que el SMART pueda ser accesible a técnicos que trabajan en los programas de proximidad del MIDES. Al parecer, el servicio de atención telefónica recibe llamados de esos técnicos para hacer consultas (los programas tienen acceso al SMART, pero no a la parte de atención al ciudadano). Otra sugerencia es que la cantidad de caracteres en algunos campos sea mayor, de modo de poder escribir un texto más denso. Esta insuficiencia para la escritura de todos los detalles hace que parte de la situación no quede registrada en el sistema y se conserve, como fuera indicado en un cuaderno de uso personal.

Para los servicios que se ubican en zonas fronterizas, una peculiaridad es que reciben muchas consultas de ciudadanos brasileños. Según expresan los operadores consultados, esta población no puede ser habilitada en el SMART por el tipo de documentación que portan. Es trabajo realizado, pero que, según los entrevistados, no puede ser registrado como consulta efectiva.

Nosotros tenemos un veinte por ciento de consultas de ciudadanos brasileiros que no podemos ingresar (ST-G).

De acuerdo a lo indicado previamente, una sugerencia se orienta a que los técnicos sean “cuidadosos” con el registro de datos, mientras que otra perspectiva sugiere disponer de más tiempo para registrar la mayor cantidad de información.

En relación al sistema de evaluación, los entrevistados manifiestan que la cantidad de información convive con la falta de profundidad. No obstante, los cuestionamientos más sensibles están en la sospecha de vigilancia a los operadores territoriales en relación a su actividad, que convive con la desconfianza asentada sobre los usuarios de los servicios.

4.- Población que se recibe.

En torno a las **motivaciones del consultante y precisión de la consulta** aparecen variados relatos por parte de los entrevistados según se trate de servicios centrales o territoriales.

En términos generales, en los discursos de los entrevistados aparece, en forma reiterada, la idea que remite a una consulta puntual del usuario de los servicios de atención del MIDES que parecería interpretarse, desde los técnicos intervinientes, como la punta de un iceberg o de una madeja que hay que desentrañar. Esto parecería indicar que la demanda concreta del sujeto consultante (por ejemplo, vivienda y trabajo), no fuera, en todas las situaciones los únicos problemas que realmente lo aquejan. En efecto, parecería más sencillo realizar la consulta por vivienda que por una situación de violencia doméstica que aparecería encubierta en esta demanda. Lo mismo ocurre con la demanda del trabajo. Puede ensayarse la idea que la persona consulta por trabajo, cuando en realidad lo que necesita son ingresos, por lo que los técnicos ensayan respuestas de “traducción a lo posible”, en función de la atención que pueden proporcionar, en estos casos las prestaciones monetarias del MIDES como TUS y AFAM.

Podría entonces, plantearse la hipótesis que, ante demandas a los que no se puede responder el técnico indagaría en otros asuntos atendibles desde el servicio, así como relacionados con cuestiones materiales, actitudinales o conductuales del sujeto consultante. Entre estas propuestas técnicas se enumeran aspectos tales como la asistencia sanitaria, la incorporación de los niños a centros educativos —fundamentalmente en primera infancia—, situaciones de violencia doméstica, tramitación de identificación civil, u otros aspectos sobre los que la institucionalidad puede responder como, por ejemplo, la vinculación con la tarjeta alimentaria de INDA o la coordinación de entrevistas domiciliarias por la Tarjeta Uruguay Social.

Bueno, esto no es tan sencillo de definirlo, en realidad claro, uno va escuchando toda la situación de la persona y va identificando como dos líneas de cosas: las que son realmente más graves y las que son posibles de apoyar —porque de pronto si vienen con una situación de vivienda que no podemos hacer nada—, pero a la vez también hay otros dos motivos de consulta que sí se puede ayudar. “Bueno, vamos por lo menos a empezar por esto, hacer el informe social para que puedas acceder a determinadas prestaciones”, por ejemplo, o cosas así. Entonces, por un lado, es identificar la gravedad y por otro lado lo que sí se puede y lo que no (ST-C).

Otra de las respuestas de los operadores a la demanda del sujeto está relacionada con una valoración de la escucha que el dispositivo sería capaz de proporcionar frente a situaciones complejas en que los sujetos experimentan desborde emocional. “Vienen porque acá los

escuchamos”, explicitan los operadores en comparación con otras instituciones que no serían capaces de prestar ese servicio de escucha, atención y orientación psicosocial a los usuarios. Concluyen que esta actitud es valorada y reconocida por los usuarios que se acercan, en más de una oportunidad, demandando lo mismo u otra prestación para la cual el dispositivo no tiene más que la escucha de su situación problemática. En efecto, las personas que demandan el servicio en las OT y los SOCAT, muchas veces se encuentran solas sin posibilidad de alguien que las contenga por lo que recurren a estos dispositivos para recibir la atención que en otros sectores de población se canaliza en prestadoras de salud o sesiones terapéuticas. En las OT y los SOCAT la disposición a la escucha y la atención amable estarían, en parte, legitimando la tarea que realizan.

Uno de los testimonios deja ver que hay población que ya tiene internalizado el protocolo y, por ejemplo, cuando llaman al servicio de atención telefónica, inmediatamente se presentan con el número de cédula y el nombre. Son específicos en lo que consultan demostrando conocimiento sobre la mecánica y los rendimientos de este servicio de atención telefónica al ciudadano.

En los servicios territoriales se asocia mucho la demanda con la palabra “ayuda” que, muchas veces, expresa que no tienen claro por qué consultan. Muchos llegan a tramitar la tarjeta o asignación familiar. En los relatos aparecen identificaciones de usuarios que se presentan con una actitud de “ver qué les pueden dar” mientras que otros, presentan altos niveles de ansiedad y resultan difíciles de contener. Esto da cuenta de cómo el contexto en que se inserta el servicio determina el tipo de personas que consultan, cómo se presentan y vinculan con el servicio, cuáles son sus motivaciones.

Las OT y los SOCAT coinciden en señalar que la población que llega a consultar vive en condiciones precarias, con gran vulnerabilidad socioeconómica, con bajo nivel de escolarización, generalmente sin empleo o trabajando de forma precaria⁸. Se identifican mayormente consultas por documentación, alimentación, asignaciones, violencia doméstica, orientación educativa, trabajo y vivienda.

De acuerdo al relato de los operadores entrevistados, **los consultantes** son, mayoritariamente, mujeres jóvenes ⁹ que **se acercan al dispositivo de atención acompañados por sus hijos pequeños**. A tales efectos, desde algunos de los centros de atención se han creado salas de juegos —mediante donaciones de juguetes de los propios operadores que trabajan en el dispositivo— para que los niños puedan esperar mientras los operadores realizan la entrevista con las madres. Además de las madres jóvenes con hijos chicos, los servicios territoriales reciben mujeres mayores que no concurren acompañadas.

⁸ El 69,5% de la población consultante en todo el país, en el año 2016, era beneficiaria de AFAM-PE. MIDES. Reporte Nacional de Atención a la Ciudadanía. Enero-diciembre 2016, p. 8.

⁹ Según el Reporte Nacional de Atención a la Ciudadanía del MIDES, correspondiente a Enero-diciembre de 2016, la población consultante a nivel nacional es predominantemente femenina (73,3%) y joven (la mayor franja etaria representada - 33,2% - se ubica entre los 19 y 29 años) pp. 6-7.

Sin embargo, en otros servicios se destaca un cambio en este sentido, en servicios descentralizados que funcionan en el hospital público en los que el varón acompaña a su pareja mujer.

En los servicios centralizados como el CENASC el consultante, muchas veces, es acompañado por alguien porque no se sabe expresar bien, “o no se sabe bien qué es lo que quiere”; en otros, el sujeto asiste acompañado por su familia “vienen todos, ahí metidos”. También, a veces aparece un tercero a consultar antes de que concurra la persona interesada. Sumado a esto, quienes habitan las salas de espera por tiempo prolongado parecerían, en algunos relatos, devenir en motivo de fastidio para algunos operadores, sobre todo en el CENASC.

Frente a la pregunta acerca de la percepción de los entrevistados sobre las motivaciones de consulta o acercamiento al dispositivo surgen diferentes respuestas en los servicios de atención centralizados frente a los dispositivos territoriales. No obstante, en ambos casos, las respuestas están relacionadas con la disponibilidad para la escucha y el buen trato de las personas que consultan por una situación concreta frente a las que el servicio no puede responder. Asimismo, parecería operar cierto imaginario en la población consultante acerca de que la institucionalidad MIDES debería atender todas las necesidades del conjunto de la población.

Yo creo que el MIDES la gente siente contención, generalmente lo que sienten es eso, contención, que hay alguien que lo escucha que lo atiende bien, que es respetuoso, que entiende que está en una situación de vulneración y no le dice; “no acá no es” sino, que, bueno mire vamos a ver nosotros no somos responsables de eso, pero usted puede derivar a tal lado, se le da una información lo más precisa posible (...) hay que construir con cada persona distinto, eso hace que la persona se sienta contenida. (SC-A)

Para el caso del servicio de atención telefónica se destaca que es de fácil acceso porque es gratuito desde teléfonos públicos o de línea. Además, en muchas instituciones territoriales el número de teléfono está exhibido en notorios carteles para orientar a las personas a que, ante cualquier inconveniente, llamen allí.

A ellos le van a facilitar el trabajo y a nosotros no nos supone demasiado, una resolución, por ejemplo, una persona que es visitada en su domicilio y al mes quieren saber la resolución capaz que ir a una oficina del MIDES le complica, entonces es mucho más fácil llamar a este número (ST-F).

En las OT y los SOCAT las situaciones son diferentes, hay algo de la contención y de la facilidad que ofrecen esos dispositivos de atención que los hacen ser la primera opción de consulta.

Aparentemente estos servicios estarían siendo percibidos por la población como la puerta de entrada al Estado, ya sea en su nivel nacional como departamental. Según valora una persona entrevistada, la gente muchas veces no va a al segundo nivel de gobierno (Intendencia) a plantear cosas que le son propias, pero sí concurren a estos servicios de atención ciudadana. El MIDES pasa a ser la entidad percibida como la que va a solucionar las demandas planteadas, la que va a ayudar en la problemática que aqueja en el momento, que suele ser una cuestión compleja y, muchas veces, de base estructural.

En el CENASC alguna de las entrevistadas identifica en los consultantes, la práctica de formular demandas que parecerían no presentar límites; en cambio, los servicios territoriales aparecen

como primera ventanilla para ingresar al MIDES en términos de accesibilidad y cercanía, buscando respuestas a sus necesidades.

En general, **los operadores califican positivamente el relacionamiento de los usuarios con el servicio**. La mayor dificultad está colocada en el servicio de atención telefónica, debido a que no es posible establecer un vínculo “cara a cara” para apoyar y contener frente a las situaciones que plantean. Sin embargo, tanto en los servicios que funcionan en la sede central como en el territorio, el relacionamiento con los sujetos es positivamente valorado por los operadores.

Los operadores entrevistados manifiestan que las personas agradecen los servicios de atención, escucha y asesoramiento proporcionados por los dispositivos referentes.

De acuerdo a los testimonios recogidos, el equipo es valorado en buena forma, al punto que, a veces, las personas vuelven espontáneamente para contar cómo solucionó el problema que había venido a plantear. Expresan que quienes asisten a realizar una consulta, pueden percibir que se les dedica el tiempo que necesitan, hay una escucha atenta, un desempeño responsable de la labor. La gente se siente bien atendida independientemente del éxito que pueda tener en las gestiones realizadas, aunque siempre están quienes creen que no conseguir lo que querían es sinónimo de mala atención o falta de disposición.

Ante la consulta sobre **la actitud de las personas que se van del servicio sin resultados concretos a sus planteos**, la respuesta que surge de los operadores telefónicos y desde el servicio central del MIDES es el enojo que no es posible canalizar sino mediante la asistencia presencial. Sin embargo, las respuestas parecerían ser diferentes en los servicios de inserción territorial en los que los operadores aseguran “que nadie se va sin respuesta a sus planteos”, pese a que estos no sean los demandados inicialmente por el usuario. No obstante plantear su enojo, algunos operadores perciben que, al sentirse contenidas, escuchadas y atendidas, las personas modifican su actitud inicial y salen del servicio habiendo descargado sus frustraciones, aunque no se les proporcionen respuestas concretas a sus demandas.

Si bien determinados entrevistados ven que algunos separan la calidad de la atención del éxito de la gestión, también reconocen que hay mucho enojo y decepción. La frustración suele ser de ambas partes por no poder dar la información o respuesta que se busca con tanta insistencia.

En las localidades más pequeñas, las frustraciones suelen ser producto del cierre de servicios o de su inexistencia histórica. Así, se configuran situaciones sistemáticamente irresueltas que generan un conjunto de tensiones difíciles de contener. En un caso puntual se expresó que se tuvo que llamar a la policía con una demora que pareció eterna frente al desborde que se estaba viviendo.

Los servicios de atención no han implementado ninguna forma de dispositivo de **devolución de los usuarios frente a la atención recibida por el servicio de referencia**.

5.- La consulta

De acuerdo a lo señalado por los entrevistados, **la demanda más frecuente** en el servicio de atención telefónica, frente al cambio de institucionalidad implementado está relacionado con la prestación de la tarjeta alimentaria del INDA, asumida por el MIDES.

En cambio, en los servicios de atención ciudadana ubicados en los territorios aparecen demandas en torno a situaciones estructurales relacionadas con la pobreza como el trabajo o la vivienda, frente a la que los dispositivos MIDES no tienen soluciones efectivas. Asimismo, aparecen consultas vinculadas con el asesoramiento jurídico frente a tenencias, tramitaciones de prestaciones sociales específicas como transferencias monetarias (AFAM, TUS), beneficios de reducción en la tarifa de OSE y asesoramientos técnicos en situaciones puntuales tales como identificación civil (partidas de nacimiento, cédula o credencial cívica en caso de extranjeros que ingresan al país de forma irregular), situación de calle, violencia doméstica o asesoramiento legal por diversos temas, con un particular énfasis en la frontera seca del país (regularización de documentación de brasileños, palestinos, africanos) frente a las que obtienen respuestas adecuadas.

Se entiende que la práctica ha dado experiencia que permite ajustar procedimientos. Los entrevistados destacan la necesidad de profundizar en las situaciones de forma de **no generar expectativas** en los usuarios.

De acuerdo al relato de los entrevistados, **una vez evacuada la consulta, generalmente, reiteran la demanda por el mismo u otro motivo.** En el caso del servicio de asistencia telefónica, la consulta reiterada está relacionada con la falta de respuesta frente a la demanda de las prestaciones del INDA. Asimismo, los entrevistados refieren que los consultantes golpean varias puertas por la misma situación para ver si obtienen una respuesta diferente en una segunda o tercera consulta frente a otros servicios territoriales o centralizados.

En otros casos, el usuario plantea demandas diferentes cada vez que concurre al servicio. De acuerdo al relato de una de las entrevistadas este comportamiento está relacionado con la precariedad de la situación que atraviesa la persona que va modificándose a lo largo del tiempo y requiere distintos soportes para sostener las transformaciones que surgen en su trayectoria vital. Lo que no se puede identificar con precisión es la frecuencia con que consulta un mismo solicitante; a veces vuelven varias veces en el mes y otras reaparecen después de un año.

En cuanto a la interpretación de la reiteración de la consulta los operadores ensayan distintas respuestas. Por una parte, se sugiere la valoración de la atención y la escucha que reciben en el servicio de atención, pero también los operadores se preguntan si esta conducta está relacionada con la falta de respuestas concretas de los servicios que los reciben.

Eso también, nos lo cuestionamos también nosotras... si una persona viene muchas veces entonces ¿le estamos dando la respuesta? Que un poco tiene que ver con esto que te decía hoy también, me parece como que encontrarte acá escuchado y por más que sepa que no va a tener la respuesta viene igualmente, para ser escuchado. Por otro lado, también está eso: si vuelve tantas veces es porque hay cosas que no se están pudiendo resolver. Pero pasa sí, muchas situaciones que vuelven (ST-E).

En efecto, las respuestas de los entrevistados van desde una buena valoración de que regrese porque sería un indicador de buena atención y posibilidad de apoyar, hasta otras visiones más críticas. El regreso también podría reflejar que hay algo que no se está pudiendo resolver, que faltan recursos o mejor información. Parecería que la reiteración de la demanda no necesariamente estaría relacionada con la situación de la persona, sino, además, con las dificultades de respuestas eficaces de la malla de protección a la que tiene acceso.

Entre las opiniones más cuestionadoras acerca de la reiteración de la consulta, aparecen discursos que permiten suponer que la persona sigue en la misma situación, más allá del tiempo transcurrido, lo que no altera la respuesta que el servicio puede dar. Asimismo, la reiteración de la consulta es interpretada por algunos entrevistados como una acción de quienes no tienen “otra cosa que hacer”. En algunos casos, la insistencia en el mismo planteo por parte del usuario es vista como dependencia de los servicios de atención.

De las respuestas surge que los operadores no han recibido capacitación específica en el uso del instrumento de registro que aprenden a utilizar mediante un manual. No obstante, refieren que es un programa sencillo, de cuyas actualizaciones se les informa central y oportunamente.

Frente a una consulta compleja, el operador debe ingresar varios motivos de consulta distribuidos en distintas secciones del sistema informático. Sin embargo, surgen planteamientos que enuncian que no todos los motivos de consulta serían pasibles de ser registrados mediante este sistema, ya sea porque no se dispone del casillero correspondiente o, como ya fuera indicado, por motivos de preservación de la intimidad y privacidad del usuario consultante.

Además del registro en el SMART, los operadores territoriales llevan un registro individual o grupal de la tarea, y, en algún caso, entregan a los usuarios un informe social que es leído y firmado por el consultante antes de retirarse.

La reiteración de consultas frente a las que no es posible responder desde los dispositivos de atención del MIDES genera frustración también en los operadores, quienes recurren a otras formas de acceso para contribuir a responder a la demanda concreta de la búsqueda de empleo, recorriendo con los usuarios trabajos en dispositivos informáticos de los que el servicio dispone, por ejemplo, en medios de prensa o internet.

Para mí en realidad no estamos dando una respuesta a la demanda concreta de la población. La persona muchas veces anda en la búsqueda de empleo, en realidad sí, tenemos al CEPE [Centro Público de Empleo] en el territorio, que está en [se menciona territorio], pero tampoco tiene una bolsa de empleo llamémosle, entonces, la persona también lo padece. A veces le decimos a la persona: vení, acercáte, busquemos juntos en el Gallito, y como esas estrategias que vamos trazando un poco, en algún momento poníamos una cartelera con los avisos clasificados, pero no hay una política concreta para la búsqueda de empleo, tampoco trabajo protegido porque también es limitado y hay como distintas cosas que también uno va buscando y lo va vinculando, porque la demanda a veces está vinculada a capacitación, estudio, pero la persona en realidad está buscando empleo y lo mandás a un curso de INEFOP (ST-D).

Para el caso del servicio de atención telefónica la palabra clave es “la tarjeta” sin que la persona que llama tenga siempre claro sobre cuál de las tarjetas (MIDES, INDA, BPS) quiere hacer la consulta. También reciben llamadas por consulta sobre otros programas (Sistema de Cuidados, Uruguay Crece Contigo, Uruguay Trabaja) y sobre cuestiones que no son inherentes al MIDES (vivienda, barrido otoñal).

Como ya fuera mencionado, un tema recurrente es que las consultas no siempre se expresan en forma clara. Eso requiere una escucha atenta, así como iniciativa y creatividad para ayudar a organizar el relato. En otros casos llegan consultas bien puntuales y la atención no toma más que unos minutos. Una tercera situación está dada por las consultas donde la verborragia es

comparativamente mayor a lo necesario para el planteo realizado, dando cuenta de una necesidad de hablar y ser escuchado.

Algunos entrevistados consideran que **los motivos de consulta se encuentran adecuadamente resueltos mediante el sistema informático**, no ocurre lo mismo con las formas de respuesta. Por eso, los entrevistados refieren a la “traducción a lo posible” por parte de los técnicos, lo que se considera de la mano con la precisión de la definición de los motivos de consulta luego del relato del usuario. En otro sentido, algunos entrevistados consideran que las categorías del MIDES son muy laxas y, por tanto, no queda nada afuera. Esa misma laxitud, genera poca precisión: bajo un mismo asunto, hay de todo. Estos casos son resueltos mediante especificaciones en el ítem de “Observaciones” del registro informático.

Vinculado a lo anterior, parecen darse dificultades para que el registro dé cuenta de la complejidad de la situación. Se observa que, en algunos casos, no se plantean demandas puntuales, sino “situaciones”. Parte de estas dificultades, resultan de la diferenciación de varios motivos en una misma consulta. El sistema propone la opción de una gran cantidad de los motivos de consulta, existiendo la posibilidad de aclararlos en los casos en que no se encuentren entre las opciones disponibles.

En un caso se señala que quienes elaboran el software, deberían tener mayor contacto con quienes realizan la atención ciudadana de manera de representar más adecuadamente las demandas que llegan a los servicios (SC-B).

6.- La respuesta.

Las primeras **respuestas a las consultas del usuario son construidas en las oficinas centrales o territoriales**, sobre todo cuando se trata de demandas puntuales que pueden ser resueltas por trámites específicos a los que el servicio tiene fácil acceso. En otras situaciones la respuesta se construye mediante la coordinación interinstitucional en territorio, en la que cada programa ofrece los recursos de que dispone y se define quiénes realizarán el seguimiento de la situación.

En las OT y los SOCAT, fundamentalmente, las situaciones complejas demandan más de una entrevista, por lo que se apela, como ya fuera establecido a “la construcción de la demanda”, atendiendo las situaciones a las que se puede responder desde el dispositivo de atención y derivando hacia otras instituciones u otros programas del MIDES, aquellas frente a las que no existe respuesta institucional desde el servicio de atención al que recurre el usuario.

En términos generales, se expone un proceso por el cual se identifica la problemática contenida en la consulta, se informa, se da la respuesta final o se deriva. En situaciones urgentes o graves, se hace un seguimiento básico para asegurar que la persona haya recibido la atención adecuada. Suele haber una reunión de equipo donde se procesan situaciones complejas que dan tiempo a procesos más consultivos.

Una valoración especial que se introduce tiene que ver con la percepción de los niveles de autonomía de la persona. Si hay capacidad de que gestione por sí misma las siguientes etapas, se le proporciona la información necesaria o se hace la coordinación inicial. Si se evalúa que hay ciertas barreras para el desempeño solvente, el trabajo requiere de otros procedimientos.

Parecería darse una cierta traducción de los motivos de consulta, a partir de los recursos que gestiona el dispositivo de atención. Una cierta “traducción a lo posible”, de aquello que los operadores refieren como “construcción de la demanda”, como ya fuera indicado anteriormente.

En general el motivo de consulta lo resolvemos a partir de la respuesta que nosotros tenemos. Por ejemplo una persona te dice, en mi casa se me llueve, no sé cuánto; ahí puede ser una cuestión habitacional, pero entrás a indagar y yo que sé, y el relato es toda la situación, porque la persona viene medio sobrepasada, encima me llamaron de la escuela, que el botija no me va y no sé qué, me cortaron esto, y en el trabajo... bueno, y al final lo que vas a terminar haciendo es una visita por TUS, porque no tiene la TUS, entonces al final le pongo: programa MIDES - TUS, porque es más concreta en ese sentido (ST-E).

El trabajo (y por tanto la respuesta) consiste en evacuar dudas y orientar hacia los servicios. Se interviene en la medida de las posibilidades del dispositivo y esto refiere básicamente a las prestaciones gestionadas por el MIDES. Las demandas más estructurales como salud, trabajo y vivienda son derivadas hacia otras instituciones públicas. En el caso de los SOCAT los recursos son extremadamente escasos (canastas de emergencia alimentaria).

Algunos entrevistados señalan que las Oficinas Territoriales tienen una **zona de influencia establecida**. Si la consulta no correspondiera con la residencia del usuario, deben ser derivadas a la OT que le corresponde. En caso de tratarse de una situación que se valora de urgencia, puede igual, solicitarse la entrevista para asistencia a la vejez, INDA o para derivación a otro programa.

Respecto a la consulta acerca de quiénes intervienen en la construcción de la respuesta a la demanda, como ya fuera enunciado, las consultas acerca de trámites puntuales, que son pasibles de ser resueltas administrativamente, son respondidas por el operador que las recibe. En situaciones que revisten cierta complejidad, es el equipo o la persona especializada quien interviene en la construcción de la respuesta a la demanda (violencia doméstica, discapacidad, consulta jurídica).

En este sentido se identifican tres principales alternativas: (i) se da intervención al programa/equipo especializado en la temática (PRONADIS, violencia doméstica) por teléfono o a través de mail, (ii) se intercambia con el propio equipo de trabajo, (iii) se pasa la situación al integrante del equipo que mayor afinidad tiene con la situación en cuestión.

También depende de dónde proviene la derivación, si surge, por ejemplo, de la coordinación interinstitucional o los nodos territoriales, la estrategia la construye el equipo del servicio de atención. Si la situación la deriva algún equipo territorial, se establece una coordinación para definir los lineamientos.

Del relato de los entrevistados se desprende que **el consultante tiene participación en la construcción de la respuesta que recibe por parte del servicio**. Todos los entrevistados enfatizan que se considera al consultante y que se procura pensar y tomar decisiones en conjunto. Se entiende que hay participación del consultante, que lo contrario no tendría sentido en términos de efectividad y sustentabilidad de la alternativa propuesta. También ocurre en el caso de las derivaciones. Este acuerdo con las familias parece operar, salvo en situaciones extremas. Se indica que, en algunos casos, pueden participar otros técnicos del propio dispositivo y en un caso, se hace referencia también a otras instituciones.

Consultados acerca de la **existencia de una definición para cada motivo de consulta** las respuestas son antagónicas entre los que creen que hay amplitud de opciones y los que perciben que es acotado y quedan cosas por fuera.

Cuando quien registra no encuentra el motivo de consulta o la respuesta proporcionada por el servicio surgen de las alternativas ofrecidas por el sistema se procede de distintas maneras. Como ya fuera indicado, algunos operadores registran en el casillero que consideran que se aproxima más a la consulta-respuesta-derivación. Otros realizan anotaciones en la categoría “Observaciones”. Sin embargo, algunos entrevistados afirman que, algunas veces, no se registra nada en el sistema informático.

Por lo que surge de las entrevistas no están previstas **instancias de intercambio entre los técnicos que gestionan esta herramienta de registro y quiénes la utilizan**. Solo aparece la demanda de parte de los servicios centralizados (atención telefónica y CENASC) de la obtención de información acerca de los motivos de consulta y las respuestas ofrecidas por cada servicio que no fue atendida y que el entrevistado considera que sería necesaria para evaluar y reorientar la política de atención y derivación.

Las respuestas frente a la consulta de los **recursos disponibles** varían en función del servicio que se consulte. Algunos dispositivos de atención cuentan con asesoramiento jurídico una vez a la semana, servicios de asistencia en situaciones de violencia doméstica o discapacidad, entregan donaciones de ropa que han gestionado y tramitan documentación de identificación civil, explicando que no poseen todos los recursos que se demandan en este aspecto, ya que reciben un cupo limitado para la tramitación de cédulas y partidas de nacimiento en forma gratuita. El servicio de identificación civil, donde se obtiene la partida de nacimiento es identificado por uno de los operadores como un dispositivo poco amable tanto para los usuarios como para los operadores del MIDES y el que demora más tiempo.

Si no tienen recursos para dar respuesta a la demanda la estrategia por excelencia en estos casos es la derivación. A veces mediante coordinación previa o simplemente orientando a la persona a que realice por sí, la gestión en otra institución. Según un entrevistado los recursos se “buscan” y se “luchan” ante cada demanda. Se parte del supuesto que el sujeto consultante debe irse con alguna respuesta a su demanda. También desde el SOCAT se apela a la OT más próxima para solicitar apoyo, ya sea para obtener orientación o información sobre recursos que puedan desconocerse. En el caso del CENASC se menciona el uso de un viejo listado de organizaciones a las que se recurre telefónicamente.

Las respuestas de los operadores de los distintos servicios varían en relación a la **gestión de las acciones de orientación, seguimiento y derivación hacia otros servicios**. En algunos casos, la derivación se establece mediante una llamada telefónica, un mail o un informe social al servicio al que se deriva, pero aparece la imposibilidad de seguimiento de la situación derivada o respuesta del servicio al que se derivó. En otras situaciones, por el contrario, las derivaciones se trabajan en las redes locales y nodos con otros programas MIDES u otros servicios que operan en territorio, especificándose quién liderará el seguimiento de la situación concreta que se trabajó interinstitucionalmente. Según los operadores entrevistados, los más frecuentes, incluso en aquellos servicios donde éste parece sobrepasar las posibilidades resulta ser el de situaciones de violencia de género. Algunas respuestas aluden a servicios o programas que han desaparecido de la zona de influencia del servicio como parecería suceder con algunos equipos del programa

Cercanías. En un caso, el equipo de Jóvenes en Red trabaja en el mismo local donde funciona el servicio y la derivación se encuentra facilitada por ese motivo.

De las entrevistas surgen respuestas dispares frente a la existencia y utilización de **vínculos y recursos con el programa Uruguay Trabaja y el Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género**

En algunos casos, la relación ha resultado positiva, trabajando principalmente desde la coordinación y posterior seguimiento con progresivo repliegue a medida que se confirma su canalización en la institución a la que fue derivada. Sin embargo, otros entrevistados manifiestan realizar todo el proceso de atención, derivación, coordinación y después la persona no vuelve al servicio y no se sabe cómo se procesó la situación. Otro detalle es que muchas veces el seguimiento lo hacen otros referentes del equipo y no quienes tienen la tarea específica de atención ciudadana.

Desde el servicio de atención telefónica y el CENASC como desde los dispositivos OT y SOCAT, el **vínculo que se establece con el Programa Uruguay Trabaja** es el de la difusión puntual en los períodos de inscripción y sorteo de los inscriptos. No existen derivaciones de los servicios a este programa ya que no se encuentra establecido. La mayoría de los entrevistados de OT y SOCAT lamentan no poder derivar al Programa Uruguay Trabaja.

Tanto Uruguay Trabaja como los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género, se indica que se utilizan habitualmente dentro de la OT, en el sentido de recursos sobre los que se informa y estimula y apoya en el momento del acceso. Las respuestas estarían hablando de la existencia de un buen relacionamiento con ambos, pero diferente, en tanto en un caso es un programa transitorio y en otro un servicio estable. Desde las OT se hace la promoción, se informa a quienes puedan estar interesados y se han hecho inscripciones en el local, aunque no a cargo de personal de la OT. También hay apoyos puntuales de la OT al programa (por ejemplo, mediante la tramitación de cédulas de identidad).

En el caso de SOCAT, también se relata conocimiento y apoyo. Se aclara especialmente que no hay derivaciones, dado que desde allí no pueden realizarlas. Se señala que el relacionamiento es bueno y aunque SOCAT no pueda derivar, puede servirle a Uruguay Trabaja para resolver asuntos que los beneficiarios de ese programa precisan.

En referencia a la atención a mujeres en situación de violencia basada en género, el vínculo de derivación se encuentra referenciado mediante dispositivos zonales como la Comuna Mujer en el caso de algunos servicios territoriales situados en Montevideo. Casi todas las OT y los SOCAT montevideanos tienen vínculo con Comuna Mujer. En algunos casos se reciben informes después de la derivación, pero el seguimiento se encuentra a cargo de la asistencia específica que asumen el liderazgo en estas situaciones.

Desde los servicios de atención se espera una respuesta de los programas que no siempre se produce. En este sentido, algunos entrevistados afirman que el hecho de que los sujetos puedan ser derivados desde los dispositivos de atención ciudadana no les otorga a los sujetos ninguna situación preferencial con respecto al acceso a recursos. Puede darse alguna excepción en el caso de situaciones de violencia; de lo contrario la espera —de meses o un año— pasa a constituir la condición en la que se ubican la mayor parte de los sujetos.

En algunas Oficinas Territoriales se establecen coordinaciones con INMUJERES. Afirman que son servicios a los que recurren en la atención y asesoramiento. Se destaca que siempre están dispuestos a recibir casos, a dar número, pero se enuncia que se trata de asuntos de difícil resolución.

Los operadores de SOCAT y OT que respondieron a la consulta acerca de la **definición y las orientaciones de seguimiento del Programa Cercanías** se manifestaron muy críticos con la tarea.

De la valoración negativa de los servicios en territorio, de las derivaciones del programa, así como de los protocolos de seguimiento, registrados en las entrevistas dan cuenta que **los protocolos no se implementaron tal cual fueran inicialmente previstos**, por lo que, en este momento se plantea una modificación de las pautas de actuación.¹⁰ De las respuestas surge el enojo por una tarea que les fuera impuesta, que no se encontraba resuelta en los términos establecidos por el acompañamiento cercano y que les retornaba como trabajo extra para lo que no estaban preparados.

La primera aproximación o contacto con las familias se realizó en conjunto con el equipo del programa Cercanías, pero se encontraron con familias que los servicios ya conocían, en una suerte de retorno del problema a la institucionalidad que los había derivado a la proximidad.

Por lo expuesto, los entrevistados aluden a una primera reunión con el equipo derivante de Cercanías y un protocolo que orienta la frecuencia del seguimiento con estas familias. No obstante, todos los entrevistados refieren que los dispositivos territoriales no poseen las capacidades, ni los recursos para seguir el trabajo de acompañamiento tal como se realizara en el programa ni como fuera pensado centralmente después de la derivación. Se recogen dificultades de la institucionalidad en sostener la frecuencia de las entrevistas domiciliarias establecidas en el protocolo como en el registro centralizado de las situaciones derivadas en el SMART al que califican como “muy engorroso” y ajeno al trabajo cotidiano de los dispositivos territoriales.

Como ya fuera indicado, **los servicios territoriales desarrollaron pautas protocolizadas centralmente para realizar los seguimientos de los egresos del programa Cercanías** que consistían en entrevistas en domicilio que se iban espaciando en el tiempo. La frecuencia establecida, así como su progresivo alejamiento en el tiempo no estaba vinculada al logro de metas alcanzadas, sino a un protocolo estandarizado que los servicios experimentaron como una sobrecarga en el trabajo de la oficina territorial, visualizado algunas veces como una prolongación del control social en el seguimiento de la escolarización y la asistencia en salud de las familias y los niños a cargo y una sobreexposición del sujeto ante la intervención técnica.

Mientras algunos entrevistados hacen referencia a la “precisión” y necesidad del protocolo de actuación de los **seguimientos derivados del programa Cercanías**, otros aluden a su ambigüedad en la dirección del sostenimiento de las metas alcanzadas por el trabajo en proximidad. Se señala que una vez que el SOCAT o la OT concurre al domicilio de la familia, tiene que “hacerse cargo de la situación problemática que no fue resuelta en el trabajo en cercanía”, lo que demanda esfuerzo que se agrega a las tareas propias del servicio de atención.

¹⁰Los entrevistados aluden a un nuevo **protocolo de derivación** que se encuentra en proceso de tramitación, del que no han participado ni recibido novedades.

Los entrevistados entienden que se pretende que el seguimiento otorgue continuidad a los logros que se alcanzaron durante el proceso de intervención del ETAF. No obstante, reiteran la noción de que se mantendrían algunas instancias puntuales con las familias, para reafirmar los logros alcanzados, pero que este tipo de intervención no difiere del que realizan con las familias que, en general, se vinculan al SOCAT. Por lo expuesto, varios servicios entrevistados han limitado el seguimiento de las familias derivadas a la tarea propia del dispositivo, esto es: proveer de prestaciones sociales a las familias derivadas y volver a explicitarse como un recurso territorial disponible para todos.

Como ya fuera indicado, **el tiempo de seguimiento de las familias derivadas fue escaso** y a los entrevistados les resulta dificultoso recordar la frecuencia que iba modificándose de manera de espaciarse a lo largo del tiempo hasta perder el vínculo con la familia, enunciando que dejaron de hacerlo en el año 2016.

Los entrevistados manifiestan que no todos los seguimientos realizados se llegaron a completar en el tiempo estipulado, quedando las familias sin apoyo institucionalizado. Por otra parte, aluden a la dificultad de ejercer esa tarea en base a metas que no fueron propuestas por los operadores territoriales de las oficinas actuantes.

Durante el escaso tiempo en que se realizó este seguimiento de las derivaciones a los servicios territoriales, **no parece haberse ajustado el protocolo a las dificultades planteadas por los servicios**. Asimismo, los operadores reiteran los problemas que encontraron en el registro de cada intervención puntual, en la que debían actualizar cada uno de los ítems mencionados, habiendo realizado una tarea muy concreta y específica.

De las entrevistas con los servicios territoriales surge que **el vínculo con el programa Cercanías se promueve, fundamentalmente, al inicio de la intervención**. Después de la derivación el programa pierde el vínculo con la familia y solo se realizan consultas puntuales desde el servicio territorial en situaciones específicas. Los técnicos manifiestan no recordar quiénes promueven este vínculo o, en otros casos, desconocer si existió o no contacto posterior con los técnicos de Cercanías.

Parecería haber acuerdo en que el contacto con el programa se interrumpe una vez que se establece la derivación al servicio territorial, ya sea porque el equipo de trabajo del programa desaparece en el territorio, por dificultades para determinar qué equipo derivó a cada familia, o por experiencias negativas de las redes de la zona con los equipos del programa. Por otra parte, una vez finalizado el seguimiento del servicio territorial con las familias a las que se realizó seguimiento, también parecería haber acuerdo en que **no se informa el resultado de este proceso al programa**.

Las entrevistas dan cuenta acerca del **desconocimiento de los procesos de intervención con las familias derivadas por Cercanías**, algunas de las cuales continúan vinculadas al servicio territorial, mientras que con otras se ha perdido contacto luego de una intervención puntual.

En el caso de SOCAT, la mirada sobre esto es extremadamente crítica. En los discursos surgen muchas dudas en relación al seguimiento planteado explicitando que se cambia la lógica del trabajo (hacerlo sobre la demanda construida) y, además, sin recursos (o con menos). Por otra parte, se señalan como limitantes para las entrevistas, la cantidad de trabajo y las dificultades materiales y concretas para realizarlas.

Básicamente, no se le encuentra sentido, o el sentido sería, de alguna forma no mostrar el vacío en que queda la familia. Como en los casos anteriores, se coincide en que las expectativas de la tarea es hacer un seguimiento de lo actuado por el ETAF, aunque se expresa que es poco claro lo que se espera que hagan.

El relato de los entrevistados indica que, solo cuando se efectivizó una derivación presencial entre el equipo referente de Cercanías y el SOCAT, las familias lograron aceptar el cambio de referente técnico. Sin embargo, en las situaciones donde este intercambio y derivación no se realizó en forma presencial con ambos equipos en el domicilio familiar, las familias desconocían que el trabajo con los ETAF del Cercanías había finalizado, pese a que los técnicos del programa referían el cierre del proceso.

Por este motivo, aparecieron resistencias en las familias en el cambio de referente institucional, del que no disponían del teléfono de contacto las 24 horas del día que utilizaba Cercanías y con técnicos con quienes habían establecido un vínculo afectivo que los acompañara durante un período prolongado de tiempo. En general, si bien algunas familias permanecieron bajo la órbita de las oficinas territoriales y lograron cambiar el referente institucional, otras vivenciaron la modificación del referente como abandono y como pérdida de un vínculo estrecho con los operadores de Cercanías.

Los operadores territoriales coinciden en señalar la **inexistencia de dispositivos de evaluación para que el usuario se manifieste** en referencia a la asistencia, derivación y seguimiento referidos en este proceso de acompañamiento de los servicios.

7.- La derivación.

Tanto en referencia a los servicios que funcionan en la oficina central del MIDES como el CENASC y servicio de consulta telefónica, así como en los servicios insertos en el territorio como OT y SOCAT, más allá de algún caso puntual, surge de las entrevistas un **desconocimiento de los acuerdos interinstitucionales con otras institucionalidades del Estado**. No obstante, desde los servicios territoriales la derivación se encuentra muy presente a nivel local.

Uno de los entrevistados señala que existen marcos interinstitucionales para todo. En función de este relato parecería señalarse “casi una mistificación de estos acuerdos”, a los que se califica de demasiado formales y escasamente efectivos, en contraposición a la lógica interpersonal, que sería la que daría verdaderos resultados en el trabajo.

Los servicios centrales funcionan más como centro de consultas que como centros de derivación, siendo en los territorios donde se establecen las derivaciones institucionales a la red local. Algunos entrevistados refieren operar mediante una llamada telefónica hacia otros servicios, otros lo hacen enviando un correo electrónico hacia la institución a la que derivan explicando la situación, mientras que, menos frecuentemente, aparece el trabajo de una situación concreta, que puede ser planteada por cualquiera de las instituciones involucradas en la red local o el nodo. En este último caso, el planteo del operador que la gestiona no habla de derivación, sino de trabajo en conjunto con otros técnicos de los servicios, programas e instituciones que participan en estos espacios.

El primer paso es tener información sobre los servicios a los cuales se puede derivar, ya sea hacia la interna del MIDES como hacia otras instituciones públicas y privadas. A veces es el propio consultante que plantea a dónde quiere concurrir y solicita asesoramiento para concretarlo. En este caso se analiza si es pertinente esa derivación en función de la problemática expuesta y si hay otras estrategias más efectivas o complementarias para sugerir.

El segundo paso, generalmente, es apelar a un referente conocido en la institución a derivar, para establecer la coordinación antes que la persona concorra. Cuando se trata de programas del propio MIDES, los mecanismos para esta coordinación pueden estar preestablecidos (e-mail, formulario), pero con instituciones externas el contacto más frecuente es el telefónico.

Hay una valoración positiva de la existencia de referentes. Un referente es representado como un agente institucional a quien se recurre en forma frecuente tratando de explicar la urgencia de la situación y procurando gestionar de mejor manera las lógicas institucionales que generan largos tiempos de espera. El referente habilita la comunicación mediante una relación de ida y vuelta. La existencia de referentes y de contactos parece facilitada por el conocimiento territorial y por aproximaciones de lo que sucede con la situación derivada.

Se señala una preocupación por el cuidado de la persona a la que se atiende, por lo que opera una cierta selectividad en las derivaciones. Procura derivarse hacia donde se sabe que existe alguna chance de respuesta, más allá de que pueda igual proporcionarse la información. En otros casos, se señala que no se realizan derivaciones a donde se sabe que no habrá respuesta y se destaca el acceso a la vivienda. Como fuera indicado, de alguna forma, el trabajo de la atención se va moldeando a los recursos disponibles.

Mayoritariamente los entrevistados afirman que **no hay seguimiento de las respuestas recibidas en las instituciones a las que se derivó la consulta**. Cabe interrogarse si se trata de una derivación o de una orientación con información, la que efectivamente se realiza. En otros servicios, el seguimiento por parte de quienes hacen atención ciudadana no parece viable ya que el tiempo de los funcionarios administrativos y los técnicos se encuentra intensivamente dedicado a la tarea de atención directa y, si existe continuidad en la atención, queda a cargo de los profesionales intervinientes en las situaciones que les fueron asignadas. Un entrevistado coloca la cuestión de que el servicio informa y que es luego la persona consultante la que decide si utiliza o no la información brindada. Por lo tanto, el hecho de proporcionar información, aunque adecuada, no supone una resolución favorable de la gestión que el sujeto consultante realizó.

Por lo expuesto, el seguimiento vuelve a los operadores territoriales generalmente mediante la voz del usuario que no fue escuchado en la institución a la que se lo derivó. Salvo en el trabajo en el nodo local, las derivaciones no tienen seguimiento en las OT ni en los SOCAT, lo que resulta imposible, asimismo en los servicios de atención que funcionan en la sede central del MIDES.

En los casos en los que se realiza seguimiento, para algunos operadores la gran herramienta utilizada es el SMART, plataforma donde figuran todas las consultas que las personas hacen a la interna del MIDES y las diferentes actuaciones que se han realizado ante cada consulta. Para instituciones fuera del MIDES, el mecanismo más usado es llamar al lugar donde se derivó y actualizar el estado de la situación con el referente del lugar. En caso de que se constate que la persona interrumpió el proceso, en varios de los servicios refieren intentar reestablecer el vínculo.

En los relatos aparecen situaciones específicas —como la violencia doméstica o la situación de calle— que no siempre tienen posibilidad de ser derivadas a la institución adecuada, por lo que terminan resolviéndose mediante tramitaciones que operan con escaso conocimiento de recursos o la ausencia de referentes institucionales conocidos en el servicio. Algunos operadores plantean que las derivaciones hacia los servicios centrales, como los refugios del MIDES, resultan más difíciles de seguir que aquellas a cuyos referentes conocen en el terreno local. Tales situaciones se asocian a la inexistencia de servicios específicos, dificultades de cupos, u otro tipo de limitaciones institucionales y de carencia de recursos. En caso de que se realice una derivación que no encaja en el programa que recibe la consulta puede haber una retroalimentación mediante la que se explica por qué no corresponde que se efectúe con el objetivo de ajustar los procedimientos, aunque se reconoce que este mecanismo de comunicación entre los servicios del MIDES — particularmente se mencionan los refugios— y las instituciones públicas no es habitual.

En el caso de las **derivaciones más frecuentes** a la interna del MIDES, los entrevistados manifiestan que la mayoría de los servicios territoriales mantienen relaciones con los programas de proximidad que operan en la localidad: Uruguay Crece Contigo (siendo éste el más demandado), Jóvenes en Red y Cercanías. También se produce la derivación de estos programas hacia los servicios locales. En el caso de los servicios externos, los relatos recogidos expresan que la mayor demanda se plantea ante los recursos que dispone el BPS como pensiones y otros apoyos no contributivos, procurando derivar a la oficina localizada en territorio.

En los relatos aparecen muchas derivaciones a los propios programas del MIDES y siempre se trata de utilizar lo que está más presente en el territorio de residencia de la persona que consulta. Se expresa que se trabaja más asiduamente con los servicios territoriales que tienen la posibilidad de realizar intervenciones en domicilio y eso asegura un abordaje más integral. Si bien esto habla de un uso eficiente de los recursos territoriales, también parecería consolidar la situación de eterno tránsito por las políticas asistenciales y encapsulamiento en el entorno de residencia de la persona que consulta en estos servicios de atención ciudadana.

Desde otras instituciones públicas parecería operar una cierta lógica de “ir a probar suerte”, bajo la idea del MIDES como responsable del conjunto de vulnerabilidades sociales. Sin embargo, la misma lógica de expectativas también parece ocurrir en el propio ministerio donde se reitera la circulación por distintos servicios de atención sin obtener respuestas efectivas a las demandas planteadas.

De acuerdo al relato de los entrevistados en los servicios territoriales todas **las derivaciones se realizan en base al conocimiento institucional, y muchas veces personal de los horarios de atención y las personas receptoras de las derivaciones**. En general, los entrevistados de los servicios de atención en territorio señalan que procuran derivar con cierto nivel de conocimiento de los recursos existentes. Para ello entablan, en algunos casos, contactos previos. Se busca evitar que las personas circulen por lugares donde nada les pueden resolver y termine desgastada. Por estos movimientos previos de verificación, es que a veces, la atención lleva un tiempo considerable y no es solo un dispensario de información. Cuando esto no funciona, el usuario retorna al servicio y se procura hacer especificar la derivación a través de un funcionario conocido. Como ya fuera expuesto, este mecanismo no opera de la misma manera en el CENASC y en el servicio de atención telefónica.

Desde los servicios de atención en territorio se identifican dificultades no solo para que las instituciones den respuesta a las demandas de la población, —y que hace que los sujetos “vayan y vengan” de las instituciones— sino también para que puedan vehicular sus consultas, en tiempos de informatización de las gestiones con los organismos públicos.

Particularmente en los servicios centralizados se convive con ciertos límites permanentes a la capacidad de respuesta que exponen algunas áreas de políticas. En este sentido el desfasaje entre demanda y recursos tensa el proceso de intervención y coloca la interrogante acerca del sentido de la derivación. También se señala cierta dificultad para acceder a un conocimiento actualizado de los recursos existentes. En algún caso, señala un entrevistado, se llega a la información de un recurso o nuevo programa por la propia población que asiste al servicio. Estas afirmaciones sugieren que parecería desconocerse la Guía de Recursos elaborada por el MIDES.

En la medida en que muchos servicios de atención ciudadana hacen un trabajo previo de coordinación antes de derivar, **se estima que hay una buena evaluación del trabajo, aunque no necesariamente en todos los casos.** Las diferencias se ven, sobre todo, en la capacidad de cupos o recursos humanos de los servicios más demandados, independientemente de si funcionan en la sede central o en los territorios. Por ejemplo, donde se registran más obstáculos de acceso por saturación, es en servicios como CAIF o Defensoría Pública. Otra clave que marca diferencia en los mecanismos de derivación disponibles se sitúa en relación a los operadores del interior del país respecto a Montevideo, donde existiría mayor disponibilidad de servicios y recursos.

En síntesis

En los Servicios de atención ciudadana del MIDES es posible diferenciar claramente los que funcionan en la sede central (como el servicio de atención telefónica y el CENASC) de los que lo hacen en las localidades dispersas territorio nacional (OT, OT Pereyra Rossel y SOCAT).

Si bien la concepción de ambos refiere a ofrecer una atención personalizada y de calidad, proporcionando información a los consultantes, en los dispositivos que funcionan centralmente resulta más dificultosa la tramitación de derivaciones con conocimiento del personal que presta servicios en otras institucionalidades del Estado, en la que podrían obtener devoluciones o respuestas a las demandas efectuadas.

Asimismo, surge de las entrevistas el desgaste de la tarea de los operadores, el cansancio de quienes se dedican a la atención personalizada en el CENASC. En el servicio de atención telefónica, la situación laboral de los operadores, que trabajan cuatro horas por turno, parecería adecuarse con mayor facilidad a la demanda. En este caso, los operadores deben manejar los picos de tensión en ciertos períodos en los que se realiza difusión en los medios masivos de comunicación, que generan una sobrecarga de llamadas, en los momentos de consultas reiteradas por dificultades con la TUS o con las prestaciones del INDA.

La situación de recepción de la demanda en los Servicios de atención en territorio parecería encontrarse estandarizada, ya que los dispositivos funcionan atendiendo las consultas en forma rápida, sin necesidad de solicitar números para gestionar la atención que los mismos usuarios administran a través del momento de ingreso a las oficinas. Generalmente son recibidos por personal administrativo que atiende las tramitaciones puntuales mediante el chequeo del número

de cédula y el nombre del consultante en el programa informático, en un tiempo que no excede los quince minutos para evacuar las consultas. Según los testimonios recabados, cuando se trata de situaciones que revisten cierta complejidad, y ameritan seguimiento personalizado, son derivadas a otros técnicos especializados que funcionan en los servicios, contando con insumos adecuados para atender las situaciones problemáticas y un espacio de privacidad para la escucha atenta de los planteos de los usuarios que requieren seguimiento. Cuando éstos concurren nuevamente, son generalmente atendidos por el técnico que sigue el caso y, en ocasiones, las situaciones son tratadas en las redes de coordinación interinstitucional que funcionan en territorio, que resultan especialmente valoradas por los entrevistados refiriendo un trabajo coordinado y en equipo con las instituciones de la zona. Sin embargo, no aparece una ida y vuelta en las derivaciones que se realizan hacia otras instituciones públicas en las que no se posee un referente conocido por mecanismos informales.

En los aspectos de su competencia, sin embargo, los relatos indicarían un funcionamiento adecuado en la tramitación de identificación civil —cuyas mayores dificultades aparecerían en territorios fronterizos con Brasil—, la disponibilidad de una canasta alimentaria en determinadas situaciones y las derivaciones al BPS por prestaciones sociales no contributivas. Las entrevistas indican buenas relaciones de intercambio de información con los servicios del BPS que funcionan en territorio, así como con el Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho.

Como ya fuera indicado, las derivaciones territoriales parecerían funcionar adecuadamente, con conocimiento personal de los referentes territoriales del MIDES o de otras instituciones a los que se dirigen mediante correos electrónicos, en forma telefónica y en ocasiones, a través de un informe social con el que el usuario concurre al servicio. Los casos más problemáticos —tanto a la interna del MIDES como en otras instituciones estatales— surgen cuando no se conocen a los referentes de los servicios —especialmente en el caso de los refugios del MIDES— o hacia instituciones que los entrevistados consideran la carencia de respuestas frente a las situaciones planteadas por el usuario —especialmente en el caso de la vivienda en la que no hay oferta pública para atender las necesidades de la población vulnerable que concurre a los servicios.

En ocasiones en las que los servicios no pueden ofrecer respuestas adecuadas a las demandas planteadas, procuran continentalar a los usuarios, pese a lo cual admiten producirse enojos y frustraciones que también los afectan como operadores que no pueden atender demandas especialmente problemáticas.

Algunas derivaciones en territorio, en ocasiones, se procesan hacia programas de proximidad como Cercanías, Jóvenes en Red o Uruguay Crece Contigo, que en algunos casos funcionan en el mismo local de atención ciudadana —Jóvenes en Red constituye uno de los ejemplos— y con el que establecen contactos frecuentes mediante las redes territoriales. Por otra parte, otros servicios refieren a la carencia de los programas en el territorio, poniendo el ejemplo de algunos equipos de Cercanías que han desaparecido de la zona. Asimismo, coordinan con centros de salud, centros educativos y otros servicios que operan en el territorio. OT y SOCAT también tienen estrecha relación, estableciendo derivaciones mutuas.

Generalmente reciben población femenina, que concurre al servicio con hijos pequeños que no han asistido a los centros educativos y adultos mayores que concurren solos a la consulta. De los relatos surge que las consultas pueden ser específicas, y se resuelven adecuadamente en una sola vez, mientras que también asiste asiduamente población con las que continúan vinculados,

conociendo las historias familiares y aparecen frecuentemente en busca de algún apoyo, o para consultar sobre tramitaciones pendientes o reiteración de solicitudes que les fueron negadas en éste o en otros servicios de atención ciudadana.

En relación a los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género mantienen relaciones adecuadas, derivando cuando existe la posibilidad en territorio hacia los servicios del MIDES. No obstante, de las entrevistas surge que los servicios que operan en Montevideo lo hacen, generalmente, hacia la Comuna Mujer de la Intendencia de Montevideo, cuando el servicio resulta más cercano y accesible para el usuario.

Con respecto al programa Uruguay Trabaja, todos los dispositivos de atención refieren contribuir a dar difusión a los llamados, apoyando con servicios de identificación civil cuando es necesario, aunque lamentan no poder realizar derivaciones.

Las situaciones más problemáticas se establecen en las derivaciones del programa Cercanías a los servicios territoriales, manifestando que no fueron consultados para realizar el acompañamiento a las familias atendidas en el programa de proximidad, ni pueden hacerse cargo de la tarea asignada. No cuentan con los recursos disponibles para la realización de entrevistas domiciliarias, personal disponible para el cumplimiento de esta tarea ni para efectuar los registros pautados que el programa informático sugeriría realizar en cada intervención. Los dispositivos territoriales refieren haber ido espaciando las entrevistas domiciliarias hasta perder contacto con las familias que quedaron en situaciones de extrema vulnerabilidad, algunos en situación de calle, para los que no se encontraron respuestas adecuadas en los refugios del MIDES. Con otras familias se perdió contacto por cambios de domicilio o porque las personas no comprendieron el cambio de referente del programa ni la modificación del recurso de un operador disponible telefónicamente en forma permanente. No obstante, en algunos casos, se les ofrecieron los apoyos puntuales de prestaciones sociales que la oficina dispone para toda la población consultante.

Capítulo 2

Lectura de las instituciones que reciben población derivada de los Servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800)

Introducción

Este capítulo aborda, fundamentalmente, la modalidad de relacionamiento entre los servicios de atención ciudadana del MIDES y las instituciones que reciben sus derivaciones, así como los mecanismos de implementación de la atención que se efectiviza en relación a la población derivada. Se reconstruyó el proceso de recepción, atención y respuesta a la demanda de derivación de los servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800) y se caracterizó la población proveniente de estos servicios.

El capítulo se inicia con la identificación de los entrevistados en términos de edad, formación y profesión, ubicando la cantidad de servicios que componen la muestra en la ciudad de Montevideo y área metropolitana, así como en los departamentos de Rivera y Rocha.

Luego el desarrollo del texto se organiza en torno a tres tópicos: la modalidad de relacionamiento entre los servicios consultados y los dispositivos de atención ciudadana del MIDES, el proceso de implementación de la atención a las derivaciones y la caracterización de la población recibida, así como el modo de relacionamiento con las instituciones receptoras.

1.- Caracterización de los entrevistados

La muestra de este componente del estudio está conformada por veinte y siete entrevistas a responsables y operadores de instituciones y programas estatales, a las que los servicios de atención ciudadana manifestaron derivar con mayor frecuencia, en los departamentos de Montevideo, Canelones, San José, Rivera y Rocha. La muestra incluye instituciones de salud (Policlínicas, Centros hospitalarios); educación (Escuelas, Centros de educación técnica, Programa escuelas disfrutables); discapacidad (PRONADIS); programas de proximidad (Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo); seguridad social (BPS); municipales (CCZ, Refugios, Desarrollo Social); atención jurídica (Consultorio jurídico —única institucional no estatal que compone la muestra— Defensoría); atención a la infancia (INAU, CAIF); atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT) y otros servicios del MIDES (Uruguay Trabaja, Servicio de atención a mujeres en situación de violencia basada en género).

De los operadores consultados, cuatro alcanzaron el nivel secundario como máximo nivel de formación (tres son bachilleres y uno culminó el ciclo básico). Dos entrevistados han iniciado estudios universitarios, aun no concluidos (Licenciatura en Trabajo Social). Los demás son profesionales terciarios no universitarios (tres maestros y un educador social) y profesionales universitarios (nueve trabajadores sociales, seis psicólogos, un pediatra y un licenciado en educación física).

El promedio de edad de los entrevistados es de 43 años, con un rango etario que va desde los 28 a los 59 años. Cinco de los consultados son hombres y el resto, mujeres.

El promedio de antigüedad en la tarea se ubica en los seis años, aunque se observa un rango que oscila entre uno y veintitrés años de ejercicio.

Dieciséis entrevistados tienen otra ocupación; particularmente, dos de ellos sostienen dos ocupaciones más. Casi en su totalidad, la desarrollan en instituciones afines al servicio por el que fueron entrevistados.

2.- Relacionamiento de las instituciones consultadas con los servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800)

Las diferentes instituciones y programas consultados conforman la muestra de este componente del estudio, en tanto constituyen los ámbitos a los cuales los servicios de atención ciudadana en territorio (OT y SOCAT) derivan con mayor frecuencia. Estas instituciones receptoras manifiestan que rara vez registran, además, alguna derivación proveniente del CENASC o del 0800. Incluso en algún caso, se menciona que, en relación a los servicios centralizados, se funciona “al revés”. Esta falta de retorno desde los servicios centrales ministeriales de atención ciudadana a las instituciones que se encuentran en el territorio parecería fundarse, según algunos testimonios, en una limitada visualización y consideración de la territorialización por parte de los primeros.

Asimismo, la mayor parte de los consultados afirman **recibir derivaciones de otras instituciones públicas y programas sociales presentes en el territorio**. Generalmente se reconoce la existencia de una mayor sinergia con aquellas organizaciones que tienen un enclave territorial y con las que se comparten, de manera presencial, espacios de articulación y coordinación como las Mesas de Coordinación Zonal, los Nodos y las Redes focales de trabajo. En este sentido se observa, de manera recurrente, que las derivaciones y coordinaciones, estarían mucho más habilitadas y sustentadas en el conocimiento personal entre quienes operan en un territorio en particular, que en los acuerdos macro entre las instituciones. Al respecto, un entrevistado hace referencia a que la derivación “nunca es una derivación a la nada, siempre, como te decía, acá al nivel micro territorial hay un trabajo muy articulado, (...) o sea vemos, construimos juntos el tema de la intervención” (IR-A).

La proximidad territorial propiciaría el conocimiento entre unos y otros, y a su vez, otorgaría un sentido bilateral a la derivación: mayoritariamente, quienes reciben, simultáneamente derivan hacia aquellas organizaciones que, a su vez, les derivaron. Asimismo, **los servicios territoriales de atención ciudadana también se observan simultáneamente como dispositivos derivantes y receptores de problemáticas diversas**, provenientes de otras instituciones públicas.

No obstante, algunos entrevistados exponen diferentes niveles de intensidad en el vínculo que se establece entre los diferentes tipos de servicios. En aquellas situaciones donde el relacionamiento resulta débil, las derivaciones pueden diluirse o directamente no producirse.

En este sentido, también algún testimonio expone un proceso en el cual el vínculo interinstitucional ha transitado de una modalidad de trabajo conjunto y por “grandes asuntos” a coordinaciones puntuales y esporádicas. Este debilitamiento de las relaciones entre servicios y/o

programas, según algunos entrevistados, sería resultado, entre otros factores, de la variación de competencias y modalidades de conducción de las instituciones intervinientes, del debilitamiento de los espacios de coordinación interinstitucional y de cierto desgaste laboral de los técnicos, como consecuencia de la recurrente dificultad de situaciones que no parecerían poder modificarse con la intervención que se dispone, y que, sistemáticamente, parecería colocar al MIDES, e incluso a otras instituciones, en receptáculo de todo aquello que no se sabe “a dónde derivar”.

Como ya fue indicado, **se observa una percepción favorable acerca de los vínculos que se construyen en el territorio**, en donde se destaca el conocimiento que unos actores o instituciones tienen en relación a otros y viceversa. Esta proximidad que, además, en algunos casos se sostiene en el tiempo, posibilita, según algunos entrevistados, la **construcción de acuerdos verbales** que, aunque no culminen en alianzas formalizadas, habilitan la tramitación de derivaciones, sin mayores dificultades. Además, este tipo de acuerdos tienen instancias periódicas de revisión y ajuste, pues en la mayoría de los testimonios se mencionan encuentros, contactos o trabajo en red, en los que se evalúan y modifican y/o reafirman procedimientos.

En la medida en que estas articulaciones son verbales, para algunos entrevistados queda en duda lo que sucede cuando ingresan nuevos actores que no tienen conocimiento de esas prácticas informales. Para esta perspectiva, si los acuerdos son sobrellevados de hecho y no quedan por escrito, es un punto crítico su sostenibilidad más allá de las personas específicas que se ocupen de ellos. Al respecto, un entrevistado afirma: “la formalidad es débil y la eficiencia es baja” (IR-B). Sin embargo, para otros entrevistados, se observa una importante valoración acerca de la trasmisión de conocimientos entre los integrantes de los equipos de trabajo, que posibilitaría pensar que la rotación de personas no necesariamente deriva en el debilitamiento de lo previamente acordado.

Excepcionalmente, un par de testimonios que involucran al Programa Uruguay Crece Contigo y al Centro Hospitalario Pereira Rossell, hacen mención a la existencia de algunos acuerdos formalizados, aunque no se opere estrictamente con ellos. En algunas líneas programáticas, como es el caso de la alimentación, las instituciones partícipes deben forzosamente coordinar, dado que unos servicios tramitan la solicitud de canasta de alimentos o de comedor para enfermos crónicos y el MIDES “entrega el plástico”. De esta manera, afirma, un entrevistado, “terminás como si o si, con una comunicación” (IR-C).

Las derivaciones están intrínsecamente relacionadas con las especificidades de la institución de recepción. Al respecto, la mayoría de los entrevistados refiere recibir derivaciones acordes a las prestaciones que la institución receptora ofrece, principalmente porque los equipos de donde provienen conocen sus incumbencias. No obstante, se dan algunas situaciones que escapan a este panorama; algunas de ellas, tienen que ver, precisamente, con la rotación de técnicos y el desconocimiento inicial de los nuevos profesionales ingresados. Derivado de ello, se expresa la importancia de mantener una sistemática difusión de la institución, de los recursos con los que cuentan, así como del alcance de la intervención.

Si bien se indican avances en este sentido, estando bastante aceitado el hecho de no proceder a derivar si se sabe que no se tendrán los recursos necesarios, en algunos casos, se atraviesan situaciones extremas por las cuales otros profesionales solicitan atención más allá de la competencia específica y los recursos del servicio que recibe la demanda. En este sentido, se hace referencia a un uso de las derivaciones que se define como “indiscriminado” y “poco responsable”, en tanto no se sabe si efectivamente la institución a la que se envía una situación cuenta con

recursos disponibles para su atención. Este tipo de procedimientos propiciaría que algunos sujetos lleguen con sus demandas a servicios que no les pueden satisfacer o que lo hagan con expectativas mayores a lo que el servicio puede atender. La respuesta frente a estas situaciones, en algunos casos, ha sido de aceptación y trabajo reflexionado sobre el asunto y en otros, se ha procedido a poner límites firmes para que se comprenda que hay cuestiones que superan las capacidades institucionales.

Las diferentes instituciones consultadas, identifican una serie de problemáticas que les son derivadas desde los servicios de atención ciudadana, sobre todo OTE y SOCAT, aunque señalan que el cúmulo de situaciones que reciben trasciende a estos servicios. Con respecto a la atención de la salud, en la policlínica de salud mental, por ejemplo, se distinguen las derivaciones de situaciones vinculadas con niños y las que involucran adultos. En lo que refiere a los niños los cuadros más frecuentes tienen que ver con lo que el servicio define como: rendimiento escolar descendido, hiperactividad, violencia y sospecha de abuso. En el caso de los adultos las problemáticas se enuncian como: padecimientos psiquiátricos, depresiones y violencia de género. Además, se distinguen derivaciones en situaciones de crisis como casos de abandono o violencia. A su vez, desde el Servicio de Salud Mental del Saint Bois, se reciben en mayor medida, solicitudes de diagnósticos por trastornos de conducta de escolares y liceales y atención a cuadros de depresión o trastornos psíquicos de adultos. En la policlínica zonal se reciben situaciones relacionadas con la falta de atención médica, comprobantes médicos, niños sin controles pediátricos, madres adolescentes que faltan a los controles y atención a discapacidades diversas.

En lo que refiere al ámbito educativo, a la Escuela se le solicita algún ingreso fuera del período ordinario de inscripción y la disposición para que algunos estudiantes del liceo puedan almorzar en el comedor escolar o se pueda acceder a la consulta de alguna especialidad técnica con la que cuente la institución, como, por ejemplo, psicomotricidad. Por su parte, la Universidad del Trabajo (UTU), recibe solicitudes de atención a población que no está vinculada al sistema educativo formal, y que viene siendo atendida por Jóvenes en Red o Aulas Comunitarias.

Para la muestra inicialmente descrita, los programas de proximidad también son fuente de derivación. En Uruguay Crece Contigo, la demanda también es específica en relación a la tarea que realiza: seguimiento de embarazos de jóvenes menores de 20 años, situaciones de niños con desnutrición o sin controles pediátricos a los que se ha sumado últimamente casos de violencia doméstica. En el caso de Cercanías, se identifica que el motivo más reiterado que activa la derivación radica en la necesidad de acompañamiento frecuente e intenso que demanda la atención a familias con extrema vulnerabilidad. En Jóvenes en Red se reciben derivaciones de jóvenes que transitan mucho tiempo en situación de calle y que están expuestos al consumo problemático de sustancias psicoactivas (fundamentalmente en el caso de los varones, aunque también se registran cuadros de consumo en las mujeres jóvenes) y a circunstancias de trata y explotación sexual. La demanda se genera en torno a la escolarización y la inserción laboral de estos jóvenes.

A su vez, el Banco de Previsión Social (BPS) recibe derivaciones de los programas de proximidad, sobre todo, referidas a trámites vinculadas al Programa Asignaciones Familiares (AFAM), pensiones por discapacidad y ayudas especiales.

El Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS- MIDES) lo hace a través de demandas de rehabilitación para personas ciegas o con baja visión.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) recoge fundamentalmente solicitudes de ingreso de niños en calle a servicios de protección de 24 horas, y cupos en los centros de primera infancia (CAPI).

A nivel municipal, la Intendencia de Canelones recepciona demandas de atención a la alimentación (ingreso a comedor) y acceso a boletos por discapacidad.

El Consultorio jurídico en territorio, por su parte, recibe demandas en relación a tenencias no resueltas, pensiones alimenticias no tramitadas y visitas del padre que no posee la tenencia de sus hijos.

Los testimonios evidencian que las demandas derivadas a los SOCAT y OT - que en este caso operan como servicios receptores de derivaciones de otros servicios de igual entidad — son, entre otras, la resolución de trámites de identidad y la atención de situaciones que refieren a la búsqueda de empleo y/o vivienda. En relación a estas dos últimas demandas, y dada la dificultad de poder dar respuesta efectiva a las mismas, los servicios de atención ciudadana asumirían un doble carácter, y la vez que recepcionan y derivan —dado que no pueden dar respuesta —, reciben lo que es derivado por los dispositivos de igual entidad. Se generaría así, una suerte de tratamiento circular de aquellas demandas que trascienden las posibilidades ciertas de ser atendidas desde los servicios de atención ciudadana e incluso desde el resto del entramado institucional de la matriz protección social. Asimismo, desde un SOCAT consultado en carácter de dispositivo receptor- un entrevistado afirma que a estos servicios se le demanda “de todo un poco”: espacios para reuniones (nodos), uso de las salas de informática para Uruguay Trabaja, y la realización de jornadas de integración comunitarias, en el marco de la implementación del Programa de Formación Profesional Básica de base comunitaria (FPB) de UTU.

Algunas instituciones **reciben personalmente a los técnicos que realizan la derivación, pero la mayoría se comunica en forma telefónica, a través del correo electrónico, personalmente en la mesa del SOCAT o mediante un informe escrito** que lleva directamente el sujeto derivado.

Se observa que la amplia mayoría utiliza la comunicación telefónica como un medio de transmisión sintética de la situación que se está derivando para que la institución receptora maneje la información básica. Este mecanismo parece ser muy eficiente para despejar las derivaciones que no corresponde hacer o para agilizar la atención de la persona cuando concurre al siguiente servicio de atención.

La forma de tramitar las derivaciones no parece haber tenido variaciones sustantivas durante el período en el cual se vienen desempeñando las personas entrevistadas. Solo se menciona el aumento en la cantidad de situaciones, ajustes menores en la modalidad de trabajo, la construcción y aplicación de ciertos protocolos a pesar de que otros no los tengan y esfuerzos progresivos, en algunos servicios, por mejorar la atención, aunque no forzosamente en la forma de tramitar las derivaciones. Algunos entrevistados mencionan que la rotación de las personas concretas que trabajan en los servicios genera, en algunos casos, variantes en la forma de tramitar las derivaciones. Otros, hacen referencia a que ciertas redefiniciones que se han producido en relación a las competencias institucionales alteran las formas de gestión. Como modificación reciente, se señala, particularmente, ente otras, el pasaje de las competencias en alimentación — que supone la gestión de los recursos del Instituto Nacional de Alimentación (INDA)— de la Intendencia de Canelones al MIDES. Este cambio instala la necesidad de coordinación y gestión entre ambas instituciones. Más allá del ejemplo concreto en relación a la Intendencia de

Canelones, como ya fuera indicado, el traspaso del INDA al MIDES parecería constituirse en un punto especialmente problemático, planteado como tal tanto por los servicios centrales de atención ciudadana, como por los territoriales del MIDES, que parecería no estar funcionando adecuadamente.

En los casos de los servicios territoriales con mayor trayectoria y antigüedad del operador en la tarea, se mencionan las modificaciones en los registros derivados del uso del sistema informático centralizado (SMART). Si bien la instalación y uso de este sistema generó resistencias, actualmente se recogen algunas valoraciones favorables, en el entendido de que posibilita identificar los pasos que el consultante fue dando a lo largo de la trayectoria por los sistemas de atención del MIDES. De esta manera, afirman algunos entrevistados, contribuiría con el propósito de proporcionar una respuesta pertinente a cada situación.

Aquellas instituciones que no están en la órbita del MIDES expresan, sin excepciones, **una valoración positiva con respecto a la forma de intervención y derivación de los servicios de atención ciudadana del MIDES que se encuentran en territorio**, la responsabilidad de sus profesionales y la eficiencia de sus acciones. Una vez más, algunos entrevistados valoran los vínculos fluidos que se construyen y desarrollan en el territorio, en contraste con una relación más bien distante que se produciría entre las propuestas centrales del MIDES y los servicios descentralizados.

Los SOCAT refieren haber pasado por un período de reconocimiento a nivel territorial que resultó dificultoso, tanto para los usuarios como para los técnicos que desconocían los servicios que esta institucionalidad podía ofrecer, pero esto parecería haberse modificado positivamente con el tiempo. En este sentido, pueden considerarse un par de testimonios que diferencian entre las derivaciones provenientes del SOCAT y las correspondientes a la OT. Las primeras son visualizadas como derivaciones muy “cuidadas” y precisas, mientras que las que tramita la OT se califican de más “espontáneas” y en respuesta a situaciones de emergencia.

Los SOCAT y OTE, que, en este apartado, son consultados como receptores de derivaciones desde otros servicios de atención ciudadana del MIDES, reconocen una serie de avances con respecto a la atención y los mecanismos de derivación, pero no pierden de vista los efectos que produce trabajar en lugares que no son los preferidos o no tener rotación en las tareas como forma de cuidado de los profesionales y de darles otras posibilidades de acción.

3.- Implementación de la atención a las derivaciones provenientes de los servicios de atención ciudadana del MIDES

Los entrevistados mencionan que, generalmente, **se producen diferentes formas de contacto con los servicios de atención ciudadana del MIDES**: se mantienen reuniones previas y se intercambia en los espacios de articulación a nivel territorial, por vía telefónica o electrónica. Esto sucede en relación a aquellas situaciones que requerirán intervenciones de mayor alcance y perdurabilidad, y cuando se solicita la atención a otros tipos de servicios sectoriales, como la educación o la salud. Por otra parte, en algunos casos, las derivaciones se realizan en el marco de mecanismos ya establecidos, como sucede, por ejemplo, con el Programa Identidad, donde el sujeto consultante se presenta directamente, sin requerir forzosamente de coordinaciones previas.

Habitualmente quien recibe la petición en la institución receptora realiza una primera aproximación a la situación derivada a partir de una entrevista para atender al consultante o realizar nuevas averiguaciones. Los entrevistados refieren que la demanda representa, muchas veces, un cuadro en el que aparecen múltiples conflictos que es necesario identificar y ponderar, por lo que se requiere el asesoramiento del servicio derivante o la consulta a otras personas que trabajan en la misma institución.

Asimismo, el proceso de atención a las derivaciones varía en función de si se trata de un programa de proximidad como Uruguay Crece Contigo o Jóvenes en Red, o si la institución receptora cuenta con sede territorial. En el caso de los programas mencionados, los técnicos pueden realizar una primera entrevista en domicilio en la que comunican las prestaciones del programa e invitan a las personas a participar de la estrategia de trabajo. En el caso de las instituciones localizadas en el territorio, quienes derivan indican al consultante los días y horarios de atención, por lo que las personas saben cuándo y dónde concurrir.

Una vez que las instituciones receptoras reciben las derivaciones, los entrevistados relatan **diferentes situaciones en lo que refiere a la continuidad de la participación del servicio derivante**. En algunos casos, este permanece vinculado al proceso de intervención, y en otros, se desvincula totalmente. El tipo de vinculación que se establece puede diferenciarse según la institución que tramita la demanda. En este sentido los SOCAT aparecen mencionados, en varios testimonios, como un servicio que generalmente no se desentiende de las situaciones que deriva.

En virtud del motivo que activa la derivación, la modalidad inicial de relacionamiento entre los servicios derivantes y receptores y el alcance y durabilidad de la intervención que se disponga desde estos últimos, parecería desarrollarse posteriormente la relación entre ambos. En este sentido, las instituciones que disponen atenciones puntuales no desarrollan generalmente coordinaciones con los dispositivos derivantes, cuestión que sí aparece ponderada en la atención de aquellas situaciones más complejas y específicas, cuyas intervenciones son de largo aliento y abordan múltiples necesidades. En este caso que, mayoritariamente se identifica con los programas de proximidad, se suele mantener una coordinación más sistemática que incluye no solo el contacto a los efectos del diagnóstico inicial, sino también la articulación durante el seguimiento. Al respecto, algunos entrevistados relatan una relación de “ida y vuelta” entre los diferentes ámbitos durante la intervención. Este proceso que ocurre en ambas direcciones se produciría tanto por iniciativa del servicio derivante, como por quien recibe la derivación.

Lo antedicho implica que la coordinación con el servicio que tramita la atención a la demanda no es un acto mecánico y protocolizado, sino que adquiere sentido en función de las decisiones de intervención que toma el profesional actuante según la institución en la que se enmarca su tarea. Como consecuencia, el momento, los objetivos y la modalidad de coordinación, varían en función de esas decisiones de intervención. Asimismo, hay que tener en cuenta que, en algunos casos, la coordinación interpersonal es sustituida por la lectura de la información contenida en el SMART en el caso de los programas del MIDES.

La proximidad de los dispositivos territoriales y la participación en espacios de coordinaciones zonales parecería propiciar el intercambio interinstitucional, cuestión que no se vería facilitada con los servicios centrales. En este sentido, la participación en los nodos de instituciones derivantes y receptoras, aparece mencionada como espacio que es “utilizado” para el seguimiento de las situaciones que se atienden.

No obstante, si el servicio derivante no manifiesta interés en acceder a información o darle continuidad a la situación, puede suceder que el intercambio entre ambas instituciones no se produzca. También puede ocurrir, como relata un entrevistado, que el servicio de atención deriva una situación porque considera que ha agotado su capacidad de intervención; en este caso, generalmente no se desarrollan luego contactos ni coordinaciones con la institución receptora, sino que se tramita lo que se califica como un “traspaso”.

Mayoritariamente los entrevistados manifiestan que **la atención a la población derivada de los servicios de atención ciudadana del MIDES no asume características especiales que la diferencien de la atención habitual que brindan las instituciones receptoras.**

Lo único que puede ocurrir es que se otorgue mayor contención a situaciones, pero no en función de quién realizó la derivación, sino en virtud de los niveles de vulnerabilidad que se presenten (violencia, abuso). Asimismo, en algún caso, se señala que la atención que se produce en el marco de una derivación hace que el servicio receptor cuente con información previa por lo que se evita a los sujetos volver a relatar su situación.

Los entrevistados afirman que, si bien la suficiencia de los recursos depende de la demanda que se reciba, en general **cuentan con recursos escasos para asistir a la población consultante**, ya sea la que llega por sus propios medios, como la que es derivada por los servicios de la zona. Los déficits refieren tanto a recursos materiales como humanos. Como fuera indicado, vivienda y trabajo constituyen dos demandas de difícil atención. También la escasez de recursos afecta otros servicios como el comedor escolar, los cupos en los centros educativos y la atención de algunas especialidades médicas. En lo que refiere al acceso a la atención en salud mental o asesoría jurídica, se identifican largos tiempos de espera que, generalmente, no coinciden con las necesidades de quienes consultan. En Jóvenes en Red afirman recibir la oferta de talleres a nivel central que no son precisamente los más demandados por los jóvenes, por lo que sugieren la realización de una encuesta de consulta a los participantes para adecuar la oferta a sus necesidades.

Asimismo, los recursos humanos de algunos de los servicios consultados, como es el caso de los SOCAT, se ven afectados por los bajos salarios y la alta rotación, aun cuando cuentan con figuras profesionales que denotan acumulación en el campo de la intervención social. En algunos de los programas de proximidad como Uruguay Crece Contigo, también la principal carencia está en la rotación de los técnicos en territorio y las dificultades del acceso a locomoción en zonas alejadas donde no existe equipo del programa, pero está indicado intervenir.

En general, ante la falta de recursos los entrevistados señalan que se procede a explicar claramente el hecho a la población. Puede ser que no corresponda contar con cierto recurso solicitado —y en ese caso no podría hablarse de escasez—, pero, aun así, se procura explorar las vías más adecuadas para conseguir lo que la persona solicita, se le brinda información y si fuera el caso, se la deriva a donde corresponda. Cuando los servicios no cuentan con los recursos necesarios para responder a las demandas, los entrevistados expresan que realizan una búsqueda de apoyos en el resto del entramado institucional.

En este sentido, varios entrevistados señalan la importancia de estar informados de los recursos existentes y las condiciones de acceso, de manera tal de poder realizar un asesoramiento responsable, que procure evitar el generar expectativas y hacer deambular a las personas por diferentes servicios, sin que vayan a tener alguna respuesta pertinente.

Ante la falta de recursos que afectan la atención que se brinda, también se relata la apelación a la propia jerarquía institucional: “Primero lo dirigís en una nota escrita al director de la unidad ejecutora y después, en forma simultánea, lo hacemos a la dirección de salud mental y bueno, siempre la respuesta es la misma “no hay recursos humanos porque no hay disponibilidad para pagar los sueldos” (IR-D).

Si aún persiste la dificultad para responder a la demanda, parecería ser que lo que resta es la paciente reiteración de los sujetos que requieren de la institución y su atención. “[y si se no se obtiene la atención?] Y la madre intentará si no pudo este mes, lo hará el que viene y si no puede, lo intentará el otro y vendrá más temprano. También a veces nos sucede con las primeras veces de adultos, “no conseguiste fecha este mes, bueno, vení el mes que viene y ver si podés conseguir” (IR-D).

Todas las instituciones que reciben derivaciones **refieren establecer vínculos con la población que subsisten más allá de la consulta puntual e inicial**, aunque nuevamente la naturaleza de la institución marca diferencias. Quienes ofrecen prestaciones concretas, responden que las personas vuelven cada vez que requieren ese recurso. Esto puede observarse, a modo de ejemplo, ante demandas de ingreso a refugios o la realización de algún trámite judicial, entre otras. En este caso, puede suceder que el consultante generalmente vuelva con otra situación o concurra con un familiar o vecino, ya que conoce la institución y sus competencias. Esto ocurre también con algún tipo de prestación como la alimentación, que cuenta con fechas de vencimiento y de renovación del beneficio, o con la atención en salud mental si se trata de un seguimiento que el centro debe realizar periódicamente. En ambos casos, la persona está formalmente obligada a seguir vinculada a la institución que satisface su demanda.

En el caso de los SOCAT y las OT, la institucionalidad barrial, además de próxima geográficamente, parecería ser identificada por la población como un lugar donde se los escucha y recibe adecuadamente. En consecuencia, muchos consultantes, más allá de la respuesta a la demanda inicial, vuelven con nuevas solicitudes, o para comunicar cómo les fue en un trámite, si consiguieron o no trabajo, o cuál ha sido, en general, el devenir de sus vidas.

Este tipo de vínculo, que se establece con los servicios de atención ciudadana en territorio – que, a los efectos de este estudio, operan como dispositivos derivantes y receptores al mismo tiempo— coloca para algún entrevistado, la preocupación por no generar un tipo de relacionamiento que se califica de “dependiente” entre los sujetos y los dispositivos existentes. En este sentido, la atención que se brinda parecería direccionarse hacia lo que se califica de “empoderamiento” de los sujetos mediante la apelación a cierto componente educativo de la intervención: “Se trata todo el tiempo de poder construir las alternativas de salida de la situación con la persona, o sea nosotros no te vamos a dar la respuesta sino que vamos a construir juntos esa respuesta (...) Todo lo que el otro pueda hacer por sí mismo no lo vamos a hacer nosotros y no se trata de generar una dependencia del servicio” (IR-A).

4.- Población que reciben las instituciones receptoras.

Como ya fuera señalado, todas las instituciones consultadas responden **atender de la misma manera a las personas que llegan por sus propios medios que a quienes reciben por derivación institucional**. No obstante, en algún caso afirman que la derivación otorgaría otras “garantías” para

la intervención, que propiciarían un mayor interés en la situación por parte de la institución receptora. “Ah, sos derivado por (G), sos derivado por... bien, contame... Y bueno, tenemos como otra disposición, que la tenemos en general con toda la población, pero especialmente cuando son derivados” (IR-E).

La llegada por derivación se asocia en muchos casos, con una obediencia de esa indicación, pero sin que la persona forzosamente, entienda muy bien por qué la derivaron allí. Esa falta de comprensión hace que el profesional actuante tenga que desarrollar estrategias para identificar las diferentes aristas de la situación, poder informar al consultante, y actuar en consecuencia.

La presentación del usuario resulta diferente cuando llega a la institución por sus propios medios que cuando llega mediante derivación institucional. En el primer caso, cuando la población llega con una historia de desafiliación importante de las instituciones de asistencia, puede suceder que le resulta muy complejo explicar por qué está allí, lo que requiere “clarificar la demanda” por parte del funcionario o técnico que recibe la consulta por primera vez.

En un proceso de derivación, la persona llega a la institución mediante una comunicación previa del servicio derivante que contribuye en la definición de la situación problemática y en la estrategia de atención. Esta situación parecería ser la más deseable, desde la perspectiva de los consultados. No obstante, los entrevistados mencionan distintos escenarios en lo que refiere al conocimiento que manifiesta la población sobre el servicio que los derivó y las competencias de la institución que los recibe. “Hay de todo” afirma un entrevistado (IR-C). En algunos casos, los sujetos tienen conocimiento del sentido y el alcance de la derivación y en otros no solo este conocimiento no está, sino que, el inicio de la atención parecería activar, con prescindencia de la derivación que la motivó, una nueva construcción de demanda.

Mayoritariamente **la población se presenta acompañada**, aunque el tipo de institución nuevamente marca las especificidades respecto a quiénes acompañan a la persona que solicita la atención.

Las personas llegan a las instituciones acompañados por un adulto en el caso de los programas de proximidad Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo, sobre todo, considerando la edad del joven o el adolescente consultante. En casos de adultos consultantes tanto en la policlínica zonal, en el consultorio jurídico, en el BPS o en los servicios de atención ciudadana los sujetos llegan frecuentemente, con sus niños pequeños en edad preescolar, ya que los demás suelen quedar en la escuela. En el refugio –según manifestó el entrevistado– los usuarios terminan teniendo mucho vínculo entre sí, se conocen, suelen moverse juntos y unos traen a los otros. En el servicio de atención a violencia suelen presentarse con niños (para los cuales se cuenta con un espacio lúdico) y, a veces, con otros adultos que dan apoyo a la mujer que consulta. El servicio de atención ciudadana instalado en el Centro Hospitalario Pereira Rossell es más factible que reciba a todo el núcleo que concurrió al hospital, pues cuando están ahí aprovechan a realizar alguna consulta o son derivados. En Uruguay Trabaja sucede que algunas personas salen sorteadas y hasta que no se organizan bien, tienen que concurrir con niños porque no tienen con quién dejarlos. En el caso del Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) generalmente las personas ciegas concurren acompañadas. En el Banco de Previsión Social (BPS) los trámites referidos a los menores de edad habitualmente son realizados por mujeres adultas, que concurren con sus hijos. Si se trata de parejas que consultan, generalmente concurren ambos. En el Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) mayoritariamente se presentan madres solas y rara vez, parejas.

En el caso de los menores de edad, la tónica mayoritaria parece ser que la compañía es más forzada por la falta de soportes de cuidados que por necesidad de respaldo ante la demanda que se va a realizar al servicio. Esto último sí parecería suceder con algunos sujetos que se encuentran en situación de mucha vulnerabilidad o discapacidad severa que asisten a los diferentes servicios acompañados por algún familiar, vecino, educador o referente. En estos casos, además de operar el acompañamiento institucional, parecería activarse una red de solidaridad barrial que funciona como dispositivo de apoyo al consultante.

Los entrevistados refieren mantener una **buena comunicación y receptividad con la población que acude a consultar**, pese a que no siempre obtienen la respuesta esperada. Como ya fuera indicado, en estos casos se reconoce que esa vinculación tiene más que ver con la buena interrelación personal que se establece que con las respuestas que las personas efectivamente obtienen en el servicio. Habitualmente se les ofrecen las alternativas que el servicio puede proporcionar, se los escucha, continenta y se les solicita que regresen por si surge algún otro recurso que puedan estar necesitando.

Se identifican algunas excepciones en este buen relacionamiento, cuando las problemáticas son “más duras” o los sujetos vienen con antecedentes de dificultades vinculares. También en este sentido, la tónica diferente la ponen instituciones o programas como, por ejemplo, Escuelas disfrutables cuya especificidad temática —en casos extremos— incluye denuncias judiciales por lo que la valoración respecto al relacionamiento tiene que ser considerada en ese encuadre peculiar.

Asimismo, algunos entrevistados reconocen con preocupación, la existencia de cierta relación de dependencia de sus instituciones —“de no poder desprenderse”— con algunos sujetos “porque no han podido o tampoco se les ha ayudado a buscar otras estrategias en función de sus capacidades para salir adelante” (IR-C).

Casi todos los operadores consultados experimentan una recepción “amigable” de su actividad en el territorio por parte de las personas que se sentirían “agradecidas” por el apoyo, la ayuda y la escucha proporcionada por funcionarios y técnicos de las instituciones en las localidades. Los entrevistados destacan que cuando las personas concurren varias veces a consultar, generan vínculos más estables con algún integrante del equipo en particular. Esto favorece el buen relacionamiento, de manera tal que quienes consultan parecerían sentirse con más confianza, mayor proximidad, creando un vínculo afectivo que es valorado tanto por técnicos como por usuarios.

Sin embargo, si bien previamente, los entrevistados, mayormente, afirmaban que el relacionamiento de la población con la institución era muy bueno, al ser consultados sobre la percepción de los sujetos en relación al equipo, la respuesta es más variada. Por un lado, aparece la observación de que esta es una consulta que se les debe hacer a los usuarios. Por otra parte, algunos relatos se detienen en las dificultades que se manifiestan durante el proceso de trabajo.

En general las dificultades se vinculan a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la población y a las posibilidades de responder a las demandas que tiene cada institución receptora. En este sentido, un entrevistado afirma que las instituciones “representan un lugar de seguridad y un lugar de exigencia” y esto supone para los involucrados “modificar cosas que no siempre están dispuestos a hacer. Entonces, a veces hay que sentarse y dialogar, explicar, pautar, pautar reglas, pautar dinámicas de trabajo porque muchas veces nos ha pasado que las familias vienen como muy fuera del sistema” (IR-F).

Ante este tipo de situaciones, un entrevistado indica que la población consultante, en algunas circunstancias, puede percibir al equipo como un “aliado” para efectivizar soluciones a sus demandas, pero, en otras, se le percibe de una forma “más persecutoria”. En este caso, afirma, “se generan como más dificultades para trabajar porque claro, nosotros trabajamos desde el lugar de confianza, después es como muy difícil ya, en las situaciones que se nos ve como contralor, es como más difícil poder llegar. Generalmente quedan truncadas esas intervenciones” (IR-G).

Asimismo, la posibilidad de cada institución de dar respuestas acordes a las demandas que recibe contribuiría al tipo de relacionamiento que se desarrolla entre usuarios y técnicos. “Va a depender de la situación”, afirma un entrevistado: “si la familia demanda vivienda bueno, la respuesta es: “bueno, no tenemos” Obviamente que frente a eso la familia no se queda muy contenta y se va como quemada por esa respuesta. Ahora, si es CAIF y logramos un ingreso, la familia se va muy contenta ¿no?” (IR- B).

Por otra parte, algunos entrevistados expresan que la población consultante no siempre percibe al equipo en términos colectivos, sino a cada uno de los técnicos y que estos tienen diferentes perfiles profesionales y establecen empatías diversas con los usuarios. Por el contrario, en otros casos, los sujetos no parecerían distinguir las figuras profesionales, sino a la institución y al conjunto del equipo, sin distinciones.

Frente a demandas insatisfechas, en general, la reacción de la población es “correcta” —no hacen “mayor drama” o “gritan”, afirma un entrevistado (IR-H) —aunque esto no evita malestar dado que no se logra atender la necesidad planteada. Si bien la mayoría parecería “comprender la situación”, **la sensación de frustración y enojo aparece en algunos casos en los que no opera la respuesta esperada** por parte de las instituciones receptoras, aunque todos manifiestan el esfuerzo para que la población “no se vaya con las manos vacías” (IR-H) y reciba alguna respuesta a situaciones complejas detectadas a partir de la demanda puntual.

Tampoco está ausente cierta sensación de desazón, que, según un entrevistado, parecería fundarse en la idea de “Otra vez lo mismo. Bajan los brazos ¿no? No necesariamente se van enojados, sí con esa sensación de desazón, de impotencia, de todo sigue igual y no pasa nada. Que también la compartimos nosotros, los operadores de las políticas, cuando vemos que las familias transitan por dispositivos y la situación no se modifica ¿no?” (IR-B).

Algunos entrevistados entienden que las reacciones de quienes no acceden a respuestas favorables para sus demandas guardan relación con la expectativa con la que la población llega a las diferentes instituciones y a cuya conformación contribuiría la información dada por el servicio derivante. En este sentido, se observa preocupación por no generar expectativas en los sujetos cuando no se cuenta con los recursos necesarios para responder a sus demandas. Asimismo, contribuir a que la población comprenda las razones que explican la falta de recursos o la demora excesiva para extender la respuesta ante una demanda puntual, se vuelve objeto de trabajo con los sujetos involucrados. No obstante, un entrevistado afirma que a veces se trata de situaciones “incomprensibles”, sobre todo cuando los plazos se prolongan sin consideración de la naturaleza de la demanda:

Viene una situación y te dicen "me quedaron de visitar, pero hace ocho meses de esto y yo de verdad no tengo para comer, ya saben, vivo en tres chapas, no tengo..." Hace poco me pasó una situación así, con una señora que no tenía hijos, pero vive en una situación de extrema vulnerabilidad, está enferma, vive sola y ya van ocho meses de pedida la visita del

MIDES para hacerle la visita domiciliaria, para ver si correspondía la Tarjeta Uruguay Social o alguna prestación, ocho meses y nada (IR-A).

En general, **no existen mecanismos establecidos para que la población evalúe la atención que recibe**. No obstante, varios entrevistados relatan algunas modalidades de evaluación que se llevan a cabo con la población que asiste a las instituciones una vez que concluye la atención.

A modo de ejemplo, pueden mencionarse los programas de proximidad —Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red— que, al final de la intervención, consultan a las personas acerca de la opinión sobre el tránsito en el programa, el Centro Hospitalario Pereira Rossell, que colocó un buzón para recoger valoraciones sobre el funcionamiento y la Intendencia de Canelones, que cuenta con un espacio en su página web para que la población exponga valoraciones y reclamos en general.

En síntesis.

Las diferentes instituciones y programas consultados conforman la muestra de este componente del estudio, en tanto constituyen los ámbitos a los cuales los servicios de atención ciudadana en territorio (OT y SOCAT) derivan con mayor frecuencia. Estas instituciones receptoras manifiestan que rara vez registran, además, alguna derivación proveniente del CENASC o del 0800. Asimismo, la mayor parte de los consultados afirman recibir derivaciones de otras instituciones públicas y programas sociales presentes en el territorio, con los que se comparten de manera presencial, espacios de articulación y coordinación. En este sentido, la proximidad territorial y una percepción favorable acerca de los vínculos que se construyen en el territorio propiciaría un sentido bilateral a la derivación: de manera tal que quienes reciben, simultáneamente derivan hacia aquellas organizaciones que, a su vez, les derivaron. Particularmente los servicios territoriales de atención ciudadana del MIDES también se observan al mismo tiempo, como dispositivos derivantes y receptores de problemáticas diversas.

Si bien el proceso de atención a las derivaciones se modifica, entre otros factores, en función del tipo de institución receptora, la forma de tramitar las demandas no parece haber tenido variaciones sustantivas a juicio de las personas entrevistadas. Algunas instituciones reciben personalmente a los técnicos que realizan la derivación, pero la mayoría se comunica en forma telefónica, a través del correo electrónico, personalmente en la mesa del SOCAT o mediante un informe escrito destinado al servicio que lleva directamente la persona derivada.

Las situaciones que se reciben están intrínsecamente relacionadas con las incumbencias de las instituciones receptoras y en este sentido, la mayoría de los entrevistados refiere recibir derivaciones acordes a las competencias que cada institución ostenta. No obstante, no significa esto que se cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para atender las demandas de la población consultante.

Una vez que las instituciones receptoras reciben las derivaciones, se producen diferentes situaciones en lo que refiere a la continuidad de la participación del servicio derivante. En algunos casos, este permanece vinculado al proceso de intervención, y en otros, se desvincula totalmente. En virtud del motivo que activa la derivación, la modalidad inicial de relacionamiento entre los

servicios derivantes y receptores y el alcance y durabilidad de la intervención que se disponga desde este último, parecería desarrollarse posteriormente la relación entre ambos

En general, los entrevistados manifiestan que la atención a la población derivada de los servicios de atención ciudadana del MIDES no asume características especiales que la diferencien del cuidado habitual que brindan las instituciones receptoras. Sin embargo, la derivación otorgaría otros respaldos a la intervención, propiciando un mayor interés en la situación por parte de quien recibe la demanda de atención.

Los testimonios refieren mantener una buena comunicación y receptividad con la población que acude a consultar, y en algunos casos, dependiendo fundamentalmente de las competencias de cada institución, relatan establecer vínculos con los sujetos que subsisten más allá de la consulta puntual e inicial. Esta buena relación parecería sostenerse, aunque con matices, frente a demandas insatisfechas. En estas situaciones, en las que no opera la respuesta esperada por parte de las instituciones receptoras, en general, si bien la reacción de la población se califica de "correcta", la sensación de frustración y enojo aparece tanto en la población consultante como en quienes tramitan, sin éxito, las demandas.

En general, las dificultades se vinculan, según los entrevistados, a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la población y a las posibilidades de responder a las demandas que tiene cada institución receptora.

Capítulo 3

Trayectoria de los usuarios en los servicios de atención ciudadana del Ministerio de Desarrollo Social.

Este capítulo está pensado como un acercamiento a la perspectiva de los usuarios de los servicios de atención ciudadana y de otras instituciones sociales a los que han sido derivados. En este sentido, la reconstrucción y caracterización de los procesos de consulta, atención y derivación de los servicios analizados se retoman desde la voz de los consultantes, algunos de los cuales se han dirigido a los servicios en una oportunidad mientras otros parecen formar parte de los paisajes institucionales cotidianos. Al final del capítulo se realiza una caracterización más exhaustiva de los usuarios entrevistados en la muestra.

1.- Caracterización de los usuarios entrevistados

La muestra está formada por doce entrevistas a usuarios derivados de los centros de atención ciudadana del MIDES hacia otros dispositivos institucionales.¹¹ La amplia mayoría de los entrevistados son mujeres, entre 19 y 75 años, con un promedio de edad de 43 años (solo dos de los doce entrevistados son varones jóvenes). Su nivel de escolarización promedio es primaria completa y solo una usuaria posee estudios terciarios no universitarios y ostenta una trayectoria laboral de larga data en el mercado formal. La mayoría, no obstante, transita entre la desocupación, el empleo informal y las actividades formales regularizadas en tareas de cuidado y el servicio doméstico. Sus ingresos provienen, fundamentalmente de su actividad laboral informal, y solo algunos perciben prestaciones sociales del MIDES, INDA o BPS.

2.- Conocimiento y uso de los servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800) así como del Servicio de violencia basada en género, Programa Cercanías y Programa Uruguay Trabaja del MIDES.

Los usuarios entrevistados refieren haber tomado **conocimiento de los servicios de atención ciudadana del MIDES de diversas formas**: referencias de otros usuarios o de otras instituciones en territorio, derivaciones desde otros servicios del MIDES (en ocasión de las entrevistas del plan de emergencia o TUS, servicios centrales, programas asistenciales) o de otras institucionalidades (policlínicas, centros educativos, servicios de atención a la violencia basada en género), así como difusión local o cartelería.

De las entrevistas surgen respuestas imprecisas respecto a las formas de **atención de los servicios y los recursos que se disponen**, relatando sus experiencias personales en relación a las respuestas recibidas y a las “ayudas” prestadas. Aparecen referencias específicas a la buena calidad de la escucha y la atención de los operadores territoriales.

¹¹ La muestra de usuarios fue seleccionada por la DINEM en base a personas que hubieran consultado en un servicio de atención ciudadana y fuera derivado hacia otro dispositivo del MIDES.

Los **motivos** indicados de consulta para los usuarios entrevistados están relacionados, en primera instancia con situaciones puntuales, (materiales y afectivas) que dan cuenta de la desprotección en que se encuentran. En algunos casos, las motivaciones iniciales fueron respondidas adecuadamente por los servicios —sobre todo las consultas por tramitaciones y gestiones relacionadas con la identificación civil, asesoramiento legal, derivaciones hacia otros servicios y atención en programas de empleo asistido—, aunque en otros casos, en los que la demanda estaba relacionada con la materialidad de la vivienda, las respuestas no fueron satisfactorias. Mayoritariamente, se trata de usuarios que reiteran la consulta por el mismo u otros motivos, tanto en el servicio territorial como en otros dispositivos como forma de verificar la respuesta obtenida en el primer servicio de consulta.

Los entrevistados **refieren haber sido atendidos siempre por distintas personas**, sin que esto represente un problema para ellos. En este aspecto, en términos generales, no se muestran preferencias particulares, aunque algunos usuarios manifiestan sostener un vínculo cercano en aquellos casos en los que la atención se continúa en el tiempo. Recurren a quien esté disponible y refieren ser bien tratados cualquiera sea la persona que las atienda. En los casos de seguimiento de trámites legales, recurren siempre a la misma abogada disponible en el servicio en el que inician la consulta.

3. La consulta

Respecto a **la solicitud de atención**, los entrevistados refieren presentarse directamente al servicio territorial cuando lo requieren, sin necesidad de pasar por ningún tipo de procedimiento previo o realizar consultas en forma telefónica. En los casos de los usuarios derivados por otros servicios, manifiestan haber asistido a una consulta previamente coordinada.

En relación al **tiempo de espera para recibir atención**, todos los entrevistados concuerdan en que la atención se realiza personalmente y con celeridad. Algunos servicios funcionan mediante números, mientras que, en otros, los usuarios autoadministran la atención por orden de llegada. El tiempo de espera en los servicios territoriales no parecería representar mayores inconvenientes para los usuarios entrevistados. Las quejas están relacionadas con la demora para recibir la entrevista de la TUS, o el procedimiento para atenderse en la Defensoría de Oficio, en tanto el entrevistado desconoce que estos trámites no dependen del servicio de atención ciudadana del MIDES, sino de otras instituciones u otros servicios centralizados de atención del Ministerio.

Los usuarios refieren alternativamente **concurrir solos o acompañados** de sus hijos menores a la consulta. En el caso de las madres con menores a cargo manifiestan no haber podido coordinar a tiempo con el centro educativo, por lo que llevan a sus hijos. Lo mismo ocurre con las mujeres de la tercera edad que son acompañadas por familiares (generalmente hijas). No obstante, la mayoría de los entrevistados ha concurrido solo a las consultas alguna vez. Por lo tanto, las compañías suelen ser de hijas que están al cuidado en ese momento y no como un apoyo necesario para transitar por la consulta.

Todos los entrevistados refieren haber sido **atendidos por una persona que se presenta, pero a la que no recuerdan. En algunos casos se manifiesta preferencia en la atención**. Cuando se procesa una derivación interna en el servicio, son recibidos por un funcionario, derivada a la asistente social y/o a la abogada. Las respuestas son más relacionadas al buen trato o al procedimiento

habitual. No hay valoraciones sobre cómo se presenta quien las recibe, ni sobre la forma de atención.

En los servicios territoriales los usuarios relatan haber sido **atendidos con privacidad en sus consultas**, luego de la primera recepción que se desarrolla en un espacio común.

Los entrevistados **manifiestan haber realizado la misma consulta en distintos servicios o haber reiterado la consulta en el mismo**. Como ya fuera indicado, la primera consulta se tramita en el servicio a partir de una necesidad específica que luego despliega un conjunto de situaciones problemáticas como necesidades básicas de salud, vivienda y alimentación, entre otras.

Una de las entrevistadas, ante la consulta de si asistió en más de una oportunidad al SOCAT afirma concurrir “los miércoles”; por lo que se le pregunta si concurre todos los miércoles. Su respuesta es afirmativa, al tiempo que indica que no asiste a otro servicio. “Son la tabla de salvación” concluye (Entrevistada D).

De las entrevistas a los usuarios es posible reconocer dos formas de relacionarse con el servicio. Por una parte, aquellos que perciben los Servicios de atención ciudadana estrictamente como espacios de consulta y atención puntual a situaciones problemáticas y resolución de trámites específicos. Por otro lado, hay otro grupo —más reducido de personas— que parecería adoptar a los dispositivos territoriales como “espacio de socialización” con el que se relacionan con asiduidad, conocen a los operadores, les cuentan sus problemas y estos participan de la trayectoria de su vida familiar.

Consultados frente a lo **que esperan de la consulta**, varios entrevistados aluden a la demanda de materiales para el mejoramiento de la vivienda, solicitando que concurrieran al domicilio lo que no se efectivizó. Otros usuarios aluden a tramitaciones específicas como la inscribirse como cuidadora en el BPS, la finalización del divorcio iniciado en el consultorio jurídico, así como otros específicos por lo que consultan habitualmente.

En relación a las **respuestas efectivamente obtenidas**, se recogen valoraciones positivas porque se accedió a prestaciones demandadas: trabajo protegido, cédula de identidad, tarjeta, asignación familiar.

Algunos usuarios aluden a que las necesidades que motivaron la consulta con los servicios de atención ciudadana no parecen haber sido tramitadas satisfactoriamente. La respuesta a quién consultó para acceder a una pensión por invalidez parecería diluirse entre la ausencia de respuesta y las dificultades cotidianas de la entrevistada para dar continuidad a la tramitación. No obstante, otros, identifican “la mejor voluntad” de los receptores de sus demandas y la concreción de algunas respuestas puntuales. Una de las entrevistadas, que valora los recursos, manifiesta que le retiraron la tarjeta y la asignación porque vieron que había mejorado su situación (ya no se encuentra en calle), medida que le parece correcta porque hay otras personas que lo necesitan.

La entrevistada que, en primer término, recibió atención por violencia doméstica, también se expresa en términos positivos en relación al SOCAT.

Ellos siempre me ayudan. He recibido ayuda y orientación. Solo de Uruguay Trabaja me han derivado al Servicio de Violencia (Entrevistada A).

Parecería que la clave desde la que la población percibe los dispositivos de atención ciudadana del MIDES es reformulada como “ayuda”. Concurren a los servicios territoriales procurando “ayuda” en situaciones problemáticas que los sobrepasan, y perciben el servicio otorgado en clave de “ayuda” y no como derecho ciudadano.

En algunos casos se han obtenido algunas respuestas muy concretas (tramitación de documentación de identificación civil) aunque en otros casos los usuarios aparecen como atrapados asuntos jurídicos, que los determinan en su vida cotidiana, pero que no comprenden.

Cuando la respuesta que recibe no es la que esperaba, algunos usuarios refieren no saber qué hacer con la respuesta obtenida, resignándose a la espera, mientras otros manifiestan un enojo paciente por no haber recibido la prestación que en su momento demandaron. Pese a la manifestación de algunas disconformidades, en general, los usuarios manifiestan satisfacción con la atención recibida por parte de las OT y los SOCAT.

Mira yo hasta ahora no tengo problema; ya te digo el único problema fue ese que había trabajado tantos meses, me dijeron hasta último momento la tarjeta y por eso... fue el único error y la respuesta mía fue esa, sin agredir a la persona ni tampoco hablarle mal, así en tono, en tren de broma como dicen los niños, o joda "y bueno, ta no hay problema, de última sacaré un pedacito del material todos los días del techo y comeré". Pero en tren de broma, sin tratar mal a nadie, sin discriminar a nadie ni a nada, porque después de todo ellos son empleados como sos tú, entonces... (Entrevistada B).

Las respuestas negativas también aparecen ligadas a planteos inverosímiles de los servicios en los que la información sobre la biografía de las entrevistadas no parecería coincidir con la actual situación vital.

Mirá, fui al BPS ahí en 18 y Magallanes por la vivienda para irme y sola, con la tecnología, fui casada una vez, nunca me divorcié, tuve un hijo que ya no está y como salta que tengo un hijo, dice que no tengo derecho a vivienda, porque no estoy sola. ¿Dónde está mi hijo? (Entrevistada C).

Para indagar sobre **la valoración de la atención recibida** se trabajaron aspectos tales como la claridad al hablar y explicar de quien atiende, el trato recibido, el espacio dónde se desarrolla la atención, el tiempo de espera, las respuestas obtenidas. En términos generales, los testimonios indican haber recibido buena atención en el servicio.

Una de las entrevistadas, afirma que la actitud de quién consulta es un factor que contribuye al tipo de atención que se recibe.

Yo creo que también es un poco del usuario, si mantiene respeto y habla bien creo que tenés la misma devolución de parte de ellos, yo que sé, es según (Entrevistada E).

A propósito de esta pregunta aparecen los primeros matices luego de sistemáticas valoraciones positivas:

Ellos te preguntan nada más ‘¿en qué te puedo ayudar?’ como que te quieren sacar rápido ¿entendés? Y vos le decís ‘bueno ta eh... la cédula’, vamos a hacer un ejemplo, este... ese es el tema digo ellos, ellos te sacan rápido, ellos no te prestan atención, no te prestan la

amabilidad, no te dan, uno que es ignorante que yo soy ignorante en el sentido que yo no tengo estudios ni nada digo, ellos no te, no te llevan a, a... ¿cómo te explico? ah... si vos le hacés una pregunta ellos no te llevan a, a informarte bien eh... con, para salir de la duda ellos no te informan, ellos quieren sacarte rápido ¿viste? a eso es lo que voy, eso sí eso es malo, pero ta' digo no me atendió nunca siempre la misma persona me atendieron diferentes (Entrevistada F).

Seguidamente a ese comentario, viene el atenuante:

Sinceramente, hay que ponerse en el lugar de ellos, porque hay que tener paciencia porque atienden todo tipo de gente allí, pero conmigo siempre me atendieron bien, me explicaron, más de una vez para que yo entienda. Valoro de manera positiva (Entrevistada F).

La mayoría de los usuarios coinciden en señalar que **no están previstos mecanismos de evaluación frente a la atención recibida**. No obstante, algunos entrevistados manifiestan haber **recomendado la utilización del servicio a familiares y conocidos**.

4.- La derivación.

Seguimiento del Programa Cercanías

Del relevamiento realizado surge que ninguno de los entrevistados ha estado vinculado al programa Cercanías, o no ha sido derivado por el programa para su seguimiento en los Servicios de atención ciudadana en territorio.

Derivados a los Servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género

De los doce entrevistados, dos usuarias han transitado por Servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género, una de las cuales fue derivada a un Servicio de atención ciudadana para tramitar su divorcio, por lo que la entrevista se centra en su situación actual sin profundizar en la experiencia en este servicio.

La segunda entrevistada refiere haberse acercado al servicio sin mayores expectativas, luego de malas experiencias en la Comisaría de la Mujer. No obstante, manifiesta haber recibido apoyo y contención, una adecuada atención, representación legal y subsidio de alquiler, además de haber logrado inserción en el mercado laboral.

Sí, porque yo viví 13 años en violencia de todo tipo, siempre con la misma persona y voy a hacer un año que salí de la casa de él, que conseguí un trabajo, que estoy viviendo acá, por el asunto del subsidio de alquiler por dos años. Bueno es una ayuda que yo recibí, y me he superado como mujer que pensé que yo nunca iba a lograr. Logré salir de esa situación (Entrevistada A).

Ellos me escuchaban, me representaban cuando yo tenía problemas, me acompañaban, me acompañaron cuando fui a hacer la denuncia del padre de mi gurisa. Ellos me acompañaron, estuvieron disponible, a lo que yo precisara ellos estaban disponibles, tanto

abogada, como psicóloga, como asistente social, ellas estuvieron, me acompañaron durante todo el proceso (Entrevistada A).

La tercera usuaria que presentara problemas de violencia no fue derivada a este servicio, siendo asistida por la abogada del Servicio de atención ciudadana en territorio.

Derivación al Programa Uruguay Trabaja

De los usuarios entrevistados solo aparecen dos experiencias en este programa de empleo protegido, años atrás, que es positivamente valorada en la consulta. En uno de los casos, después del tránsito por el programa la entrevistada logró insertarse en el mercado formal de empleo en el rubro de cuidados.

Consultada acerca de las diferencias que encuentra entre la experiencia de empleo protegido y el trabajo formal, la entrevistada responde:

Sí, porque en Uruguay Trabaja, tenés aquel compañerismo que en otro lado no tenés y yo ahora, trabajo solita, cuidando la señora, y eso me hace falta porque no tenés ese tiempo para hablar, que alguien te escuche y la capacitación también que teníamos porque ahora no hay capacitación, es solo trabajar, y no tenés otra cosa para hacer, solo aquella rutina (Entrevistada G).

Ante esta experiencia surge la pregunta acerca de en qué medida el programa logra recrear contextos reales de trabajo, y hasta qué punto los apoyos complementarios no distorsionan la dureza que suele presentar el mercado de empleo para personas poco calificadas.

La entrevistada responde que ha quedado vinculada al programa por vínculos “de amistad” ya que refiere haber conocido nuevas personas, con diferentes experiencias de vida. No obstante, cabe señalar que también se valora al operador del programa como “un amigo”.

Los demás usuarios refieren haberse inscripto —algunos en reiteradas ocasiones—, pero nunca haber salido “sorteados” para transitar por el programa. Incluso aparece un testimonio que coloca un manto de “sospecha” acerca de los sorteos.

En síntesis.

En su conjunto, los usuarios poseen una serie de vulnerabilidades sociales, pero les es posible trasladarse hasta un Centro de atención ciudadana para solicitar apoyo en la situación que padecen, hacer trámites o gestiones que se requieren para acceder a determinados derechos asistenciales, demandar asistencia o realizar consultas de diverso tipo, la mayoría, específicas y puntuales que son resueltas por los Servicios de atención ciudadana en territorio del MIDES. En este sentido, valoran positivamente la atención en estos dispositivos cuando logran ser escuchados y asistidos.

No obstante, presentan situaciones problemáticas más complejas, de las que se destacan las relativas a la habitabilidad de sus viviendas precarias, o la búsqueda de empleo, frente a lo cual no surgen respuestas concretas desde los Servicios de atención en territorio, más allá del empleo protegido en el programa Uruguay Trabaja, frente al que solo les queda esperar un sorteo que los usuarios perciben como dificultoso o un asunto que tiene que ver con la “suerte”. En las dos experiencias de tránsito por este programa referidas en la muestra resulta una valoración positiva, aunque alejada de la experiencia en el mercado formal donde actualmente desarrollan sus actividades laborales.

En la muestra de entrevistados surgen situaciones de violencia doméstica, dos de las cuales fueron atendidas por los Servicios de atención a mujeres en situación de violencia basada en género, del MIDES, con experiencias positivas, lo que parece haber incidido en modificaciones biográficas.

Cuando la demanda planteada a los servicios territoriales de atención ciudadana no es satisfactoriamente respondida, la mayoría de los usuarios quedan limitados a la resignación y a la espera, aunque aparecen situaciones puntuales donde se expresa el enojo, la queja o la reiteración de la consulta en otros dispositivos asistenciales por el mismo u otros motivos.

Más allá de situaciones puntuales, en la que son recibidos por el mismo operador en territorio, con el que entablan relaciones sostenidas en el tiempo por la reiteración de las consultas o por seguimiento del servicio a la situación específica, los usuarios no manifiestan preferencias personales por la persona que los recibe y asesora. Refieren ser tratados con amabilidad y respeto en sus situaciones personales, contenidos y derivados en los servicios de atención ciudadana, agradeciendo la disposición y el buen trato en los servicios del MIDES. En aquellos casos en los que la relación con el operador es más frecuente, como en el Servicio de Violencia Basado en Género y en el programa Uruguay Trabaja, perciben al operador como soporte afectivo y lo califican como “un amigo”, valorando, asimismo, el vínculo que permanece con las personas que han compartido en el tránsito del programa asistencial, que diferencian con la experiencia en el mercado formal de empleo, donde han logrado insertarse.

En general, los usuarios entrevistados se dirigen a los Servicios de atención ciudadana en busca de apoyo y ayudas específicas que son vehiculizadas por los operadores en función de los recursos disponibles. Sin embargo, casi ninguno de los usuarios puede dar cuenta de los servicios que prestan estos dispositivos más allá de su experiencia personal o de los recursos que no se disponen para la asistencia a las situaciones que plantean (especialmente en la situación del mejoramiento habitacional).

Manifiestan ser recibidos en un espacio común en el planteo de sus situaciones y derivados, en caso de ser necesario, a espacios de trabajo en el que cuentan con privacidad para desplegar el relato de las situaciones que los motivara a la consulta. La mayoría concurre al servicio solo o acompañados de sus hijos menores de edad, cuando no pueden dejarlos en los centros educativos. Las personas de la tercera edad también lo hacen solas, la mayor parte de las veces y, puntualmente, acompañadas de hijas responsables de su cuidado.

Pese a que no existen mecanismos de evaluación institucionalizados en los dispositivos de atención ciudadana, ni se registran reclamos en este sentido, la mayoría de los entrevistados manifiesta recomendar su utilización a terceras personas que se encuentran en situaciones similares.

Como ya fuera indicado, la atención ciudadana en estos servicios del MIDES es percibida por los usuarios entrevistados mediante la lógica de una “ayuda” que agradecen, más que en clave de derechos.

Anexo

A continuación, se realiza una caracterización de los entrevistados en relación a su edad, nivel de escolarización, trayectoria laboral e inserción actual en el mercado laboral, así como núcleo de convivencia y percepción de prestaciones sociales.

La usuaria derivada al centro de salud de la zona tiene 24 años, cursó hasta cuarto año de educación secundaria, reside con su pareja y su hija de cuatro años y percibe la Tarjeta Alimentaria del INDA. Los ingresos de su hogar provienen de la clasificación de residuos sólidos y la venta en ferias vecinales por parte de su pareja. Actualmente no tiene trabajo remunerado, aunque hace dos años refiere trabajo formal en una panadería (la entrevista no especifica por cuánto tiempo).

Por su parte, la usuaria de 19 años derivada a Jóvenes en Red cursó primer año de secundaria, reside con su madre y un hermano (no se especifica su edad) y no recibe prestaciones sociales. Los ingresos de su hogar provienen del trabajo de su madre como empleada doméstica y de un trabajo informal en tareas de cuidado.

La tercera entrevista fue realizada a una persona de 61 años que transitó por los programas de escolarización y de empleo protegido del MIDES. Refiere cobrar una pensión por fallecimiento de su esposo, pero no percibe TUS debido a que el techo de su casa es de planchada. Trabaja esporádicamente en tareas de limpieza que denomina “changas”, pero ha tramitado la inscripción al BPS para registrarse como cuidadora. Nunca ha tenido inserción en el mercado de empleo formal. Manifiesta haber recibido apoyo del MIDES para la colocación de ventanas en su casa, ya que no tenía. La hija, con formación en la construcción la ha apoyado en eso. No tiene personas a cargo. Sus referentes familiares son sus dos hijos, ambos desocupados (el varón ha tenido un accidente reciente que le impide realizar trabajos en el mercado informal en el que ha desarrollado su trayectoria laboral). No obstante, ambos hijos viven en forma independiente.

La cuarta entrevistada tiene 49 años, es egresada del IPA en Filosofía, trabajó durante 15 años en Educación Secundaria, vive con su madre. No recibe prestaciones del MIDES. La madre cobra pensión y ella jubilación docente. Procede de Salto. Es paciente psiquiátrica y su madre también. Consultó por trámite de divorcio que se encuentra en proceso.

La quinta entrevistada tiene 51 años, cursó hasta tercer año de primaria, vive sola, tiene tres hijos mayores de edad que residen en forma independiente (algunos desocupados). Trabajó en el mercado formal en una empresa de limpieza en la que la despidieron y como empleada doméstica (formal e informalmente) y refiere que a su edad ya no tiene posibilidad de volver a reinsertarse. Percibe la TUS y realiza tareas esporádicas como cuidacoches.

La sexta entrevistada tiene 75 años, es jubilada de su actividad como enfermera en salud pública y reside sola. Percibe la tarjeta alimentaria de INDA.

La séptima entrevistada tiene 30 años, completó ciclo básico de secundaria, trabajó como empleada doméstica y en el programa de Barrido Otoñal de la Intendencia de Montevideo y actualmente refiere ser encargada de un residencial. Tiene cuatro hijos menores de edad a su cargo. Percibe ingresos por su actividad laboral y asignación familiar.

La octava entrevistada reside en una zona fronteriza al Este del país, tiene 42 años de edad, cursó primaria completa y se desempeña informalmente como empleada doméstica, actividad que

marca toda su trayectoria laboral. Reside con su cónyuge y una hija menor de edad y no percibe prestaciones sociales.

La novena entrevistada también reside en una localidad fronteriza al Norte del país, tiene 31 años, primaria completa iniciando primer año de ciclo básico, que no llegó a completar. En el año 2015 hizo un curso binacional de recepcionista en Santana do Livramento, gestionado desde un Servicio de Violencia de Género. Reside con su hija de 8 años de edad. De su trayectoria laboral se destaca la venta ambulante y el servicio doméstico informal. Actualmente trabaja formalmente en un servicio de acompañantes en el rubro de cuidados.

El décimo entrevistado tiene 23 años, primaria completa y reside con su madre en Montevideo. Trabaja formalmente en empresa de seguridad. No tiene hijos a su cargo. Procura divorciarse de su esposa quien tiene una discapacidad. No percibe prestaciones sociales.

El décimo primer entrevistado tiene 28 años, no completó primer año de ciclo básico. Reside con su pareja y un hijo menor de edad de una pareja anterior con el que comparte cuidados a medio tiempo. Actualmente desocupado, realiza tareas esporádicas en el mercado informal. No percibe prestaciones sociales.

La décimo segunda entrevistada tiene 45 años reside con dos hijas menores de edad (16 y 10 años) y desarrolla actividades como empleada doméstica, algunas de las cuales se encuentran regularizadas y otras no. Intentó tramitar jubilación por enfermedad sin resultados. Percibe prestaciones sociales (AFAM-PE).

Capítulo 4

Lectura de los procesos de trabajo que se desarrollan entre los Servicios de atención ciudadana del MIDES y el programa Uruguay Trabaja, los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género y el Seguimiento de Egreso del Programa Cercanías.

Introducción

Este capítulo reconstruye las formas de relacionamiento entre los Servicios de atención ciudadana del MIDES y el programa Uruguay Trabaja, los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género y el Seguimiento de Egreso del Programa Cercanías, considerando, en esta oportunidad, la perspectiva de funcionarios y operadores de estos tres últimos.

El texto aborda cada una de estas propuestas programáticas atendiendo a las formas de relacionamiento con los servicios de atención ciudadana del MIDES, el proceso de Implementación de la atención y la caracterización de la población recibida.

Como ya fuera expuesto en el capítulo 1, las entrevistas a los operadores de los servicios de atención ciudadana exponen respuestas dispares con respecto a la utilización de vínculos y recursos con el programa Uruguay Trabaja y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género. En algunos casos, se relatan relaciones de coordinación que se perciben ajustadas y próximas, y en otros casos, parecerían desarrollarse modalidades de relacionamiento más difusas y sin retorno o simplemente, como sucede con Uruguay Trabaja, los dispositivos de atención ciudadana refieren contribuir a dar difusión a los llamados públicos del programa. A su vez, los operadores de SOCAT y OT que respondieron acerca del seguimiento del Programa Cercanías se manifestaron muy críticos con la tarea. Como ya fuera indicado, en los discursos de los operadores surgen muchas dudas en relación al alcance del seguimiento, a la vez que se señalan limitaciones en los recursos materiales y humanos que se requieren para sostenerlo.

Los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género

1.- Caracterización de los entrevistados

Se realizó una entrevista grupal a dos profesionales con responsabilidad de conducción del servicio y otra a una operadora de atención en territorio. Se trata de tres profesionales universitarias (dos psicólogas y una trabajadora social) de sexo femenino, con un promedio de 49 años. La operadora territorial tiene dos años y medio de antigüedad en el servicio, mientras que las otras dos entrevistadas ostentan un promedio de 10 años de vinculación con la tarea. Los tres casos registran experiencia de trabajo institucional en temas afines y no desarrollan actualmente otra ocupación.

2.- Relacionamiento con los servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800)

Según los entrevistados, en el interior del país, **los servicios se encuentran casi en su totalidad, directamente vinculados a las OT, y es desde allí donde reciben las mayores derivaciones**, ya que comparten la misma locación física. Esta proximidad facilitaría los canales de comunicación entre ambos dispositivos y de los servicios de violencia con los distintos programas vinculados a la OT, fundamentalmente con los programas de proximidad, Cercanías y Uruguay Crece Contigo.

Las formas de relacionamiento están acordadas, pero no forzosamente documentadas. En este sentido, los acuerdos asumirían un carácter informal. Las entrevistadas enfatizan la priorización de trabajo en red en el territorio, y la necesidad de fortalecer los intercambios permanentes entre las instituciones y los técnicos. Una diferencia en este sentido, lo constituye el acuerdo alcanzado por el servicio con el programa Cercanías en el que se explicita la forma de articulación entre ambas propuestas programáticas y se protocoliza la atención, adaptando la metodología del ETAF a la intervención en violencia de género.

Un testimonio hace hincapié en la necesidad de construir una perspectiva común acerca de las estrategias a seguir en relación a la atención de cuadros de violencia de género. Esta mirada unificada, se vería afectada, según una entrevistada, por el hecho de que los servicios son gestionados por organizaciones no gubernamentales. Esta modalidad de ejecución haría que la realidad varíe en cada territorio, dependiendo del tipo de organización con la que se formalice el convenio. Al mismo tiempo, los servicios coordinan con otros programas que tienen similares formatos organizacionales, como es el caso de Uruguay Trabaja y, en este sentido, reunirían los mismos atributos: “También son organizaciones que han ganado un convenio, algunas con perspectivas de género y otras no. Es todo un trabajo, es casi permanente, porque además hay rotación de técnicos, entonces lo que tu acordaste en un momento lo tenés que volver a acordar y lo tenés que volver a actualizar” (SV-A).

Como ya fuera señalado, los servicios de violencia reciben derivaciones, fundamentalmente, desde las OT del MIDES, los programas de proximidad y las áreas de género de las intendencias del interior del país. En todos estos casos, la concurrencia de la población derivada es de carácter voluntario. También puede suceder que algunas derivaciones se tramiten por vía judicial. En esta situación, la asistencia resulta “impuesta” aunque, como señala una entrevistada “es una acatación entre comillas, porque el servicio es voluntario” (SV-B).

Las mujeres que solicitan atención pueden ser derivadas o pueden concurrir por su sola decisión. Los servicios disponen de días y horarios de consulta con una secretaría que recepciona las solicitudes, de manera presencial y telefónica. En Montevideo pueden comunicarse, además, a través del portal web de atención a la ciudadanía. Las entrevistadas señalan que los servicios promueven que las propias consultantes sean las que se comuniquen con la secretaría y acuerden un día y hora de atención: “Siempre igual tratamos de (...) estimular, si la señora está en condiciones de hacerlo, ella sea la que se comunique por una cuestión de ir trabajando ya, desde el primer momento, con esto de que ella se pueda afirmar en hacerse cargo de la situación que está viviendo” (SV-A).

Sin embargo, también puede suceder que la consultante llegue acompañada desde otra institución, sin previa coordinación, porque se detectó que puede existir una situación de alto

riesgo. En este caso, el servicio atiende sin coordinación previa. Una entrevistada afirma que este tipo de situaciones se producen mayormente en Montevideo.

Los servicios reciben demandas de atención que tienen que ver, en gran medida, con situaciones de violencia. Las tres entrevistadas coinciden en señalar que también suele suceder que “llegan mujeres buscando una vivienda” (SV-A). Al respecto, las consultadas consideran que no siempre las derivaciones se hacen con conocimiento de los recursos efectivos que tiene esta propuesta. Según las entrevistadas, el cambio de los recursos humanos provoca desconocimiento acerca de los recursos existentes y obliga a desarrollar una tarea de difusión permanente de los dispositivos y sus competencias en temas de violencia.

Desde los servicios se plantea la necesidad de realizar derivaciones responsables, en el entendido que las personas que lleguen requieran atención por una situación de violencia y no trasladen una demanda para la que no se tiene respuesta.

Lo que queremos es que se deriven personas que están en situación de violencia porque a veces una mala derivación trae malestar, pérdida de tiempo a la mujer. Entonces si de una oficina la mandan aquí y resulta que aquí no es para trabajar... tal vez, si no es una derivación correcta, estamos haciendo con que la mujer se frustre, se puede enfadar porque pierde su tiempo, por eso hablamos de esa derivación responsable (SV-B).

En general las entrevistadas consideran que quienes derivan al servicio esperan que se atienda la situación de violencia de las mujeres involucradas, de manera tal que puedan superar las condiciones en las que se encuentran y no vuelvan a caer en ellas.

3.- Implementación de la atención que desarrollan los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

Según las entrevistadas, **los servicios brindan una atención que se define como psicosocial y legal que procura fortalecer a la mujer para posibilitar la “salida” de la situación de violencia que está atravesando.** Los testimonios hacen referencia a que la atención se pretende disponer con celeridad “Nosotros siempre intentamos atender el mismo día, o a la mayor brevedad posible, al día siguiente” (SV-B). Sin embargo, se identifica un incremento de la demanda que hace que, en algunos servicios, se agende la primera consulta a los quince días, luego que la persona se contacta o es derivada desde otro ámbito institucional. No se registran diferencias en la atención, según la población sea derivada o no desde los servicios de atención ciudadana.

En lo que refiere a los recursos humanos, los servicios tienen previsto contar con psicólogo, trabajador social y abogado para la atención de la población que llega a consultar. También se prevé un equipo de articulación territorial que realiza talleres promocionales en diferentes instituciones, que difunde el servicio y asume el contacto inicial con personas que se acercan en estas actividades y manifiestan sufrir una situación de violencia.

El equipo de atención directa generalmente trabaja en una dupla, que se conforma de acuerdo a las particularidades de cada caso. Inicialmente la dupla realiza una serie de tres entrevistas para elaborar un diagnóstico de la situación, que permita precisar el nivel de riesgo en el que se encuentra la consultante y se acuerde la estrategia de trabajo. Esta puede incluir, entre otras

acciones, la realización de una denuncia policial. En este caso, se promueve que la propia consultante pueda asumirla, en el entendido de que su manifestación de voluntad es relevante para sostener todo el proceso de intervención. Dependiendo de las características de cada situación, se procura otorgar una entrevista semanal o quincenal con el servicio. En estos encuentros, según una entrevistada, se trabajan diferentes temas como el ciclo de la violencia y las características del hombre agresor, al mismo tiempo que se promueve el empoderamiento de la mujer en el ejercicio de sus derechos.

En cuadros de alto riesgo se evalúa la posibilidad de que la mujer pueda alojarse momentáneamente en una casa de breve estadía o pueda solicitarse la colocación de una tobillera electrónica al agresor.

Al inicio del proceso de trabajo se toma contacto con la institución derivante, en caso de que por esta vía se produzca la demanda de atención. La comunicación puede ser telefónica e incluso tramitarse con algún informe escrito en formato breve. Al finalizar la intervención, rara vez se informa del resultado al servicio que dispuso la derivación.

Las entrevistadas afirman que **los servicios no cuentan con recursos suficientes para responder a las demandas que reciben**. En particular, se menciona que no se está pudiendo abordar los casos que se presentan en el medio rural. “El MIDES no llega a cambiarle la vida a la mujer”, afirma una entrevistada (SV-A), en el entendido que las situaciones que se atienden trascienden las posibilidades del servicio. En este sentido, se argumenta que las sectoriales de salud, vivienda y trabajo son fundamentales, pero no están pudiendo responder adecuadamente.

4.- Población que reciben los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

Los servicios reciben mayormente **mujeres mayores de 18 años, en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica, que sufren situaciones de violencia doméstica por parte de su pareja o ex-pareja**. Se trata de mujeres que no poseen trayectoria en el mundo del trabajo y que, en general, viven en condiciones de aislamiento por la propia violencia. No necesariamente llegan al servicio las mujeres en situación de mayor riesgo; “eso es una creencia” señala una entrevistada (SV-A).

También se identifican otras realidades de violencia de género, como cuadros de violencia intrafamiliar —ejercida por un padre hacia una hija o hacia niños, niñas y adolescentes— y sobre todo en Montevideo, situaciones de acoso laboral.

Consultadas acerca de cuál es la relación que se establece entre la población consultante y los servicios, algunos testimonios señalan que las mujeres no llegan enojadas al servicio, pero que en algunos casos terminan enojándose con él. Esta situación, ya advertida, parecería ser resultado de una mala derivación, como sucede con la demanda habitacional que hace alguna consultante cuando llega al servicio porque le dijeron que allí, le “iban a dar una vivienda”

Nosotros tenemos un programa con el Ministerio de Vivienda y trabajamos muy en sintonía, pero el Ministerio de Vivienda, por ejemplo, tiene en puerta, en recepción gente que va variando bastante y tenemos que estar siempre trabajando con esas personas, pidiendo que se les informe que no nos manden a las mujeres diciendo “vaya al Servicio

que ahí le van a dar una respuesta habitacional” porque no es lo que tenemos, y ahí se enojan, por ejemplo. O porque tenemos este programa que es para subsidio garantía, pero no es para todas las situaciones. Entonces, si vos le decís a la señora “vaya ahí que le van a dar una vivienda”, con la necesidad que esa mujer tiene, imagínate, llega y vos lo que le ofreces es otra forma de trabajar (SV-A).

La rotación de los recursos humanos contribuiría a lo que una entrevistada califica de “mala comunicación”, como sucede con estos servicios, y otros dispositivos de entrada como el CENASC. Esta dificultad se ha tratado de superar, según las entrevistadas, mediante reuniones que persiguen el objetivo de actualizar información acerca de cada servicio, sus competencias y recursos.

Una entrevistada distingue diferentes formas de presentación de la población en el servicio. Algunas mujeres se presentan comunicando ser víctima de violencia, otras exponen signos de violencia física y algunas otras afirman no saber por qué fueron enviadas allí. Las consultantes, en general, se presentan acompañadas por niños. En algunas oportunidades asisten con una amiga, hermana, o madre. También puede suceder que lleguen junto con algún familiar varón. En este caso, aclara una entrevistada, “nosotros... porque esto es un servicio de atención a mujeres, les pedimos a los varones que esperen afuera” (SV-B).

Si bien no hay mecanismos protocolizados de evaluación, las percepciones de las mujeres asistidas por los servicios, que se han podido recoger, son ampliamente favorables: “tenemos la percepción de que sienten confianza, que se sienten tranquilas y que además tienen un apoyo, que no están solas” (SV-B).

Uruguay Trabaja

1.- Caracterización de los entrevistados

Se realizaron tres entrevistas a profesionales que se encuentran en diferentes niveles de responsabilidad en el programa (operador, supervisor y director). Se trata de dos asistentes sociales (mujeres, de 60 años, con amplia experiencia profesional y una antigüedad en la tarea superior a 10 años) y un licenciado en educación física, (hombre, de 31 años, con dos años de antigüedad).

2.- Relacionamiento con los servicios de atención ciudadana del MIDES (SOCAT, OT, CENASC y 0800)

Según los entrevistados, **el programa mantiene relación con todos los servicios de atención ciudadana del MIDES**, aunque no de la misma manera e intensidad. Con el CENASC y el servicio telefónico 0800 el vínculo es fundamentalmente de carácter informativo. Estos servicios generalmente brindan información sobre las fechas de inscripción y los requisitos del programa. Uno de los testimonios destaca la labor del CENASC, a la que califica de “muy buena calidad” (UT-B) en tanto proporciona información ajustada a cada consulta.

A nivel territorial se destaca la relación con las OT y los SOCAT. En el interior del país, el vínculo más estrecho se sostiene con las OT, y particularmente con el Director Departamental del MIDES con quien el programa toma algunas decisiones estratégicas, como las localidades donde se va a intervenir y las obras que se realizarán. Los SOCAT, a su vez, en varias oportunidades, hacen llegar al programa demandas de obra comunitaria a nivel territorial. Específicamente este año, asumieron de manera excepcional las inscripciones del programa en varias localidades a nivel nacional, por decisión de la Dirección de Gestión Territorial.

La relación del programa con ambos servicios de atención no requiere realizar estrictamente derivaciones que supongan un ingreso directo al programa, sin participación en el sorteo periódico. Incluso un entrevistado manifiesta reparos al hecho de que los servicios territoriales, particularmente las OT realizaran estas derivaciones. En este sentido, se efectúan dos tipos de observaciones; por un lado, la necesidad de evitar el uso clientelar de cupos adjudicados sin sorteo, y por otro, la imposibilidad de llevar adelante cierta complementariedad de estos servicios de atención con el programa, dado el tipo de trabajo que se realiza desde las OT y los SOCAT, que no supone un seguimiento “cuerpo a cuerpo”. No obstante, un testimonio, identifica, en forma extraordinaria, alguna derivación directa al programa desde las OT, diferenciándose así, de algunos operadores de SOCAT que lamentan no poder derivar a Uruguay Trabaja.

No se reconocen acuerdos formalizados entre los servicios de atención ciudadana y UT que pauten el relacionamiento entre ambos. Sin embargo, un entrevistado menciona la existencia de un documento interno del programa que, si bien no los “obliga de manera muy formal y estructurada”, reúne una serie de indicaciones acerca de cómo sostener un vínculo estrecho de trabajo entre las organizaciones de la sociedad civil, las OT y UT. En este sentido, el documento pauta la realización de tres encuentros a lo largo de cada edición del programa. En ellos los tres actores comparten información, monitorean la ejecución y evalúan con el propósito de introducir correcciones, de ser necesarias, en el próximo año.

A su vez, los entrevistados mencionan que **el tipo de vínculo que se establece con las OT guarda relación con la modalidad de trabajo que desarrollen estas últimas.** En este sentido, en un testimonio se afirma que “hay OT que son como más abiertas, tienen intercambio con los programas. (...) como que reconocen la independencia técnica de los programas, entonces están como al servicio de los programas. Hay otras que no, porque quieren tener un papel como más decisivo, más definitorio, y es en ese abanico que el Programa se maneja” (UT-B).

No obstante, el programa promueve la estrecha vinculación con las OT, mediante el acercamiento de los supervisores en el territorio, entre otros factores. Este accionar se vería entorpecido por la ausencia de esta figura en algunos departamentos. También algún entrevistado, valora muy favorablemente el hecho de que el supervisor pertenezca al territorio y no sea un viajero que se traslada especialmente para cumplir la función. “En aquellos lugares que tenemos supervisores del territorio que pertenecen al territorio surgen y se generan muchas más cosas”, afirma un entrevistado (UT-B).

En el marco del relacionamiento del programa con los servicios de atención ciudadana y los programas de proximidad, los entrevistados reconocen múltiples demandas a las que no siempre pueden dar una respuesta satisfactoria. “El MIDES no tiene todas las respuestas” concluye un entrevistado, mientras lista el cúmulo de demandas que se reciben (UT-B).

Vivienda, trabajo, cuidado de niños (becas guardería) atención por consumo problemático, servicios de salud mental, son algunas de las demandas de la población participante que mencionan los entrevistados.

A su vez, el programa viene recepcionando pedidos de modificación de los criterios de ingreso y del formato de la propuesta. En este sentido, se le solicita rever el principio de que los aspirantes no cuenten con el ciclo básico concluido. De hecho, se han presentado para la inscripción personas con este ciclo y el segundo de secundaria terminado. Esta demanda se fundamenta, según un entrevistado, en “la falta de trabajo (...) la necesidad de una primera experiencia laboral por parte de los jóvenes, y además con todo el impulso que está teniendo esto de establecer como un mínimo obligatorio de formación en ciclo básico hay mucha gente que tiene ciclo básico completo” (UT-B).

En lo que refiere al diseño del programa **se demanda, de manera permanente, poder ampliar el período de ejecución de cada edición,** en virtud de que se considera un tiempo muy acotado. En ese sentido, se hace referencia sobre todo a las localidades más pequeñas, en las que la propuesta alcanza una duración de seis meses. Los entrevistados perciben dificultades para poder concretar este tipo de modificaciones. “Ahora para la edición 2018 es algo que hay que negociar, hay que negociar en la interna del MIDES de cómo el MIDES maneja la distribución de su presupuesto en general. Porque es eso, dos meses más en los convenios de seis meses significa, 25% más del presupuesto en esos convenios y eso es plata” (UT-B).

Otra demanda que han efectuado muchos equipos de trabajo es **incluir viviendas privadas en los proyectos de mejoramiento edilicio que desarrolla el programa,** que hasta el momento solo están dirigidos a instituciones públicas. Según un entrevistado, esta modificación podría no solo impactar sobre las propias condiciones habitacionales de los participantes –mejorando directamente sus casas–, sino que también podría contribuir a ampliar el horizonte de trabajo y contrarrestar los estigmas sociales.

Los trabajos son en instituciones públicas en las cuales las posibilidades de que ingresen son como muy reducidas ¿no? En cambio, si trabajan en instituciones privadas yo que sé, no sé, ponele fábricas, comercios, lo que fuera, que tienen como una demanda laboral importante en la localidad, esas instituciones podrían cambiar la cabeza, (...) creo que acá vez menos, pero sigue existiendo, sigue existiendo eso de que "son unos vagos" "les pagamos para que no hagan nada. (...) Entonces hay muchos equipos que, a mí me han dicho "si ellos pudieran hacer intervenciones, si el Programa interviniera en privado serviría para que cambiaran la cabeza y eventualmente podrían abrir las puertas a esta población que, en general, no lo hacen" eso también es una demanda" (UT-B).

3.- Implementación de la atención de Uruguay Trabaja a las derivaciones recibidas.

A partir de ciertas modificaciones normativas introducidas en el programa en 2013, **se ampliaron los cupos que se adjudican sin participación en el sorteo público.** De esta manera, a la cuota por discapacidad, afrodescendencia y transexualidad, se incorporaron otros cupos que son administrados mediante derivaciones directas desde diferentes programas, entre los que se encuentran, entre otros, Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Junta Nacional de Drogas y Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

La tramitación de estos cupos implica una particular relación entre la institución o programa derivante y UT que se ha ido pautando progresivamente. Un entrevistado manifiesta que el ingreso al programa por esta vía no puede ser entendido como una desvinculación del programa que deriva, sino como un trabajo en conjunto.

Al principio era una derivación casi que, sin informe, luego fue una derivación con un informe que ya está pautado cuál es para todos por igual. Ha ido mejorando la calidad de la derivación y esta cuestión de que nosotros entendemos que no es "yo te lo paso y hacete cargo los 8 meses y yo los 8 meses me retiro de esta situación". No, vos seguís trabajando. Nos sentamos ambos equipos y definimos: yo voy a trabajar estos temas. (UT-A).

Desde esta perspectiva y específicamente en el marco de las reflexiones en torno a la relación con el programa Cercanías, se entiende que quién sea derivado a UT por cuota, no debería estar en una etapa inicial ni final de la intervención en lo que refiere al programa derivante. Al comienzo, porque se considera que no se conoce aun suficientemente a la persona como para valorar la oportunidad y la posibilidad de sostener la experiencia y al final, porque no estará interviniendo el programa que tramitó la derivación.

La implementación de derivaciones desde el programa Cercanías a UT, supone un proceso que implica múltiples acciones de gestión y coordinación, que no están exentas de inconvenientes.

(...) nosotros le pedimos a Cercanías que nos envíe los postulantes en marzo, pero el Programa empieza en mayo, porque todo este proceso de mandar a BPS, BPS nos devuelve, hay cosas que no quedaron claras, se las mandamos a Cercanías, Cercanías nos dice: no, no, pero este que está rechazado porque dice que tiene ingreso, no es cierto. Vuelve para atrás. BPS de vuelta, nosotros - BPS, BPS - nosotros, nosotros - Cercanías. Hasta que conformamos los 30. Entonces, ese proceso, la persona se inscribe... Cercanías los inscribe en marzo, para empezar en mayo. Cuando tenemos definido que estos son los 30 resulta que fulana de tal se mudó a Rivera o le cambió la situación... falleció alguien, ¿no? Entonces tenemos que subir otro. Y esto es hasta que llegamos a tener los 30, es un proceso interesante (UT-A).

Otra dificultad devino de la implementación de la cuota de discapacidad. La inscripción se realiza mediante autodeclaración, lo que implica que no todos los autodefinidos como discapacitados efectivamente lo sean. De hecho, según un testimonio, en una inscripción se verificó que aproximadamente un 20% de los registrados no presentaban discapacidad. Como forma de resolver esta situación, actualmente se realiza la inscripción a personas con discapacidad en febrero y luego se revisa la información y se hace una valoración de la situación con anticipación al inicio de la edición.

La verificación de la información con los organismos competentes también es necesaria en lo que refiere a la situación laboral de los inscriptos. Ha pasado, como señala una entrevistada, que se "ha colado" en el programa alguna persona que hace una declaración jurada falsa en lo que refiere al requisito de no tener más de 90 jornales en los últimos dos años, tener una ocupación informal rentada o convivir en pareja y no declararlo.

No obstante estas dificultades, los entrevistados manifiestan que **las derivaciones, mayormente se realizan de manera adecuada ya que los programas derivantes conocen, desde hace muchos**

años, los requisitos y las exigencias de la propuesta. Si bien se han dado situaciones en las que la derivación no resultó exitosa, por varios motivos, y la persona no llegó a integrarse a UT, estas circunstancias son calificadas, desde el programa, como un aprendizaje para los equipos involucrados. En este sentido, un entrevistado relata que la persona derivada, una vez que llega a UT, puede expresar que “no le explicaron bien lo que era” o afirmar que “esto no le interesa” (UT-B). En estas condiciones, puede suceder, si la persona demora en manifestarse, que el cupo se pierda y no pueda ser ocupado por un suplente. Estos procesos estarían obligando a revisar los criterios con los que se seleccionan las derivaciones y se tramitan los procesos de inserción mediante cuota.

Si la persona fracasa en el programa o si abandonó por los motivos que sean eso tiene que ser una cuestión compartida y asumida por ambas partes sobre todo el programa derivante porque, o sea, es como que el programa hace una gran excepción al permitir el ingreso de esa persona sin pasar por el sorteo, y entonces de la otra parte se espera la contención de esa persona durante todo el proceso. Si la persona no puede sostener el proceso, el equipo derivante tiene que asumir el hecho de que bueno, no se puede, no es una cuestión culpabilizadora, pero si una cuestión de pronto revisar en el futuro las derivaciones, si se está derivando bien o no. (...) Entonces sobre todo por ese lado va la responsabilidad en los que derivan, cuando es sorteo te puede pasar exactamente igual, pero bueno ahí, o sea, fue el azar (UT-B).

Sin embargo, para otro entrevistado, es excepcional la llegada al programa, ya sea por derivación o ingreso por sorteo, de personas que desconozcan la propuesta o que demoren en retirarse si no están a gusto en ella.

Conocen al programa antes, ya sea por el barrio, por el vecino, por la familia, tenemos muchos hijos de exparticipantes, hermanos, parejas, vecinos, entonces es raro, son situaciones raras, aisladas las que una persona viene creyendo que “Uruguay Trabaja” es una cosa totalmente distinta a lo que es, que es totalmente ignorante del diseño del programa. Este entonces me parece que el que se inscribe ya más o menos tiene un poco de idea de eso acá y, y bueno... y el que, que se va no gustoso no espera a finalizar el mismo para irse (UT-C).

Una vez que se produce el ingreso de una derivación, el proceso de intervención de UT se inicia con la realización de un diagnóstico, que, en este caso, suele verse facilitado por la información documentada que debe acompañar la derivación. Pero, desde un principio, según un entrevistado, la persona “es un participante más, aunque haya sido derivado” (UT-C). Luego se sucede la fase de adaptación en la que se informa a los participantes de las características del funcionamiento del programa. Seguidamente, el programa despliega su propuesta de intervención atendiendo la tarea operativa en las distintas instituciones en las que se interviene y dispone las instancias de capacitación y atención a la salud, que se entiendan pertinentes.

4.- Población que recibe Uruguay Trabaja.

Los entrevistados afirman que mayormente el programa recibe **población femenina**. Definida en un testimonio como “gente carenciada en muchos sentidos”, se observan “con mucha hambre, en el sentido de, de atención, de cuidado y demás entonces nos piden a veces desde los pasajes para

ir a todos lados hasta la casa para vivir, hasta la niñera para el hijo... (UT-C).

Las demandas que los participantes extienden al programa son visualizadas por los entrevistados como excesivas y en algunos casos distantes de las competencias y recursos de UT.

Los participantes **se presentan generalmente solos**, tanto al comienzo como durante el tiempo que dura la inclusión en el programa. Una minoría concurre con su pareja o alguno de sus hijos, cuyo cuidado no logran resolver de otra manera.

Según el relato de los entrevistados, **el relacionamiento que mantienen los participantes con el programa se califica de bueno**. “Tienen un buen concepto del equipo (...) la relación es de bueno sí, de cariño, de respeto y de agradecimiento en algunos casos” (UT-C).

Los participantes del programa tienen la posibilidad de evaluar su funcionamiento a lo largo de las instancias plenarias que se suceden en cada edición. También es posible recoger su opinión en la jornada de cierre formal del año, donde se intercambian regalos, entregan certificados de acreditación educativa y capacitaciones recibidas y se repasa el trabajo realizado a lo largo del período. Un entrevistado lamenta que estas instancias y las evaluaciones de las personas no siempre sean registradas y documentadas o, si lo hacen, sea en un formato poco riguroso, que no tiene la formalidad y capaz que el potencial que podría tener si estuviera documentado (UT-C).

Consultados los entrevistados acerca de cuál es la actitud de las personas cuando se van del programa y sienten que no tuvieron resultados concretos sobre lo que vinieron a buscar, un testimonio indica que, generalmente, en estas situaciones, **la desvinculación se produce muy tempranamente y los sujetos se retiran desilusionados**. También el cierre de cada edición supone, desde esta perspectiva, un momento que se califica de “duelo” por todo a lo que se pone fin.

Quando la persona abandona el programa o finaliza siempre hay una especie de duelo ¿no? Porque se termina bueno lo que este para muchos de ellos es un trabajo, aunque a pesar de que se explica a lo largo de este programa varias veces que no que esto es un programa socioeducativo, pero bueno... en fin, se les termina un ingreso, se les termina un espacio de atención, de salud, de, de... de un espacio donde pueden ser, donde... muchas cosas. Siempre las partes finales del programa son complicadas (UT-C).

Programa Cercanías: seguimiento al egreso.

1.- Caracterización de los entrevistados

Se realizaron cuatro entrevistas a supervisores del programa Cercanías. Se trata de tres mujeres y un hombre, todos psicólogos, que promedian 42 años de edad. Los cuatro presentan experiencia de trabajo en el campo asistencial y ostentan una antigüedad en el programa que oscila entre los dos y los cinco años.

2.- Derivación de egresos de Cercanías a los servicios de atención ciudadana (SOCAT y OT)

Los testimonios recabados no resultan totalmente coincidentes en relación a las características que asume el proceso de implementación del seguimiento del programa Cercanías. Un entrevistado señala que el seguimiento derivó en “referencia” o “monitoreo” de las metas cumplidas o parcialmente cumplidas por los ETAF.

En realidad, después se le cambió un poco el sentido, más que seguimiento era un monitoreo de las metas cumplidas y parcialmente cumplidas por parte del ETAF. Entonces el SOCAT tenía que llegar a monitorear esas metas. Después, en realidad, con ciertos plazos, con ciertas obligaciones referidas a qué cosas tenían que monitorear, tenían todo un seguimiento de un año —más o menos era el plazo total del seguimiento— y tenían que tener ellos, la gente del SOCAT, un registro en el SEC, que es Sistema de Egreso de Cercanías. (SEC-A)

Desde esta perspectiva, las OT y los SOCAT no harían un seguimiento formal, sino que operarían como referencia para las familias sin que se desarrolle ninguna acción de proximidad. “Es alguien que te hace una llamadita” (SEC-B), afirma otro entrevistado. Las familias quedarían en contacto fundamentalmente con las OT, siempre y cuando no cuenten con vínculos con el INAU, ya que, en este caso, sería el Instituto el que operaría como referente. Con los SOCAT se han planteado algunas dificultades operativas, resultado, básicamente, del proceso de reformulación que estos servicios han experimentado en el último tiempo y que habría reducido sus posibilidades de acción.

Para otros entrevistados se estaría ejecutando una propuesta de seguimiento que llevarían adelante el INAU y el MIDES, a través de los SOCAT y las OT. Sin embargo, más allá de las diferencias que manifiestan los testimonios, todos los entrevistados coinciden que **se estaría atravesando un período de transición en la que la información no resulta precisa y el carácter y alcance de las acciones de seguimiento no parecerían presentarse con claridad para quienes operan en la institucionalidad interviniente**. En este sentido, los discursos de los entrevistados, más allá de sus diferencias, parecerían dar cuenta de un estado de indefinición en lo que al seguimiento al egreso de Cercanía se refiere; un entrevistado lo expresa con precisión: “tú me estas preguntando cosas que ahora están repensando, se están evaluando y se están cambiando. Tú me estas poniendo para atrás” (SEC-D).

Según el relato de los entrevistados, Cercanías no contó, desde sus comienzos, con una propuesta de seguimiento. Los testimonios hacen referencia a que es en el entorno del tercer año del programa cuando se piensa a pensar en “la posibilidad” del seguimiento. “Inicialmente el INAU y el MIDES eran los responsables de esta tarea; luego se sumó el equipo del SAF, exclusivamente para hacer seguimiento con vivienda y con mitigación” (SEC-A).

Un entrevistado afirma que el fundamento que propició la propuesta de organizar el seguimiento tuvo que ver con el hecho de poder darle continuidad a una intervención que, dirigida a familias con un nivel extremo de vulnerabilidad social, se percibe acotada en su alcance. De esta manera, se procuraría garantizar el cumplimiento de las metas del programa o evitar su caída en caso de que las mismas se hubiesen concretado. Si bien se reconoce que la propuesta de seguimiento fue resultado de un acuerdo político entre las instituciones involucradas en la estrategia, en el proceso de definición se debieron tramitar y negociar diferentes posturas entorno a las competencias y los recursos institucionales necesarios para dar sustentabilidad a la intervención.

Tampoco es coincidente el discurso de los entrevistados en relación a la existencia de protocolos

que orienten las acciones de seguimiento. **Para algunos ciertos protocolos estarían aún vigentes y para otros no hay referencias acerca de su existencia**, aunque identifican documentos institucionales orientadores acerca de los cuales manifiestan no tener conocimiento muy preciso.

Quienes reconocen la existencia de protocolos para llevar adelante el seguimiento tanto si lo implementara el INAU o el MIDES a través de los SOCAT y las OT, detallan el funcionamiento operativo que estaría pautado. No obstante, también reconocen como cierta “pausa” en la implementación de estas orientaciones, ya que, si bien formalmente vigentes, actualmente no se estarían utilizando.

Si había un niño o niña que estaba siendo atendida por un programa del INAU, es decir que tenía SIPI, que el número de SIPI es el que dice que hay un programa que está atendiendo al niño en el INAU, que es un registro interno del INAU, debía ser el seguimiento correspondiente a INAU (...). En el caso que no hubiera niños atendidos por algún programa del INAU, lo hacía MIDES. En el caso de MIDES, lo hacía el SOCAT que correspondía a la zona, al territorio donde habita la familia y, en caso de que no hubiera SOCAT se hacía en la OT, que es la Oficina Territorial de la zona. El egreso lo tenías que empezar a conversar más o menos a los 16 meses, digamos, antes que egresara con el equipo que iba a darle, como, el seguimiento. El pasaje de esas familias se hacía mediante un planillado que se mandaba cada dos meses al equipo que le iba a hacer el seguimiento. Digamos, en realidad, después que ese planillado llegaba, vos te juntabas con el referente, hasta ahí no te podías juntar. Hay todo un protocolo que también daba cuenta un poco cómo de la cantidad de veces que tenía que ir —seis veces en el año tenía que ir—, visitar el MIDES, por ejemplo, las OT o el SOCAT a esas familias, y en base a eso hacer ese seguimiento y tenía como un registro en un sistema informático que tiene el MIDES donde la OT o el SOCAT registraba bueno, nada, un poco como lo que iban interviniendo (SEC-A).

Más allá del debate acerca de la existencia o no del protocolo y su vigencia, e incluso reconociendo que constituye un instrumento ordenador, varios testimonios enfatizan que, en lo que al seguimiento se refiere, **se optó por definir un procedimiento, pero sin considerar la posibilidad efectiva de ejecución**. En este sentido, se entiende que la adjudicación de la tarea a los servicios de atención ciudadana se definió sin la consideración del cúmulo de tareas que los técnicos ya venían realizando. Esto devino además en una percepción de los involucrados acerca de que se les estaba adjudicando un trabajo que era ajeno a las competencias por las que habían sido contratados.

Fue muy difícil, muy engorroso, porque, al parecer nunca hubo un equipo de seguimiento en la OT, nunca hubo técnicos suficientes en las OT para hacerlo, cosa que sigue pasando hasta hoy. Cuando llega algún técnico a la OT siempre al final no puede salir a la calle porque las demandas de las OT son muchas, ahora supuestamente va haber otro llamado, pero bueno vamos a ver si corremos con suerte. Es decir, no hay un equipo técnico exclusivo para seguimiento (SEC-C).

(...) se dijo bueno... este es el procedimiento, pero después hay que ver qué posibilidades tienen los técnicos de territorio de sumar una tarea más (...) hay que ver la cantidad de tareas que tienen y cuánto tiempo les insume, porque bueno... hay un tema de disponibilidad real, tengo que hacer esta tarea para la que me contrataron y me siguen sumando más, cómo hago para administrar el tiempo para cumplir con todo (SEC-D).

La falta de recursos humanos para hacer frente a una tarea que se percibe exigente, y que se suma a otras de igual carácter, constituye uno de los factores problemáticos mencionados por todos los entrevistados. Asimismo, un seguimiento que inicialmente se concibió como orientado a dar sustentabilidad a metas cumplidas o parcialmente cumplidas, en los hechos, se encontró con situaciones multiproblemáticas que requerían atención. Esto colocó a los equipos en múltiples dilemas. Al respecto interroga un entrevistado: “Sólo miro lo que tengo que hacer el seguimiento ¿y todo este resto no miro?” (SEC-A).

Por otra parte, algunos entrevistados observan un carácter artesanal del procedimiento de derivación que expone un cierto desfasaje temporal entre el fin de la intervención de Cercanías y el inicio de la derivación por parte del servicio que recibe a la familia. De esta manera, cuando se da inicio al seguimiento la situación familiar puede registrar variantes con respecto al cuadro inicial que derivó Cercanías.

No es que la familia Pérez egresaba en enero, y en enero hacíamos el egreso de seguimiento con el equipo que le iba a seguir, no, en enero egresaba, pero el listado se mandaba en marzo. Entonces ahí, desde enero a marzo la familia quedaba como en un paréntesis —que no estaba con Cercanías, no estaba con el seguimiento— estaba como en período intermedio, entonces, cuando iba a llegar el equipo aquél, evidentemente, la realidad había cambiado. Hay como tiempos y plazos que generaban que todavía fuese más dificultoso (SEC-A).

En otro orden de dificultades un testimonio hace referencia a que **las situaciones que resultan judicializadas** generan que las familias presenten resistencias a la intervención y particularmente al seguimiento del egreso.

En suma, mayormente los entrevistados, refieren, en sus testimonios, a las **dificultades que se presentan para llevar adelante el seguimiento operativo del egreso de Cercanías**. Incluso cuando este se produce consideran que “son muy magros los resultados” (SEC –A).

“Lo que no logró Cercanías tampoco se logra por el SOCAT” (SEC-A), afirma un entrevistado, evidenciando límites que incluyen, pero trascienden a la política asistencial. A su vez, expone una trama circular de atención y derivación en el territorio, que convierte en derivante a quien antes recibió la situación que hoy está derivando.

Lo más interesante de todo esto, es que estas familias de Cercanías son derivadas muchas veces por ellos que después les tienen que hacer el seguimiento. (...) Pero, en realidad, las familias, digamos, yo soy un SOCAT y te la derivo a vos y vos después me la pasas a mí para que yo le haga el seguimiento. Eso genera como una cierta tensión, es decir, yo te la pasé a vos y vos me la pasas a mí más o menos en la misma situación en la que yo te la pasé, si yo te la pasé es porque no podía hacer más nada. Entonces ahí, también, se genera como cierta resistencia, porque en realidad yo vuelvo a trabajar con aquella familia que entendí que no podía trabajar más (SEC-A).

2. Población egresada de Cercanías cuyo seguimiento se deriva a los SOCAT y OT

La población que se selecciona para seguimiento cuenta con algún trámite o asunto pendiente que se debe concluir. **Deben ser familias que han permanecido en el programa y que han egresado por cumplimiento de metas.** No se incorporan para seguimiento familias que se desvincularon del programa con anticipación, ni aquellas que egresan solo por finalización del plazo de intervención.

Para la definición de las familias que recibirán seguimiento se apela al sistema informático, que posibilita identificar las familias con metas cumplidas y participa, activamente, el equipo de Cercanías y el supervisor correspondiente. Al inicio del proceso de trabajo se prevé un contacto del servicio que realizará el seguimiento con la familia. En esta primera instancia puede estar presente también el equipo del ETAF.

Consultados los entrevistados acerca de cómo creen que las familias perciben al equipo que realiza el seguimiento de sus egresos de Cercanías algunos optan por no responder, aludiendo a que no corresponde hablar de equipo referente cuando en algunos casos supone “cada tanto, hacer una llamada” (SEC-C). Otros, afirman que **la percepción de las familias es favorable.** Para quienes ostentan esta valoración, no perciben aquí un problema, sino en el hecho de que no siempre las familias logran identificar al equipo, en una clara señal de que el seguimiento no se estaría produciendo, o por lo menos, no en los términos definidos por el programa.

En general, sin dificultades. Cuando los perciben, los perciben sin dificultades. El tema es que no logran percibirlos... digo, qué pasa, yo como ETAF voy y te cuento: “mirá, va a venir un equipo con un seguimiento que te va a venir a acompañar, entonces yo quedo como entusiasmada”. La vida misma después lleva a que ese equipo no puede acompañar. Entonces muchas veces la familia dice: “¿y aquel equipo que me iba a acompañar? No viene, no está” (SEC-A).

En síntesis.

Este capítulo reconstruye las formas de relacionamiento entre los Servicios de atención ciudadana del MIDES y el programa Uruguay Trabaja, los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género y el Seguimiento de Egreso del Programa Cercanías.

Las tres propuestas mantienen relación con todos los servicios de atención ciudadana, especialmente con las OT y los SOCAT. Acerca de esta relación, los testimonios exponen, al igual que lo hacen quienes operan en los servicios de atención ciudadana, aspecto disímiles, pero coincidentes en lo que refiere a las tensiones que recorren los vínculos en consideración.

El vínculo que se establece en todos los casos está fundamentalmente acordado oralmente y asentado en el ejercicio, pero no documentado ni protocolizado. Los recursos con los que cuenta cada propuesta no se perciben suficientes para dar respuesta al cúmulo de demandas que cada una recibe.

En los tres programas se identifica un buen relacionamiento de la población con los equipos operativos, aun en aquellas situaciones en las cuales no se logra dar respuesta a las necesidades que se manifiestan.

Conclusiones

El estudio realizado indagó en los modos de intervención de los servicios de atención ciudadana del MIDES, a saber: los servicios de atención situados en la sede central, (Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC) y servicio de atención telefónica 0800), las Oficinas Territoriales (OT), el servicio de atención del Hospital Pereira Rossell (CHPR) y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT).

Se analizaron los distintos modos de atención, recepción de demanda dentro del MIDES y las formas de derivación hacia otros dispositivos sectoriales que funcionan centralmente o en el territorio, así como al Programa Cercanías, Uruguay Trabaja, y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género, tanto en zona metropolitana, como en algunas localidades del interior del país

De acuerdo con la información relevada en este estudio, la población que se dirige voluntariamente, o es derivada de los programas de proximidad o de instituciones locales, a los diferentes servicios de atención ciudadana del MIDES es mayoritariamente femenina, joven, con gran vulnerabilidad socioeconómica, bajo nivel de escolarización y generalmente desocupada u empleada de forma precaria. Además de las madres jóvenes con hijos pequeños, los servicios territoriales reciben mujeres de mayor edad, que generalmente se presentan solas a la consulta o puntualmente, acompañadas de hijas responsables de su cuidado. En algunos casos se registra la presencia de un tercero que oficia ante el servicio, como un intérprete de las demandas que la población consultante desea comunicar y de las respuestas que puede recibir. En general, los usuarios entrevistados se dirigen a los servicios de atención ciudadana en busca de apoyo y ayudas específicas que son vehiculizadas por los operadores en función de los recursos disponibles. Sin embargo, casi ninguno de los usuarios puede dar cuenta de los servicios y prestaciones que ofrecen estos dispositivos, más allá de su experiencia personal o de los recursos que no se disponen para la asistencia a las situaciones que plantean (especialmente en lo relativo al mejoramiento habitacional). En caso de ser luego derivada a otro ámbito institucional, esta población se presenta allí de igual manera a como lo hace en los servicios de atención ciudadana. En algunos casos, los sujetos tienen conocimiento del sentido y el alcance de la derivación y, en otros, no solo este conocimiento no está, sino que, el inicio de la atención parecería activar, con prescindencia de la derivación que la motivó, una nueva construcción de demanda.

Los servicios reciben demandas de diversa naturaleza y complejidad. Así, la solicitud más frecuente en el servicio de atención telefónica refiere a la prestación de la tarjeta alimentaria del INDA, recientemente asumida por el MIDES. Por su parte, desde la percepción de algunos entrevistados, el CENASC parecería recibir pedidos disímiles e ilimitados. En los servicios territoriales se asocia mucho la demanda con la palabra “ayuda” que, muchas veces, expresa poca claridad acerca del motivo de consulta. Sin embargo, se identifican demandas precisas. Los requerimientos de trabajo y vivienda, que algunos entrevistados mencionan con recurrencia, aparecen conjuntamente con el interés por acceder al asesoramiento jurídico frente a tenencias u otros temas, lograr orientación educativa, tramitar prestaciones sociales específicas como

transferencias monetarias (AFAM, TUS), obtener beneficios de reducción en la tarifa de OSE, adquirir asesoramientos técnicos en situaciones puntuales tales como identificación civil (partidas de nacimiento, cédula o credencial cívica en caso de extranjeros que ingresan al país de forma irregular), así como conseguir atención por estar en calle o atravesar una situación de violencia doméstica.

Además, quienes gestionan los servicios en territorio los definen como “ámbitos de escucha, atención y orientación psicosocial” para una población que, más allá de la prestación o servicio concreto que pueda estar demandado, e incluso de la respuesta que logre obtener, concurre en busca de contención y escucha individualizada. En este sentido, estos servicios resultan visualizados como mecanismos accesibles y cercanos para ingresar a la atención del MIDES por unos usuarios, que, si bien no manifiestan preferencias personales por quienes los recibe y asesora, pueden verse algunas predisposiciones. Es decir, en aquellos casos en los que la relación con el operador es más frecuente y sostenida en el tiempo, por la reiteración de las consultas o por seguimiento del servicio a una situación específica, el vínculo adquiere rasgos de soporte afectivo y, en algunos casos, lo califican de amistad.

Por su parte, quienes reciben las demandas en los diferentes servicios conciben la atención ciudadana como la gestión de un espacio de información y consulta acerca de prestaciones a las que los usuarios tienen derecho, tanto como de escucha, orientación, derivación y seguimiento de situaciones específicas, sobre todo en las OT y SOCAT. Así concebida la atención —desde lo que algunos entrevistados enuncian como “enfoque de derechos” y que insumiría una atención personalizada y de calidad— los dispositivos institucionales inscribirían su labor en la resolución de la relación entre necesidades y satisfactores. Esto conlleva el desarrollo de diversas líneas de trabajo que requieren, simultáneamente, brindar información, facilitar y verificar la realización de trámites, derivar a los servicios correspondientes cuando no se puede atender la demanda con los recursos propios y trabajar aspectos actitudinales que incluyen, principalmente, la escucha atenta, la paciencia y destreza para decodificar el mensaje y entender la demanda, la mirada integral y la responsabilidad de articular todos los programas con el objetivo de vincular al sujeto con la red de protección social. Para llevar adelante este conjunto de tareas, los entrevistados afirman contar con suficientes y adecuados recursos locativos e informáticos.

El estudio realizado evidencia que los operadores de los servicios de atención generalmente ajustan sus prácticas a las orientaciones brindadas por el Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana (2015). La mayoría de los entrevistados realizan valoraciones acerca de las orientaciones centrales recibidas en términos positivos, refiriendo que las aplican y las utilizan en el desempeño cotidiano. Sin embargo, en algunos casos se señala que opera mayormente la transmisión que hacen los demás compañeros de las oficinas. En estos enunciados se hace referencia a que el saber hacer se construye en el trabajo y que la práctica ha dado experiencia que permite ajustar procedimientos.

Asimismo, si bien, en general, los entrevistados, consideran necesario actuar de manera similar, los discursos, oscilan entre la especificidad de cada caso, que supuestamente demandaría una

particular relación entre técnico y usuario, y la mención a una forma habitual de atención, que permite pensar que las respuestas que recibe la ciudadanía no tienen mayores variaciones según quien las emita o el servicio donde estas se dispongan. Algunos entrevistados manifiestan ciertos reparos a los protocolos que pautan su tarea. La idea de “que surgen cosas” no previstas y el instrumento “no se adapta a la realidad”, el hecho de que estas pautas sean elaborados por quienes no están en el campo y la convicción de que la población que se presenta en cada dispositivo de atención “es distinta”, al igual que la forma de trabajo de cada operador, darían sustento a una perspectiva que coloca la protocolización en clave de problema.

También los operadores de los servicios de atención territorial valoran positivamente la forma de registro centralizado que proporciona el SMART. No obstante, el proceso de trabajo varía entre quienes solo registran la atención en el dispositivo centralizado del SMART, y quienes llevan un registro paralelo, de uso personal, para preservar la intimidad de algunos datos de los usuarios que no cargan en el sistema informático. A nivel de los servicios centralizados, al uso del SMART se agrega también la utilización de planillas Excel en relación con algún programa en particular (TUS) y, en el caso del servicio de atención telefónica, las llamadas quedan grabadas, pudiendo recurrir a este registro cuando sea necesario. También varía el momento en el que se realiza el registro. Algunos lo hacen en forma simultánea a la atención al usuario, buscando la información en el momento, y otros lo realizan cuando el usuario se retira del servicio o cuando se discuten las situaciones más complejas en el equipo de trabajo, estableciendo una estrategia a seguir y volviendo a contactar con la persona. Otros equipos manejan un sistema de fichas en la que incluyen datos básicos del usuario. En general los entrevistados consideran que los motivos de consulta se encuentran adecuadamente resueltos mediante el sistema informático, pero no ocurre lo mismo con las formas de respuesta. Por eso, se produciría cierta “traducción a lo posible” por parte de quienes registran. En este sentido, algunos entrevistados especifican en el ítem de “Observaciones” las situaciones que no se condicen con las categorizaciones que ofrece el sistema; otros escriben la información en el casillero que se aproxima más a la consulta-respuesta-derivación o simplemente no anotan nada. Desde otra perspectiva, algunos testimonios consideran que las categorías del MIDES son muy laxas y, por tanto, no queda nada afuera. Esa misma laxitud, genera poca precisión: bajo un mismo asunto, se coloca de todo. Esta visión convive con otra que sugiere la re-inclusión del campo “Otros” —que fuera eliminado centralmente— y la ampliación de la cantidad de caracteres en algunos campos, de modo de poder escribir un texto más denso.

Particularmente, en lo que refiere al procedimiento, la recepción de la demanda en las OT y los SOCAT parecería encontrarse estandarizada en la forma y tiempo que insume su ejecución. La atención es casi inmediata —el tiempo de espera no excede los cinco o diez minutos— a menos que requiera una entrevista en profundidad más personalizada por parte de un técnico que realiza el seguimiento o consultar por una demanda de particular complejidad. Distinta es la situación de los servicios que funcionan en el local central del MIDES, —atención telefónica y CENASC— que requerirían un tiempo de permanencia más prolongado en períodos de mayor demanda. Específicamente en el caso del CENASC se señala que no hay un tiempo estipulado de atención, y

que, en la práctica, se dan variaciones en función del tipo de demanda que se reciba. También el servicio ubicado en el Hospital Pereira Rossell manifiesta requerir un tiempo prolongado para cada demanda, vinculando la calidad de la atención a una dedicación de mayor duración, o en su defecto, al tiempo que la población exprese necesitar.

En lo que refiere al modo de proceder, los servicios de atención exponen un proceso por el cual, generalmente, se identifica la problemática contenida en la consulta, se informa o asesora sobre los temas de mayor sencillez y se elabora e implementa una estrategia para el abordaje de problemáticas más sustantivas, dando una respuesta desde el servicio receptor, o derivando hacia otros ámbitos institucionales. Mediante un procedimiento que los entrevistados califican como “construcción de la demanda” los motivos de consulta se colocan en diálogo con los recursos que gestiona el dispositivo de atención y los que le son factibles de tramitar con éxito. Las consultas acerca de trámites puntuales, que son pasibles de ser resueltas administrativamente, son respondidas por el operador que las recibe. En situaciones que revisten cierta complejidad, es el equipo o la persona especializada del servicio quien interviene en la construcción de la respuesta a la consulta e, incluso, esta se construye mediante la coordinación interinstitucional en territorio.

Estos últimos son los casos en los que los servicios de atención ciudadana no cuentan con los recursos para dar respuesta a la demanda y por ende la estrategia por excelencia es la derivación. Los servicios centrales funcionan más como centro de consultas que como centros de derivación, siendo en los territorios donde se establecen las coordinaciones institucionales, predominando el uso de la red local. Estos acuerdos parecerían procesarse más en función de vínculos interpersonales que se construyen por la proximidad en el territorio, que por la existencia de acuerdos interinstitucionales acerca de los cuales los entrevistados reconocen atributos más bien formales y escasamente efectivos. Es en este sentido que, desde los servicios de atención ciudadana se realiza una valoración positiva de la existencia de referentes en los ámbitos a los que se deriva. Un referente es representado como un agente institucional que habilitaría una relación de ida y vuelta entre los servicios y a quien se recurre en forma frecuente tratando de explicar la urgencia de la situación y procurando gestionar de mejor manera las lógicas institucionales que generan largos tiempos de espera. Por ello, algunos entrevistados entienden que la rotación de quienes trabajan en los diferentes ámbitos institucionales no solo puede generar variantes en la forma de tramitar las coordinaciones, sino que también puede entorpecer los procesos de derivación. Sin embargo, para otros, se observa una importante valoración acerca de la trasmisión de conocimientos entre los integrantes de los equipos de trabajo, que posibilitaría pensar que la rotación de personas no necesariamente deriva en el debilitamiento de lo previamente acordado.

Quienes operan en las instituciones receptoras, expresan, sin excepciones, una valoración positiva con respecto a la forma de intervención y derivación de los servicios de atención ciudadana del MIDES en territorio, la responsabilidad de sus profesionales y la eficiencia de sus acciones. Asimismo, manifiestan que la atención a la población proveniente de los servicios de atención ciudadana del MIDES no asume características especiales que la diferencien del cuidado habitual que allí se brinda, aunque la derivación otorgaría otros respaldos a la intervención, propiciando un

mayor interés en la situación por parte de quien la recibe.

Si bien el proceso de atención a las derivaciones se modifica, entre otros factores, en función del tipo de institución receptora, la forma de tramitarlas no parece haber tenido variaciones sustantivas durante el período en el cual se vienen desempeñando los operadores entrevistados. Solo se menciona el aumento en la cantidad de situaciones, ajustes menores en la modalidad de trabajo, la construcción y aplicación de ciertos protocolos a pesar de que otros no los tengan y esfuerzos progresivos, en algunos servicios, por mejorar la atención. En algunos casos, la derivación se establece mediante una llamada telefónica, un mail o un informe social al servicio al que se pretende involucrar. En otras situaciones, por el contrario, se trabaja en las redes locales y nodos con otros programas MIDES u otros servicios que operan en territorio, especificándose quién liderará el seguimiento de la situación concreta que se expuso interinstitucionalmente. En este último caso, el operador que la gestiona se refiere a un trabajo en conjunto con otros técnicos de los servicios, programas e instituciones que participan en estos espacios a nivel local.

El primer paso es tener información sobre los servicios a los cuales se puede orientar la situación, ya sea hacia la interna del MIDES como hacia otras instituciones públicas y privadas. A veces es el propio consultante que plantea a dónde quiere concurrir y solicita asesoramiento para concretarlo. En este caso se analiza si es pertinente esa derivación en función de la problemática expuesta y si hay otras estrategias más efectivas o complementarias para sugerir. El segundo paso, generalmente, es apelar a un referente conocido en la institución a considerar, para establecer la coordinación antes que la persona concurra.

En general, los entrevistados de los servicios de atención en territorio señalan que procuran derivar con cierto nivel de conocimiento de los recursos existentes, ya que, si bien se parte del supuesto que el sujeto consultante debe irse con alguna respuesta a su solicitud, también se procura evitar que circule por lugares donde nada le pueden resolver y termine desgastado. No obstante, no significa esto que se cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para atender los pedidos de la población consultante. En este sentido, se identifican dificultades no solo para que las instituciones den respuesta a las demandas de la población, —y que hace que los sujetos “vayan y vengan” de las instituciones— sino también para que puedan vehicular sus consultas, en tiempos de informatización de las gestiones con los organismos públicos. Particularmente en los servicios centralizados se convive con ciertos límites permanentes a la capacidad de respuesta que exponen algunas áreas de políticas, como sucede especialmente en relación a la vivienda, cuya oferta pública es insuficiente para atender las necesidades de la población vulnerable que concurre a los servicios. Al respecto, el desfase entre demanda y recursos tensa el proceso de intervención y coloca el interrogante acerca del sentido de la derivación. También se señala cierta dificultad para acceder a un conocimiento actualizado de los recursos existentes, información que, en alguna oportunidad, proporciona la propia población que asiste al servicio.

Si bien desde los servicios de atención ciudadana, parecería estar bastante aceitado el hecho de no proceder a derivar si se sabe que no se tendrán los recursos necesarios, desde las instituciones

receptoras, se identifica, en algunos casos, una práctica que se califica como “indiscriminada” y “poco responsable”, en tanto no se sabe si efectivamente la institución a la que se envía una situación cuenta con recursos disponibles para su atención. Este tipo de procedimientos propiciaría que algunos sujetos lleguen con sus solicitudes a servicios que no les pueden satisfacer o que lo hagan con expectativas mayores a lo que el servicio puede atender.

La mayoría de los servicios territoriales de atención ciudadana mantienen relaciones con centros de salud, centros educativos, otros servicios que operan en el territorio y con los programas de proximidad: Uruguay Crece Contigo (siendo éste el más demandado), Jóvenes en Red y Cercanías. Asimismo, también tienen estrecha relación entre sí, estableciendo coordinaciones mutuas. El vínculo que se establece en todos los casos está, fundamentalmente, acordada oralmente y asentada en cierta práctica habitual, pero no documentada ni protocolizada. En este sentido, la proximidad territorial y una percepción favorable acerca de los vínculos que se construyen en el territorio propiciaría un sentido bilateral a la derivación: de manera tal que quienes reciben, simultáneamente envían hacia aquellas organizaciones que, a su vez, les derivaron. En el caso de los servicios externos, la mayor consulta se plantea ante los recursos que dispone el BPS como pensiones y otros apoyos no contributivos, procurando remitir a la oficina localizada en territorio. A su vez, en los relatos aparecen situaciones específicas —como la violencia doméstica o la situación de calle— que no siempre tienen posibilidad de ser direccionadas a la institución adecuada, por lo que terminan resolviéndose mediante tramitaciones que operan con escaso conocimiento de recursos o la ausencia de referentes institucionales conocidos en el servicio. También se mencionan obstáculos de acceso por saturación, en servicios como CAIF o Defensoría Pública.

De las entrevistas surgen respuestas dispares frente a la existencia y utilización de vínculos y recursos con el programa Uruguay Trabaja y los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género. Con respecto al programa Uruguay Trabaja, todos los dispositivos de atención refieren contribuir a dar difusión a los llamados, apoyando con servicios de identificación civil cuando es necesario. A nivel territorial se destaca la relación con las OT y los SOCAT, aunque desde estos servicios mayoritariamente se lamenta no poder realizar derivaciones, también algunos entrevistados observan la necesidad de evitar el uso clientelar de cupos adjudicados sin sorteo. A partir de ciertas modificaciones normativas introducidas en el programa en 2013, se ampliaron las plazas que se adjudican sin participación en el sorteo público. De esta manera, a la cuota por discapacidad, afrodescendencia y transexualidad, se incorporaron otros que son administrados mediante derivaciones directas desde diferentes programas, entre los que se encuentran, entre otros, Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo, Junta Nacional de Drogas y Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género.

En el interior del país, el vínculo más estrecho se sostiene con las OT y, particularmente, con el Director Departamental del MIDES con quien el programa tomaría algunas decisiones estratégicas, como las localidades donde se va a intervenir y las obras que se realizarán en el marco de

ejecución del programa. Los SOCAT, a su vez, en varias oportunidades, hacen llegar a Uruguay Trabaja demandas de obra comunitaria a nivel territorial.

Según los testimonios relevados, el relacionamiento que mantienen los usuarios con el programa se califica de bueno, destacándose en algunos casos, un vínculo de respeto y agradecimiento por parte de la población participante.

En relación a los Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género, si bien se realizan derivaciones cuando existe la posibilidad en territorio, de las entrevistas surge que los servicios que operan en Montevideo lo hacen, generalmente, hacia la Comuna Mujer de la Intendencia de Montevideo, cuando el servicio resulta más cercano y accesible para el usuario. En el interior del país, estos dispositivos se encuentran casi en su totalidad, directamente vinculados a las OT, y es desde allí donde reciben las mayores derivaciones, ya que comparten la misma locación física. Esta proximidad facilitaría los canales de comunicación con los distintos programas vinculados a la OT, fundamentalmente con los programas de proximidad Cercanías y Uruguay Crece Contigo.

Según los testimonios recabados, estos servicios brindan una atención que se define como psicosocial y legal que procura fortalecer a la mujer para posibilitar la “salida” de la situación de violencia que está atravesando. La atención se pretende disponer con celeridad, aunque se identifica un incremento de la demanda que hace que, en algunos servicios, se agende la primera consulta a los quince días, luego que la persona se contacta o es derivada desde otro ámbito institucional. Los entrevistados afirman que los servicios no cuentan con recursos suficientes para dar respuesta a las demandas que reciben; esta insuficiencia parecería incrementarse en el medio rural. Al respecto, se argumenta que las sectoriales de salud, vivienda y trabajo son fundamentales, pero no están pudiendo responder adecuadamente. Más allá de esto, si bien no hay mecanismos protocolizados de evaluación, las percepciones de las mujeres asistidas por los servicios que se han podido recoger, son ampliamente favorables, valorándose el apoyo y el acompañamiento que se dispensa.

Una particular mención del trabajo que realizan las OT y los SOCAT refiere a las derivaciones que, en este caso, reciben los servicios territoriales desde el programa Cercanías. Todos los entrevistados coinciden que se estaría atravesando un período de transición en la que la información no resulta precisa y el carácter y alcance de las acciones de seguimiento no parecerían presentarse con claridad para quienes operan en la institucionalidad interviniente. Prueba de ello es que, para algunos ciertos protocolos estarían aún vigentes, mientras que, para otros, no hay referencias acerca de su existencia.

Los operadores que reciben los seguimientos del programa Cercanías se manifestaron muy críticos con lo que consideran una imposición de los organismos centrales del MIDES para lo que no contaban con los recursos necesarios. En suma, entienden que el Ministerio optó por definir un procedimiento, pero sin considerar la posibilidad efectiva de ejecución. Afirman no contar con los recursos humanos disponibles para la realización de entrevistas domiciliarias, ni para efectuar los

registros pautados que el programa informático sugeriría realizar en cada intervención. Los dispositivos territoriales refieren haber ido espaciando las entrevistas domiciliarias hasta perder contacto con las familias que quedaron en situaciones de extrema vulnerabilidad, algunos en situación de calle, para los que no se encontraron respuestas adecuadas en los refugios del MIDES. Con otras familias se perdió contacto debido a modificaciones en el domicilio que tenían como referencia o porque las personas no comprendieron el cambio de referente del programa. No obstante, en algunos casos, se les ofrecieron los apoyos puntuales en prestaciones sociales que la oficina dispone para toda la población consultante.

Una vez que las instituciones receptoras toman las derivaciones, se producen diferentes situaciones en lo que refiere a la continuidad de la participación del servicio de atención. En algunos casos, este permanece vinculado al proceso de intervención, y en otros, se desvincula totalmente. Mayoritariamente los entrevistados afirman que no hay seguimiento de las respuestas recibidas en las instituciones a las que se envió la consulta. Salvo en el trabajo en el nodo local, estas situaciones no tienen seguimiento en las OT ni en los SOCAT, lo que resulta imposible, asimismo en los servicios de atención que funcionan en la sede central del MIDES.

De acuerdo a la información relevada en este estudio, una vez evacuada la consulta inicial que se dispone hacia los servicios de atención ciudadana, generalmente, los usuarios reiteran la demanda por el mismo u otro motivo, consultando varios dispositivos por la misma situación para ver si obtienen una respuesta diferente en una segunda o tercera consulta frente a otros servicios territoriales o centralizados. En otros casos, el usuario plantea demandas diferentes cada vez que concurre al servicio. Lo que no se puede identificar con precisión es la frecuencia con que consulta un mismo solicitante; a veces vuelven varias veces en el mes y otras reaparecen después de un año. La reiteración de la misma u otra consulta por el mismo solicitante arroja valoraciones dispares por parte de los operadores entrevistados en los servicios. En este sentido, para algunos, el regreso supondría un indicador de buena atención y posibilidad de brindar apoyo, y para otros, sería el reflejo de que hay algo que no se está pudiendo resolver y en consecuencia la persona seguiría en la misma situación, más allá del tiempo transcurrido. En algunos casos, la insistencia en el mismo planteo por parte del usuario es vista como dependencia de los servicios de atención. Asimismo, la reiteración de la consulta es interpretada por algunos entrevistados como una acción de quiénes no tienen otra ocupación.

En ocasiones en las que los servicios de atención no pueden ofrecer respuestas adecuadas a las demandas planteadas, procuran continentar a los usuarios, pese a lo cual admiten producirse enojos y frustraciones que también los afectan como operadores que no pueden atender demandas especialmente problemáticas. Sin embargo, las respuestas parecerían ser diferentes en los servicios de inserción territorial en los que los operadores aseguran “que nadie se va sin respuesta a sus planteos”, pese a que estos no sean los demandados inicialmente por el usuario. No obstante plantear su enojo, algunos operadores perciben que, al sentirse contenidas, escuchadas y atendidas, las personas modifican su actitud inicial y salen del servicio habiendo

descargado sus frustraciones, aunque no se les proporcionen respuestas concretas a sus demandas.

En general, los operadores califican positivamente el relacionamiento de los usuarios con los servicios de atención ciudadana. La mayor dificultad está colocada en el servicio de atención telefónica, debido a que no es posible establecer un vínculo “cara a cara” para apoyar y contener frente a las situaciones que se plantean. Sin embargo, tanto en los servicios que funcionan en la sede central como en el territorio, el relacionamiento con los sujetos es positivamente valorado por los operadores. De acuerdo a los testimonios recogidos, el equipo es percibido de buena manera, al punto que, a veces, las personas vuelven espontáneamente para contar cómo solucionó el problema que había venido a plantear. Expresan que quienes asisten a realizar una consulta, pueden percibir que se les dedica el tiempo que necesitan, hay una escucha atenta, un desempeño responsable de la labor. En este sentido, los relatos estarían indicando que la población se siente bien atendida independientemente del éxito que pueda tener en las gestiones realizadas, aunque siempre están quienes creen que no conseguir lo que querían es sinónimo de mala atención o falta de disposición.

También los testimonios de quienes reciben las derivaciones desde los servicios de atención refieren mantener una buena comunicación y receptividad con la población derivada, y en algunos casos, dependiendo fundamentalmente de las competencias de cada institución, relatan establecer vínculos con los sujetos que subsisten más allá de la consulta inicial. Esta buena relación parecería sostenerse, aunque con matices, frente a demandas insatisfechas. En estas situaciones, en las que no opera la respuesta esperada por parte de las instituciones receptoras —al igual de lo que sucede con los servicios de atención ciudadana— si bien la reacción de la población se califica de “correcta”, la sensación de frustración y enojo aparece tanto en la población consultante como en quienes tramitan, sin éxito, las demandas que les han sido derivadas.

Algunos entrevistados de las instituciones receptoras, entienden que las reacciones de quienes no acceden a respuestas favorables para sus demandas guardan relación con la expectativa con la que la población llega a las diferentes instituciones a la que es enviada y a cuya conformación contribuiría la información dada por el servicio derivante. En este sentido, se observa preocupación por no generar expectativas en los sujetos cuando no se cuenta con los recursos necesarios para responder a sus demandas. Asimismo, contribuir a que la población comprenda las razones que explican la falta de recursos o la demora excesiva para extender la respuesta ante una demanda puntual, se vuelve objeto de trabajo con los sujetos involucrados. No obstante, un testimonio expresa que, a veces, se trata de situaciones “incomprensibles”, sobre todo cuando los plazos se prolongan sin consideración de la naturaleza de la demanda.

Por su parte, los usuarios entrevistados, manifiestan preferencia por dirigir inicialmente sus consultas a las OT y los SOCAT, en virtud de la proximidad territorial que les facilita el acceso y la contención que afirman recibir ante sus planteos. En este sentido, refieren ser tratados con amabilidad y respeto en sus situaciones personales, contenidos y derivados en los servicios de atención ciudadana, agradeciendo la disposición y el buen trato que reciben en los servicios del

MIDES, cuya atención ciudadana es percibida como una “ayuda” que agradecen, más que un ejercicio de derechos. Pese a que no existen mecanismos de evaluación institucionalizados en los dispositivos de atención ciudadana, ni se registran reclamos en este sentido, la mayoría de los entrevistados manifiesta recomendar su utilización a terceras personas que se encuentran en situaciones similares. Aparentemente estos servicios estarían siendo percibidos por la población como la puerta de entrada al Estado, ya sea en su nivel nacional como departamental. Según valora una persona entrevistada, la gente muchas veces no va a la Intendencia a plantear cosas que le son propias, pero sí concurren a estos servicios de atención ciudadana con demandas múltiples.

En suma

De la investigación realizada es posible plantear algunos interrogantes que habilitarían a complejizar la tensión existente entre la demanda insatisfecha de los consultantes con los recursos disponibles, así como la percepción positiva en términos de relacionamiento relevada entre los usuarios, sobre todo con las OT y los SOCAT que oficiaría como una forma de acercamiento del Estado a la situación de las personas con mayores vulnerabilidades en forma de apoyo y contención psicosocial.

En este sentido correspondería problematizar la cuestión del procedimiento técnico que elabora un diagnóstico de la situación en base a la información proporcionada por el consultante, con el propósito de “construir una demanda”, aunque termina ofreciendo al usuario la atención que puede proporcionar o los recursos que el dispositivo dispone, traduciendo la consulta a “lo posible”. Podría entonces, plantearse la hipótesis que, ante la imposibilidad de satisfacer la demanda, el técnico indagaría en otros asuntos atendibles desde el servicio, así como relacionados con cuestiones materiales, actitudinales o conductuales del sujeto consultante. Entre estos motivos se enumeran aspectos tales como la asistencia sanitaria, la incorporación de los niños a centros educativos —fundamentalmente en primera infancia—, situaciones de violencia doméstica, tramitación de identificación civil, u otros aspectos sobre los que la institucionalidad puede responder como, por ejemplo, la vinculación con la tarjeta alimentaria de INDA o la coordinación de entrevistas domiciliarias por la Tarjeta Uruguay Social.

Esto, en principio, parecería operar como una suerte de reducción de los problemas estructuralmente complejos que las personas plantean al servicio al que se acercan en busca de apoyo, pero cuya intervención no tiene posibilidades de resolver. Con esta situación los operadores deben lidiar diariamente, administrando la frustración que eso conlleva. Lo mismo ocurriría con la población consultante cuando plantea un problema que la institucionalidad no puede dar respuesta quedando en una especie de “calesita” en la que reitera la consulta, ensayando la misma consulta en distintos servicios del MIDES para obtener igual respuesta.

Si a esto se suma el hecho de que los dispositivos de atención, en caso de requerir una derivación, privilegiarían los propios programas del MIDES que están más accesibles en términos de coordinación, prestaciones efectivas o trato al usuario en el territorio de residencia de la persona que consulta, podría concluirse que se consolidaría la situación de eterno tránsito por las políticas asistenciales y encapsulamiento en el entorno de residencia de la población que concurre a estos servicios de atención ciudadana. Al mismo tiempo, puede pensarse que esta práctica hablaría de un uso eficiente de los recursos territoriales.

Por otra parte, en función de las respuestas de los profesionales que se desempeñan en los servicios de atención ciudadana aparecería un discurso que coloca el énfasis en la singularidad y especificidad de las consultas recibidas, cuando en realidad esta heterogeneidad percibida no parecería ser tal. Visto en perspectiva, las demandas planteadas a los dispositivos no serían tan disímiles unas de otras, ni las respuestas tan originales frente a las mismas situaciones planteadas. Por eso resulta pertinente problematizar también el discurso de la singularidad de los modos de atención ciudadana tanto como la particularidad de las indicaciones proporcionadas a los usuarios. Podría pensarse que, a través de estos ámbitos de recepción de demandas, así como de los programas de proximidad analizados en otros estudios, el MIDES ha desarrollado formas específicas de relacionamiento con los sectores más vulnerables de la sociedad, orientados fundamentalmente hacia la escucha atenta, la calidad en la atención y la orientación hacia otros servicios disponibles tanto en el MIDES como en otras instituciones estatales. No obstante, esta “cultura institucional” de atención a la pobreza –que es valorada favorablemente por la población consultante– no parecería adecuarse a las demandas estructurales planteadas por las personas que requerirían respuestas de otro orden que, actualmente, no se encontrarían disponibles mediante el modelo de protección existente en el país. Esta situación, visible para los operadores del MIDES, no se reduciría solo a este ministerio, ya que el sistema de protección social en general no dispone de respuestas estructurales a los complejos problemas de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En función de este último aspecto señalado, cabría problematizar la preocupación planteada por los operadores acerca de la dependencia de la población de los servicios existentes y lo que se esperaría como promoción de autonomía de los consultantes. Mediante un discurso que parecería desplazarse hacia la individualización de los problemas sociales, ya analizado en otros estudios, la sugerencia de las políticas de protección social no iría más allá de la activación de mecanismos personales y/o familiares para que el sujeto ubicado en las peores condiciones de existencia supere, por sí mismo, problemas estructurales de desigualdad social.

En suma, los dispositivos de atención ciudadana son concebidos como los encargados del vínculo directo con la población en su conjunto. En este sentido, definidos como “las puertas de entrada del MIDES”, los servicios pretenden brindar una “atención de calidad” que asegure que todos los ciudadanos encuentren allí una respuesta clara, coherente y ajustada a sus demandas. No obstante la escucha atenta y la cuidada atención que se dispone ante una población vulnerada en sus derechos, demandas y satisfactores no parecerían corresponderse adecuadamente, como

resultado de la naturaleza de la conflictividad social que se recibe y la limitada capacidad de respuesta que los servicios, y el resto de la matriz de protección social, ostentan ante las expresiones más severas de la desigualdad social.

Aclaración:

Referencias de las abreviaturas de las citas textuales de las entrevistas

SC. Servicio que opera en el local central del MIDES (servicio de atención telefónica y CENASC). Las letras diferencian a los entrevistados.

ST. Servicio que opera en los territorios de la zona metropolitana y el interior del país (OT y SOCAT). Las letras diferencian a los entrevistados.

IR. Instituciones receptoras de las derivaciones que realizan los servicios de atención ciudadana. Las letras diferencian a los entrevistados.

SV. Servicios de Atención a Mujeres en Situación de Violencia Basada en Género. Las letras diferencian a los entrevistados.

UT. Uruguay Trabaja. Las letras diferencian a los entrevistados.

SEC. Seguimiento Egreso Programa Cercanías. Las letras diferencian a los entrevistados.