

**Consultoría de apoyo para la sistematización de la
implementación y funcionamiento de los Equipos
Territoriales de Abordaje Familiar (ETAFA) del
Programa CERCANÍAS**

Informe Final

José Enrique Fernández

Diciembre de 2012

Contenido

1	Introducción	3
2	Aspectos metodológicos del estudio.....	4
2.1	Estrategia metodológica y herramientas de relevamiento de información	4
2.2	Análisis documental.....	4
2.3	Entrevistas.....	4
3	Presentación de Resultados	7
3.1	Los aspectos institucionales, organizacionales y de gestión	7
3.1.1	La implementación de la estrategia	7
3.1.2	El funcionamiento de la Unidad de Gestión.....	15
3.2	Los aspectos vinculados al trabajo en el territorio y al trabajo de campo.....	20
3.2.1	La visión de los cuellos de botella en campo de la Unidad de Gestión....	20
3.2.2	Los Comités. Un espacio emergente a nivel intermedio.....	24
3.2.3	El clima de trabajo en campo y las posibles resistencias	31
3.2.4	La constitución de los equipos	35
3.2.5	Apuntes sobre el modelo de Intervención	41
3.2.6	La articulación vista desde los ETAF	49
3.3	Una aproximación a los costos	53
4	Conclusiones.....	54
5	Fuentes documentales	57

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

1 Introducción

El presente informe da cuenta del último producto comprometido en los términos de referencia para la consultoría de apoyo para la sistematización de la implementación y funcionamiento de los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF) del “Programa CERCANÍAS”.

El objetivo general de la consultoría es el de *“aportar al mejoramiento del modelo integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad, a partir de la sistematización de la experiencia de implementación y puesta en marcha de los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)”*.

Este objetivo será alcanzado a partir de la concreción de los siguientes objetivos específicos:

- *“Analizar desde el punto de vista conceptual y de diseño, la propuesta de modelo de CERCANÍAS de Uruguay, valorando la consistencia que hay entre sus objetivos, mecanismos de implementación, definición de metas, organización de la intervención para alcanzar cobertura proyectada, criterios de egreso y otros aspectos de interés”*.
- *“Sistematizar aspectos relevantes de la experiencia de implementación del programa y despliegue de los equipos en los territorios, mediante procesos de consulta y acompañamiento a los ETAF, recolectando desde la visión de los profesionales, los facilitadores y obstaculizadores que se han encontrado en la práctica para trabajar con las familias y observar los aspectos definidos en el diseño y su metodología”*.
- *“Analizar aspectos operacionales relacionados con los parámetros y estándares con los que el programa está funcionando y compararlos con lo establecido en el diseño, para formular recomendaciones que permitan corregir las distorsiones producidas o generar adecuaciones que permitan alinear costos, cobertura, metas y condiciones en las que se realiza la intervención directa con las familias”*.

En el presente informe se parte de la base de la estructura planteada en el informe de avance y se desarrollan en profundidad los ejes centrales sobre los que se concentró la consultoría.

De la misma forma que lo hicimos en el informe de avance, se deja constancia que el presente estudio no es una evaluación, por lo que las consideraciones que se hagan sobre los diferentes procesos relevados deben de ser tomadas en función del tiempo de implementación del estudio, la profundidad del mismo, y las limitantes de información que existen en esta etapa de desarrollo de CERCANÍAS. Las valoraciones que se van a plantear en el marco de este informe tienen por objetivo aportar

elementos a la problematización de aspectos centrales en la implementación de la estrategia y subrayar elementos que a nuestro criterio requieren una atención especial en el corto plazo. Se sustentan en la evidencia empírica recolectada y en ningún caso implican un juicio terminante sobre instituciones y personas.

2 Aspectos metodológicos del estudio

2.1 Estrategia metodológica y herramientas de relevamiento de información

Se realizó un análisis cualitativo que trianguló técnicas de análisis documental, entrevistas en profundidad y grupos de discusión. Dado el corto tiempo de implementación del trabajo de campo, las técnicas de entrevistas y profundidad y grupos de discusión se manejaron con flexibilidad, lo que implicó combinar entrevistas grupales con entrevistas individuales.

Por otra parte se realizó un estudio sobre costos de la intervención a partir de la información que aporte el MIDES. El nivel de elaboración de este componente presenta restricciones relacionadas con la información que ha sido proporcionada sobre el tema.

2.2 Análisis documental

El análisis documental se realizó sobre la totalidad de los documentos vigentes que informan sobre el modelo y se pudieron recuperar. A los documentos entregados por la Unidad de Gestión se agregaron algunos entregados directamente en las entrevistas, concretamente por parte de un ETAF y de un Comité Departamental.

2.3 Entrevistas

Se realizaron entrevistas institucionales, buscando por un lado relevar el discurso político y técnico a nivel central, y por otro lado se realizaron grupos de discusión con el equipo completo de cada ETAF en 4 espacios territoriales seleccionados como casos típicos, y (por separado) con el Comité o NODO que articula con cada ETAF estudiado. En todas estas instancias se relevó el discurso institucional e individual.

Los ETAF han sido seleccionados en conjunto con la Unidad de Gestión buscando casos típicos en los que se potencien los sesgos conocidos.

Se realizaron los grupos de discusión con la Unidad de Gestión en Montevideo, el Comité Departamental y el ETAF de Salto, el Comité Departamental y el ETAF de Treinta y Tres, el Comité Departamental y el ETAF de Las Piedras, Canelones, y el ETAF

de la Costa Oeste de Montevideo y se entrevistó a la Directora de la División de Protección Integral a personas en situación de vulnerabilidad Mayra Aldama.

Para los ETAF se elaboró una pauta de discusión semi estructurada en función de los siguientes elementos:

- Apropiación de la estrategia en lo conceptual
- Relacionamiento con los Comités, NODOS, SOCATS, y otros actores
- Reconstrucción del proceso real realizado con las familias. Se pondrá énfasis en el análisis de la metodología de intervención en todas las etapas, y en la reconstrucción de las hojas de rutas reales que han seguido con las familias derivadas teniendo en cuenta las diferentes etapas en las que seguramente están los diferentes procesos.
- Análisis de los perfiles profesionales y las estrategias adaptativas para cumplir con los requerimientos del programa
- Análisis de la conformación del equipo con énfasis en identificar si hay interdisciplinariedad, multidisciplinariedad, o transdisciplinariedad.
- Análisis sobre la relación específica y los pesos que dan a los aspectos relacionales, a las prestaciones y a la revinculación comunitaria en los planes concretos que han realizado.
- Análisis de los emergentes que planteen como cuellos de botella a la implementación del programa. Es importante tener un retorno desde el trabajo de campo de parte de quienes están efectivamente relacionados con las familias desde un abordaje de proximidad.

Para los Comités, y la Unidad de Gestión se trabajó con una pauta semi estructurada centrada en el análisis de:

- La apropiación de la estrategia
- Las estrategias adaptativas para implementar de acuerdo a las capacidades propias.
- La identificación de cuellos de botellas
- La visión cruzada entre actores (¿dónde ubican al otro, cómo lo ven, cómo lo integran?). Esto implica relevar el nivel de incorporación de la práctica de los postulados que plantea la estrategia vinculados a la necesidad de insertar a las familias en las redes de protección y en el acceso a servicios, y los ajustes interinstitucionales que se han hecho o se tendrían que hacer para facilitar estos procesos.

Por último se realizó una instancia de observación semi-estructurada en el encuentro realizado a fines de noviembre, en dónde participaron todos los actores de interés para el estudio.

Se adjuntan las dos guías de entrevistas utilizadas y en el capítulo final están las referencias de los documentos recuperados que se adjuntan en soporte electrónico.

3 Presentación de Resultados

3.1 Los aspectos institucionales, organizacionales y de gestión

3.1.1 La implementación de la estrategia

La estrategia de abordaje familiar se elaboró en un proceso altamente participativo que involucró desde operadores de campo hasta ministros, en sucesivas instancias que implicaron la producción de diagnósticos, elaboración de escenarios posibles de programación, y finalmente, en la elaboración de un documento que sirvió de base para validar la propuesta con los diferentes actores que participaron en el proceso de decisión.

La estrategia quedó formulada en términos abstractos¹, tanto desde el punto de vista conceptual como en los aspectos estrictamente metodológicos, y para implementarla fue necesario convertirla en operaciones concretas que se fueron desarrollando en un proceso iterativo, no lineal, y de alta complejidad.

En parte esto se explica por uno de los aspectos centrales en la Estrategia que se ha mantenido durante el proceso de implementación inicial, la intención de generar un programa que opere en tres dimensiones, la gestión del cambio a nivel de los organismos sectoriales, el gerenciamiento transversal de una propuesta altamente focalizada a partir de una unidad ejecutiva de alta resolutivez, y el abordaje de cercanía a partir de equipos específicos, que interactúen con las redes e instituciones existentes, tanto a nivel de la sociedad civil como a nivel del Estado.

Esto implica que el programa no es un by pass a las sectoriales. La tradición de programas que operan en forma independiente al resto del Estado es muy amplia y las diferentes evaluaciones demuestran que no logran resultados sostenibles y están muy expuestos a los cambios que se producen entre períodos de gobierno. Los programas by pass en términos generales están dotados de una estructura y plantean una planificación estratégica autosuficiente, minimizando el impacto de la falta de articulación y el ajuste recíproco a las acciones de otros organismos, y sobre todo, de los servicios públicos que operan en forma inercial.

En este caso CERCANÍAS es exactamente lo contrario, no está diseñado para ser autosuficiente y su ejecución y éxito depende de que logre articular con las diferentes sectoriales, y más aún, de que se logre implementar un proceso de gestión del cambio

¹ (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. SUBCOMISIÓN DE FAMILIA - COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE EQUIDAD, 2012)

para incorporar una nueva mirada sobre la familia y el abordaje de cercanías por una parte, y que se logre rediseñar un sistema de prestaciones que aseguren los mínimos básicos para llegar a las condiciones materiales adecuadas que son base necesaria para estos procesos de integración.

Este elemento puede explicar el proceso no lineal que se ha desarrollado, en donde se han integrado diferentes técnicos, muchos de ellos funcionarios públicos de carrera (presupuestados), se ha creado una Unidad Operativa en una Unidad Ejecutora vinculada a la nueva estructura del MIDES, y se han combinado fuentes presupuestales de diferentes orígenes, que aparte de los fondos pertenecientes a endeudamiento externo (ENIA), re-direcciona recursos del presupuesto rígido de las sectoriales, y recibe incrementos de la restricción presupuestal aprobados en la última rendición de cuentas.

A diferencia de otros programas, como por ejemplo Uruguay Crece Contigo, que depende directamente del Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República, CERCANÍAS está ubicado dentro de una estructura funcional ministerial con todas las complejidades que esto significa. El programa depende del nuevo Departamento de Atención a Familias, dependiente a su vez de la División de Protección Integral a personas en situación de vulnerabilidad de la Dirección Nacional de Desarrollo Social.

Este escenario puede parecer precario o poco ambicioso si lo comparamos con la estructura y recursos que han sido asignados a otros programas que se están implementando en paralelo a CERCANÍAS, pero el hecho de que tenga las restricciones estructurales que hemos mencionado, sumado a la voluntad política de implementarlo en todas sus dimensiones por parte de las máximas autoridades, tensiona a la estructura del Estado, y puede convertir a la estrategia en un motor de transformaciones en un juego dialéctico entre estas nuevas estructuras con vocación de transversalidad y las estructuras tradicionales que comienzan a crujir con las presiones de todo nivel que genera la implementación.

“Generar tensiones y ruidos es la vía para generar cambios. Esto se está haciendo desde aquí”. (Unidad de Gestión)

El proceso de implementación estuvo durante 2012 signado por un cambio de estructura en el MIDES, que supuso múltiples tensiones y ajustes. No obstante, el grupo que llevó a cabo el proceso logró construir por sucesivas acumulaciones una serie de instrumentos de gestión que le han permitido avanzar en forma precaria pero sostenida, manteniendo un equilibrio entre los aspectos centrales planteados en la estrategia y las posibilidades reales de implementación. Estas condiciones reales implican entre otras cosas condicionamientos que se han planteado desde las esferas institucionales con las que se está articulando, y que han tensionado y en algunos casos formateado la agenda de implementación.

“Las prioridades se definieron por las circunstancias, los ETAF estaban y las derivaciones se priorizaron. En algunos casos los propios requerimientos de algunas partes y tensiones técnicas y técnicas políticas hicieron que algunos asuntos nos llevaran desmedidamente la atención en relación a otros. Por ejemplo la construcción del Índice. Se perdió mucho tiempo, por ejemplo no se destrancaba el pago de los ETAF en INAU. Es un período que no está del todo superado pero ya no es el actual. Una de las prioridades postergadas era avanzar en el modelo de atención”. (Unidad de Gestión)

En la operacionalización de la estrategia se priorizó la salida a campo mediante la selección de ETAF por un lado y la selección de familias por otro. Esta priorización estuvo condicionada estructuralmente por decisiones que se tomaron fuera, y en algunos casos antes de que se consolidara la Unidad de Gestión.

La propuesta de contratar ETAF existe en INAU con anterioridad a la definición de la estrategia y de la aprobación del programa CERCANÍAS. Al ser uno de los actores centrales del proceso, INAU realizó los llamados a los primeros ETAF y luego ajustó el proceso a las definiciones generales que se fueron tomando en conjunto. Esto implica que la Unidad de Gestión comienza sus funciones con algunos ETAF designados, otros en proceso de llamado a partir de las definiciones del MIDES, y una fuerte voluntad política de comenzar a trabajar con familias.

“La secuencia lógica no fue diseñamos y luego implementamos. Los TDR fueron diseñados para un dispositivo INAU que no estaba pensado para esto. Se arranca con los equipos en campo sin que esté totalmente atado el paquete de prestaciones. La inter-institucionalidad requiere un tiempo de sintonía. El proceso es peculiar y quien quiera aportar tiene que sintonizar con él”. (Unidad de Gestión)

Las herramientas de derivación se definen en conjunto con la Dirección de Monitoreo y Evaluación del MIDES (DINEM), en un proceso de negociación de múltiples etapas que se solapa con el proceso de reestructura ministerial. La tensión entre los criterios iniciales de captación de familias a partir de las redes territoriales, en específico desde los nodos de familia o el SIPIAV y la aplicación de las herramientas propuestas por la DINEM produjo ruidos en el proceso y múltiples ajustes a las herramientas y al proceso de decisión vinculado con las derivaciones. Aún hoy se plantean reparos a los mecanismos de derivación, pero es notorio que con en la marcha del proceso se empiezan a dimensionar los diferentes problemas y a resolver algunas de las limitaciones que presentaba la herramienta.

“Sistema de derivación, complejo, inentendible y inexplicable. La mayor argumentación tiene que ver con buscar la forma de hacerlo de otra manera”. (Unidad de Gestión)

Estos dos aspectos han ocupado gran parte del tiempo de la Unidad de Gestión. A esto se suma la implementación de los cursos de capacitación para los ETAF y los diferentes actores territoriales que se desplegaron durante 2012.

Uno de los elementos que se consideran prioritarios y se ha implementado en forma discontinua y deficitaria (entre otras cosas porque es muy complejo hacerlo) es el proceso de gestión del cambio a nivel del Estado. Uno de los avances más significativos a nuestro criterio es la consolidación de una malla de prestaciones que mapea los recursos existentes y los conecta con los objetivos y metas de la estrategia². Otros elementos que dan cuenta del esfuerzo por trabajar el cambio de mirada y los apoyos a la interna de las instituciones son las diferentes presentaciones que se generaron especialmente formateadas para algunas sectoriales³.

De hecho, la estrategia comenzó a implementarse sin un plan estratégico que genere una hoja de ruta lineal para la acción. No hay un documento intermedio que relacione la estrategia como marco general y las actividades concretas que se van generando a partir de los diferentes planes de trabajo. Tampoco hay mapas estratégicos que sintetizen los elementos claves a nivel de planificación y que identifiquen objetivos y metas en el corto, mediano y largo plazo.

El tomar nota de esta carencia no implica abrir un juicio sobre las condiciones de posibilidad de las mismas. Parece claro que el pragmatismo que requiere la implementación, y el accionar mediante ensayo y error en los espacios que deja el “juego” interinstitucional, no permitió al menos en los primeros meses de implementación trabajar con una planificación estructurada, y mucho menos rígida.

“Son 8 meses de desarrollo que exigen esfuerzos fundacionales con algunas cosas vinculadas a la interinstitucionalidad que son interesantes. Es un esfuerzo de comprensión de las racionalidades, procedimientos, momentos en que se van incorporando, esto implica un esfuerzo para todos que está generando una buena base. Vemos bien encaminados. Viene bien aspectada”. (Unidad de Gestión)

Es probable que recién en 2013 se presenten condiciones razonables, a partir de los aprendizajes generados, para encarar una planificación estratégica en forma. En todos los casos, no creemos que un emprendimiento de este tipo admita una planificación que no sea extremadamente flexible. La articulación de múltiples actores, y la plasticidad que es necesario que tengan las instituciones para acompasar ritmos de implementación, visiones conceptuales y metodológicas, procesos de toma de decisiones, entre otros aspectos, va a requerir de un proceso de planificación que tome en cuenta la conexión entre planes estratégicos de múltiples instituciones.

El hecho de que no haya una planificación estratégica no implica la falta de planificación. El tema es que muchos de los planes de trabajo están sujetos a externalidades que todavía en algunos casos está fuera de control. De todas formas dentro de los documentos relevados se encuentran ejemplos que dan cuenta de

² Ver: (CERCANÍAS, 2012e)

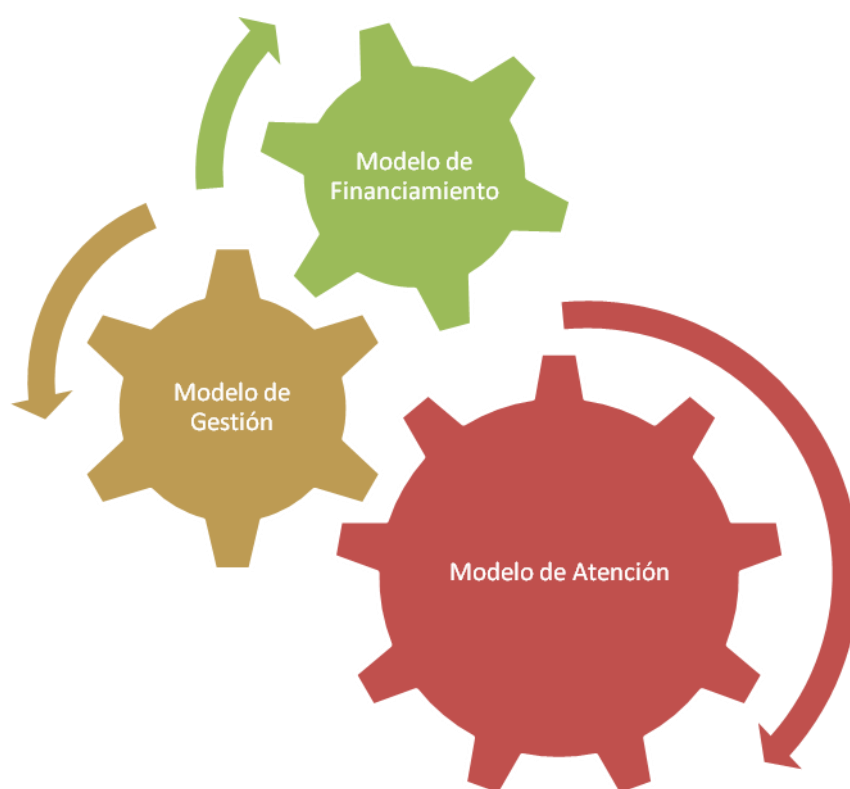
³ Ver: (CERCANÍAS, 2012i) (CERCANÍAS, 2012j) (CERCANÍAS, 2012k) (CERCANÍAS, 2012L)

procesos incipientes que seguramente se van a consolidar si se aflojan un poco las tensiones a las que está sometido el programa.

Como ejemplo, podemos citar al POA 2012⁴ del Programa de Apoyo a la ENIA que cubre las actividades financiadas con estos fondos. También accedimos a un borrador del POA 2013⁵. Es claro para nosotros que la demanda de trabajo hacia el equipo de gestión dificulta la posibilidad de planificación y de generación de algunos insumos básicos para avanzar con la estrategia. Un ejemplo de esto es la propuesta de modelo de intervención que está en proceso de diseño.

Desde nuestra perspectiva, entendemos que para un programa de estas características hay que definir al mismo tiempo y en forma consistente tres modelos que actúan en forma subsidiaria traccionando entre ellos como engranajes de una maquinaria compleja. En la siguiente figura graficamos este concepto. El Modelo de Atención, el de Gestión y el de Financiamiento, a nuestro criterio, no pueden estar desconectados y deben de ajustarse perfectamente para que el sistema funcione.

Figura 1 Los diferentes modelos en la planificación



⁴ (MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012a. 2012b. 2012c. 2012d. 2012e. 2012f. 2012g.)

⁵ (MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012h.)

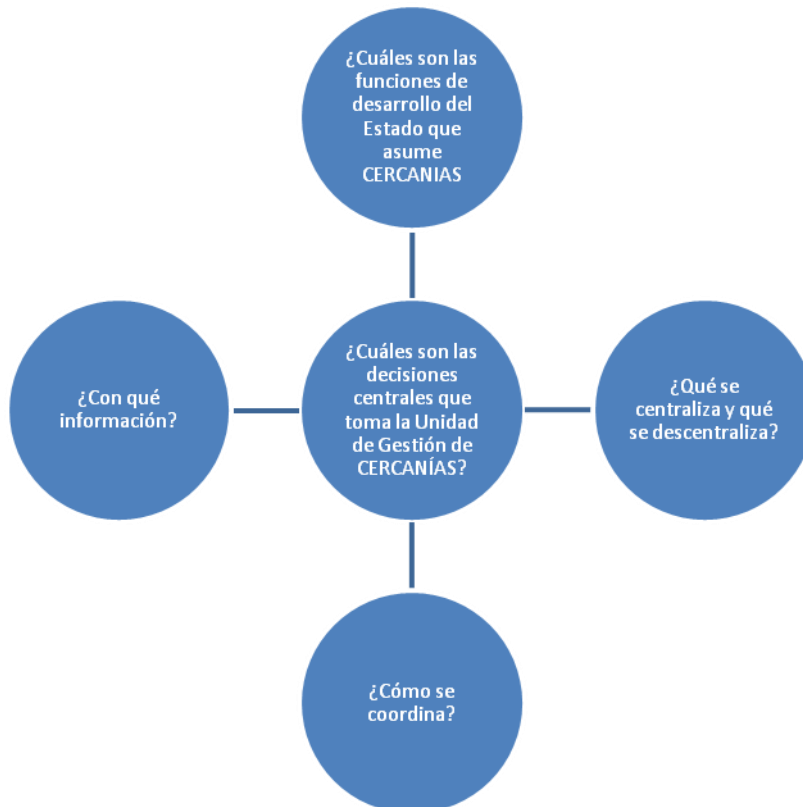
Un punto crucial es la definición del Modelo de Atención, proceso que está en marcha en este momento. En la figura siguiente seleccionamos una serie de preguntas claves que pueden guiar los aspectos centrales de la definición del modelo. En principio tenemos que ponernos de acuerdo en cómo vamos a producir inclusión social, el valor público objeto de la intervención. Las preguntas orientan sobre las diferentes dimensiones a definir y planificar.

Figura 2 El Modelo de Atención



Al definir el modelo de atención, es necesario también definir el modelo de gestión que va a ser la guía para la implementación. Para discutir este punto es necesario definir cuáles son las decisiones centrales que tomarán la Unidad de Gestión y las diferentes esferas institucionales involucradas, relacionadas a su vez con los aspectos duros de la gestión operativa.

Figura 3 Modelo de Gestión



Por último, estos dos modelos no tendrían sentido si no se define claramente un modelo de financiamiento. Para definir esto hay que plantear claramente cómo se van a asignar los recursos, definiendo en grandes líneas si va a haber un financiamiento a la oferta (paquetes de asistencia relativamente rígidos) o a la demanda (flexibilidad para ajustarse a las diferentes configuraciones familiares. Esto también implica pensar seriamente el tipo de instrumento de pago que se va a utilizar con los prestadores (ETAF), ya que ahora tenemos una asignación global no atada a resultados, y se podría pensar en “contratos programa” en donde se controle la transferencia de riesgos a los equipos.

Figura 4 Modelo de Financiamiento



3.1.2 El funcionamiento de la Unidad de Gestión

La Unidad de Gestión ha asumido una multiplicidad de funciones relacionadas con la implementación de CERCANÍAS. De hecho prácticamente no hay funciones de dirección y coordinación que no se ubiquen dentro de la unidad. Tampoco hay decisiones significativas que no se tomen o no sean generadas en este marco.

La unidad no se planificó desde una perspectiva de gestión de recursos humanos desde el inicio. Se comenzó generando un espacio de gestión conformado por cargos que fueron cedidos total o parcialmente por INAU y por INFAMILIA MIDES. A partir de este equipo básico se fueron integrando parcialmente técnicos de las sectoriales más involucradas en el proceso, como es el caso de ANEP y ASSE. A partir de los primeros pasos en la ejecución, se realizaron llamados y se incorporaron supervisores, que en parte de los casos comparten la carga horaria con funciones en las sectoriales de origen (INAU, MIDES) y se incorporaron técnicos vinculados al espacio de capacitación.

Hay técnicos con 30 horas y otros con 40 semanales. Los que pertenecen a INAU y MIDES están en exclusividad. Los integrantes de algunas sectoriales que participan en la Unidad de gestión, en algunos casos coordinan también la articulación con Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en RED, lo que implica una gran carga de trabajo, ya que tienen que continuar con las asignaciones propias de su sectorial.

Existen reclamos de quienes tienen dedicaciones acotadas porque comparten el cargo con responsabilidades dentro de sus sectoriales, solicitando una definición más clara de la participación que se les pide. La mayoría preferiría tener una participación con mayor carga horaria en CERCANÍAS. La carga del multi empleo por un lado, que es común a varios de los técnicos, sumada a la carga de multi responsabilidades dentro del Estado, conspira contra la conformación de una Unidad de Gestión con dedicaciones fuertes y roles completos. La carga de algunos técnicos permite solamente que participen en algunas actividades deliberativas y programáticas, pero no pueden asumir tareas vinculadas a la gestión corriente.

De hecho, al día de hoy, no se puede concebir a la Unidad de Gestión como una unidad operativa dentro de la gestión pública. Se asemeja más a una fuerza de tareas estructurada ad hoc para la instalación de una iniciativa en sus fases primarias.

“Cuando INAU y MIDES deciden arrancar, INFAMILIA ofrece técnicos y con esos 5 técnicos se arranca. Se hizo un perfil para un llamado para monitoreo, prestaciones y supervisores. En la división de tareas hay mandatos institucionales con referentes de cada organismo. Hay un trabajo de adecuar los perfiles de cada institución. La reestructura del MIDES afectó al proceso. Luego de la transición se están definiendo los nuevos espacios. Se fueron adecuando las funciones de acuerdo a los recursos humanos y los mandatos institucionales. Los cargos no perfilados se repartieron áreas, los demás

tienen TDRs. Se hicieron actividades para definir roles pero eso está inconcluso". (Unidad de Gestión)

La unidad está estructurada en torno a individualidades con fuerte liderazgo que operan en un marco de horizontalidad en el relacionamiento, las responsabilidades y la toma de decisiones. Los roles no están claramente diferenciados, aunque emergen liderazgos claros que seguramente pesan en la orientación de las acciones y en la toma de decisiones. Plantean que en diferentes etapas han problematizado el tema de los roles, pero la dinámica de trabajo los condiciona para trabajar con perfiles multivalentes y multifunción.

De hecho hay roles diferenciados por algunas funciones claves, y la asunción de ese rol tiene relación directa con el perfil de cada técnico. Están claramente marcadas las tareas del equipo de dirección, estructurado en torno a técnicos que ya tenían esas funciones en INAU y MIDES. El equipo vinculado a la capacitación tiene también funciones específicas, aunque algunos de los miembros también realizan funciones vinculadas a otras áreas ya que tienen perfiles multivalentes que facilitan esto.

"Poder entender y definir distintos roles y espacios de relacionamiento entre nosotros, lo vemos en la reflexión y en las tareas. Hemos definido cuales son las tareas compartidas. Esto permitió tener una visión global de la estrategia. Es un desafío entender la estrategia en sus diferentes niveles". (Unidad de Gestión)

Quienes forman parte de la Unidad de Gestión y tienen roles muy específicos, son las supervisoras. El hecho de que las supervisoras formen parte de la unidad de gestión, participen en las reuniones y discutan todos los temas, no es habitual en este tipo de unidades. Esto implica que las reuniones generales son numerosas, y que se abre mucho el espacio de deliberación y de toma de decisiones.

No estamos planteando que esto es un problema, pero no tenemos claro que se pueda sostener en el tiempo si el programa crece como es de esperar y se especifican más los roles. Lo que puede ser necesario y estimulante para una fuerza de tareas que está instalando un proyecto, puede ser un lastre para una unidad consolidada con fuertes diferenciaciones funcionales.

"La supervisión de los equipos es una función clara. El supervisor transmite toda la información. Es un supervisor tradicional que juega como 5. Ordena el juego. Por ellos sabemos que pasa en el territorio, sobre todo en el interior. Van gestionando y rediseñando. Es novedoso y complejo. El considerar la integralidad en todo el ciclo de la política lleva a estar aprendiendo y rediseñando. Hay un diálogo permanente y horizontal". (Unidad de Gestión)

La Unidad de Gestión reporta desde el punto de vista político a la Comisión Política Técnica (CPT) y la División de Protección Integral a personas en situación de vulnerabilidad del MIDES. La CPT es una nueva versión de la subcomisión de familia del Consejo de Políticas Sociales que generó la propuesta de estrategia en 2011. Esta

comisión comparte algunos integrantes con la Unidad de Gestión. Las decisiones políticas vinculadas con la implementación de la estrategia que se tomaron en el marco de CERCANÍAS, se procesaron en este espacio. Existen decisiones que hemos caracterizado como condicionantes estructurales que afectaron la implementación y que se tomaron fuera de este espacio, a nivel de MIDES y de INAU.

Las decisiones claves que se han tomado en CERCANÍAS hasta el momento se han elaborado en la mayor parte de los casos en el marco de la Unidad de Gestión y se presentan en la CPT para su aprobación. Esto sucede sobre todo con las decisiones programáticas, que implican la interpretación de aspectos sustantivos de la estrategia.

“Hay que valorar el nivel político técnico que da respuesta a las prestaciones, sin el que no podríamos responder a la demanda”. (Unidad de Gestión)

“Hay un rol de la CPT sobre comprometer la institucionalidad que hoy lo está haciendo más la Unidad de Gestión”. (Unidad de Gestión)

“También son importantes para esto los Comités que no están en la unidad de gestión”. (Unidad de Gestión)

Las decisiones corrientes se toman en el ámbito de la Unidad de Gestión, y en general se declara que es siempre un proceso consensual. Con la entrada en vigencia de la reestructura del MIDES, la División de Protección Integral a personas en situación de vulnerabilidad va a ocupar un rol específico en el proceso de toma de decisiones.

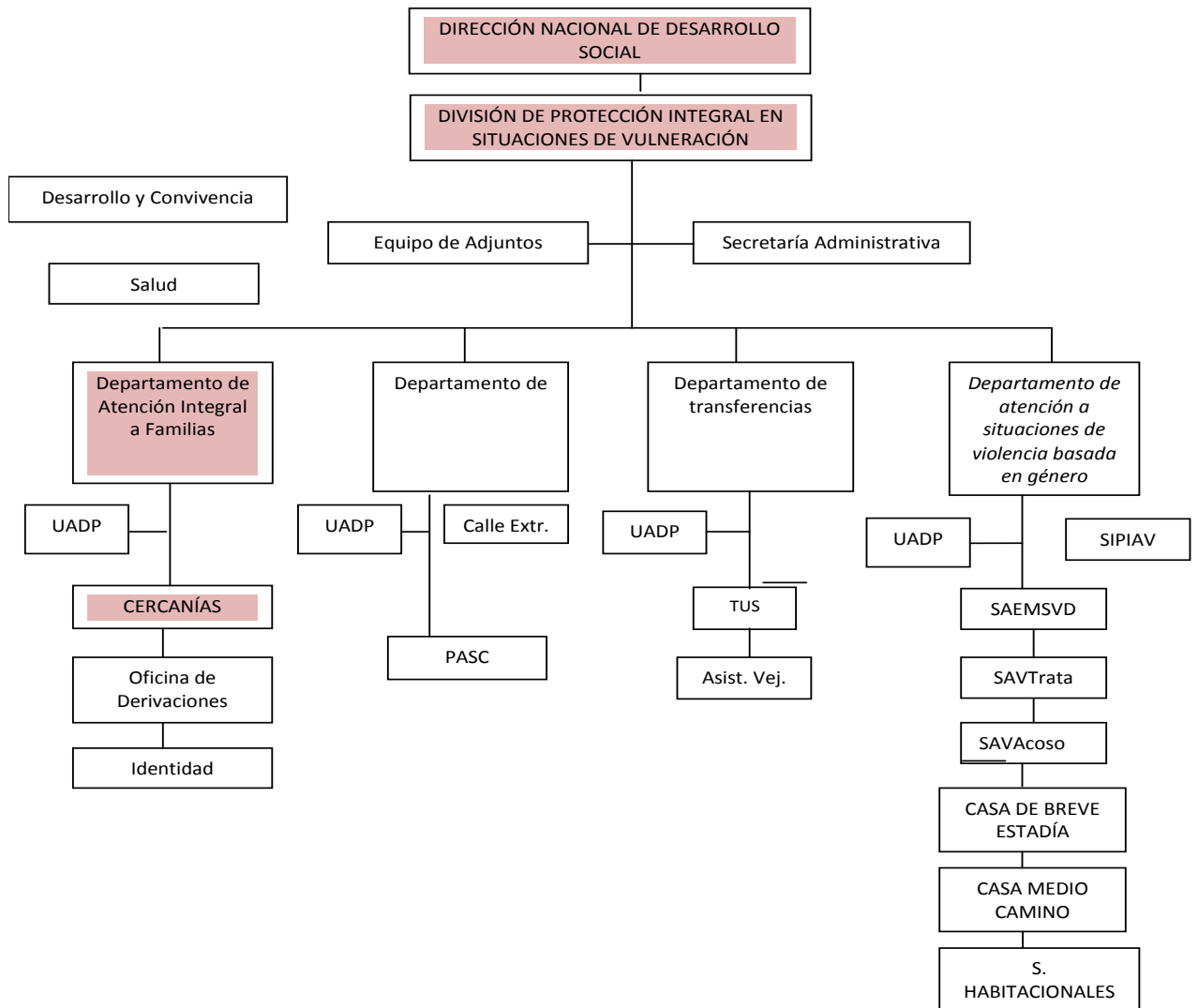
“La Unidad de Gestión decide sobre ajustes al diseño. Hay tres niveles de decisión. Un nivel a referéndum de la CPT. No hay muchas modificaciones a lo propuesto que va con proyecto de resolución. Luego hay un nivel en cada institución que implica diferentes procesos. También hay espacios de decisión internos al MIDES. A esto se suman espacios de coordinación con los programas prioritarios”. (Unidad de Gestión)

De hecho, la Unidad de Gestión actualmente acumula funciones de programación, articulación, supervisión, monitoreo, selección de efectores de servicios y capacitación. Claramente es un equipo que no va a lograr resistir la presión si todos estos componentes se ponen en funcionamiento y llegan a un ritmo de ejecución promedio.

Con la reestructura del MIDES, CERCANÍAS pasa a ser un Programa dentro de un Departamento de una Unidad Ejecutora de la Administración Central. Esto le da solidez institucional y mayores garantías de permanencia y estabilidad de la que pueden tener otros programas que coyunturalmente están relacionados con espacios menos estructurados. También va a implicar una nueva definición de estructura de responsabilidades, cadena de mandos y espacios de coordinación formal intersectorial.

En la siguiente figura presentamos un borrador de organigrama, que no es oficial y no está confirmado que sea el definitivo, pero que ilustra sobre la estructura que se está discutiendo y terminando de definir actualmente.

Figura 5 Organigrama



En relación a la disponibilidad de recursos humanos a nivel central, los técnicos pertenecientes a la unidad de gestión plantean que existe una buena integración entre los diferentes perfiles profesionales y los diferentes orígenes institucionales. Por otra parte se destaca el buen clima de trabajo y el marco de relacionamiento que se ha generado entre todos los integrantes.

*“Siempre he trabajado en equipo y valoro mucho este equipo. Gente muy capaz, con mucha formación y comprometida. Capacidad humana que le va bien a la temática”.
(Unidad de Gestión)*

“Se incorporan valores y una cuestión muy ética. A veces en algunos equipos cuesta opinar pero en este equipo se puede hacer perfectamente”. (Unidad de Gestión)

Los integrantes de la Unidad de Gestión plantean que los perfiles profesionales existentes en la unidad se ajustan a los requisitos de implementación de la estrategia y en principio no hay planteos claros de incorporación de otros perfiles a la unidad.

El único emergente de perfiles necesarios, surge del discurso de las supervisoras. Se considera que está faltando un nexo en el territorio entre el supervisor y las instituciones. No se termina de aclarar si este sería un perfil similar a los actuales supervisores, o un perfil asimilable a las funciones que cumplían los responsables territoriales de INFAMILIA. De hecho es notorio que casi todo lo que se ejecuta en el territorio está pasando por los supervisores, y están desbordados en sus posibilidades de respuesta. Este es un rol que está en construcción, y requiere mayor precisión dada la importancia del mismo en una etapa de instalación de la experiencia. Seguramente este rol se va a tener que ir ajustando a las diferentes etapas de implementación del programa.

“Faltarían administrativos y más supervisores. También un rol articulador con presencia en el territorio. Un objetivo es fortalecer las redes locales. Espacio entre supervisión y territorio. Hay que pensar en ese perfil. Hay que pensar en cuestiones de formación y como aportar al trabajo en red. Poder distinguir el rol de supervisor de alguien que pueda tener un lugar de orientación técnica”. (Unidad de Gestión)

El equipo integrante de la Unidad de Gestión no identifica brechas en sus conocimientos que deban encararse en forma prioritaria. La estrategia de capacitación por el momento se concentra en los actores territoriales.

De hecho se identifican algunas perfiles que faltan pero no se los visualiza como integrantes de la unidad sino que se los plantea como posibles consultores o asesores. Es el caso del asesoramiento jurídico por ejemplo.

“Faltan perfiles pero no implica cargarlos a la Unidad de Gestión. Consultoría Jurídica por ejemplo. Tenemos que pensar en optimizar los recursos y aprovechar la institucionalidad existente”. (Unidad de Gestión)

3.2 Los aspectos vinculados al trabajo en el territorio y al trabajo de campo

3.2.1 La visión de los cuellos de botella en campo de la Unidad de Gestión

Antes de discutir los emergentes de los operadores directamente vinculados al territorio, nos parece interesante repasar las percepciones que tienen los integrantes de la Unidad de Gestión sobre los cuellos de botella que enfrenta CERCANÍAS en su llegada a la población objetivo. Es de notar que estas percepciones coinciden ampliamente con los elementos que surgieron de las entrevistas en territorio, por lo que destacamos la sintonía existente entre dos instancias que se encuentran en los extremos de esta cadena de producción de valor público.

- Un primer grupo de cuellos de botella está referido a problemas emergentes y la capacidad estatal para generar respuestas. En este caso se destacan los problemas vinculados a situaciones de conflictos con la ley, situaciones vinculadas con diferentes discapacidades vinculadas a enfermedades mentales y problemas sanitarios en términos generales, y como elemento transversal y de base, problemas de vivienda y hábitat.

“El trabajo supone ponerse de acuerdo con instituciones que no están en el área social, la policía, el poder judicial, de los recursos que tenemos no parece que está incluido trabajar con los delitos, salvo el abuso. El trabajar con una familia o una organización que tiene una economía paralela, tiene un método de trabajo que tiene que ver con la violencia y la vulneración de derechos, ¿cómo trabajamos con esto metiendo solo el cuerpo?”. (Unidad de Gestión)

“No hay equipos para problemas de aprendizaje, no hay psiquiatras infantiles.” (Unidad de Gestión)

“Cuesta generar la misma sintonía dentro de vivienda. Hay diferentes profesiones y no se tiene la misma visión de lo social. En vivienda es muy difícil. Es difícil lograr una intervención integral. Cuando nos mandan las situaciones el ministerio no resuelve mucho con las acciones de mitigación”. (Unidad de Gestión)

- Un segundo grupo de cuellos de botella está referido al funcionamiento de los equipos ETAF, sus capacidades, y la forma en que están entendiendo y encarando la integralidad en la intervención.

En principio se da cuenta por parte de las supervisoras del nivel intenso de comunicación con los equipos y el peso que están teniendo los planteos y demandas en la dinámica diaria de trabajo: *“Nos retroalimentamos con el trabajo de los equipos y permanentemente nos están llegando cosas”. (Unidad de Gestión)*

Uno de los planteos que ha permeado hacia las instancias centrales, y genera dudas tiene que ver con la relación entre el modelo de financiamiento y el modelo de gestión. Se definió trabajar con 40 familias sin tener pronto el modelo de atención. De hecho ninguno de los ETAF que entrevistamos supera las 20 familias y se sienten desbordados, probablemente por su nivel profesional y el tipo de abordaje que están desarrollando.

“Nos preguntamos, ¿con la metodología que estamos definiendo, podemos pensar en 40 familias?”. (Unidad de Gestión)

Si bien el modelo de atención no está terminado, hay avances y se visualizan algunos elementos que seguramente van a implicar la aplicación de recursos específicos. Por otra parte, los primeros datos de evaluación y monitoreo indican un perfil de familias con una alta carga reproductiva y una acumulación importante de factores de riesgos con serios compromisos en las bases de sobrevivencia y reproducción.

“Se trabaja con grupos humanos numerosos y complejos. Lo más terapéutico lleva tiempo”. (Unidad de Gestión)

Se necesitan herramientas metodológicas, capacidades técnicas y tiempo, y estas tres variables son escasas según la percepción de las supervisoras. Aunque hay variedad de perfiles en los equipos, existen situaciones de fuerte debilidad.

“Las herramientas que tienen los equipos, tanto teóricas como metodológicas, están haciendo peso. Los equipos que yo tengo no tienen experiencia. Hay que construirla”. (Unidad de Gestión)

Uno de los elementos que se subraya en la identificación de problemas, es la tendencia de los equipos a intervenir en forma asistencialista, sin tener en cuenta la integralidad, pensando la intervención desde una sumatoria de acciones. No se planifica por objetivos y resultados, sino que se piensa esencialmente en actividades concretas e inmediatas.

“El cambio de mirada es la mayor dificultad, no está presente en los equipos. El plan de trabajo es una sucesión de actividades asistenciales. No estoy pudiendo lograr que trabajen en lo vincular. De los equipos con los que trabajo se está dando eso. Hay una forma de trabajo previa que pesa”. (Unidad de Gestión)

Uno de los elementos fuertemente marcado por los ETAF es la ausencia de espacios para trabajar situaciones de calle o situaciones en la que hay que “evacuar” a parte del núcleo familiar para evitar presiones y eventualmente acciones violentas. Las supervisoras levantan estas situaciones que les han sido comunicadas y en muchos casos no se han podido solucionar.

“Hay situaciones de sobre intervención. Por otra parte en muchos casos no hay lugar físico. Hacen falta casas de medio camino. No hay espacio para acciones terapéuticas”. (Unidad de Gestión)

Es claro, y lo vimos en un ejemplo concreto, que los equipos con mayor experiencia están aprovechando con mayor impacto el contexto favorable que aporta la Estrategia. Esto lleva a pensar que la capacitación y la cooptación de técnicos de mayor nivel tendría que ser un objetivo central de las acciones a corto plazo.

“Los equipos con más experiencias están mostrando otras cosas. Establecen espacios terapéuticos. Ahí el resultado es interesante. Se está construyendo el rol de psicólogo en el ETAF. Desde donde cada disciplina está trabajando.” (Unidad de Gestión)

Los datos disponibles indican que se está teniendo éxito en la focalización. En el caso de la Estrategia, los equipos no pueden seleccionar a las familias, por lo que no tienen otra opción que la de trabajar con los casos más complejos. Como no hay mucha práctica de trabajo de cercanía en estas situaciones, el impacto para la mayoría de los técnicos es fuerte. Las estrategias adaptativas ante esto son variadas, pero en muchos casos se transforma en un discurso quejoso y reivindicativo, sobre todo en quienes pesa más la estrategia laboral que la vocación de trabajo en situaciones de vulnerabilidad.

“Hay equipos en lo que lo reivindicativo anula la acción. Hay algunos que no pueden porque no tienen experiencia. Hay que trabajarlo. El impacto emocional es duro”. (Unidad de Gestión)

“Hay quienes están en un ETAF porque piensan que se puede hacer algo diferente y quienes están por una cuestión económica”. (Unidad de Gestión)

No es fácil para los equipos construir la integralidad cuando abordan familias de estos niveles de complejidad. A esto se suma que la integralidad incluye la dimensión territorial, de vinculación a redes y espacios de sociabilidad.

“En la integralidad hay que incluir la perspectiva territorial. Hay que ver como los ETAF se relacionan con las familias y con los otros integrantes en el territorio”. (Unidad de Gestión)

El diálogo de los supervisores con los equipos es fluido y se hacen permanentemente devoluciones. En esta etapa fundacional, esto tendría que ser un espacio de aprendizaje. No siempre se consigue esto. Hay equipos que por diferentes circunstancias están en posiciones en que la escucha es difícil y la falta de capacidad bloquea los procesos. En el marco de este estudio observamos parcialmente dos de estas situaciones.

“La devolución es un ámbito de aprendizaje pero no todos procesan y reciben de igual manera, y logran hacer el cambio de mirada”. (Unidad de Gestión)

Las familias tienen la materialidad muy afectada y son híper-demandantes. También son demandantes las instituciones que derivan. Esto produce un juego de presiones cruzadas sobre los ETAF, los Comités y la Unidad de Gestión.

“Cuesta mucho, y como son familias híper-demandantes, queda la sensación de que si no les doy algo, ¿qué estoy haciendo? El territorio también demanda Las instituciones también demandan”. (Unidad de Gestión)

En algunos casos la demanda de la institución derivante no termina siendo una prioridad para el equipo de intervención, una vez realizado el diagnóstico. El proceso de explicar esto a las instituciones no es sencillo y a veces directamente no se logra.

“Hay que tener mucha claridad en la intervención y en el equipo, el niño puede no volver a la escuela pero hay que ver qué mensaje que se le da al territorio”. (Unidad de Gestión)

Esta doble tensión es un campo de intervención claro para los supervisores. El equilibrio entre la atención de demandas institucionales y la construcción de demandas familiares tiene una dimensión política que no se puede obviar. Si se trabaja esto desde posiciones fundamentalistas se puede perder a uno o a ambos actores en el proceso.

“La tensión con las instituciones es en dónde está el nivel de pedido y con los equipos en dónde está la construcción de la demanda”. (Unidad de Gestión)

“A veces el pedido no corresponde con la demanda. Es fundamental el rol del Comité en el monitoreo. Eso cuando funciona el Comité”. (Unidad de Gestión)

Por último, la lista de espera, los criterios de selección y priorización, tensionan todo el sistema. Si bien es claro que hay que priorizar, para hacerlo con legitimidad hay que tener un cuidado especial en la forma en la que se procesa la toma de decisiones y en la forma en que se lo comunica. Si las instituciones se “desencantan”, pueden retirar el apoyo y se pueden perder o deteriorar los espacios de articulación, sin los que CERCANÍAS no podría desplegar sus acciones.

“Es difícil comunicar la espera, ¿por qué? El nudo es la lista de espera. Las que faltan están igual y peor que las que entraron. No hay respuestas para esto. La idea es responder desde la articulación”. (Unidad de Gestión)

“Los cupos son un nudo difícil. Todo el mundo llama pidiendo que atiendan a sus familias. ¿Cómo no generar desencanto?”. (Unidad de Gestión)

Es claro que CERCANÍAS tiene una restricción doble, presupuestal y de recursos humanos. Aunque se incrementara el presupuesto, no hay disponibilidad de recursos humanos con formación adecuada. Al menos no hay disponibilidad de recursos humanos desocupados.

Aquí se pueden plantear otro tipo de alternativas. Por ejemplo, tratar de captar hacia la Estrategia a recursos humanos formados que están en otros organismos del Estado y tienen un perfil adecuado. Entendemos que si se logra generar una metodología concreta, protocolos claros, y un cuerpo de supervisión y monitoreo sólido y de rápido despliegue, no es imposible extender el modelo ETAF hacia otros organismos del Estado que tienen equipos sociales de campo. Si tenemos una disponibilidad limitada de formar nuevos equipos, logremos que los equipos que existen y ya están financiados por el presupuesto nacional aprendan a trabajar de otra manera.

3.2.2 Los Comités. Un espacio emergente a nivel intermedio

Los Comités han emergido como un espacio de articulación y gestión de política de nivel intermedio, que aportan una impronta novedosa y efectiva, en algunos casos, a la implementación de CERCANÍAS. De hecho podemos hipotetizar que gran parte del éxito de la propuesta va a depender de la posibilidad de constituir un Comité con características similares a los que están funcionando por ejemplo en Salto y en Las Piedras. Por otra parte, un ejemplo que muestra los problemas que se pueden generar cuando un Comité con logra consolidarse, a nuestro criterio, lo tenemos claramente en el departamento de Treinta y Tres.

En el Comité de Las Piedras, Canelones participan activamente el MIDES, MVOTMA, UCC, Jóvenes en Red, INAU, La Comuna Canaria, BPS, y ASSE. En Salto participan el MIDES, MVOTMA, UCC, INAU, BPS, ASSE, Aldeas Infantiles y en algún momento participaron actores vinculados al sistema educativo. En el Comité de Treinta y Tres participan el MIDES, INAU, ASSE, la Intendencia de Treinta y Tres y MVOTMA.

En el caso de Salto se pone énfasis en la coordinación a nivel de NODOS y redes. Por otra parte se destaca que a partir de los listados de la DINEM se logró llegar a la zona norte en la que no tenían incidencia.

“Con el ETAF se supera la cobertura histórica de INFAMILIA y se suma que la DINEM peinó la zona norte donde no había instituciones”. (Comité Salto)

Más allá de las ventajas de las técnicas inductivas para detectar casos en situación de vulnerabilidad, se comparte la percepción de la Unidad de Gestión sobre lo engorroso del dispositivo empleado.

“Fue muy complicada la implementación del dispositivo. Los procedimientos han sido muy complicados. Se pensaba que los procedimientos iban a ser más simples”. (Comité Salto)

Tanto en Salto como en Las Piedras, reconocen al espacio del Comité como intermedio entre las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales y los NODOS y Redes. Este espacio político y ejecutivo comienza a tomar un perfil propio a partir del hecho de comenzar a aplicar herramientas de política sobre familias concretas, en un contexto

de articulación que se objetiva en la entrega de servicios, el establecimiento de procesos de cercanía, y la generación de nuevos formatos para la articulación concreta.

“El NODO conoce las situaciones y las ha trabajado. El Comité toma las decisiones y articula. El papel del Comité es poder colaborar con la Estrategia. El NODO es más micro territorial. La MIPS demanda cosas. Mirada macro y micro”. (Comité Salto)

“Esto es un espacio intermedio entre la MIPS y los equipos de campo. Llegan cosas desde el territorio, la unidad de gestión y las mesas”. (Comité Las Piedras)

No sucede lo mismo con Treinta y Tres. El Comité lleva acumuladas desde el inicio tres reuniones, en donde se ha limitado a gestionar algunas derivaciones.

“Se comenzó a funcionar después de la capacitación. Hace poco tiempo. El proceso fue cambiante. En la primera reunión trajimos la Estrategia, y en la segunda reunión apareció otro documento. Las primeras 5 familias se pasaron directamente al equipo. La primera lista de DINEM se llevó al Comité por parte de la supervisora. Leímos el protocolo y no estaba previsto identificar familias que no conocíamos. Cada uno saco a las que conocían. Tuvimos problemas para definir quién iba a cargar familias. En la siguiente reunión había cambiado la lista y se definió que la cargaba directamente el equipo ETAF. Hay familias que nadie conoce. Lo cuanti es lo que viene de DINEM. Hay que ver si coincide con lo cuali. La primera reunión fue un caos porque había muchas familias que no conocíamos. En la segunda reunión ponderamos las familias que trajo la supervisora”. (Comité Treinta y Tres)

El comité piensa que están trabajando con 15 familias pero no tiene el dato exacto. Casi no tiene comunicación con el ETAF. Nos llamó la atención la excesiva problematización (a nuestro criterio) del problema de las listas, y el acto de “cargar” los casos. Es en el único Comité que escuchamos ese término. Por lo que nos explicaron, cargar los casos implica llenar la ficha de derivación, y las instituciones aparentemente no aceptaron llenar las fichas de las familias que no conocían.

Por otra parte el Comité comenzó a funcionar en base a un equipo reducido integrado por INAU, MIDES, y una Trabajadora Social que integra ASSE y la Intendencia. No tenían claro que tuvieran que convocar a otros actores, y el día que hicimos la entrevista se integró el MVOTMA porque el Ministerio envió a su representante la directiva concreta para que participara.

“La supervisora nos definió al principio quién tenía que estar. El ministerio de vivienda tiene que estar porque así lo definió el Ministerio”. (Comité Treinta y Tres)

En Treinta y Tres no logramos identificar claramente actividades del comité inter-reuniones. Las respuestas como comité se centran en los temas concretos planteados en las 3 reuniones. El resto de las respuestas están referidas a las sectoriales de origen en donde se han procesado discusiones sobre CERCANÍAS.

Tanto en Salto como en Las Piedras se avanza en el proceso de toma de decisiones, empoderándose de la Estrategia a nivel local. De hecho, es probable que se conviertan en los actores que terminen de formatear la propuesta específicamente para cada territorio. Este proceso creciente de toma de decisiones técnicas y políticas es problematizado y requiere, en la medida en que crece, un mayor contacto con los actores territoriales.

“Como devolver a los equipos en territorio y a los NODOS las resoluciones que se toman acá. Devolución en forma ordenada. No estamos directamente trabajando con la población”. (Comité Las Piedras)

Un tema recurrente en todos los Comités es el listado de familias que envió DINEM. Si bien en todos los casos significó un problema, tuvo tratamientos diferentes. Tanto Salto como Las Piedras encararon el trabajo de identificación de las nuevas familias con apoyo de las instituciones vinculadas a los NODOS y redes. En Treinta y Tres lo derivaron directamente al ETAF, y todavía no han comenzado a trabajar con ellas.

“Había un grupo de familias sobre las que había acuerdo. El tema son las que aparecieron en los listados de DINEM y no se conocían. (Comité de Salto)

“Hay diferentes formas de derivación. Hay problemas con los listados de DINEM casos que las instituciones habían dado de baja. A veces los derivados por DINEM chocaban contra la visión de las instituciones que pensaban que no requerían una intervención. Se repartieron la planilla entre las instituciones para visitarlas.” (Comité Salto)

“Hay que cargar familias. El equipo ETAF valora directamente la situación”. (Comité Treinta y Tres)

En Treinta y Tres tienen la sensación de que el listado de DINEM es un listado muy viejo. *“Algunas de pronto seguían con la misma situación y otras cambiaron.” (Comité Treinta y Tres)* Plantean que son optimistas y quieren que las cosas funcionen, pero el cuello de botella son las familias que aparecen en la lista de DINEM y no son conocidas. ¿Cómo se hacen cargo? No tiene claros los procedimientos para ubicarlas y abordarlas.

En este departamento, el desarrollo ha sido más lento, y se sienten exigidos por los tiempos. Tienen miedo de apurarse para completar cupos y que luego aparezcan familias que lo necesitan más y no haya cobertura. Manifiestan que en Treinta y Tres la cobertura en general es deficitaria y no pueden arriesgar recursos sin tener claro lo que van a hacer. El Comité como tal no ha visto como trabaja el ETAF y no sabe si abordan la integralidad. Los miembros del Comité que han tomado contacto con el trabajo del ETAF fue porque se relaciona con algún elemento específico de su sectorial, ya que el equipo de ETAF tiene un trato fluido con algunas de las instituciones participantes.

Si bien no tienen una idea clara sobre si el abordaje es integral, plantean que la puerta de entrada para los ETAF es ofrecer algo. *“Han golpeado puertas para ofrecer algo, la*

necesidad más sentida por la familia, para a partir de eso trabajar los vínculos”.
(Comité Treinta y Tres)

Tanto Salto como Las Piedras tienen intercambios importantes con el equipo ETAF. El contacto es fluido y directo con equipos y con supervisores.

En el caso de Treinta y Tres, el equipo presentó la Estrategia a ASSE, Primaria, Secundaria y UTU. Entienden que esto ayudó a la articulación. Ha habido devoluciones a ASSE sobre casos tratados. Al Comité no. El Comité plantea que de todas formas tienen contacto con los casos porque todos fueron derivados por instituciones integrantes: “Contacto con los casos tenemos porque casi todos los casos transversalizan las instituciones”. (Comité Treinta y Tres)

Salvo el Comité de Treinta y Tres, los otros dos entrevistados tienen antecedentes previos de trabajos conjuntos en actividades de articulación.

“El Comité de Las Piedras es la continuación de la Comisión de Vivienda. Sub mesa de la Mesa Departamental de Canelones”. (Comité Las Piedras)

“La creación del Comité en Salto nuclea dispositivos y espacios pre-existentes desde una lógica propia de la Estrategia. En este sentido, se recoge la trayectoria del SIPIAV, los NODOS, y la redes en general. En la primera visita de los compañeros de Familia se había fortalecido el NODO. Las redes en general siempre estuvieron. Pueden estar más o menos fortalecidas pero siempre funcionaron. Se busca compartir metodologías. En este momento tenemos un espacio que se había institucionalizado, el SIPIAV, la lógica era parecida. Es importante ver la conexión de las situaciones de carencias con casos de violencia. Ver como se conectan ambas cosas. También ver las especificidades”
(Comité Salto)

En Treinta y Tres también funciona el SIPIAV pero aparentemente no tiene el mismo nivel de integración que en Salto. “No hay nodo, hay SIPIAV. En ese ámbito se trabaja con familias, se organiza quién lo va a cargar”. (Comité Treinta y Tres)

El SIPIAV de Salto tiene una gran importancia como antecedente y como compañero de ruta del Comité. Se propone:

- abordar integral e inter-institucionalmente las situaciones de violencia (violencia también como ciertas carencias que son violentas)
- unificar esfuerzos para la creación y funcionamiento de espacios de abordaje
- la articulación de servicios institucionales
- la elaboración e implementación de mapas de rutas local

En Salto se crearon **NODOS de abordaje familiar** en cada uno de los SOCATs, integrados por representantes de las instituciones que se encuentran en la zona. Actualmente, según las zona, participan: Técnicos de SOCAT, Maestras Comunitarias, Técnicos de CAIF, Técnicos de Club de Niños, Técnicos de Centro Juvenil, Policía

Comunitario, Programa Escuelas Disfrutables, Técnicos de UBAs, Directoras y Sub-Directoras de Escuelas y Jardines

La metodología de trabajo de los NODOS en Salto se concentra en las siguientes funciones:

- Recepción de casos a través de Instituciones de la zona.
- Se indaga qué instituciones están prestando algún servicio a la familia.
- Se diseñan estrategias en conjunto.
- Se planifica y se lleva a cabo un seguimiento.

Por su parte e SIPIAV se propuso para el año 2012 unificar los protocolos de intervención, crear una ficha de registro único para sistematizar la información y generar capacitaciones en la temática de Maltrato y Abuso con el CENFORES.

En el caso de Las Piedras, se definen las funciones del Comité en función de los tres programas prioritarios, CERCANÍAS, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, que integran a su vez el Comité.

“Es un espacio de articulación de los manejos de los programas de proximidad. Trabajar coordinadamente. La mesa se crea en junio de 2011 con un fuerte componente de vivienda y cuando llegan los tres programas se acoplan al funcionamiento.” (Comité Las Piedras)

El Comité de Salto trabaja con planificaciones muy precisas, y ha generado una fuerte capacidad de gestión.

“La Planificación del COMITÉ para 2012 incluyó: consolidar un espacio donde se recepcione y ranquee a las familias de mayor vulnerabilidad (ICC, IVS) a nivel departamental y se derive a los dispositivos ETAF, Jóvenes en RED, Uruguay Crece Contigo según sus problemáticas; definir junto con la MIPS el territorio de intervención del segundo equipo de ETAF; y ordenar el conjunto de prestaciones que se pondrán a disposición de las familias que tendrán este acompañamiento de proximidad”. (Comité Salto)

El Comité de Salto plantea que más del 70 % de las familias están afectadas por condiciones deficitarias de vivienda. En este sentido se identifican 3 categorías: familias en situación de calle, familias con necesidad de mejoras parciales, familias con perfil e interés de iniciar un proceso grupal de acceso a la vivienda. Por otro lado se pone énfasis en los problemas de salud mental

Tanto Salto como Las Piedras reconocen los logros generados en 2012.

“El Comité percibe las siguientes fortalezas en su gestión. En primer lugar impactó en las capacidades de articulación de las instituciones participantes en el Comité. En

segundo lugar promovió una lectura interna y crítica, para repensar prácticas. Se reconocen recursos, se visualizan las capacidades”. (Comité Salto)

“Hay mucho apoyo. Se ha ganado institucionalidad. Se han sumado recursos. Al tener buenos logros aumenta la demanda. Eso hace que las reuniones se extiendan y haya que generar instancias extraordinarias. Hay dificultades para funcionar debido al éxito. Se reúnen una vez al mes pero están siempre en contacto. Hay monitoreo de los procesos familiares”. (Comité Las Piedras)

En Treinta y Tres por su parte se sienten demandados por las instituciones y por el ETAF: *“Permanentemente nos demandan respuestas. El equipo ETAF necesita saber que hizo cada institución. Nosotros tenemos que hacer cosas que no pueden hacer ellos.” (Comité Treinta y Tres)*

Una de las funciones claves para el Comité es el apoyo a la gestión de las prestaciones a nivel local.

“Se discutió bastante la valija de prestaciones. No estaba claro para los equipos que ponía en juego cada institución. Eso se trató de trabajar desde el Comité. Activar el mecanismo de comunicación entre instituciones y con los equipos. Se gestiona la articulación”. (Comité Las Piedras)

En donde se plantea en forma más crítica el acceso a las prestaciones es en Treinta y Tres. En este caso inclusive es donde se cuestiona más la capacidad del MIDES para cumplir con su parte.

“Está complicado con las prestaciones. El aspecto más complicado es asegurar mínimos sin los cuales es imposible trabajar otra cosa. Las instituciones no estamos preparadas para dar una respuesta mínima en relación a esas prestaciones, y hablo por el MIDES, la tarjeta puede demorar un año. Tenemos la opción de la tarjeta rápida que emitimos nosotros pero tenemos 25 cupos. Si las damos a los ETAF, no la podemos recuperar”. (Comité Treinta y Tres)

“No hay una decisión institucional que priorice a los ETAF. La AFAM es relativamente rápida, pero hay condiciones jurídicas que a veces las familias no cumplen, por ejemplo la tenencia. Estas dos prestaciones no son de fácil acceso para las familias más complejas”. (Comité Treinta y Tres)

“Ya tendríamos que haber salido con las prestaciones. En 33 no hay prácticamente casas para alquilar, sobre todo en el mercado formal. En temas de apoyo jurídico nos manejamos con la Intendencia”. (Comité Treinta y Tres)

Salto, desde una posición más favorable, no deja de problematizar el tema dentro de un paquete más amplio de pendientes.

“Los desafíos que quedan pendientes son: poder efectivizar las prestaciones en concordancia con las necesidades de las familias; afianzar la estrategia en el interior rural atentas al perfil de la población; afianzar los espacios de trabajo inter-institucional, con roles claros, protocolos aceitados”. (Comité Salto)

En el caso de Las Piedras, se problematiza la participación de algunos actores, básicamente ASSE y el sistema educativo. Se plantea que ASSE participa esporádicamente, pero lo hace más intensamente en los otros espacios. El tema complejo es con la educación. Se han reunido con inspectores. Hubo buena receptividad pero la participación no se concretó. Las maestras comunitarias van a los NODOS, pero no se logra subir en la escala jerárquica.

El ministerio del interior participa en otros espacios. Es necesario pensar el tema conflicto con la ley pero no está claro quién puede aportar algo desde el ministerio. No parecerían ser los técnicos actuales. No hay coordinaciones con el poder judicial. A veces hay contactos con asistentes sociales pero son muy puntuales. Plantean que a medida en que nos aproximamos a las situaciones más complejas se necesitan más herramientas y más recursos. La llegada de los equipos al territorio moviliza a las familias y al barrio. A partir de eso emergen otras situaciones y crece la demanda. Es un desafío a la articulación.

Se maneja como escenario optimista la mejora de servicios que prestan políticas universales, por ejemplo la educación. El escenario optimista plantea que estas instituciones fundamentales comprendan que son parte del problema y gran parte de la solución. Por lo contrario, el escenario pesimista es el alejamiento de estos programas CERCANÍAS, Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red, de las instituciones claves como Primaria, Secundaria, UTU.

Desde Las Piedras plantean que *“la educación es una gran ausente en todos los ámbitos y por otra parte son los más demandantes”*. (Comité de Las Piedras)

Esto no sucede solo en Las Piedras. *“La mirada de Primaria sobre la familia y los problemas es muy diferente a la nuestra. Identifican como problemas a niños hiperactivos y no ven a niños retraídos que van con moretones a clase y tienen indicadores de abuso”*. (Comité Treinta y Tres)

En los tres Comités entrevistados se plantean los problemas con la salud mental. No hay cobertura de servicios en algunas áreas claves vinculadas con la salud.

También reclaman que no hay referentes locales en educación. La referencia de la Unidad de Gestión es nacional. No ven como van a poder generar una propuesta que se apoye a la estrategia si no participan en las instancias territoriales.

Uno de los problemas detectados en Las Piedras es la ausencia de pautas para los equipos para manejarse en los centros de salud. Es diferente a lo que sucede con Uruguay Crece Contigo que tiene acceso directo a la información de las historias

clínicas. No hay un marco regulador. UCC lo tiene porque previamente Canelones Crece Contigo hizo un trabajo de acercamiento a ASSE que generó vínculos horizontales que facilitan el intercambio de información.

Un capítulo aparte son los problemas en el relacionamiento con algunos funcionarios de INAU. Vamos a plantear unos cuantos ejemplos cuando hablemos de los ETAF. Los Comités son conscientes de estas situaciones y lo problematizan.

“Con INAU hay problemas de personalismos, cuestiones personales. Muchos de los casos han pasado por INAU, son situaciones en las que no sabemos que vamos a hacer. Hay que reconocer que el ETAF está teniendo resultados donde INAU no pudo”. (Comité Treinta y Tres)

De acuerdo a lo planteado por el Comité de Las Piedras, el salto cualitativo en la articulación se está dando a partir del compromiso a nivel personal de los miembros del Comité que logra resolver problemas en función de vínculos y confianza personal. Eso destraba obstáculos institucionales.

Por último, los Comités están preocupados con diferente intensidad por la calidad de los recursos humanos en el territorio, y por la disponibilidad de tiempo de los técnicos y el desgaste de los equipos por el multi-empleo. Por ejemplo, encuentran al mismo técnico en dos NODOS en dos ciudades diferentes, en un caso coordinando un ETAF y en otro coordinando Jóvenes en Red. Piensan que sería más provechoso concentrar cargas horarias y esfuerzos, máxime cuando los diferentes cargos son financiados por el Estado.

3.2.3 El clima de trabajo en campo y las posibles resistencias

Este programa, tal como discutimos previamente, tensiona a la estructura del Estado y plantea una sostenibilidad que solo es posible en un marco de articulación. En este entendido, y teniendo en cuenta que es ejecutado en campo por organizaciones de la sociedad civil que están realizando acciones públicas dentro del derecho privado, nos enfrentamos a una serie de factores que podrían provocar una fuerte inestabilidad en la implementación.

De todas formas, lo que pudimos observar en el intercambio realizado con los 4 equipos ETAF con quienes nos reunimos, con perfiles bien diferentes, es un clima de trabajo bueno, y diríamos que mucho mejor de lo esperable si lo comparamos con las situaciones que se han presentado históricamente en la ejecución de otros proyectos.

Los equipos con los que hemos hablado valoran la estrategia y consideran que es una propuesta interesante y necesaria. Manejan los postulados centrales de la propuesta y manifiestan que trabajar en este tipo de abordaje está dentro de sus prioridades profesionales.

Encontramos un elemento que es muy interesante. Más allá de que se ha reclutado a muchos profesionales jóvenes, con corta o nula trayectoria en abordaje familiar, también se han sumado a la propuesta técnicos de larga trayectoria y prestigio en el campo de la Educación Popular, la Educación de Adultos, y los abordajes comunitarios en términos generales. Esto sorprende, porque en un mercado de trabajo con pleno empleo, no es habitual que los técnicos más formados opten por un puesto de trabajo que comparativamente supone mayor carga y menor remuneración. En los casos que entrevistamos se manifiesta una fuerte empatía con la propuesta, aún desde posiciones que plantean críticas, sobre todo desde lo ideológico.

Los cuestionamientos ideológicos están centrados en la problematización del rol del Estado como agente disciplinador y de control social, y se concentran sobre todo en equipos del área metropolitana. Esto está presente en forma muy tenue en los equipos entrevistados y surge con más carga en las instancias colectivas en las que participamos.

Existen instituciones que reivindican el espacio de la sociedad civil y de los técnicos que trabajan en ese marco como un espacio contra hegemónico en relación al Estado.

En este sentido entienden que al ejecutar un convenio de este tipo, no están trabajando para el estado, sino que lo están haciendo para la sociedad civil. Hay varias variantes de este planteo, y es necesario tener en cuenta que es una prioridad trabajar este tema con las instituciones. En una intervención de alta intensidad en situaciones críticas como las que plantea CERCANÍAS, un planteo de estas características se aparta totalmente del encuadre planteado desde la estrategia.

El otro elemento ideológico que está pesando, tiene que ver con el manejo de la información sobre las familias por parte del Estado. Hay equipos que entienden que la información que se está pidiendo, si llega a manos del Estado, puede generar procesos no deseables de control social.

En otros casos, plantean que tienen desconfianza en la creación de sistemas de información financiados por el BID, ya que piensan que esa información va a quedar en manos del Banco y puede ser manipulada. Es claro que aquí se manejan mitos y fantasías que son muy difíciles de discutir con quien está convencido de que esta es la realidad.

Es imprescindible objetivar estas discusiones, mostrar con transparencia el uso y las funciones de los sistemas, y eventualmente generar alguna instancia de auditoría social de los sistemas con integrantes de la sociedad civil como observadores, para despejar dudas y poder consolidar los procesos. Los sistemas de información sin legitimidad no funcionan y no son tenidos en cuenta.

Más allá de los cuestionamientos, muchos de estos actores están haciendo aportes y apuntalando la estrategia, dando un aval con su participación como técnicos. A nuestro criterio este es un escenario difícil pero interesante.

Parte de las resistencias planteadas en campo, en los encuentros y en la nota que enviaron los ETAF a la Unidad de Gestión se pueden enmarcar en un contexto de múltiples tensiones vinculadas con la puesta en funcionamiento de la estrategia.

Otra parte de la resistencia a nuestro criterio está vinculada a la práctica histórica del trabajo con esta población en Uruguay. Si bien estamos hablando de familias que han pasado por varias instituciones y programas, también son familias que no han sido abordadas integralmente, y en muchos casos han sido rechazadas por su complejidad.

Tres de los cuatro equipos entrevistados casi no habían tenido experiencias de intervención integral de cercanías con familias de estas características. Se nota que la primera reacción es de temor a no poder resolver un encuadre adecuado, y en segundo lugar, temor a que el desborde que se visualiza en la familia se traslade al equipo. El cuarto equipo que tiene una amplia experiencia, no plantea el nivel de quejas y dudas que plantea el resto.

En general encontramos en los equipos un estado de ánimo que implica compromiso por una parte y actitud para el aprendizaje por otra. Teniendo en cuenta los perfiles extremos, técnicos muy jóvenes con poca experiencia de campo, y técnicos veteranos, con modelos de intervención internalizados altamente estructurados, pensamos que se plantean dos desafíos muy grandes para ambos grupos, aprender aceleradamente para unos, y desaprender para otros. Para que esto suceda, es necesario contar con un modelo de intervención homologado, que sirva como referencia, y esto tiene que estar disponible lo más pronto posible.

Los equipos entrevistados ya tienen varios meses de ejecución y están trabajando con un promedio de 20 familias cada uno. Ya están transitando una instancia formativa, a partir de la práctica. Si no se llega a tiempo con un modelo de intervención de referencia se corre el riesgo de que se institucionalicen prácticas no buscadas que luego van a ser complejas de desactivar.

Los equipos no solo manifiestan apoyo a la estrategia, se sienten valorados y requeridos a nivel local. Más allá de situaciones tensas con algunos actores o instituciones, los equipos son consultados permanentemente y en general visualizan que se generan fuertes expectativas sobre su trabajo. Si bien esto puede provocar tensiones, es valorado y genera autoestima. Por ahora la “marca” que está instalada es la de ETAF. No hemos registrado lo mismo referido a CERCANÍAS, aunque seguramente esto tenga que ver con la definición tardía del nombre y la falta de una campaña potente de comunicación. Si pensamos que ETAF se impuso sin una campaña de comunicación, simplemente por la práctica social y de articulación, no se puede descartar que CERCANÍAS se imponga de la misma forma.

Las primeras reacciones que registramos sobre la estrategia son positivas y en muchos casos están cargadas de afectividad:

“A mí me encantó. Es un desafío”. (ETAF Las Piedras)

“La estrategia y la proximidad es lo que está faltando para modificar elementos estructurales dentro de las familias”. (ETAF Las Piedras)

Algunos técnicos ponen énfasis en lo sistémico, y en aspectos muy específicos del abordaje de cercanía: *“Me gustó el tipo de intervención que se plantea sobre las familias, producir un cambio para que se generen otros cambios. Me gustó lo sistémico”. (ETAF Las Piedras)*

En todos los casos surgen comparaciones con experiencias anteriores y destacan algunos aspectos constitutivos de la Estrategia.

“Tuvimos experiencias semejantes pero mucho más limitadas en cuanto a la intencionalidad y la caja de herramientas. Equipo que no es chico ni grande. Tenemos gran autonomía. La institución deposita la confianza. Es el sueño de tener la posibilidad de trabajar con esto. Trabajar con los que no se enganchan. Nos cuestionamos todo el tiempo”. (ETAF Las Piedras)

En el caso de equipos más jóvenes y con menos experiencia, se destaca el asombro ante la magnitud del emprendimiento lo innovador y los contenidos formativos del proceso.

“No nos imaginamos que era tan grande, luego vimos la dimensión de la estrategia. Lo que te da formación es el trabajo. Tenemos experiencia socioeducativa con diferentes perfiles. Para trabajar con familias hay que formarse. Más allá de la formación curricular tenés que formarte, necesitas otras herramientas. Previamente todas trabajamos con familia”. (ETAF de Salto)

“Ya trabajábamos con familias, siempre se está en formación, pero veníamos con experiencia acumulada. Alguna cosa complementaria. La estrategia es algo nuevo, es mucho más difícil”. (ETAF Treinta y Tres)

“El diseño nos gusto muchísimo, es una propuesta innovadora y vemos resultados, si bien hace poco que estamos trabajando.” (ETAF Salto)

En algunos casos no se comparte totalmente la propuesta de trabajo. Se entiende que la práctica estaría indicando la necesidad de algunos ajustes. Estos problemas surgen también en el discurso de la Unidad de Gestión y de los Comités.

“Nos sentimos parte de la estrategia porque la entendemos, en realidad hay cosas que nos convencen y hay otras que habría que rever, porque la práctica te orienta a realizarla de otra manera, No es que este mal. Los Inconvenientes que vemos no son por el diseño, es por los tiempos y la complejidad que tienen las propias familias. Los tiempos de intervención, pensando en los nueve meses, aunque tienen opción de nueve meses más. También el número de familias que por ahí capaz, después, lo vamos

a discutir mejor, las debilidades que estamos viendo nivel de diseño de la estrategia pasan por ese lado pero después quizá lo vamos a discutir mejor”. (ETAF Salto)

“La idea del proceso nos gustó desde el inicio, si se hiciera como se pensó sería bárbaro, es esencial que se vuelva a ver esto. El problema es lo otro, la falta de llegada, las prestaciones, la política, hay un tema institucional.” (ETAF Treinta y Tres)

3.2.4 La constitución de los equipos

Los equipos relevados difieren en su conformación. Los dos equipos del interior del país están formados por profesionales jóvenes, psicólogos y trabajadores sociales. En ambos casos hay 4 integrantes con una carga horaria de 30 horas semanales. En el área metropolitana, ambos equipos están integrados por 5 personas, presentando perfiles profesionales con mayor variación. En uno de los equipos hay dos psicólogos, una trabajadora social especializada en discapacidad, una nutricionista, una técnica en abordaje familiar sistémico y en el otro una maestra, un psicólogo, una educadora social y dos trabajadoras sociales. En los equipos de 5 personas algunos tienen 30 horas y otros 20. En la mayoría de los casos hay situaciones de multi empleo.

Si bien los equipos forman parte de instituciones, en los casos con los que trabajamos este vínculo no influye significativamente en el discurso y la práctica. En muchos casos los técnicos se han incorporado a las instituciones a partir de llamados específicos para los ETAF y no hay trayectorias institucionales previas. En otros casos, los técnicos comparten la carga horaria con otras funciones ajenas al ETAF dentro de la institución.

Dijimos que los equipos son heterogéneos. El equipo de mayor promedio de edad, más diverso en sus perfiles, y con mayor nivel profesional que entrevistamos, realizó un trabajo previo a la salida a campo para consolidar el equipo y el modelo a implementar.

“Antes de trabajar con las familias trabajamos mucho lo grupal y nuestras historias de vida. Analizamos el ciclo de vida en qué cada uno de nosotros está, para poder situarnos en un encuadre de trabajo con las familias que cuide la sobre implicación”. (ETAF Las Piedras)

“Hay que reconocer que tuvimos tiempo de formación y tiempo para armar el equipo. Esto es propio de ETAF. En otros programas enviaron gente a la calle sin que hubieran en algunos casos trabajado antes con esta población”. (ETAF Las Piedras)

En el trabajo con los equipos no han surgido evidencias de una presencia institucional vinculada con indicaciones o supervisión para definir el modelo de intervención. En los casos relevados el contacto con la institución es el coordinador del equipo. De hecho, la única tarea diferencial del coordinador es el relacionamiento con la institución. En el resto de las tareas los roles son indiferenciados. Los equipos funcionan en forma

horizontal como pares, y las decisiones las toman en conjunto. El trabajo lo abordan en general en parejas. Esto se hace con diferentes modalidades.

- Parejas estables. Siempre van los mismos técnicos a las mismas familias.
- Parejas intercambiables. Van siempre en dupla pero intercambian las familias.
- Parejas ajustadas al perfil de la familia. Esto sucede en los equipos con más de dos perfiles profesionales.
- En todos los casos se intercalan acciones en las que interviene un solo miembro del equipo.

“Los casos los vemos en equipo. El espacio para hablar de las familias lo usamos también para coordinar toda la semana, almorzamos juntos. Tenemos un local separado dentro de la institución. El coordinador no tiene un rol diferenciado. Es el vínculo con la institución”. (ETAF Las Piedras)

Existe una fuerte defensa del trabajo en dupla como recurso metodológico, y eso quedó planteado en las entrevistas realizadas, en el encuentro general con los ETAF, y en la nota que enviaron a la Unidad de Gestión. Se manejan dos argumentaciones para defender esta propuesta.

Una plantea la dupla como garantía para evitar la sobre implicación en la relación con familias de muchos integrantes, complejas y muy demandantes.

La otra plantea temas de seguridad, vinculados con el contexto de intervención y la necesidad de generar un espacio de contención para poder hablar en un contexto caótico, en ambientes hacinados o en la calle. Se plantea que mientras uno lleva el diálogo, el otro trabaja con los niños o contiene al entorno.

“Se trabaja en duplas, desde pensar la estrategia hasta cuando estamos en la familia, el trabajo se ensambla bien porque estamos dos en las situaciones. Todas vemos todos los casos y los dividimos. Después que el comité nos deriva un caso, vemos la ficha. No hay coordinador, no vemos la necesidad. El registro y las tareas de gestión las dividimos entre todas. No hay diferencias en el equipo. Después de cada intervención se registra lo que paso. A veces tenemos tantos registros que elegimos una. Igual que las otras cosas que llevan tiempo. A las reuniones por una situación en particular vamos las personas que estamos trabajando en el tema. Por ejemplo para los trámites, cada una se responsabiliza de los de la familia con la que está trabajando. Si es una prestación, va una persona del equipo y hace todos los trámites”. (ETAF Salto)

“Trabajamos en dupla. Hay familias que las trabajamos de a tres. Si están trancados lo volcamos al equipo en general. Tratamos de aprovechar la objetividad del que no está tan cerca. También buscamos que cada integrante se sienta cómodo con las familias en las que trabaja”. (ETAF Las Piedras)

“Trabajamos en duplas y hacemos reuniones de equipo semanales. Se hace una puesta en común y se abordan complejidades”. (ETAF Montevideo Oeste)

“No se conforman duplas según perfiles. No se diferencia demasiado los perfiles”. (ETAF Montevideo Oeste)

“La dupla es una figura autónoma en terreno porque no se puede esperar una semana. A veces hay que consultarse por celular para temas urgentes, pasta base, violencia doméstica, internación con hijos. Se va aprendiendo en la marcha. Una decisión consultada puede ser una decisión automática en la segunda oportunidad”. (ETAF Montevideo Oeste)

Muchos de estos argumentos están vinculados a la incertidumbre que genera en algunos equipos el trabajar con familias de estas características sin herramientas metodológicas consistentes. Sin embargo, el equipo que tiene estas herramientas, sostiene la necesidad de las duplas por temas estrictamente metodológicos, argumentando desde el enfoque sistémico la intervención en equipo con roles claramente definidos.

Si bien los equipos en principio tienen por lo menos dos perfiles disciplinarios, la intervención apunta hacia la multidisciplinario. Aunque destacan la variedad de profesiones, en tres de los cuatro equipos se diluye, por lo menos en los relatos donde reconstruyen la intervención, los perfiles específicos de cada técnico. Sólo en el equipo en donde hay especialistas en enfoque sistémico se hace énfasis en la especificidad de los perfiles profesionales, por lo que quedan dudas, que no se pueden aclarar desde esta consultoría, sobre el modelo de intervención que aplican los otros equipos.

De todas formas, el equipo que especifica los perfiles disciplinares, está a medio camino entre lo inter y lo multi disciplinario. Los técnicos rotan de acuerdo a los perfiles de las familias y de los diferentes momentos de la intervención.

Uno de los temas que solo surge, al menos en esta muestra, en el equipo más experto, es el del pluralismo metodológico y la convivencia de diferentes abordajes integrados.

“He trabajado con familias con adiciones y población privada de libertad. Trabajo desde lo dialéctico y eso ha planteado un desafío con los compañeros que trabajan desde lo sistémico”. (ETAF Las Piedras)

Los equipos con menos experiencia siguen destacando la consolidación de equipo y el proceso de aprendizaje y la incorporación de nuevas metodologías. Esta es una necesidad muy presente en casi todos los discursos.

“Los equipos son importantes. Venimos con una trayectoria y ahora nos van a plantear una metodología. La experiencia de cada uno era comunitaria, en trabajo con familia, global, todo el equipo. Con las familias vas construyendo algo nuevo, no ha sido como forzado”. (ETAF Salto)

Lo que observamos en los casos de equipos más jóvenes y con menos formación es la poca diferenciación en los roles.

“No se diferencian los roles. No es que haga otra cosa (habla desde la psicología). Si surge algo que implique intervención psicológico lo conversamos entre las dos (hablan desde la disciplina de trabajo social y psicólogos)”. (ETAF Salto)

De todas formas, hay roles que faltan y los equipos lo perciben claramente. Para los más jóvenes, la negociación técnico – política es un desafío que no siempre pueden encarar.

“Ya venía trabajando con esto y desde lo social. Lo que le pasa es que el manejo de recursos es mas de asistente social, no tanto de psicóloga y después la coordinación con instituciones cuesta, hay que tener empatía, saber negociar.” (ETAF Treinta y Tres)

“La formación psicológica e Uruguay es muy intra sujeto. Hay que tener herramientas que te permitan hacer una lectura del campo social”. (ETAF Las Piedras)

“En principio nos dividimos por la experiencia laboral y por el interés de trabajar determinadas temáticas”. (ETAF Las Piedras)

“En pareja, casi siempre de asistente social y psicóloga. Por varios motivos para organizarnos, por tiempo y porque no todos tenemos la misma formación y nos complementamos. Hay una coordinadora del equipo que establece el vínculo con la institución” (ETAF Treinta y Tres)

Los equipos entrevistados oscilan entre 4 o 5 integrantes. En general no ven con buenos ojos un equipo con mayores dimensiones. Piensan que necesitarían algunos apoyos puntuales de técnicos con otros perfiles pero no los visualizan dentro del equipo.

“Quizá para casos eventuales, alguien del área de la salud, abogado también. No sé si siempre pero para casos puntuales. Los abogados para que nos orienten los pasos a seguir, las acciones. Capaz que también en psicología no tiene que ser una sola persona”. (ETAF Salto)

Uno de los temas que problematizan los equipos está vinculado con la gestión del tiempo y los recursos materiales con los que cuentan. Los problemas identificados se concentran en los siguientes ítems

- Carga de gestión vinculada con los trámites para prestaciones y tareas de articulación *vis a vis* el acompañamiento familiar, con un horizonte de 40 familias.

“Todos hacen horas de más. Llamada de emergencia de un sábado de noche por amenaza de aborto... corriendo al Pereira Rossell. Las horas de registro no son pagas”.

(ETAF Montevideo Oeste)

“Atendemos llamados de las familias. Siempre es más del horario de tu trabajo”. (ETAF Montevideo Oeste)

“No creemos que podamos con 40 familias. Nos parece una locura. No es viable. Deja de ser un trabajo de calidad y pasa a ser un trabajo de cantidad. Se pierde la cercanía. Lo hemos alertado. Tenemos fundamentos. Tenemos temor de que se desdibuje el tema de la dupla y pase a ser un referente único. Si no hubiéramos trabajado en duplas probablemente habríamos caído en la lógica interna de varias de las familias y no podríamos tomar distancia”. (ETAF Montevideo Oeste)

“Hemos tenido que resolver cambios sobre la marcha. Cuanto tiempo participamos en los NODOS, cuanto con la Familia. Nos dejamos llevar por lo que acordamos con la supervisión”. (ETAF Montevideo Oeste)

“Nosotros estamos de acuerdo con la línea de trabajo. Lo que nos cuestionamos es la cantidad de familias. No la profundidad que es muy buena y hace a la calidad de la intervención. La cercanía es lo novedoso, discutimos los pasos, esto es muy provechoso. Si tenemos más familias, ¿no caeremos en lo mismo de antes? “Para el manejo del equipo el número de integrantes es ideal, para coordinar, para la confianza, confidencialidad, la comunicación. La carga horaria también es importante, aumentar la carga horaria implicaría sentarse a pensar y proponer estrategias. Dedicar más tiempo”. (ETAF Salto)

- Falta de locales para trabajar con las familias que están en situación de calle, no tienen espacio en su domicilio, o no existe un espacio para hablar en privado en casos de violencia doméstica, maltrato, conflicto con la ley. Aparte de esto, en algunos casos, no tienen un local para reuniones de equipo o para guardar materiales, entre otros, la información de las familias. En algunos casos se reúnen en el domicilio particular de algún integrante.

“Para trabajar con bocas de pasta base hay que estar ciego para determinadas cosas. Qué haces con la información, sobre todo cuando la familia está convencida que la salida está por ahí. Tenemos un caso que solucionamos por el lado de la salida, la mujer abandonó al compañero. Usamos para los contactos el local del SOCAT, a escondidas”. (ETAF Montevideo Oeste)

“En casos así ante todo se necesita un local para tener un abordaje por separado a los miembros más vulnerables. No tenemos local. No siempre hay disponibilidad en la zona. Funcionamos en los domicilios particulares. Estamos trabajando en situación de calle (el equipo)”. (ETAF Montevideo Oeste)

- Falta de vehículos o rubros para movilidad en zonas muy extensas. En algunas zonas hay desplazamientos que demoran más de una hora en ómnibus.

“Tenemos vehículos, sino no podríamos hacer el trabajo por la dispersión y los tiempos que implica, Tiempo para meterle cabeza y cuerpo a esto, sin olvidar la formación. No dan las horas. El otro punto son las 40 familias. A veces trabajamos sábados y domingos. Todos tenemos dos o tres trabajos”. (ETAF Las Piedras)

Esta misma situación se plantea en el ETAF de Montevideo Oeste pero en este caso no tienen vehículo.

Por último, el multi empleo en términos generales, y las situaciones planteadas en forma específica en los técnicos de los ETAF, plantea cuellos de botella que es necesario resolver. Encontramos un caso en que el coordinador del ETAF es también coordinador de un equipo de Jóvenes en Red. En ese mismo ETAF, la nutricionista es también operadora de Uruguay Crece Contigo. Los otros 3 técnicos a su vez trabajan en otros proyectos, en algunos casos en convenio con INAU.

Este es un elemento clave para contextualizar la discusión sobre la asignación de recursos a los equipos y la cantidad de familias con las que se va a trabajar. No le rinde de la misma forma el tiempo a un técnico que se concentra en una sola actividad que al que va de un trabajo a otro con cargas horarias muy fraccionadas.

Muchos de los técnicos entrevistados afirman que si tuvieran la necesidad de optar por un puesto de trabajo, lo harían por CERCANÍAS. Comparan los objetivos del programa y la dinámica de trabajo con otras situaciones, y plantean que esta propuesta es diferente e interesante. Uno de los elementos que ven como obstáculo para volcarse con mayores dedicaciones al programa, es la incertidumbre que sienten sobre la continuidad del mismo en el tiempo. Quienes están en CAIF o en un Club de Niños no tienen dudas de que tienen un trabajo estable mientras cumplan con sus obligaciones.

De todas formas, hay dudas sobre la seguridad que implica optar por una dedicación importante en CERCANÍAS. *“Hay que ver la seguridad que te da el contrato”. (ETAF Montevideo Oeste)*

Desde CERCANÍAS no se ha logrado transmitir certezas sobre el horizonte temporal de implementación del programa. Si hubiera garantías de continuidad por un plazo razonable se despejarían algunos obstáculos que pueden perforar la política de recursos humanos. Hay que tener en cuenta que los otros programas asimilables están pagando salarios más altos con menores exigencias. Sin embargo, los técnicos entrevistados han optado por trabajar en este programa.

Entendemos que las definiciones sobre si se trabaja en duplas, y si se trabaja con 40 familias, puntos centrales de la propuesta de los ETAF, depende de la definición de un modelo de atención, de gestión y de financiamiento integrados. Hoy esto está disociado y no hay una base sólida para discutir los aspectos puntuales.

3.2.5 Apuntes sobre el modelo de Intervención

Es claro que en todos los casos está sobredimensionado el tiempo dedicado a “estar con la familia”. Hay que tener cuidado al problematizar esto porque venimos de un modelo en el que se trataba de no estar demasiado con este tipo de familia. A nuestro entender, por lo menos a tres de los equipos con los que trabajamos le cuesta encontrar un punto de equilibrio entre el acompañamiento familiar de cercanía y las actividades de articulación, registro y análisis fuera de la situación de campo.

Esto les lleva entre otras cosas a generar vínculos con las familias y demandas que luego no pueden controlar. Si bien cada técnico tiene un máximo de 30 horas, y algunos tienen 20, al relatar situaciones reales de intervención, encontramos que en la práctica superan ampliamente ese horario, ya que atienden por teléfono y a veces en forma presencial a las familias “a demanda”, a veces de noche, o sábados y domingos.

“Trabajar con las familias cuerpo a cuerpo te genera stress que tendrás que controlar, pero hay situaciones de emergencia que son parte del trabajo”. (ETAF Montevideo Oeste)

El argumento es que hay una emergencia, o hay que acompañarlos al hospital, o se generó una situación de violencia. Esto requiere una discusión amplia y la explicitación de los límites del modelo de intervención, porque aunque no lo hagan todos los equipos, no es posible pensar este tipo de dinámica en un contexto de multi empleo y con las dedicaciones horarias existentes.

Un elemento que tiene que ser clave en el modelo de intervención es el diagnóstico acompañando del plan específico para cada familia. Ninguno de los ETAF consultados reconoce un proceso lineal entre diagnóstico y plan. Plantean que a medida que diagnostican van planteando líneas de acción en un proceso de sucesivas aproximaciones.

Una de las reacciones que observamos ante la problematización de los procesos de diagnóstico y planificación con las familias, es el planteo de la idea de “familias en situación de caos”, “desborde”, y “desorden”. Se plantea que en las familias en las que se da esta situación, “cada día es empezar de cero”. En este sentido los equipos no logran pensar, por lo menos a nivel de planificación, en procesos lineales.

La tipología de problemas encontrados en las familias es coincidente y se concentra en una serie de riesgos que en las familias seleccionadas ya han devenido en situaciones de daño.

Presentamos una muestra de los problemas más frecuentes reportados por los ETAF entrevistados:

“La conceptualización de qué tipo de familias son las que tenemos, como interviene transversalmente este programa y la definición de una reforma de política social, es

sumamente importante. Estamos trabajando con un sector de pobreza, hay un sector social que ha quedado desligado en que encontramos situaciones que si bien pasan por como resuelven su vida material, también pasa por lo funcional. ¿De qué manera resuelven sus relaciones familiares? Hay que ver de qué manera pueden ser reproductores de una sociedad, en la cual están incluidos y de la cual son responsable". (ETAF Salto)

"Hay heterogeneidad pero ciertas cuestiones son problemáticas en común, roce permanente con la ley, adicciones, violencia, retardo, salud mental, problemas de hábitat y vivienda". (ETAF Las Piedras)

"Familias ampliadas, hijos de varios padres, familia agregada". (ETAF Las Piedras)

"Familias demasiado abiertas, entran y salen, no hay cuidados parentales, límites difusos, caos, multi-problemáticas". (ETAF Las Piedras)

"Hay cambios de lugar físico, pelean y se van, son inconstantes, nos lleva a renegociar constantemente. Hay alguna familia, hay niños que están en semáforos, algunas no tienen vivienda pero por lo que dicen no es un fenómeno muy grande a nivel local". (ETAF Treinta y Tres)

"Familias tienen diferentes estrategias de supervivencia que terminan generando conflictos. Por ejemplo un padre que se va cambiando de lugar. Tampoco tienen un lugar propio. Uno lo ve en el diagnóstico con las escuelas: iba a la escuela tanto, luego se cambió a tal, y así". (ETAF Treinta y Tres)

"Hay problemas en común, los problemas habitacionales están generalizados. También va en cómo se seleccionan. Hay un sesgo de selección". (ETAF Salto)

"Los problemas de salud están entre las situaciones más difíciles, sobre todo cuando hay una discapacidad o son muchos integrantes". (ETAF Salto)

"Las dificultades vinculares siempre son un problema, son diferentes pero todas las tienen". (ETAF Salto)

"Necesidades básicas, internas, temas relacionales". (ETAF Treinta y Tres)

"Desgaste generalizado de los vínculos internos y externos. Problemas heterogéneos, Salud, educación, vivienda, enfermedades psiquiátricas". (ETAF Montevideo Oeste)

Por lo que pudimos discutir, muchos de estos casos están vinculados a las configuraciones de riesgo que identificó CERCANÍAS⁶ al analizar los datos de las primeras derivaciones mediante un análisis de clusters. Estos grupos están centrados en "situaciones de conflicto con la ley" que incluyen el tema calle, trabajo infantil,

⁶ (CERCANÍAS, 2012g.)

abuso, y en “situaciones vinculadas a enfermedades, retardo o retraso, problemas psiquiátricos, o discapacidad. En estos casos la materialidad es crítica.

Los ETAF que entrevistamos identifican casos vinculados a estos perfiles, y es en estos casos en los que no logran plantear una estrategia lineal, ya que los avances que se logran vuelven a cero cuando por ejemplo se descompensa un miembro adolescente o adulto de la familia, o vuelve a casa un padre o hermano que sale de la cárcel.

Estos casos plantean una fuerte incertidumbre a los equipos, en parte porque no hay demasiados antecedentes de trabajo con este tipo de familias y problemas, y en parte porque no tienen herramientas concretas de intervención adecuadas al desafío planteado.

El único equipo que no plantea restricciones metodológicas ante estas familias es el que tiene técnicos que manejan metodología sistémica. En este caso, lo que plantean, sobre todo en las situaciones de conflicto con la ley, es la necesidad de que CERCANÍAS defina claramente hasta donde va a llegar la intervención y con qué apoyos se va a contar, si por ejemplo se resuelve trabajar dentro de una boca de pasta base o con una familia que está asociada a redes de prostitución infantil.

En todos los ETAF se reportan casos de este tipo y se han tomado diferentes estrategias de intervención. Vamos a presentar ejemplos de alguna de ellas.

“En Salto no es la mayoría pero hay indicadores de alerta. Eso cambia muchísimo, desde la privación de libertad los proyectos de la familia se cortan. En el momento que sale en libertad cambia para la persona y para la familia que la recibe”. (ETAF Salto)

“Casi todas las familias en conflicto con la ley organizan la dinámica en base a la persona que esta presa. Igual que las que tiene discapacitados. El rol de la mujer, el rol de las hijas mayores, la dinámica de la familia gira en torno a esto”. (ETAF Salto)

“Un cuello de botella. Lugares de venta de pasta base. Tenemos opiniones distintas dentro del equipo. En una familia que ha hecho de su estilo de vida la vulneración de derechos, nos cuestionamos si no es ingenuo trabajar la cédula u la asistencia escolar y otros aspectos menores cuando hay una vulneración de derechos profunda y sistemática. Nos cuestionamos el asistencialismo”. (ETAF Las Piedras)

“En estos casos primeros discutimos entre nosotros. Tomamos distancia, lo planteamos al equipo, nos dimos tiempo para pensar. Pedimos una entrevista con los derivantes. No había una misma mirada. Estamos viendo como seguimos. Entramos a la familia y constatamos que era una boca de pasta base. Sería distinto si la familia pidiera ayuda. Si dejo la pasta base, ¿Qué me da? ¿Cómo concebimos el problema? No es este el dispositivo adecuado para esto. Preguntamos a la supervisión y al Comité: ¿Ustedes tienen alguna posición tomada sobre esto? Nos contestaron que no. Resolvimos darnos un tiempo para hacer algunos acuerdos, y eventualmente hacer un cierre con la familia”. (ETAF Las Piedras)

El hecho de encarar un proceso de cambio con una familia que está en el mundo del delito debe de ser una de las tareas más complejas a encarar. Es claro que con algunas de las familias derivadas, o se hace esto o, ¿qué se hace?

“Ser aliados en el cambio. Hacer que el otro me vea junto a él buscando. La gente no desconoce su situación de vulnerabilidad. De acuerdo a algunas particularidades hay resistencia. En las bocas hay resistencia. ¿Se puede cuestionar desde el ETAF la venta de droga? ¿Cómo se hace?”. (ETAF Las Piedras)

“Hay gente que ha estado varias veces presa y los hijos están presos, no son problemas de adicción, son problemas de tráfico. Es la misma diferencia entre abuso sexual y redes de prostitución”. (ETAF Las Piedras)

A nivel de diagnósticos, no hay un uso concreto de la información que viene en el formulario de la DINEM. En la mayoría de los casos se entiende que la identificación de riesgos define la focalización pero no aporta elementos sobre la situación concreta que tendrá que ser abordada en la familia. En este sentido, tres de los grupos prefieren trabajar con las derivaciones que vienen de los NODOS o del SIPIAV, porque entienden que en esos casos se explica claramente el motivo de la derivación.

Analizando los argumentos que plantean los ETAF, encontramos dos elementos que pueden explicar esta actitud. En primer lugar, las derivaciones que vienen de los NODOS, aparte de tener la medición de riesgos realizada por la DINEM, tiene una identificación clara de situaciones de daño vinculadas a la intervención previa realizada con la familia. En general, las derivaciones de los NODOS avanzan en la identificación de daños que sirven de base al ETAF para pensar una vía de entrada a la familia. En los otros casos, se va con una idea de riesgos, pero se enfrentan a una “caja negra” que hay que abrir.

En segundo lugar, las derivaciones de los NODOS incluyen un acompañamiento de los referentes institucionales que conocen a la familia en la primera visita del ETAF. Esto se ha planteado así en tres de los grupos. No ha sucedido de esta forma en Treinta y Tres, en donde el ETAF abordó a las familias directamente.

Salvo en el ETAF de Las Piedras, que es el que tiene un equipo más experiente, en los restantes existe un fuerte temor al abordaje en “frío” a una familia que no ha sido presentada por otra institución. Hay resistencias a presentarse ante un referente familiar desconocido, y plantear un encuadre de entrevista.

Entendemos que esto es en el fondo un problema metodológico, que eventualmente se puede presentar como un problema ideológico. Esto se problematizó con algunos grupos que entendían que era una actitud invasiva golpear una puerta y plantear la propuesta de trabajo de proximidad, y finalmente acordaron que uno de los problemas era que no sabían cómo hacerlo, que requerían capacitación en ese punto.

Los equipos plantean que tanto los diagnósticos como los planes son consensuados con las familias, pero no logran aclarar el tipo de diagnóstico que están haciendo y las características de los planes. Las respuestas en general son ambiguas. Tienen fuertes resistencias a la herramienta planteada desde la Unidad de Gestión, con múltiples argumentos. En ningún caso la niegan totalmente, pero la mayoría de los técnicos solo se sienten cómodos llenando los campos abiertos que no son cuantitativos.

Se percibe que no hay una comprensión cabal de los objetivos, la lógica, y los usos posibles que va a tener la información. No lo han asumido como una herramienta y no le asignan legitimidad. En la medida en que es a nuestro criterio un buen formulario, y es razonable que un equipo de proximidad maneje esa información, entendemos que es imprescindible generar un proceso de legitimación y apropiación de la herramienta, que no se genera espontáneamente.

Alguno de los cuestionamientos que se hacen a la herramienta denota la incompreensión de su lógica y alcance. Por ejemplo se plantea que implica una mirada sesgada que prioriza las prestaciones sobre lo relacional, lo que no se verifica en una lectura atenta del formulario.

Todos los equipos reconocen que toman decisiones permanentemente sobre la ruta a seguir con cada familia. En principio se perciben dos modalidades. Equipos que toman decisiones sin abrir un marco de consulta fuera del ETAF, y equipos que tienden a consultar a supervisores u otros actores externos ante decisiones que en algunos casos podrían tomar sin mayores riesgos. La heterogeneidad de los equipo y los desniveles en la formación están vinculados con estos diferentes modelos de gestión de la intervención.

En términos generales todos los equipos entrevistados se han enfrentados a procesos en los que no ven alternativas claras para plantear o tienen dudas sobre los pasos a seguir. En estos casos plantean que en principio tratan de resolverlo internamente, y luego abren el juego hacia los supervisores en primera instancia y eventualmente hacia otros actores institucionales.

El rol de los supervisores es altamente valorado, y se registra una fuerte demanda, con diferencias de acuerdo al perfil de los equipos. Desde los ETAF se percibe que los supervisores están con dificultades para cubrir todas las demandas planteadas en los tiempos que tienen disponibles, y reclaman mayores tiempos para discutir a fondo todos los casos. Como el rol del supervisor no está totalmente definido, al menos para los ETAF, cada equipo plantea expectativas que en algunos casos son desproporcionadas si tenemos en cuenta las dimensiones actuales del programa.

En los equipos del interior del país se destaca el inicio de trabajos con familias del medio rural. Estos casos llegan a partir de las listas de la DINEM, y significan un esfuerzo importante para los equipos, ya que tienen que trasladarse a otras localidades en donde en muchos casos no hay una red de protección social que acompañe en la respuesta desde la articulación. En estos casos, se entiende que es

necesario comenzar las articulaciones con las Mesas de Desarrollo Rural que lidera la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP). La especificidad del medio rural requiere a nuestro criterio de protocolos específicos, y de equipos que puedan actuar en este medio con flexibilidad metodológica y de tiempos. No es fácil pensar en equipos rurales en un contexto de multi empleo, ya que por las distancias y los tiempos de respuestas del medio, requieren de capacidades para desplazarse y disponibilidad horaria sin mayores restricciones.

La priorización de acciones y las situaciones que emergen de los primeros contactos son cruciales para los equipos. Puestos a priorizar, la mayoría plantea que lo primero es el trabajo al interior de la familia.

“A la hora de priorizar acciones, depende de la complejidad de la familia. Por lo general priorizamos la familia, la intervención.” (ETAF Salto)

“Lo que suceda en el primer contacto, siempre depende de la familia. Hay una que está en un grado de negación, y no quiere ser intervenida. Estamos buscando alternativas de llegada. En torno a las expectativas depende de cada familia. Hay familias que en la primera intervención ya dicen que quieren que vayamos y nos esperan. Están muy contentos. La generación de las expectativas hay que tenerla muy en cuenta.” (ETAF Salto)

Un tema que problematiza a los equipos más débiles es el abordaje de una familia sin instancias de intermediación por parte de otros operadores que ya hayan trabajado con ella. Esto es lo que reportan con más frecuencia en Treinta y Tres.

“Primero nos presentamos, no queda claro de entrada a que vamos. En ocasiones no saben que los derivaron. Es como complejo. Es complicado a veces no hay nada previo. Tomamos algo puntual para presentarnos, ver las necesidades. Según el caso, trabajamos en base a prestaciones, por ejemplo el tema de vivienda y a partir de ahí comenzamos la intervención.” (ETAF Treinta y Tres)

En los otros tres ETAF relevados se concurre la primera vez con un referente de la institución derivante.

“En general la familia nos está esperando. La primera entrevista es con la institución derivante”. (ETAF Montevideo Oeste)

“En receptividad hay diferentes experiencias. Nos abrieron las puertas en unas y en otras el si termina siendo no tengo interés. Mi forma de vida es esta y no vengas a decirme que tengo que cambiar porque no puedo pensar en eso”. (ETAF Montevideo Oeste)

“Hay familias que entienden que podés colaborar en esto de fortalecer vínculos y otras que demandan prestaciones. Muchas cosas pasan por ahí, hay situaciones de mucha precariedad”. (ETAF Montevideo Oeste)

“La comprensión de las familias de nuestros planteos depende de las necesidades. Algunos esperan por la tarjeta o por una prestación y ven solo eso. Otros nos ven desde otras necesidades de prestaciones, precisan ayuda en otro sentido, un apoyo porque hay cosas que les son difíciles de llevar adelante. A partir de esto se va trabajando. No se puede entrar en forma tajante, hay que entender que son protagonistas y llegamos hasta donde nos permiten llegar”. (ETAF Salto)

Desde dos saberes y experiencias diferentes, dos ETAF plantean la necesidad de encontrar el punto de accesibilidad para encarar el trabajo de cercanía.

“Nosotros tenemos algún elemento escrito y hablamos, con ellos, vemos por áreas: Los controles, la escuela, los problemas psiquiátricos.” (ETAF Treinta y Tres)

“Hay que encontrar el punto de accesibilidad. Es como una madeja en donde no se encuentra el punto de accesibilidad, y la organización jerárquica que tiene que tener un sistema para marcar límites, un deber y responsabilidades es caótico. Son familias enredadas”. (ETAF Las Piedras)

“Todo tiene que ser ya o no puedo. La hiper- demanda acelera o paraliza. Te dicen si, si, si...”. (ETAF Las Piedras)

“El castigo o la violencia aparecen cuando desde la desorganización y la falta de jerarquía toman decisiones”. (ETAF Las Piedras)

El equipo de Las Piedras es el que plantea más fuertemente la situación caótica intrafamiliar, y aparte, es el que plantea abordajes más estructurados. Es interesante una reflexión que hacen sobre las lecturas que atribuyen a estos modelos de familias características culturales alternativas o contraculturales. Desde el equipo se plantea que decir eso es dar por perdido el proceso.

“Hay grandes carencias que han generado formas de vida precarias pero no estamos viendo brechas culturales”. (ETAF Las Piedras)

Como ya mencionamos, muchos equipos no están acostumbrados a trabajar con un enfoque de riesgo, y reclaman tener evidencia sobre el “daño” para ordenar su intervención.

“Llegan familias en un listado y se tiene que trabajar. Hay una diferencia entre esto y tener referentes que tengan la historia de la familia. En el listado te aparece el nombre la dirección, no siempre, y los teléfonos que en general no funcionan. No sabés porqué esa familia está ahí. Es necesario investigar. Hasta ahora lo que saben es que hay familias que no conoce nadie”. (ETAF Montevideo Oeste)

“Las familias que vienen del territorio vienen con un proceso realizado en territorio. Con las otras no sabemos. ¿Cómo llegamos? como una tropa de elite que va a llegar a esas familias con soluciones, ¿cómo dirimís esto?”. (ETAF Montevideo Oeste)

“A veces lo que nos llega en la ficha tiene que ver con la dinámica y situación familiar. A veces hay algo más relevante en ese momento para la familia, y lo que se diseñó a partir de la ficha, cuando llegamos, lo tenemos que reformular. Nos ha pasado en las situaciones que nos llegan que la información de la ficha no coincida con la situación familiar, por lo que tenemos que ver si se enfoca en la situación inicial o se pone énfasis en algún elemento que en ese momento preocupe a la familia que estamos en proceso de intervención”. (ETAF Salto)

Algunos ETAF plantean dudas sobre si los datos del diagnóstico son necesarios para establecer el vínculo con la familia. Se asocia al formulario con el espacio de establecimiento de vínculos. Aparte piensan en el tema de los tiempos de aplicación. No se tiene claro que el formulario no se llena en una entrevista.

“El diagnóstico y el plan no son momentos tan diferenciados, no es conocerlos y luego vemos que hacemos. Mientras vas haciendo el diagnóstico ya tenés que intervenir. Por ejemplo en casos sanitarios donde es crucial que se intervenga. Hay otras cosas como es la violencia de género que lo vas tomando con mucha más delicadeza porque la familia no asume que ese es un problema de inmediato. Generalmente consultamos con las familias, en que piensan que tendrían que tener un apoyo. En donde tiene dificultades. Hay que desnaturalizar las prácticas que ellos ya tienen tan internalizadas. La vulneración de derechos, ese es nuestro límite. Trabajamos previamente sobre el problema que vemos”. (ETAF Salto)

“Se establecen acuerdos con la familia. No se trata de imponer rutas de acción”. (ETAF Montevideo Oeste)

“Diagnósticos y planes con las familias, la devolución depende de la familia- El plan de trabajo es algo móvil. Estamos resolviendo todo lo atrasado que tenían las familias Plan de trabajo, abril y mayo del año que viene. Las acciones se resuelven con las familias”. (ETAF Montevideo Oeste)

“En algunos casos hemos llegado a elaborar planes concretos. A veces el tiempo del diagnóstico y de los planes se van superponiendo. Para enunciar determinadas acciones, las familias llevan un tiempo de pensarlo. Tenemos familias que están en la instancia que están empezando un proceso desde un contacto con las instituciones y comienza a vincularse, ese grupo familiar que estaba totalmente desvinculado. Ponerlo en palabras, poderlo ver, poderlo hablar es también asumirlo y poder tomar acciones”. (ETAF Salto)

“El diagnóstico como herramienta se va adecuando pero no se obtienen en un primer momento. Como herramienta es muy buena. Es perfectible, el registro, con los tiempos que tenemos es complicado, es un cuello de botella. Cuando pasamos a los planes, hay

cosas complejas. Hay que trabajar la desnaturalización de ciertas prácticas, que son el núcleo duro y están tan naturalizadas, cómo trabajas en la deconstrucción de ciertas prácticas que vienen de generación en generación. Ahí es el momento de llamar al supervisor, quién toma la decisión de no hacerlo o de hacerlo”. (ETAF Salto)

“A partir de la derivación nos contactamos con la referente, tenemos una reunión con esa familia. Siempre la llegada a la familia es a través de un referente de la institución que está trabajando con ella y nos dicen como es la familia. Les presentan la propuesta y les dicen que vamos a ir. A veces lleva un poco más de tiempo pero es más efectivo”. (ETAF Salto)

3.2.6 La articulación vista desde los ETAF

Los ETAF han quedado en el medio de un juego complejo entre instituciones, en algunos casos de funcionamiento inercial, que no aceptan fácilmente a un nuevo actor y sobre todo la generación de un nuevo contexto.

“La idea mágica vinculada al ETAF estaba presente, ahora es más terrenal. Hay un problema, déjenlo para cuando llegue el ETAF. Se ha facilitado mucho esta idealización. Fue muy productivo que las capacitaciones se hicieran acá, con todos, y ahí cayeron las idealizaciones. También nos empezaron a ver trabajar. La idea de complementariedad es importante al trabajar con otras instituciones.” (ETAF Salto)

“Hay muchas expectativas en los ETAF. Eso juega fuerte. Las instituciones que no han logrado resultados ahora nos preguntan permanentemente”. (ETAF Las Piedras)

El rol de las supervisoras y de los Comités ha sido clave para abrir el juego a los ETAF, y sobre todo, los Comités han habilitado instancias de articulación de nuevo tipo.

“Coordinamos con el Comité y con la supervisora. Las decisiones las tomamos entre todos. Se respeta a los referentes en un marco de discusión bien abierta. Se da mucho el ida y vuelta. Se han presentado situaciones de decisiones muy complejas. Uno está incidiendo sobre la vida de otros. Somos tan conscientes que nos permitimos los espacios para discutirlo. Lo discutimos y nos auto cuestionamos mucho”. (ETAF Las Piedras)

No en todos los contextos pasa lo mismo. En la situación de Treinta y Tres las expectativas son menores y la respuesta de baja intensidad.

“Nos ha pasado que la gente espera alguna cosa, del MIDES, ahora los ETAF pero no es una cosa que haya mucha expectativas. No les facilitan las prestaciones las otras instituciones.” (ETAF Treinta y Tres)

“Nunca nos paso que nos derivaran una familia que no correspondiera. Aparte en el norte de Salto no hay Nodo por lo que si no llegaran de la manera que llegan no podríamos estar en contacto con las familias que lo necesitan, entonces este trabajo de los cruces de información es sumamente importante. Es un reclamo que nosotros siempre hacemos. Todas las familias derivadas han tenido algún tipo de intervención”. (ETAF Salto)

Esto que se afirma claramente para Salto, se pone en duda por parte del ETAF para Treinta y Tres. Existe la percepción de que las instituciones derivaron por obligación y no cuidaron los procedimientos.

“Tenemos casos que corresponden, hay casos dudosos y otros que en realidad los podría haber agarrado otra institución. No los derivan a la institución que les corresponde. (Esto lo remarcan más de una vez). Hay casos que le corresponderían a otra institución, no a un ETAF.” (ETAF Treinta y Tres)

Un tema presente en todos los ETAF es la relación con INAU. Este es un actor clave en el sistema y tiene una carga histórica compleja y de difícil gestión.

“La política del INAU es que los niños estén siempre con sus padres pero a veces es nocivo para los niños. A veces es mejor separarlos y trabajar con los padres. La intervención no puede ser a costa de un niño o de una persona con discapacidad, hay que ver si la familia realmente puede asumir un rol protector. En los casos de la familia más vulnerables es muy complejo. Eso también nos mueve a nosotros a tomar posturas más fuertes, donde hay que tomar distancia. Abrimos la discusión entre el equipo, con el INAU y con la supervisión. Si bien a veces no hay acuerdo hay escucha. Tuvimos un caso en que la separación fue a pedido de los niños. Está el tema de cómo se legitima el equipo también. Tenés que medir que ante cualquier acción que se tome va a tener una respuesta y ante cualquier escándalo de padre o de madre no puedes reaccionar. Es muy difícil, por eso nos cuestionamos también porque sabemos que van a provocar reacciones más en situación de familias con violencia domestica. Pensando siempre en lo que puede pasar y tener diferentes planes de acción, plan A, plan B, Niños que en ese momento no están con las familias y niños que aun están con las familias.” (ETAF Salto)

Los conflictos que se plantean con INAU cuando un ETAF interviene en una situación compleja de vulneración de derechos están relacionados con la mirada que tienen algunos actores institucionales sobre el tema familia. En este caso, el cambio de mirada es una materia pendiente.

“Hay instituciones que piensan que los interlocutores son familias que ya no existen”. (ETAF Las Piedras)

“La decisión la toma el otro. El diagnostico y el plan implican acuerdos permanentes. Cuando hay situaciones de vulneración se trabaja con individuos en forma separada. Por ejemplo apoyando a una adolescente para que pueda salir de un ámbito de vulneración. La sobreestimación del vínculo de parentesco. Mirá, si no querés no vamos

a trabajar contigo, pero vamos a defender los derechos de tus hijos, porque el lazo de parentesco no justifica que vulneres sus derechos. INAU no siempre entiende esto. Hay que apoyar a la madre. Si la madre no quiere salir de su situación, debemos dejar a los hijos en situación de vulneración. Como INAU no tiene buenos hogares, se argumenta que es mejor la familia, Es lo mismo que la salud mental, desinstitucionalizamos y están en situación de calle". (ETAF Las Piedras)

"El problema son los planteos que se manejan en el territorio por las instituciones. Falta mucho contralor a nivel institucional. Hay descreimiento. Vos le decís tal hogar, y te dicen, no porque pasa esto....". (ETAF Las Piedras)

Otro elemento que pesa en la relación es la percepción que tienen los ETAF de que el INAU ha descartado trabajar con algunas familias que han sido intervenidas con malos resultados, y no acepta abrir nuevos procesos de trabajo en conjunto en este caso con el ETAF.

"El INAU ya no quiere saber nada con algunas familias y adolescentes. A veces queda en nosotros poderlos ayudarlos realmente. Hay que buscar otras formas y abrirles oportunidades". (ETAF Treinta y Tres)

"Con INAU no hay manera de coordinar, hay resistencia a compartir información, problema de registros, mucha informalidad. Coordinar una cosa es un drama." (ETAF Treinta y Tres)

"Los apoyos más flojos están el INAU, la información que llega no es completa y luego tampoco es muy fluido el trabajo." (ETAF Treinta y Tres)

Saliendo de INAU y entrando en el sistema educativo, se da un proceso diferente al que refieren los Comités a nivel de dirección. La relación horizontal es buena y se constituye en un apoyo para los equipos.

"Las cosas están funcionando muy bien. Una de las maestras comunitarias es clave en nuestro trabajo, el policía comunitario también. Porque ellos hacen este trabajo hace bastante tiempo en el territorio. Las nurses encargadas de las guardias también colaboran. Hay una articulación horizontal entre los técnicos sin tener que pasar por toda la estructura. Vía telefónica, coordinamos una reunión". (ETAF Salto)

"Con maestros muy bien y con secundaria y UTU también. Los contactos se realizan directamente con los técnicos de las diferentes instituciones." (ETAF Treinta y Tres)

Las coordinaciones más importantes son con los técnicos en el mismo territorio por vínculo personal que se tiene. (ETAF Treinta y Tres)

Más allá de los problemas de articulación y de la oferta comprometida de prestaciones, los equipos manifiestan una actitud optimista sobre el futuro del proceso.

“Las prestaciones, en algunos casos, demoran mayor tiempo del esperado. A veces presionamos, negociamos con la familia los tiempos, igual se está aceitando a nivel local. Esto es nuevo para todos, hay buena voluntad del MIDES del Ministerio de Vivienda, hay que valorarlo. No nos ponemos del lugar de la crítica porque ellos también están aprendiendo, y tratan de mejorar. Hay mucha gente comprometida para esta estrategia”. (ETAF Salto)

“Hoy sale lo de vivienda y a mí me sorprende, hay que ver que van a hacer, pero están pasando cosas”. (ETAF Las Piedras)

“ETAF puede ser una oportunidad para mover cosas a nivel político. Por ejemplo las bocas de pasta base, la vivienda. Por ejemplo en el cerro, fuimos con el MVOTMA a un asentamiento por unas familias ETAF y resolvieron realojar a todas las familias, es un efecto de rebote. (ETAF Montevideo Oeste)

3.3 Una aproximación a los costos

No hemos accedido hasta el momento a información contable sobre montos ejecutados. Para poder presentar un estimado de costos, vamos a realizar una proyección sobre montos programados en función de una serie de supuestos que detallamos.

Se toman los montos programados para el año 2012 y se estima un monto mensual de referencia para salarios centrales. Se toman solo los montos de MIDES e INAU incluyendo los correspondientes a la ENIA. No se toman los montos de prestaciones y de otros organismos que aportan horas de técnicos. Se toman los montos globales asignados por ETAF y se adjudican a la cantidad de equipos en funcionamiento en diciembre de 2012.

Los montos en dólares americanos se toman a la cotización de \$ 19,5. Se toma el valor de la unidad reajutable correspondiente a diciembre de 2012. Se asume que los montos globales se pueden distribuir mensualmente ente los 27 ETAF contratados. Se aclara que si bien la estimación se hace sobre datos del año 2012, no refleja la ejecución real de ese período.

Teniendo en cuenta estos supuestos, la estimación da un monto de 237 dólares por mes por familia con una base de 40 familias por equipo, y si tomamos el promedio actual de 20 familias por equipo, el monto sube a USD 475 por mes y por familia.

Figura 6 Estimación de costos

Unidad de gestión		Mes	Año		
Salarios	INAU	179327	2151924		
Salarios	MIDES	402933	4835201		
Total		582260	6987125		
Costo por ETAF base	27	21565			
ETAF		Mes	Año	Nº ETAF	Total
Unidades reajustables		269,2	3230	27	87221
cotiz UR diciembre 2012	607,6	163555	1962662		52991869
cotiz USD diciembre 2012	19,5	8387	100649		2717532
Costos acumulados mes		\$	USD		
UDG + ETAF		185120	9493		
costo x mes x familia base 40 en USD		237			
costo x mes x familia base 20 en USD		475			

4 Conclusiones

Para finalizar presentamos un resumen de las principales conclusiones que se han discutido ampliamente durante el desarrollo de los diferentes capítulos.

La Estrategia de Abordaje Familiar que se pone en operación a partir de la implementación del Programa CERCANÍAS se está ejecutando de acuerdo a los postulados básicos que la orientan, con las dificultades esperables de acuerdo a:

- El nivel de complejidad de la propuesta,
- los objetivos de reforma del Estado que implica su ejecución, a nivel de articulación entre sectoriales con funcionamientos inerciales,
- y las características de las familias sobre las que se focaliza, que presentan fuertes deterioros en las condiciones básicas de reproducción y sobrevivencia, multiplicidad de factores de riesgo, daños instalados en gran parte de los integrantes, y estrategias de sobrevivencia que generan círculos perversos.

Los aspectos centrales de la Estrategia, vinculados a:

- la generación de un proceso de gestión del cambio, promoviendo el cambio de mirada del Estado sobre las Familias,
- el aseguramiento de una base material mínima que permita sostener un proceso de revinculación social y económica, mediante el redireccionamiento de prestaciones básicas,
- y el acompañamiento de cercanía para sostener procesos psico-socio-educativos que trabajen los aspectos vinculares,

se están desarrollando en forma paralela con desfasajes claros entre los componentes, a partir de la priorización de la instalación de equipos de proximidad, la generación de una estructura central de gestión, y la generación de mecanismos de derivación y un sistema de toma de decisiones en el territorio que generó una nueva figura institucional, el Comité Local.

Se está avanzando más lentamente en la articulación del paquete de prestaciones, y más lentamente aún en el proceso de Gestión del Cambio dentro del Estado. De todas formas la emergencia de los Comités Locales está generando resultados concretos en los dos ítems señalados anteriormente.

El objetivo de generar una Estrategia dentro del Estado, que modifique miradas y acciones sin generar un by pass, es un desafío complejo que se está logrando llevar adelante. En este sentido, el proceso gradual pero sostenido que se está implementando está generando “ruidos” en las estructuras existentes, pero en la medida en que se procesa en forma flexible y cuidadosa, está abriendo espacios que tienen mucho potencial de consolidación.

La estructura y estilo operativo de la Unidad de Gestión, la ubica a nuestro criterio como una fuerza de tareas apta para conducir este proceso con la delicadeza y la firmeza necesaria en esta coyuntura.

Se estima que si se mantienen la actual tendencia de desarrollo, en el corto plazo la capacidad operativa de la Unidad de Gestión va a ser desbordada por la complejidad de la operación. A esto se suma la reestructura de la Unidad Ejecutora en la que se encuentra instalado el Programa, y la generación en el corto plazo de una nueva cadena de mando y responsabilidades.

Con el desarrollo institucional del MIDES; la consolidación de los Comités como actores que redefinen la estrategia en el territorio, y gestionan las interfaces macro-micro y técnico-política; la consolidación y crecimiento de los ETAF; el incremento de los espacios de articulación y la puesta en producción de las prestaciones que se están acordando y priorizando, se hace ineludible la necesidad de planificar con cierto nivel de sofisticación, ya que es necesario generar hojas de ruta que aporten previsibilidad en un marco de plasticidad y flexibilidad para posibilitar el diálogo intersectorial.

En este sentido se entiende imprescindible generar en el corto plazo una primera versión de un modelo de atención relacionado funcionalmente con un modelo de gestión y un modelo de financiamiento.

Para dar respuestas a las demandas existentes desde el territorio y desde la Sectorialidad, vinculadas a las prestaciones, la ecuación entre recursos disponibles y cantidad de familias atendidas, los cupos, las restricciones varias, es necesario tener un mapeo de los tres modelos que aunque sea provisorio, aporte transparencia a las decisiones que se deben tomar.

CERCANÍAS, a nuestro criterio, no se puede ejecutar fuera de un esquema de articulación. Esto implica que no se puede ejecutar fuera del Estado, y más precisamente fuera de la Sectorialidad.

El programa no es autosuficiente y este es un mérito que hay que mantener, aunque la tentación de generar un by pass sea fuerte.

La tensión dialéctica entre oferta y demanda en este momento está operando a favor del cambio. Se avanza lento pero hay indicadores que ilustran el avance. Este es un proceso gradual que requiere que cada poco tiempo se den saltos cualitativos. La tensión es sana y positiva mientras se maneja dentro de límites razonables. Si se

superan esos límites, se pueden generar vetos cruzados y se pueden perder apoyos que hoy existen y son importantes para el proceso.

En este sentido, entendemos que algunas situaciones que hoy son aceptables y funcionales no se van a poder mantener sostenidamente sin generar problemas en el corto y mediano tiempo. Entre algunos elementos ya discutidos en el estudio destacamos:

- La planificación. Es necesario definir rápidamente los tres modelos referidos
- La estructura funcional y operativa de la Unidad de Gestión. Es necesario pasar de una fuerza de tareas de implantación a una unidad operativa con definiciones claras de roles y con una estructura de responsabilidades y toma de decisiones estructurada.
- La consolidación de los Comités Locales. Es necesario tomar los aprendizajes claros que ya existen e inducir la generación de Comités en todo el territorio, sugiriendo modelos y monitoreando su implantación.
- La generación de una política de recursos humanos que atienda específicamente a los ETAF, consolidando el actual proceso de capacitación y programando un proceso de cooptación de recursos humanos en el interior del Estado.
- La consolidación del paquete de prestaciones, trabajando específicamente a nivel de mandos medios de las sectoriales y empoderando a los Comités Locales para que dinamicen desde el territorio.
- Por último, potenciar el proceso de cambio de mirada desde el Estado para dar cuenta de algunos insumos que son necesarios para orientar el trabajo de campo. Hay dos elementos que emergen como prioritarios. La necesidad de llegar a acuerdos conceptuales y operativos con INAU a nivel de mandos medios y técnicos para arbitrar en la relación ETAF – Familias – INAU que en la actualidad está siendo bastante compleja. Por otra parte, es necesario elaborar una estrategia de abordaje a las situaciones de conflictos con la ley. Esto casos que históricamente se descartaban, están siendo abordados por los ETAF, a cuenta y riesgo de capacidades personales, olfato, o vocación. Es necesario orientar a los equipos aclarando el tipo de respaldo que van a recibir, los límites éticos que implica el trabajo en estos contextos, y la intencionalidad del Estado al plantear estas derivaciones.

5 Fuentes documentales

- CERCANÍAS, 2012a. Respuesta de la Unidad de Gestión a carta de los equipos ETAF. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012b. TDR ETAF MIDES interior 2ª fase. Montevideo: CERCANÍAS (PDF)
- CERCANÍAS, 2012c. TDR ETAF INAU interior. Montevideo: CERCANÍAS (PDF)
- CERCANÍAS, 2012d. Resumen ejecutivo de la Estrategia de Abordaje Familiar. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012e. Borrador con la matriz de prestaciones por organismo y por metas de CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (Excel)
- CERCANÍAS, 2012f. Informe semestral. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012g. Estado se situación de derivaciones a agosto de 2012. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012h. Presentación de CERCANÍAS setiembre 2012. Montevideo: Unidad de Gestión. (PPT)
- CERCANÍAS, 2012i. Presentación de CERCANÍAS en MVOTMA octubre de 2012. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PPT)
- CERCANÍAS, 2012j. Presentación de CERCANÍAS en las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales octubre de 2012. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PPT)
- CERCANÍAS, 2012k. Documento de presentación de CERCANÍAS para INAU. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012L. Documento de presentación de CERCANÍAS para ANEP. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)
- CERCANÍAS, 2012m. Formulario de egreso anticipado. CERCANÍAS. Montevideo: Unidad de Gestión. (PDF)

- COMITÉ DE SALTO, 2012. Presentación institucional y planificación 2012. Salto: Comité de Salto. (PDF)
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES. SUBCOMISIÓN DE FAMILIA - COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL PLAN DE EQUIDAD, 2012. Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad. Montevideo: CNPS (PDF)
- ETAF, 2012a. Carta de los equipos ETAF a la Unidad de Gestión. Montevideo: Equipos ETAF (PDF)
- ETAF, 2012b. Reflexiones sobre el formulario de entrevista entregado por la presente consultoría realizado por el ETAF de Las Piedras. Las Piedras: ETAF (PDF)
- INAU, 2012. Resolución 2905/ 012 apoyando la implementación de la Estrategia de Abordaje Familiar. Montevideo: INAU (PDF)
- MIDES, DINEM, 2012a. Lista 1 correspondiente a la Costa de Canelones (borrador trabajado por el ETAF). Montevideo: CERCANÍAS. (Planilla EXCEL)
- MIDES, DINEM, 2012b. Lista 1 correspondiente a Canelones, La Paz y Las Piedras (revisión OTE Las Piedras). Montevideo: CERCANÍAS. (Planilla EXCEL)
- MIDES, DINEM, 2012c. Formulario IVSF. Montevideo: CERCANÍAS. (Planilla EXCEL)
- MIDES, DINEM, 2012d. Formulario visita AFAM. Montevideo: CERCANÍAS. (PDF)
- MIDES, DINEM, 2012f. Formulario de diagnóstico. Montevideo: CERCANÍAS. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012a. POA 2012. Capítulo 1. Introducción. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012b. POA 2012. Capítulo 2. Actividades. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012c. POA 2012. Capítulo 4. Términos de Referencia. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012d. POA 2012. Capítulo 4. Especificaciones Técnicas. Montevideo: MIDES. (PDF)

- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012e. POA 2012. Capítulo 5. Cursos. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012f. POA 2012. Productos y resultados. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012g. POA 2012. Presupuesto 2012. Montevideo: MIDES. (PDF)
- MIDES, Programa de apoyo a la ENIA, 2012h. Borrador de la matriz del POA 2013. Montevideo: MIDES. (PDF)