



Atención Ciudadana

Análisis histórico 2010 – 2024

Diciembre de 2024

Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos

Director: Antonio Manzi

División de Monitoreo y Evaluación

Directora: Virginia Sáenz

Adjunto: Javier Chiossi

Departamento de Estudios Territoriales

Encargada de Departamento: Marcela García

Equipo: Leonardo Cosse, Gonzalo Gutiérrez, Sebastián Venanzetti



Resumen Ejecutivo

El siguiente documento presenta un análisis histórico de la Atención Ciudadana brindada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través de sus dispositivos territoriales entre 2010 y 2024¹.

Desde su creación, el MIDES ha incorporado el enfoque territorial en el diseño, gestión e implementación de los planes y programas a su cargo, con el objetivo de captar y atender las situaciones más críticas de personas que, por distintos motivos, no acceden a la oferta y servicios de la matriz de protección social.

“Asegurar que todos los ciudadanos encuentren en los dispositivos de atención del MIDES una respuesta en tiempo y forma a sus demandas, y que la atención sea coherente, independientemente del dispositivo en el que se consulte”²

Los tipos de dispositivos con enclave territorial que desarrollan o han desarrollado la atención ciudadana son:

- **Oficinas Territoriales (OT)**
- **Servicios de Atención, Orientación y Consulta (SOCAT)**
- **Centro Nacional de Asistencia a Situaciones Críticas (CENASC)**
- **Línea Gratuita de Atención Ciudadana 0800-7263 (0800)**
- **Consultorios Jurídicos Gratuitos en convenio con el Centro de Estudiantes de Derecho - Facultad de Derecho, UDELAR (Consultorios Jurídicos)**
- **Equipos técnicos territoriales (ETT)**

A partir de distintas fuentes de datos, se elaboran indicadores que permiten monitorear la capacidad de los dispositivos para captar la demanda y necesidades de la población (despliegue territorial y consolidación como espacio de referencia) así como la capacidad para resolver dichas demandas (tipos de respuestas y estrategias de intervención)

Los datos muestran que los principales desafíos del período 2020-2024 estuvieron marcados por un fuerte aumento de la cantidad de personas que se acercaron al MIDES (muchas de ellas por primera vez), la reconfiguración de la atención durante el período de pandemia y la implementación de nuevas formas de organización del trabajo en territorio (incorporación de técnicos territoriales, declaración jurada para el acceso a la transferencias).

El tránsito hacia una población atendida más heterogénea (ya vislumbrada en el período anterior), se refleja en una mayor cantidad de varones y personas extranjeras. Esto, sin embargo, no parece impactar en las problemáticas atendidas, que en términos generales se mantienen estables desde 2010 (transferencias, alimentación, documentación, empleo y vivienda).

¹ Toma como fuente los registros administrativos de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT) en SMART, la Encuesta de caracterización de Oficinas Territoriales y los Semestrales SOCAT.

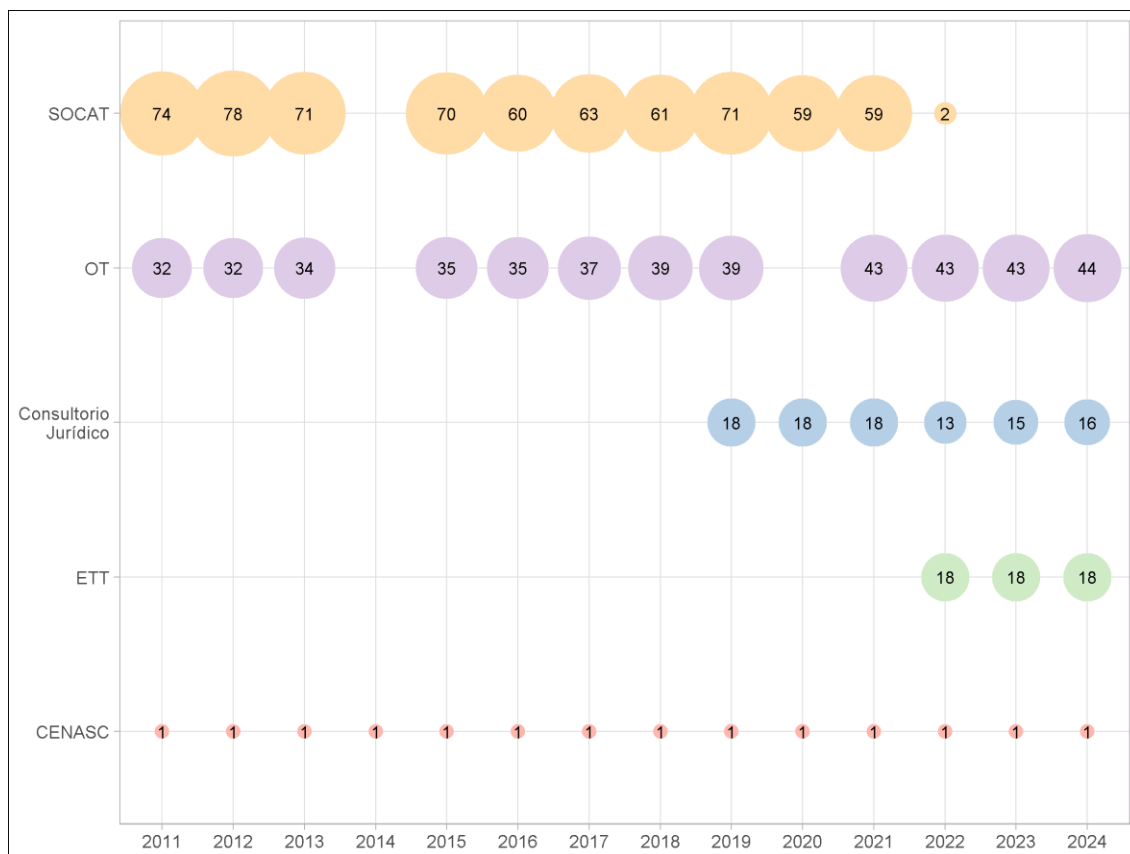
² “Manual de orientaciones técnicas para la atención ciudadana”, DNGT-MIDES, 2014.



Despliegue territorial del MIDES

En la última administración dejaron de funcionar los SOCAT, al tiempo que se incorporaron nuevos recursos bajo la figura de Equipos Técnicos Territoriales. Con ello se buscó reforzar la llegada al territorio y dotar de equipos con mayor flexibilidad en la atención.³

Gráfico 1 . Cantidad de dispositivos según tipo por año⁴



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART, Encuesta de caracterización de Oficinas Territoriales y Semestrales SOCAT.

Por otra parte, la cantidad total de Oficinas Territoriales ha variado desde 2011 a 2024, presentando un incremento de 37,5% en el período. Específicamente en la última administración se da un aumento del 13%, pasando de 39 a 44 a inicios de 2024 y cerrando el año con 45 Oficinas, como producto de la reconfiguración del CENASC.

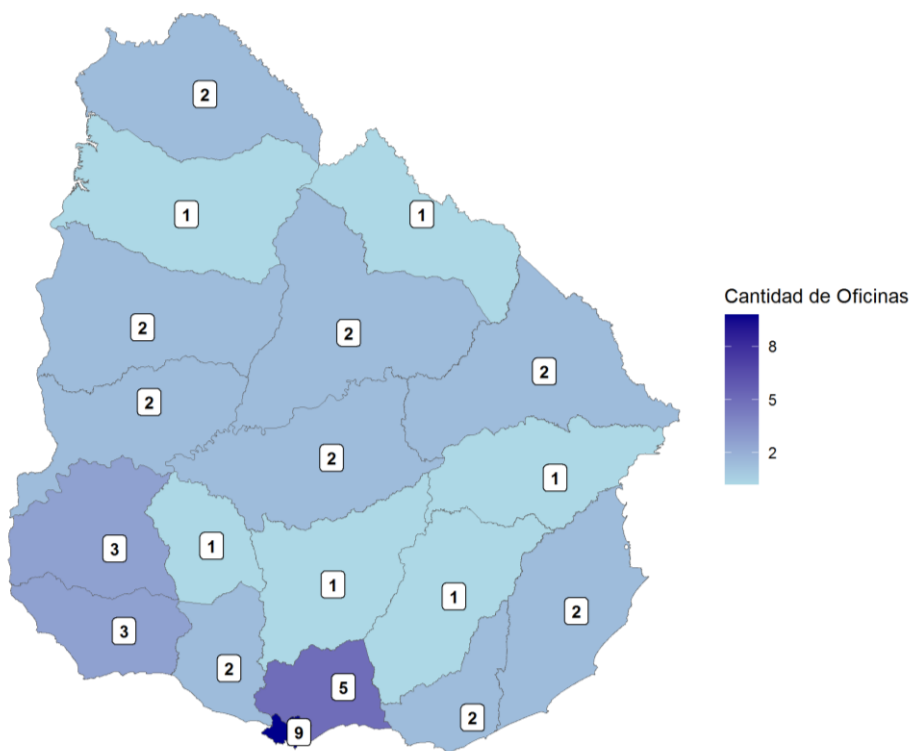
Este último dispositivo dejó de funcionar como tal a partir de Julio 2024 para convertirse en la OT Montevideo Centro.

³ Dado que los técnicos contratados en el marco de la figura de ETT cumplen funciones de apoyo bajo la órbita de las Oficinas Territoriales, a partir de Enero de 2025, se modificó su asignación en el sistema, quedando asociados a las OT de referencia en cada caso e inactivando los dispositivos de tipo "Equipo Técnico Territorial."

⁴ Hasta el 2020 el dato cantidad de OT se tomaba del censo de Caracterización de Oficinas Territoriales. A partir de 2021 se empieza a calcular como la cantidad de Oficinas que tienen al menos un registro para cada año de referencia.



Mapa 1. Cantidad de Oficinas territoriales por departamento (Diciembre 2024)



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Cada dispositivo cuenta con diferentes puntos de atención. Estos son ingresados en SMART como “lugares” y refieren a cualquier punto geográfico de recepción de la ciudadanía, ya sea que funcionen de manera puntual, esporádica o permanente.

Los lugares de atención se han incrementado en un 34% desde 2013. Sin embargo, en el último período se ha observado una caída de los mismos debido a dos factores: el cierre de los SOCAT y mejoras en el control de la calidad de los datos que resultan en la inactivación de aquellos que dejaron de funcionar.⁵ Esto se muestra en cómo evoluciona la diferencia entre la cantidad de lugares activos en SMART y la cantidad de lugares con al menos una atención registrada (ver Gráfico 2).

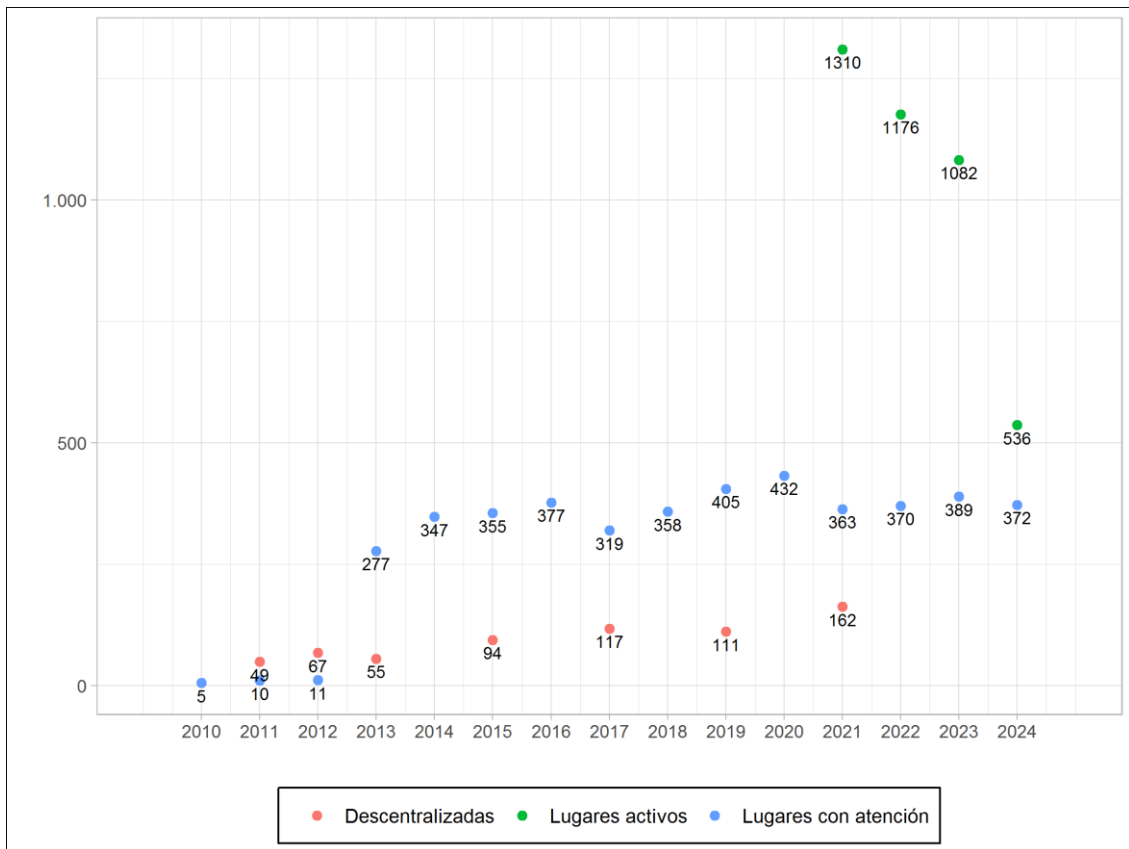
Por último, en el censo de caracterización de OT, se indaga sobre la cantidad de puntos denominados “Oficinas Descentralizadas”. Refieren a los lugares de atención que cumplen con prestar servicios al menos una vez al mes y cuentan con cierta infraestructura básica. En el período analizado, la cantidad de Oficinas Descentralizadas presenta un incremento de 231%, pasando de 49 en 2011 a 162 en 2021 (año pico)⁶.

⁵ Una de las prioridades de la planificación DINTAD-DNGT para el período 2020-2024 fue monitorear e incrementar la calidad de la información ingresada en el sistema. Ver tablero “Calidad de la Información de la Atención Ciudadana”.

⁶ Las Oficinas Descentralizadas se relevan en la caracterización de OT, la cual no fue realizada en todos los años. Por ello faltan los datos para varios años.



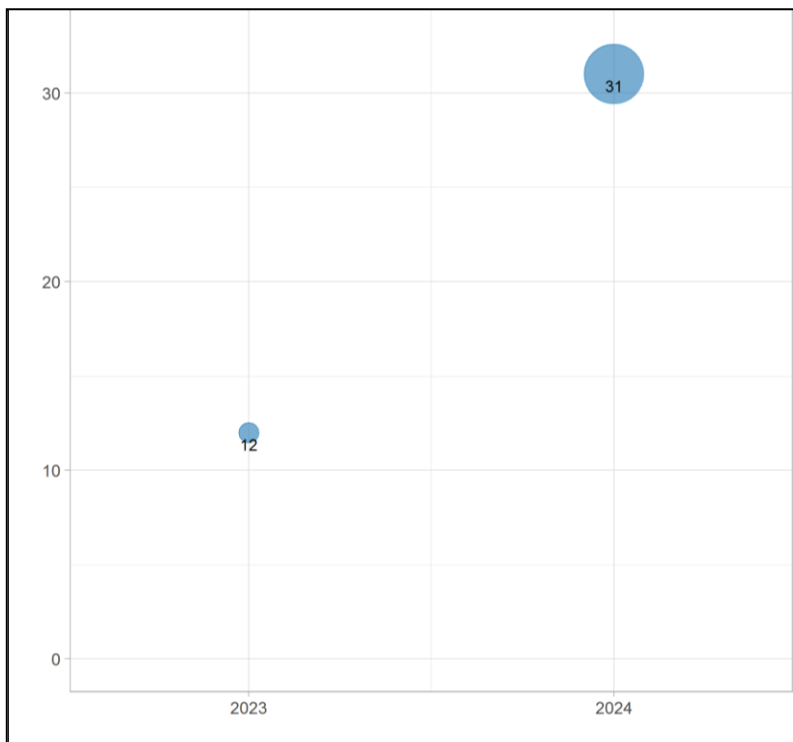
Gráfico 2. Cantidad de oficinas descentralizadas y lugares de atención por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART y Encuesta de caracterización de Oficinas Territoriales

Oficinas en el marco de la Ventanilla Única

Gráfico 3. Cantidad de oficinas territoriales incorporadas a la Ventanilla Única por año



Por último, se presenta información sobre el proceso de incorporación de las Oficinas Territoriales a la Ventanilla Única de acceso a las transferencias monetarias.

Este proceso comenzó en Julio 2023.

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base en ATC-SMART

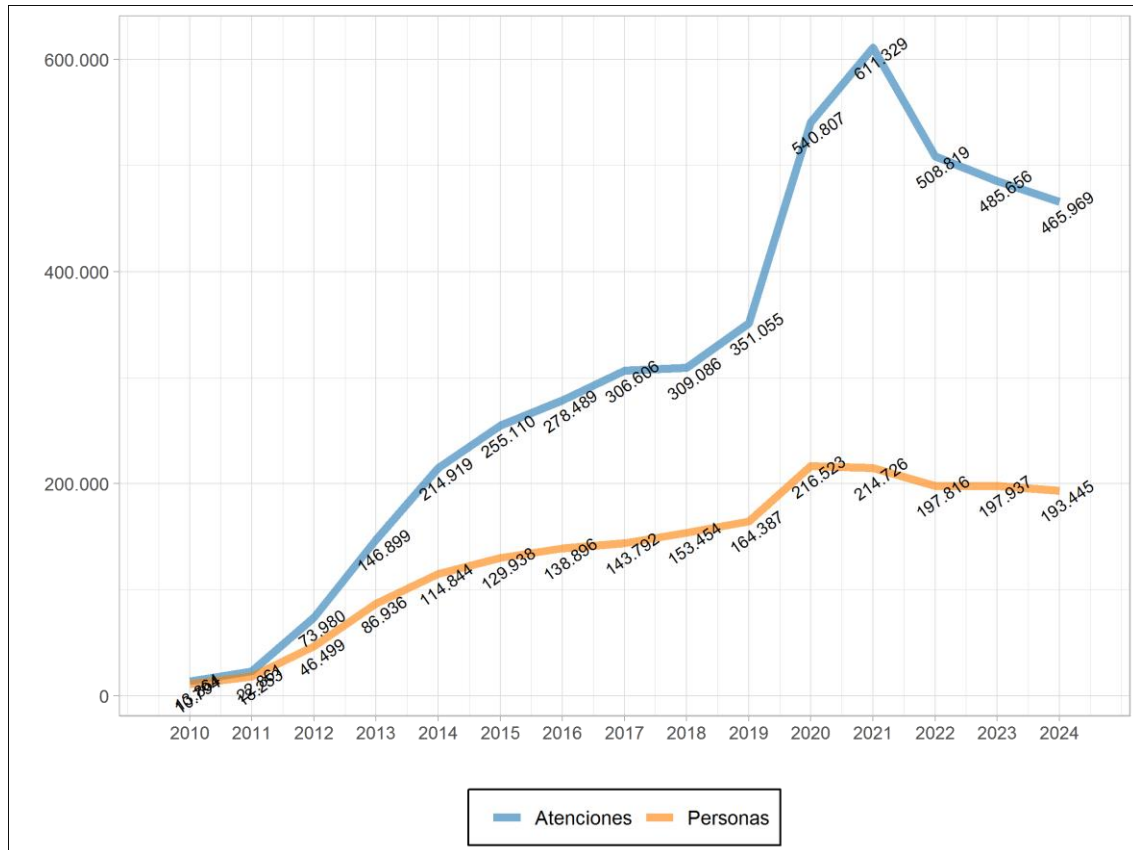


Indicadores de la Atención Ciudadana

Cantidad de Atenciones y Personas Atendidas

Desde la puesta en marcha del Sistema de Atención Ciudadana (ATC) en 2010 hasta el 31 de diciembre de 2024, se registra un total de 4.585.448 atenciones efectuadas, a un total de 859.592 personas. La media de atenciones por persona para el mismo período es de 5,3 con un máximo observado de 384.

Gráfico 4. Cantidad de personas y atenciones por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base en SMART

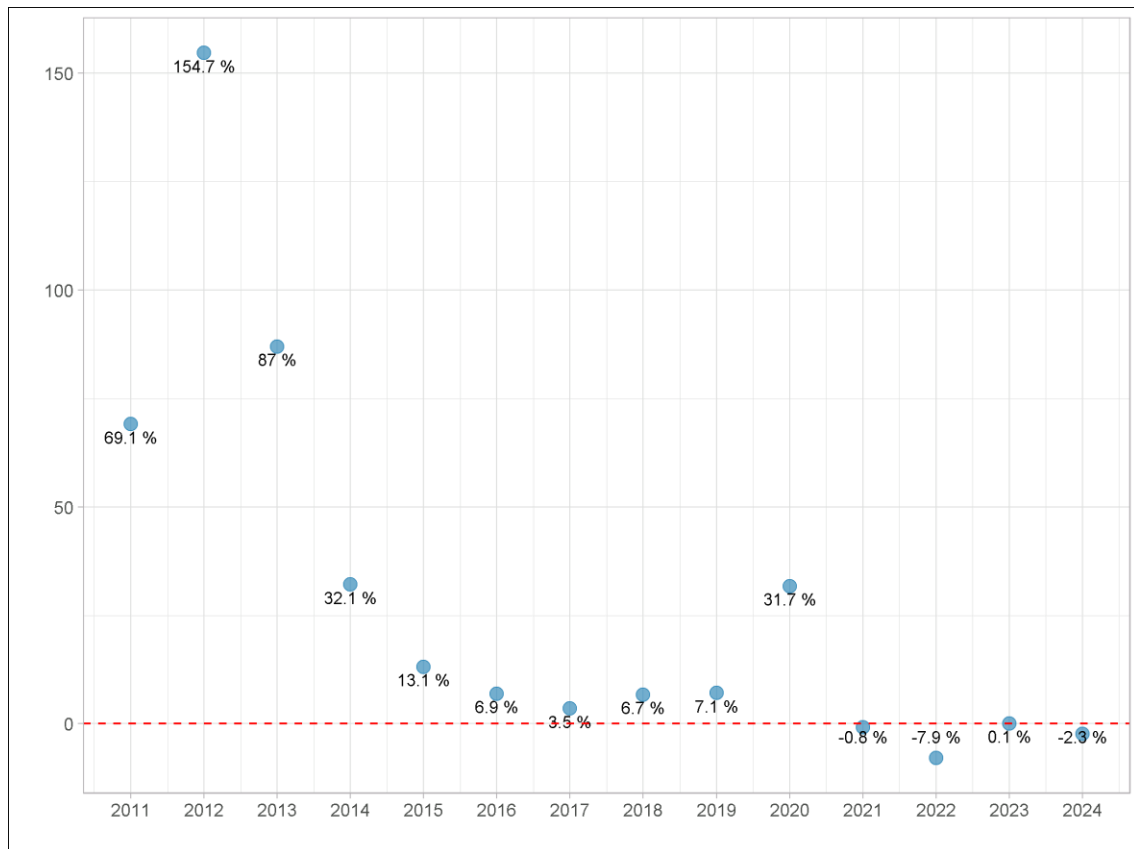
La cantidad de atenciones ingresadas por año en ATC se triplicó en 2024 en comparación con 2013⁷. Solamente en este último año se atendieron unas 193.445 personas (promedio de 752 por día) y se registraron 465.969 atenciones (promedio de 1813 por día).

En términos generales el nivel de atención muestra una tendencia al incremento aunque se dan algunos momentos de ruptura.

⁷ La implementación del Sistema de Registro se realizó en forma paulatina, finalizando en 2013. Por esa razón se toma como base dicho año para el análisis de evolución.



Gráfico 5. Incremento anual en cantidad de personas atendidas por año (%)



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

El año 2020 se constituye definitivamente en un momento bisagra en que se da un incremento de 31,7% de personas y 54,1% de atenciones respecto a 2019. Existe evidencia de que este salto responde a la situación de pandemia y específicamente a la problemática de acceso a la alimentación (Ver apartado “Problemáticas”)⁸. A partir de 2022 parece revertirse y los niveles de atención comienzan a retornar a períodos de mayor estabilidad.

Por su lado, el incremento observado en 2012 refleja el proceso de implantación del sistema de registro en todos los dispositivos de atención territorial (que culmina en 2013)⁹.

Población atendida en relación a la población del departamento.

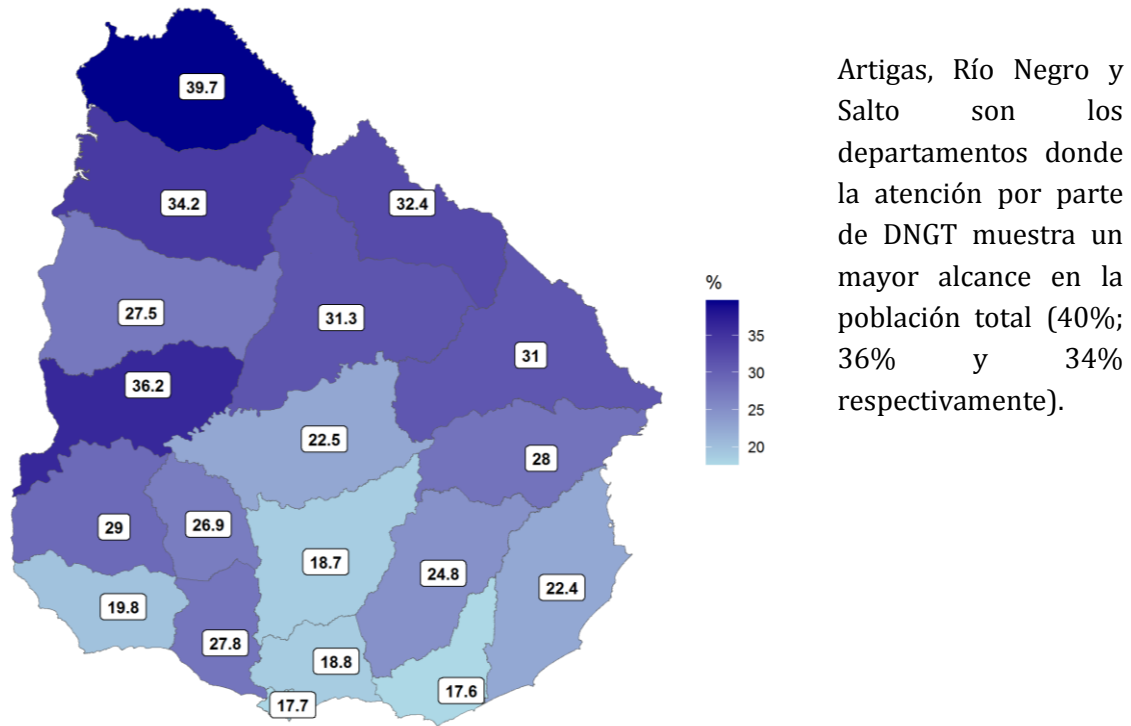
Para dimensionar el alcance de la atención ciudadana del MIDES se analiza la relación entre la población atendida al menos una vez y el total de la población departamental. El siguiente mapa ilustra dicha relación en porcentajes para cada departamento del país.

⁸ Ver “Resultados de la Atención Ciudadana. Impacto de la emergencia por CORONAVIRUS” (DINTAD)

⁹ Salvo en el caso de los consultorios jurídicos, que si bien registraban en ATC, no es hasta el 2019 en que sus atenciones pueden ser identificadas dentro del sistema de aquellas registradas por el resto de los dispositivos. Más allá de esto, sus registros son bajos en relación al resto de los dispositivos y por ende no alteran los números generales.



Mapa 2. Porcentaje de personas con al menos una atención en relación con la población total del departamento (2010-2024)



Artigas, Río Negro y Salto son los departamentos donde la atención por parte de DNGT muestra un mayor alcance en la población total (40%; 36% y 34% respectivamente).

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART e INE

Tipos de dispositivo

El tipo de dispositivo desde el cual se atiende la mayor cantidad de personas es “Oficina Territorial”, con un acumulado de 714.789 (83,2% del total de personas atendidas entre 2010 y 2024).

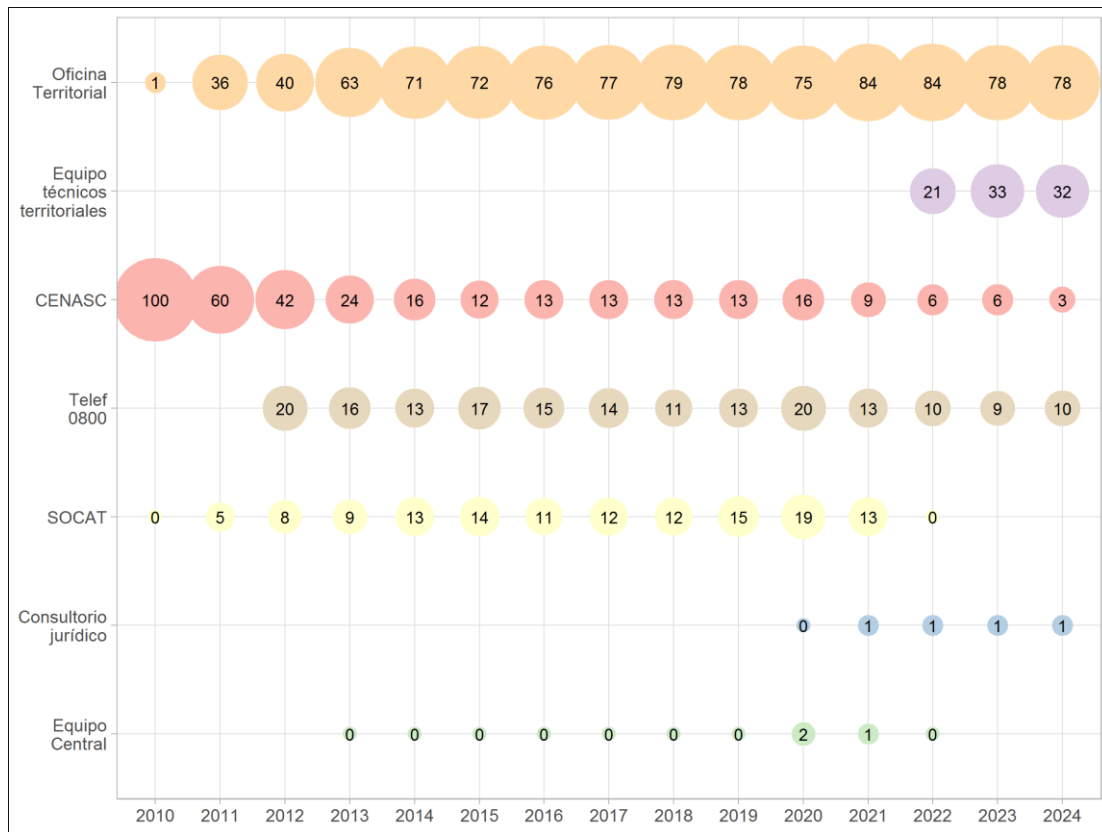
Sin embargo, en 2020 se detecta un aumento en el peso de la atención realizada por 0800, SOCAT, y en menor medida CENASC. Estos tipos de dispositivos contribuyeron al incremento particular en dicho año de los niveles generales de atención (ver Cantidad de atenciones y personas atendidas).

Por un lado, la vía telefónica adquirió un papel primordial en el marco de la pandemia y en un contexto de suspensión de la atención presencial. Por otro lado, y a raíz de la emergencia sanitaria, los SOCAT implementaron modalidades de atención remota a través de grupos de Whatsapp y otros medios de comunicación alternativos, desde los que continuaban recibiendo derivaciones de otras instituciones¹⁰. Los técnicos de nivel central también brindaron apoyo durante la pandemia.

¹⁰ Ver “Estudio de Caracterización SOCAT”



Gráfico 6. Porcentaje de personas atendidas según tipo de dispositivo por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

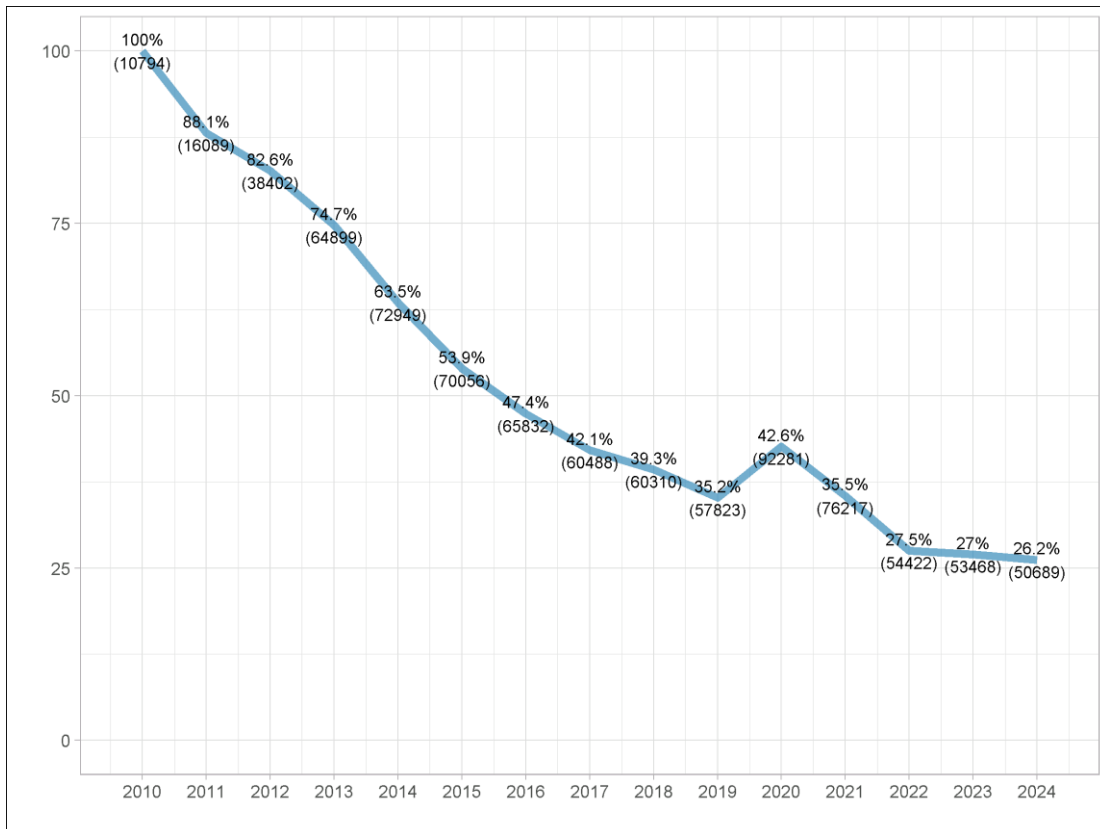
A partir de 2021 comienza y se incrementa el apoyo en la atención brindado por los técnicos contratados bajo la modalidad de Equipo Técnico Territorial. El trabajo de estos técnicos se desarrolla principalmente en las propias OT y otros lugares de atención descentralizada.

Captación de nuevas demandas

Desde una perspectiva histórica es importante conocer si las personas atendidas constituyen un grupo permanente o si los dispositivos logran sumar nuevas personas en el proceso de intervención territorial.



Gráfico 7. Porcentaje de personas atendidas por primera vez sobre el total de personas atendidas por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Hasta el 2019, existe una tendencia a la baja en la proporción de personas atendidas por primera vez, lo cual resulta lógico en la medida en que las personas comienzan una trayectoria de contactos con el MIDES.

En 2020, sin embargo, se modifica esta situación, con un repunte significativo. Esto estaría asociado a la pandemia y a las respuestas brindadas por el Ministerio, principalmente la transferencia por la emergencia (Cupón Canasta de Emergencia), que habrían generado un acercamiento a los dispositivos MIDES de personas con un perfil poblacional diferente al tradicional (ver apartado siguiente Características sociodemográficas de la población atendida).

Características sociodemográficas de la población atendida

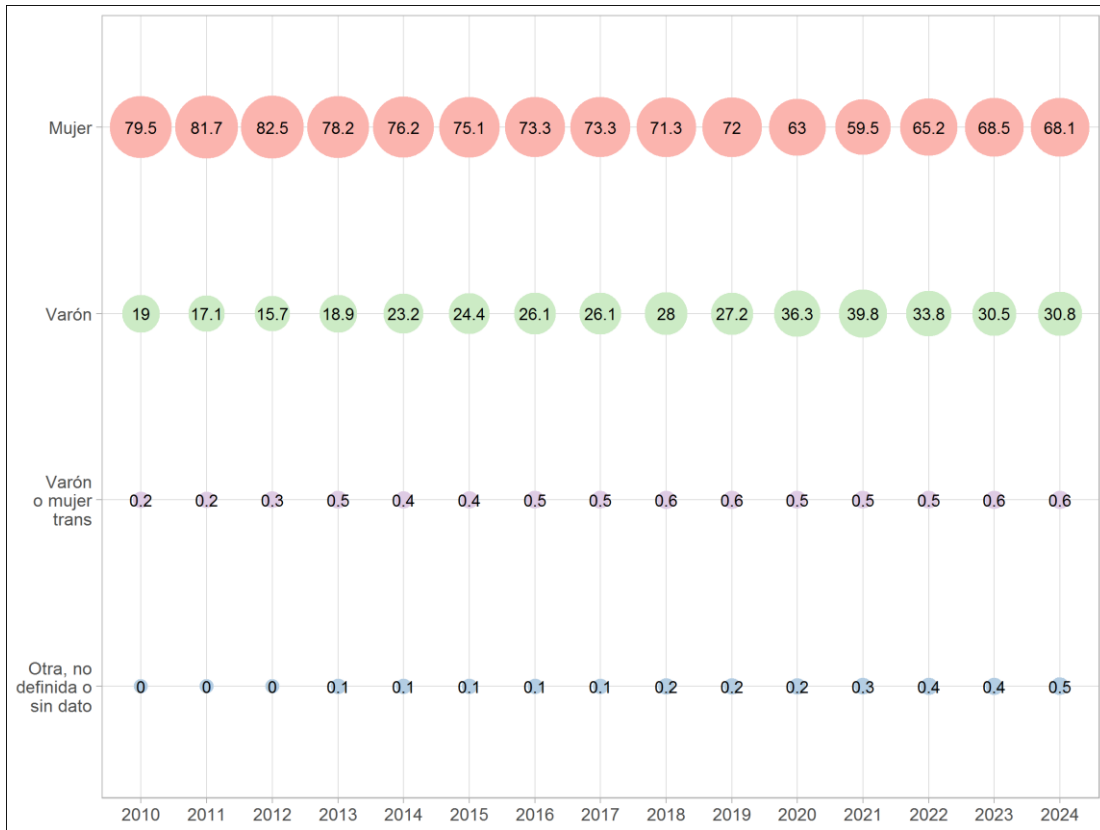
La amplia mayoría de las personas atendida por DNGT son mujeres, representando un 60,3% del total de personas registradas en ATC¹¹. Sin embargo, se observa en el último

¹¹ Algunos análisis cualitativos de la atención ciudadana destacan el rol de las mujeres como representantes del hogar ante los dispositivos. Tienden a ser quienes vehiculizan las gestiones y trámites que corresponden al resto de los integrantes del hogar. A su vez, son mayoría en el universo de titulares de dos de los grandes programas de transferencias: Asignaciones Familiares y Tarjeta Uruguay Social.



período un aumento significativo en la cantidad de varones, que llegan a representar en el año 2021 al 39.8% de la población atendida.

Gráfico 8. Porcentaje de personas atendidas según identidad de género por año¹²



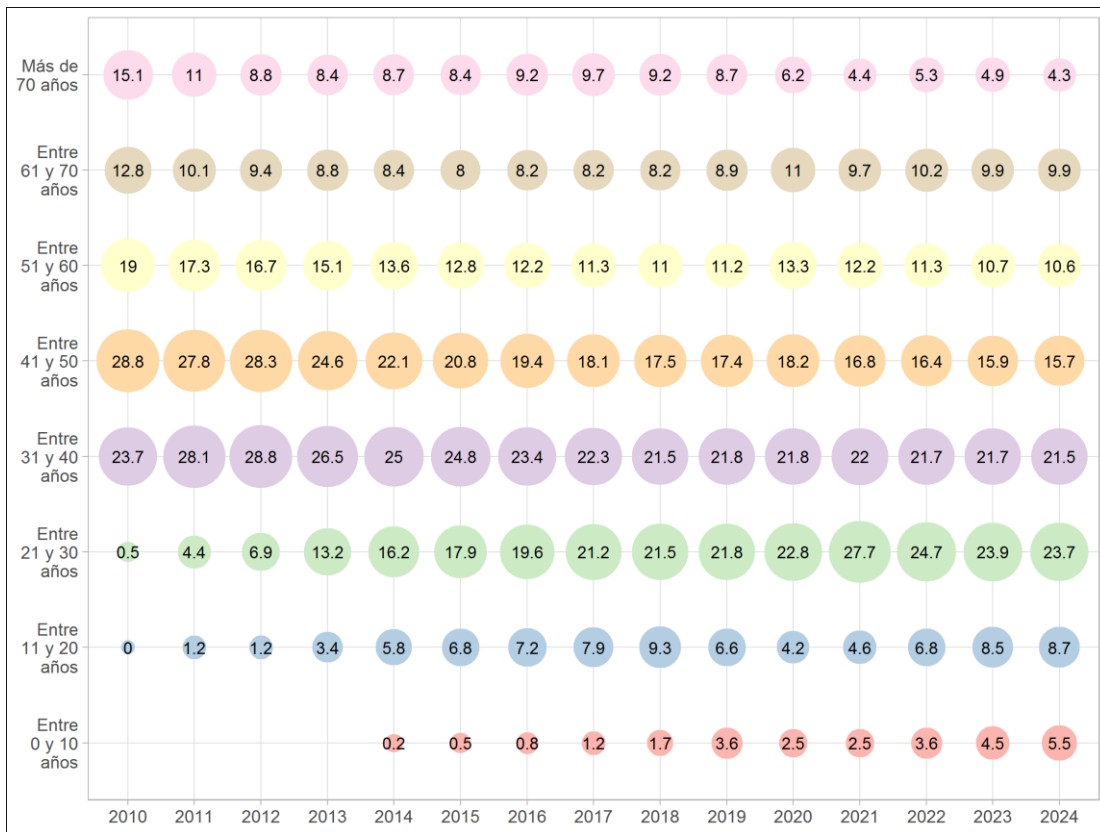
Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Con respecto a la edad, los dispositivos de DNGT atienden personas de todos los tramos etarios. En los últimos años se percibe un aumento en el peso de los sectores más jóvenes.

¹²La categoría “Hombre o mujer trans” se genera a partir de la suma de “Hombre trans” y “Mujer trans”.

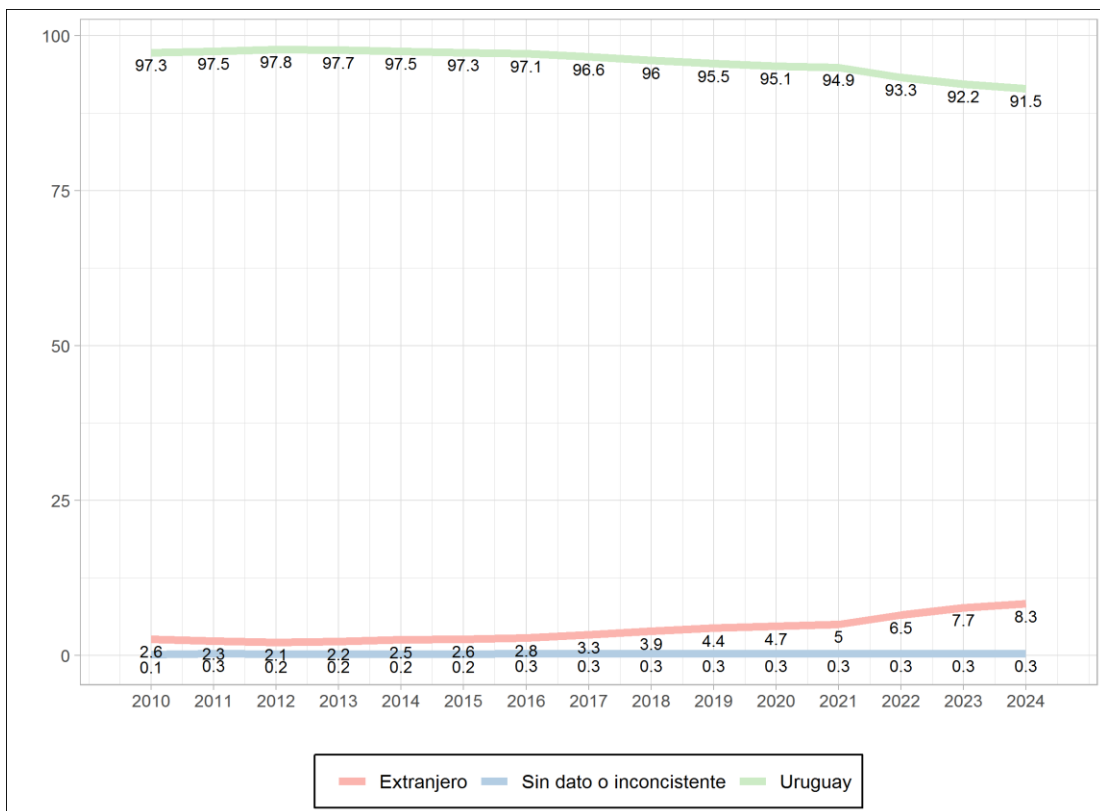


Gráfico 9. Porcentaje de personas atendidas según tramos de edad por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Gráfico 10. Porcentaje de personas atendidas según origen por año

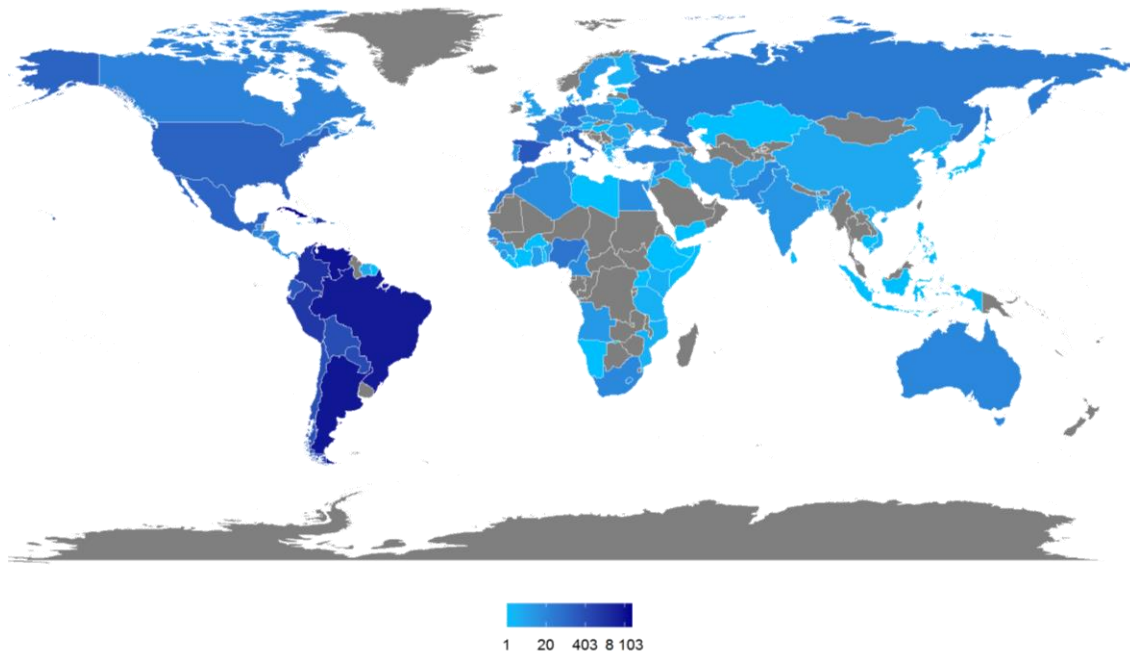


Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART



Por último, si bien la amplia mayoría de las personas atendidas son de nacionalidad uruguaya, a partir de 2018 se incrementa la presencia de otras nacionalidades. Tendencia que se acentúa en el último quinquenio.

Gráfico 11. Cantidad de personas extranjeras atendidas según país de nacimiento (2010-2024)



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Problemáticas

Al considerar todas las atenciones desde 2010, las personas han recibido atención principalmente, y en el siguiente orden, en materia de Transferencias monetarias, Documentación, Alimentación, Empleo y Vivienda y hábitat. 9 de cada 10 personas presentó al menos una vez una de estas problemáticas, pudiendo denominarlas como las 5 problemáticas principales de la ciudadanía captada por el MIDES.

Vale la pena resaltar otras problemáticas que, a pesar de su menor peso relativo, adquieren importancia en términos absolutos. Las situaciones de calle como las de maltrato abuso y violencia, si bien representa algo más del 2% de las personas atendidas, equivalen a un total de 22.396 y 19.837 personas respectivamente.



Tabla 1. Cantidad y porcentaje de personas según problemática (2010-2024)

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
Transferencias monetarias	365.453	42,5
Documentación	341.124	39,7
Alimentación	316.476	36,8
Empleo	175.113	20,4
Vivienda y hábitat	136.453	15,9
Solicitud de Información	75.313	8,8
Programas Mides	61.707	7,2
Cuidados	61.583	7,2
Salud	45.921	5,3
Asesoramiento legal	42.111	4,9
Discapacidad	36.311	4,2
Educación	34.917	4,1
Situación de calle	22.396	2,6
Maltrato, abuso y violencia	19.837	2,3
Regularización vínculos fam.	17.261	2
CORONAVIRUS INDA	16.134	1,9
Situaciones de urgencia y emergencia	12.717	1,5
Otro	10.599	1,2
Pedido de donación	5.565	0,6
Cultura y participación social	1.403	0,2
Oficina territorial	887	0,1
Quejas y reclamos	493	0,1
Reclamo	190	0

En estos 14 años las categorías de registro han sido actualizadas, por lo que algunas de las problemáticas presentadas en el gráfico ya no están más activas en el sistema.

Este es el caso de:

Programas Mides, Pedido de donación, Asesoramiento legal, Coronavirus INDA, Otro, Oficina Territorial, Reclamo y Quejas y reclamos.

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Problemáticas bajo la órbita directa de la acción de las políticas del MIDES.

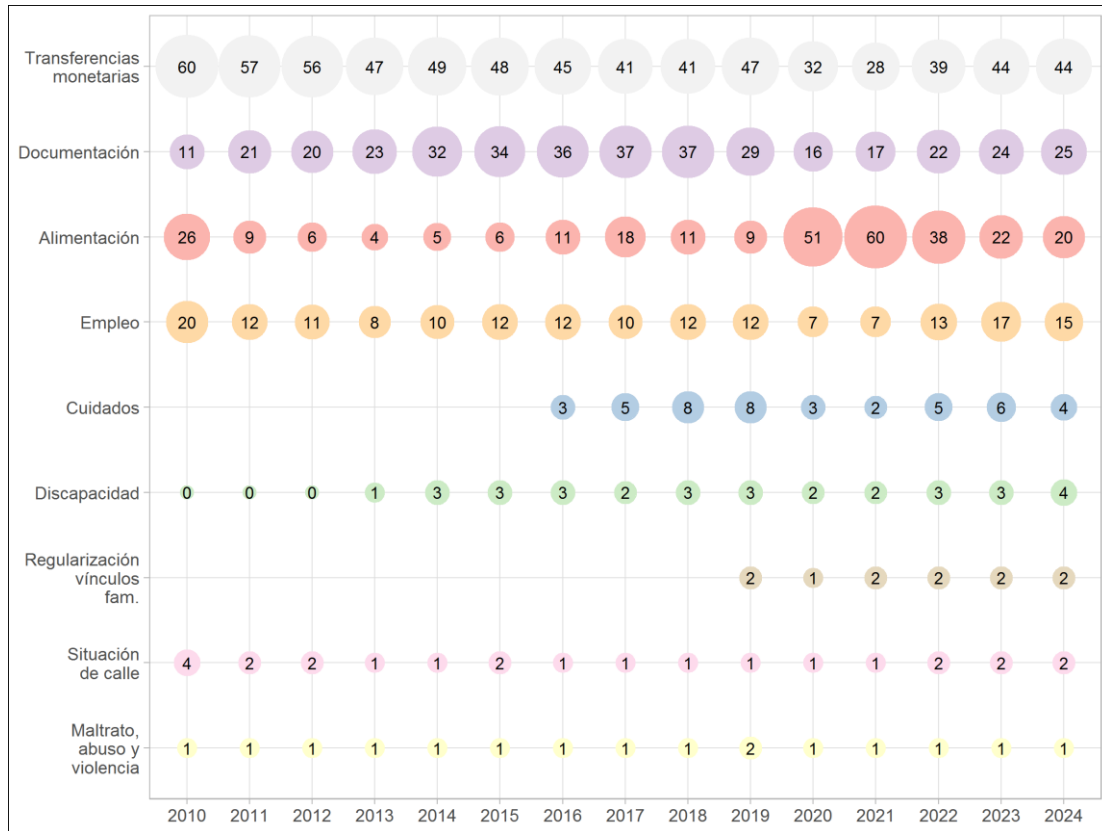
Al analizar la evolución de las problemáticas que podrían categorizarse como aquellas bajo la órbita de la acción de los programas MIDES, destacan los años 2020 y 2021, cuando por primera vez el motivo Transferencias monetarias¹³ se ubicó en segundo lugar en el ranking de problemáticas.

Este cambio responde al crecimiento del motivo Alimentación, que en dichos años abarcó a más de la mitad de las personas atendidas (111.469 y 128.194 respectivamente). En 2020 se atendieron unas 96.111 personas más que en 2019 por dicho concepto.

¹³ TUS, AFAM_PE, Asistencia a la Vejez, Jubilaciones y Pensiones y otras



Gráfico 12. Porcentaje de personas atendidas según motivo por año (motivos "internos")



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

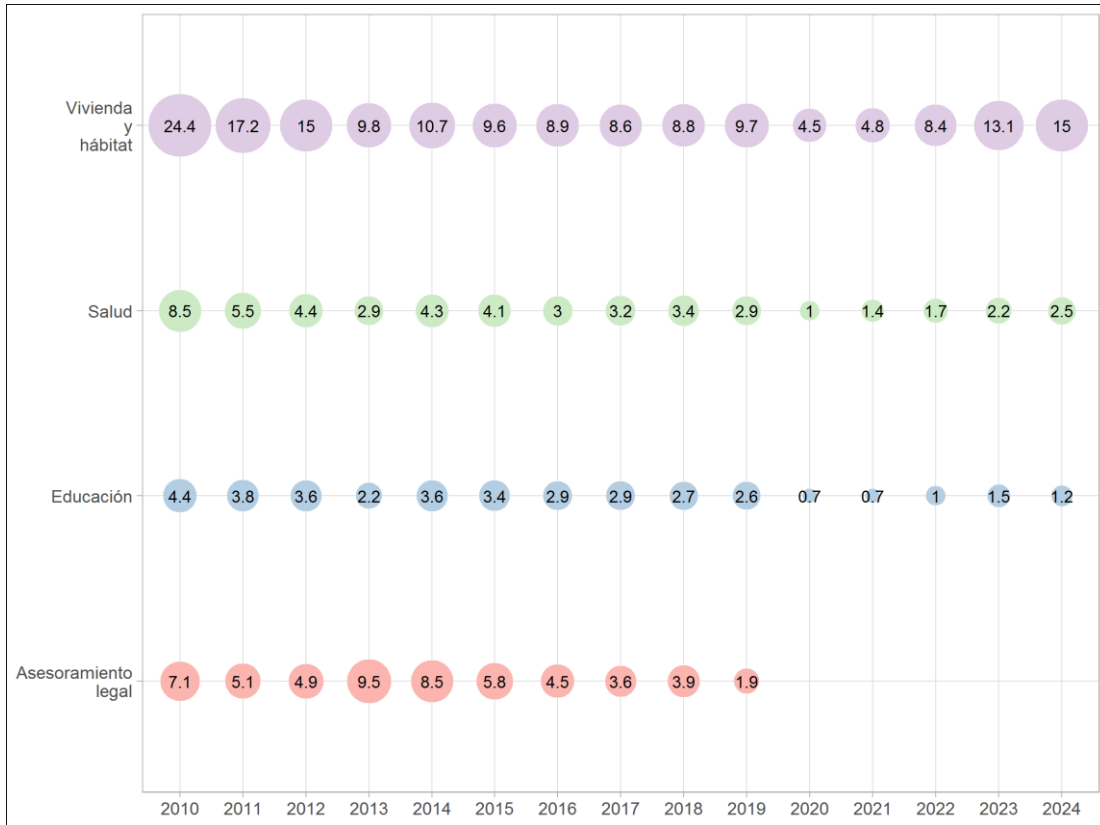
Por su lado, las atenciones por documentación y por cuidados vieron disminuido su peso relativo durante la pandemia, y para 2024 aún no habían recuperado los valores anteriores.

Otras problemáticas sociales

A continuación se presenta la información sobre las problemáticas que, por lo general, son abordadas desde acciones externas al MIDES.



Gráfico 13. Porcentaje de personas atendidas por motivo por año (otras problemáticas)



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Por último, se presentan las problemáticas específicas para los 5 principales motivos de atención en el periodo 2019-2024¹⁴.

Se observa que del 84% de las personas que fueron atendidas por transferencias monetarias recibieron atención concretamente en relación a la Tarjeta Uruguay Social, mientras que el 92,5% de los que consultaron por Alimentación presentaron problemas de acceso económico a alimentos.

En el caso de Vivienda y hábitat, la problemática específica con mayor presencia es el Acceso a Servicios Básicos y refacción, en el caso de Empleo la formalización, y en el caso de Documentación la tramitación de documentos para uruguayos.

¹⁴ El período seleccionado refiere a que la codiguera de submotivos comienza a funcionar el 29 de mayo de 2019. Es recién a partir de allí que se cuenta con mayor detalle de las problemática de atención.



Tabla 2. Submotivos para los 5 motivos más frecuentes (2019-2024)

Motivo	Submotivo	Frecuencia	Porcentaje
Alimentación	Acceso a alimentación	258.259	92,5
	Riesgo nutricional (embarazo y primera infancia)	27.432	9,8
	Acceso a alimentos especiales	18.770	6,7
Documentación	Tramitación de cédula de identidad para uruguayos	141.596	74,3
	Tramitación de partida de nacimiento para uruguayos	25.096	13,2
	Otros trámites para uruguayos	19.711	10,3
	Otros trámites para extranjeros	15.005	7,9
	Legalización de documentación extranjera	11.863	6,2
	Asesoramiento legal	5.103	2,7
	Adecuación de nombre	1210	0,6
	Indocumentados	805	0,4
Empleo	Formalización	58.376	53,7
	Orientación, capacitación e inserción laboral	54.581	50,2
	Promoción de emprendimientos, asociativismo y cooperativismo	5.477	5
	Asesoramiento legal	1.949	1,8
	Propuestas laborales para PSD	1.017	0,9
Transferencias monetarias	TUS	207.672	84,1
	Asignación familiar del Plan de Equidad	38.038	15,4
	Asistencia a la vejez	21.921	8,9
	Subsidios y otras transferencias	21.637	8,8
	Jubilaciones y pensiones	8.228	3,3
	Asignación familiar	7.269	2,9
	Transferencias monetarias para PSD	3.974	1,6
	Declaración Jurada	2.189	0,9
	Régimen reparatorio para personas trans	294	0,1
Vivienda y hábitat	Acceso a Servicios Básicos y refacción de viviendas	64.709	77,8
	Acceso a la vivienda	14.191	17,1
	Mejoramiento del hábitat	5.349	6,4
	Emergencias climáticas y/o habitacionales	4.810	5,8
	Desalojos, lanzamientos judiciales y ocupación de viviendas	3.389	4,1
	Convivencia	723	0,9

Nota: La codiguera de submotivos comienza a funcionar el 29 de mayo de 2019.

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base en ATC-SMART

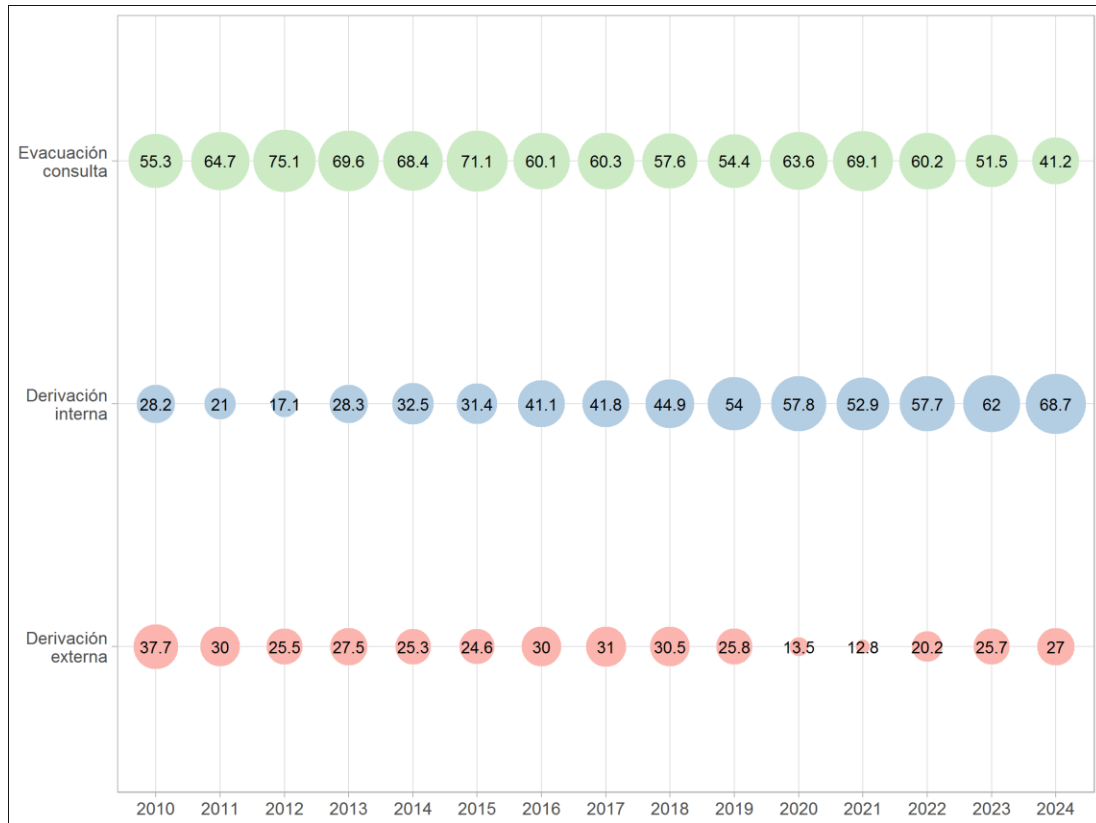
Respuestas

Parte de la función central de los dispositivos territoriales es brindar una respuesta acorde y adaptada en cada una de las atenciones. Esto implica el despliegue de una serie de estrategias.



Actualmente, la información que puede obtenerse refleja fundamentalmente las derivaciones que se generan desde los servicios, con la imposibilidad de profundizar en los casos en que la estrategia implementada fue otra¹⁵.

Gráfico 14. Porcentaje de personas por tipo de respuesta por año



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

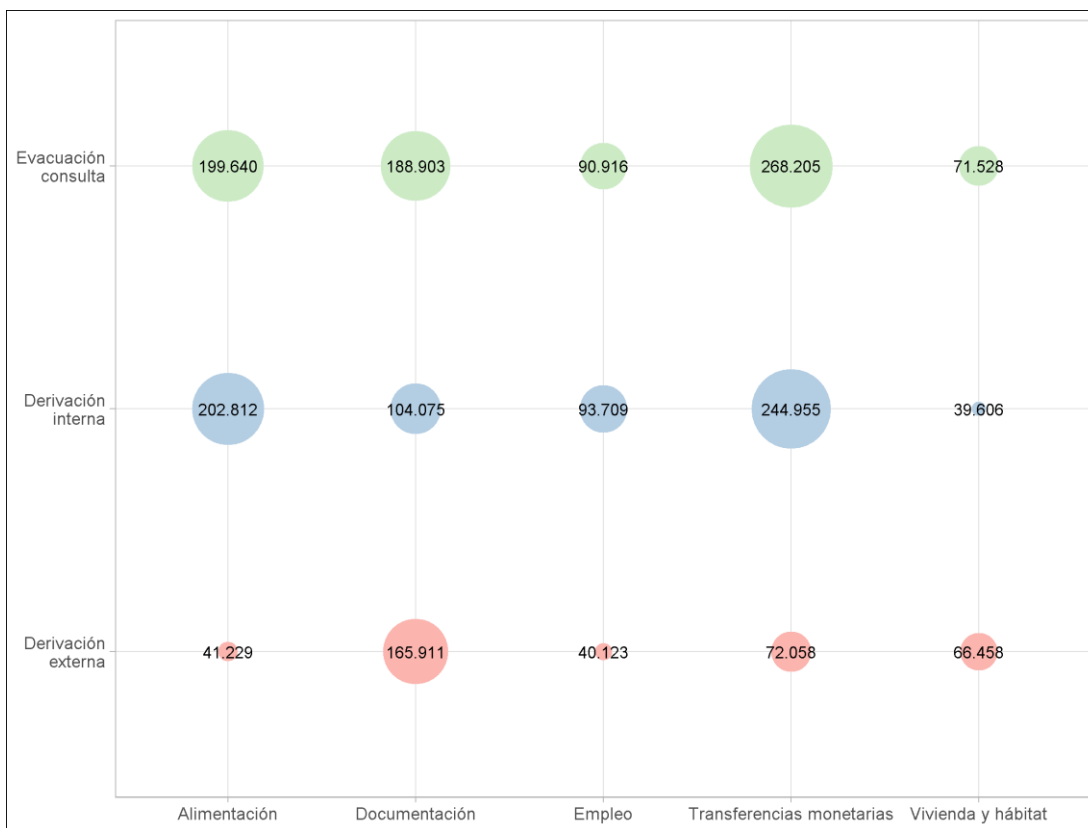
2020 y 2021 se destacan por una baja considerable de las derivaciones externas, en contraposición a las internas cuyo peso relativo ha ido aumentando considerablemente en el último quinquenio. A su vez, es probable que la baja en la “Evacuación de consulta” en 2023 y 2024 refiera a mejoras implementadas en el sistema que impactan positivamente en el registro de las derivaciones.

Ahora bien, si se focaliza en los 5 principales motivos, se observa que para Alimentación, Transferencias Monetarias y Empleo tienden a primar las respuestas del tipo derivación interna, mientras que en Documentación y Vivienda y hábitat las derivaciones externas.

¹⁵ En el caso que se inicie un proceso de intervención propia o de asignación de un caso, los dispositivos tienden a registrar una derivación hacia ellos mismos (DNGT-Oficina Territorial por ejemplo) o hacia otro dispositivo de DNGT (esto se realiza ante la imposibilidad de registrar estas acciones en ATC). Existen requisitos funcionales pendientes de desarrollo para poder evaluar y monitorear con datos de mayor calidad el nivel de resolutivez de los dispositivos de atención ciudadana.



Gráfico 15. Cantidad de personas por tipo de respuesta para los 5 motivos principales (2010-2024)



Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base SMART

Finalmente se presentan las principales derivaciones internas y externas para todo el período.

Tabla 3. Principales respuestas internas específicas (2010-2024)

Tipo	Derivación	Personas
Interna	DNGT-Oficina Territorial	277.469
	DINTAD-Tarjeta Uruguay Social	181.486
	DINTAD - Canasta de emergencia	53.946
	DNGT - Entrega Canasta de Alimentos	48.714
	DNGT-CENASC	44.295
	DINESIL-Monotributo Social	41.614
	DNGT-Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)	36.149
	INDA-Bienvenido bebé	25.576
	DNGT - Canasta de Alimentos	23.550
	DINTAD-Asistencia a la Vejez	21.369

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base en ATC-SMART



Tabla 4. Principales respuestas externas específicas (2010-2024)

Externa	DNIC	148.246
	BPS	65.753
	OSE	38.930
	INDA	37.704
	Gobierno Departamental	33.883
	MTSS	30.121
	Otro	20.560
	ASSE	18.776
	MVOTMA	17.072
	UTE	16.671

Fuente: Departamento de Estudios Territoriales con base en ATC-SMART