

Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías

División de Evaluación,
Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)

Diciembre 2014

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Daniel Olesker – Ministro
Lauro Meléndez- Subsecretario

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Departamento de Evaluación de Programas: Virginia Rojo

Equipo: Emilio Aguirre, Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia De Rosa, Ana Ermida, Thomas Evans, Meliza González, Carolina Haselbeck, Lucía Olivera, Valentina Perrota, Mario Real

Departamento de Evaluación Institucional y Dispositivos Territoriales: Federico Da Costa

Equipo: Fabricia Assandri, Andrea Fernández, Cecilia Giambruno

Departamento de Trabajo de Campo Evaluación: Carolina Ortiz de Taranco

Equipo: Magdalena Aguiar, Noel Alpuin, Claudia Barboza, Karen Cuelho, Victoria D'Onofrio, Matilde Goñi, Javier Landinelli, Belén Masi, Juan Meyer, Natalia Reyes, Cecilia Reynaud, Valeria Santana, Alberto Zas

División de Monitoreo. Director: Virginia Sáenz

Departamento Sistemas y Procesos: Gonzalo Dibot

Equipo: Luciana Bonilla, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Diego Tuzman

Departamento Planificación y Diseño: Equipo: Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik, Elina Gómez.

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio. Adjunto: Luis Lagaxio

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Karina Colombo

Equipo: Natalia Caballero, Elisa Failache, Ana Victoria González, Federico González, Gabriela Mathieu, Martina Querejeta, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum, Laura Zacheo.

Departamento de Geografía: Federico Carve. Adjunto: Guillermo D'Angelo

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz

Encargada Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez, Matías Bleier

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez

Supervisores: Vanesa Bogliacino, Manuela Likay, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti

Departamento de Trabajo de Campo de Programas: Israel Falcón. Adjunto: Jorge Vera.

Coordinadores: Melissa Faggiani, Jhonny Reyes, Leonel Rivero, Valeria Unibazo

Observatorio Social. Director: Manuel Píriz

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti

Equipo: Julio Llanes, Rodrigo Zaragoza

Departamento de Repertorio de Programas Sociales: Paola Castro

Equipo: Rafael Giambruno, Alejandro Guedes, Fanny Rudnitzky, Susana Tomé, Fabián Carracedo, Florencia Lambrosquini.

Sistema de Información Integrada del Área Social. Director: Milton Silveira

Coordinador informático: Guillermo Gelós

Equipo: Andrea Acosta, Serrana Alonso, Diego Cabrera, Marcelo Lozano, Diego Olave

Autores

Martín Moreno
Virginia Rojo
Thomas Evans
Valentina Perrotta

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
Diciembre de 2013.
18 de Julio 1453.
CP. 11200. Montevideo, Uruguay
Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1852
Correo electrónico: mmoreno@mides.gub.uy
www.mides.gub.uy

ÍNDICE

1.	Introducción.....	5
2.	Presentación del programa.....	6
2.1.	Metodología, Identificación y selección de la población objetivo.	7
2.2.	Estado de situación del programa a junio del 2014.....	9
3.	Antecedentes de evaluación y monitoreo	11
3.1.	Monitoreo	11
3.2.	Evaluación	12
3.2.1.	Antecedentes de evaluación.....	12
4.	Propuesta de evaluación cualitativa.....	15
4.1.	Objetivos de la evaluación.....	16
4.2.	Estrategia metodológica	16
4.3.	Muestreo teórico	16
5.	Resultados de evaluación.....	19
5.1.	Metodología.....	19
5.1.1	Visiones y consideraciones sobre la metodología.....	20
5.1.2.	Improntas y perfiles de los equipos técnicos.....	23
5.1.3.	Limitantes para la “Cercanía”.....	25
5.1.4.	Implicancias de las formas de derivación de las familias (DINEM/Territorio).....	26
5.2.	Construcción de “demanda”	29
5.2.2.	Rol de las familias, tensiones entre autonomía y dependencia.....	29
5.2.3.	Perfiles de familias	33
5.2.4.	Dimensiones de trabajo	34
5.2.5.	La dimensión psico-social	36
5.3.	Trabajo sobre la “oferta”	42
5.3.2.	Articulación en territorio	42
5.3.2.1.	Complementariedad y articulación relacional	43
5.3.2.2.	Distancia entre nivel central y el local.....	44
5.3.2.3.	Prácticas de derivación, seguimiento local y expectativas en el territorio....	45
5.3.3.	Materialidad.....	47
5.3.3.1.	Niveles de accesibilidad	47
5.3.3.2.	Niveles de adecuación	48
5.4	Relación entre materialidad y procesos psicosociales.....	51
6.	Consideraciones finales	54

1. Introducción

El presente documento tiene como objetivo presentar los principales hallazgos y líneas de reflexión que emergen del análisis de la información cualitativa recogida por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) en el marco de la evaluación del programa Cercanías.

El trabajo se enmarca en un proceso de evaluación de carácter mixto (interno y externo), donde participa el propio MIDES a través de la DINEM y también el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (IECON-FCEA) de la Udelar. El plan de trabajo se propone realizar una evaluación en base a métodos combinados, de manera de recoger la experiencia y resultados desde una perspectiva comprensiva y cualitativa; así como desde una estrategia cuantitativa que permita evaluar el impacto del programa. De esta forma se apunta a evaluar al programa en su integralidad: procesos de implementación y resultados.

El presente informe presenta la información centrándose en tres grandes ejes: i) la metodología de trabajo propuesta por el programa y su relación con los procesos que se generan en: ii) el trabajo sobre la “demanda” para la atención de derechos vulnerados y el rol que asumen las familias en ese sentido; y iii) el trabajo sobre la oferta, considerando los procesos de articulación con la institucionalidad local, y su relación con la accesibilidad a la oferta pública de servicios y prestaciones.

Antes de ello, se hará una breve descripción de los objetivos del programa, antecedentes de evaluación, y la estrategia desplegada para la presente evaluación.

2. Presentación del programa

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

Este programa se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como unidad de intervención¹. El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Familia del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social.

El diseño del programa tiene una estructura organizativa que contiene varios espacios con roles y alcances diferenciados: comisión político-técnica, comité local o departamental, unidad de gestión y equipos territoriales de atención familiar (ETAF).

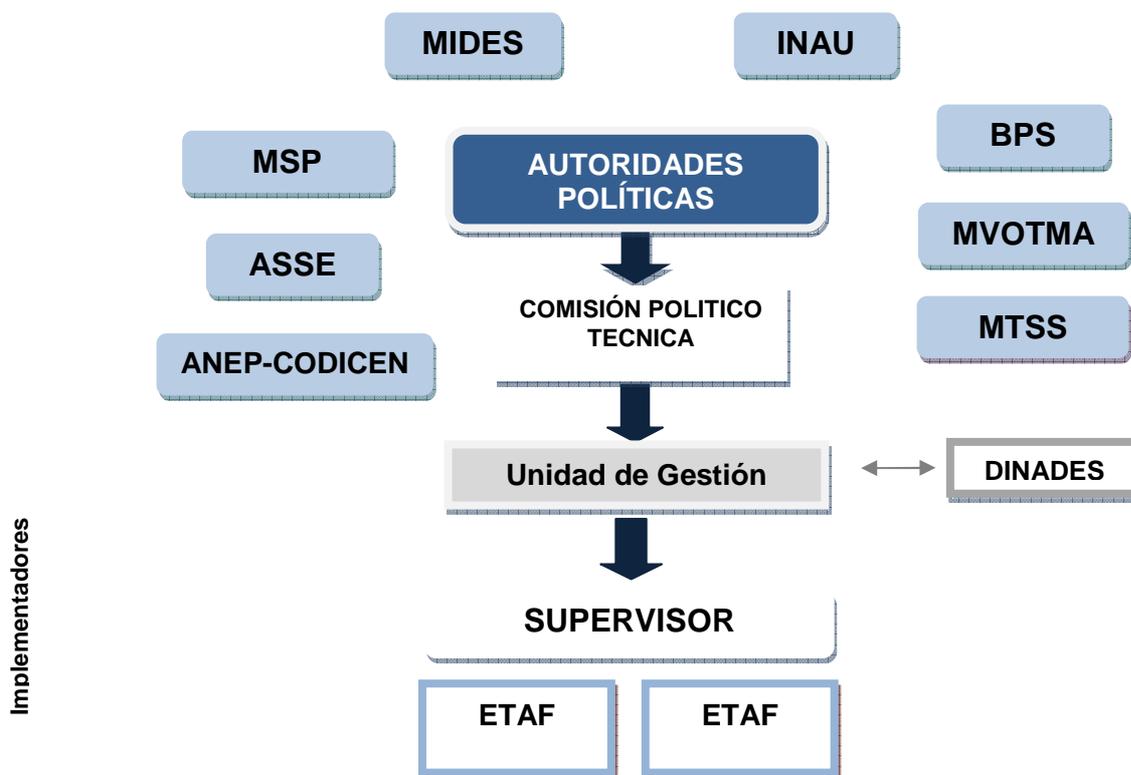
Su acción se centra en tres áreas:

1. Gestión del cambio en las políticas sociales, para pasar de la acción con la población por problemas, individuos o grupos etarios, a un trabajo integral con las familias, con su diversidad de arreglos, como sujeto de derechos.
2. Articulación de políticas, bienes y servicios públicos para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales básicas.
3. Acompañamiento técnico a familias en situación de extrema vulnerabilidad con dispositivos de proximidad articulados a la red local de protección.

Cercanías basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por OSC). El siguiente esquema resume todos los actores que tienen relación con el diseño del programa.

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

Esquema 1. Estructura organizativa del programa



Fuente: DINEM, División Monitoreo

2.1. Metodología, Identificación y selección de la población objetivo.

El programa Cercanías se propone –a la interna del MIDES– como un cambio relativo en la orientación metodológica de los programas. El mismo busca establecer una relación personalizada con cada hogar/familia/individuo mediante una metodología de trabajo directo e intenso con la población, ya sea el grupo familiar o personas individualmente². Cercanías, propone para cada una de las familias con las que trabaja, el seguimiento y acompañamiento personalizado, durante un período de trabajo máximo de año medio, con encuentros periódicos (mayoritariamente semanales). Cabe destacar que no son los beneficiarios quienes deben concurrir hacia el programa, sino que es el propio programa que –habiendo detectado una situación de privación y vulneración- acude hacia los mismos y a partir de ahí se realiza un acuerdo y compromiso de trabajo, de manera de potenciar la inclusión social en distintas dimensiones (educación, trabajo, vivienda, salud, etc.) de cada una de las familias con las que trabaja el programa.

El programa tiene, *grosso modo*, dos frentes de acción o dos ejes sobre los cuales busca operar transformaciones. El primero, al que podemos llamar de la “demanda”, es el trabajo directo de los operadores finales del programa directamente con la familia y miembros de la misma, es decir las demandas son construidas en conjunto. Allí –en base al acuerdo de trabajo- se busca promover acciones que se entienden proclives a

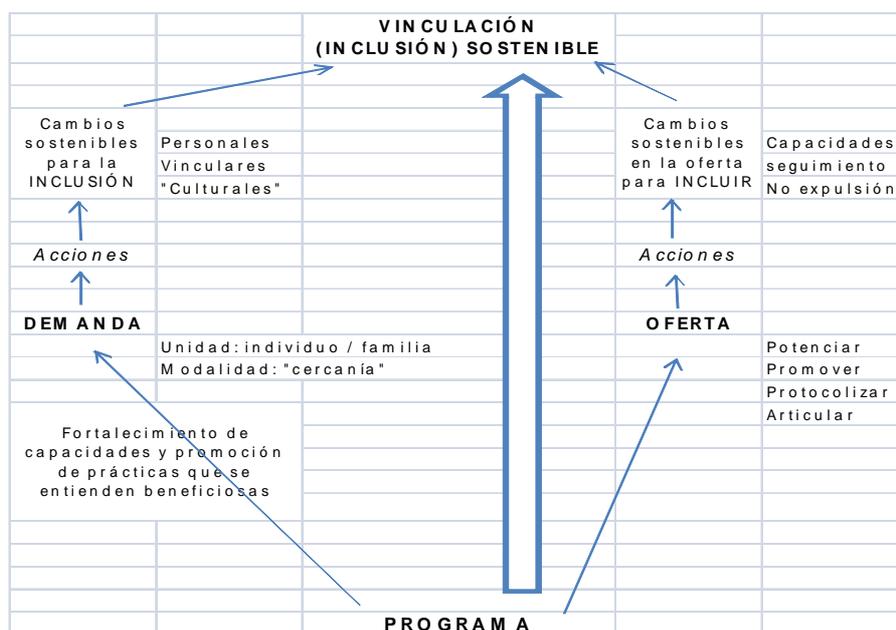
² El ratio entre técnico del programa y familias atendidas es de 1/10 en 45 ETAF y de 1/12 en los equipos del “Plan 7 zonas”.

reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración.

El segundo de los ejes, al que podemos denominar de la “oferta”, supone que el programa –desde sus distintos niveles de decisión y gestión-, busca mediante acuerdos de carácter interinstitucional modificar la oferta de servicios y bienes públicos para que ésta se adecúe y responda a las necesidades y demandas específicas de la población que el programa atiende. En el mismo sentido los ETAF se constituyen en parte de la “oferta” en torno a los aspectos mencionados en tanto, existen metas que se alcanzan propiamente a partir de la intervención que estos equipos deben realizar.

De esta manera, el programa entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre “demanda” y “oferta” y que solo es posible en la medida que se logra transformar al mismo tiempo –para “acercar”- ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública. Tanto en lo que hace a la creación de nuevos servicios, la existencia de cupos suficientes así como la flexibilidad en los procesos para revertir situaciones de exclusión.

Esquema 2. Acción del programa



Fuente: DINEM, elaboración propia

Vinculado con esto, el programa pretende trabajar dos dimensiones, una dimensión psicosocial y una dimensión asociada a la materialidad. La primera engloba el acompañamiento del equipo trabajando aspectos psicosociales y socio-educativos, a través de la reflexión y problematización de la situación familiar, de modo de promover acciones y comportamientos que sustenten los procesos de trabajo en las metas propuestas.

La siguiente dimensión refiere a la “materialidad”, esto es, crear las condiciones para que el acceso efectivo a servicios en territorio sea sostenido para las familias. Esta materialidad, es entendida en términos de crear oferta, pero también en adecuarla a las necesidades. Es decir, esta adecuación no refiere únicamente a la creación de un cupo, o el acceso a un servicio, también entran en juego formas atención, disponibilidad de RR.HH. que pueden explicar el acceso sostenible al servicio. Hacer esta distinción es importante, para interpretar las responsabilidades en los procesos en que se obtienen logros y en los que no.

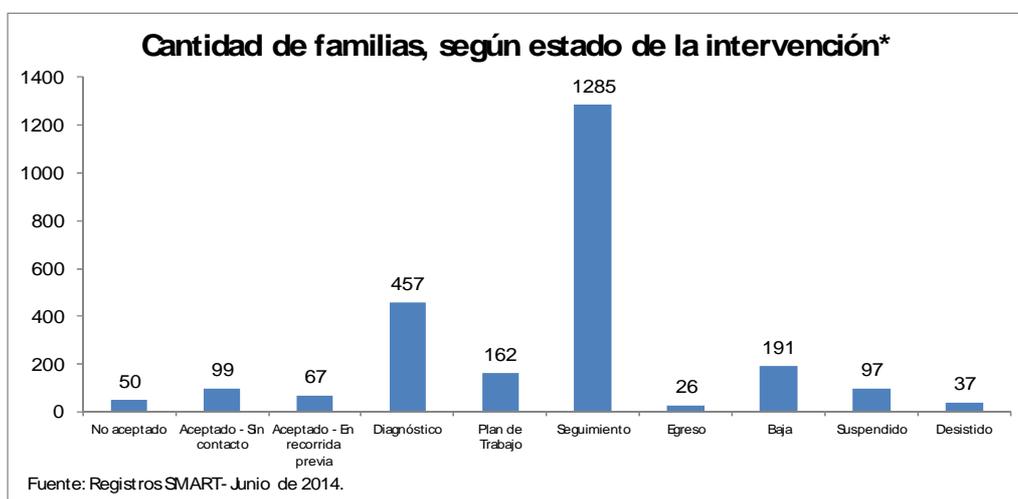
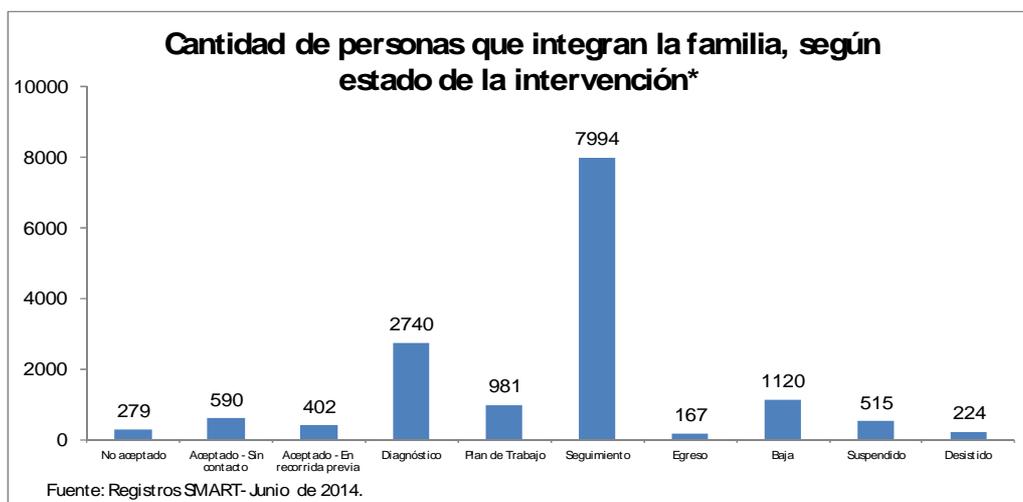
Por último, cabe señalar que el egreso de las familias es concebido dentro del programa como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje (máximo 18 meses) o por el logro del 70% de las metas. En este sentido, se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, aquellas en las que se ha logrado el 70% de las metas propuestas por la Estrategia y aquellas en las que no se ha cumplido el 70% de las metas pero ya cuentan con 18 meses de trabajo con el ETAF.

2.2. Estado de situación del programa a junio del 2014

De acuerdo a datos de monitoreo a junio de 2014, la cantidad de familias³ asignadas para atención 2094, llegando a un total de 12.744 personas atendidas aproximadamente. Se observa que el promedio de integrantes por grupo familiar es de 6,32 personas.

³ Cabe aclarar que en Cercanías no se registran hogares sino "sociedad de personas".

Gráfico 1 y 2. Cantidad de personas y hogares según estado de intervención.**



Fuente: Datos de División Monitoreo – DINEM

** Nota: Entendidos como la sociedad de personas en la que el programa realiza su intervención.

3. Antecedentes de evaluación y monitoreo

3.1. Monitoreo

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

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

Secuencia de la aplicación de los formularios:

Formulario inicial (t0): Estudio de situación de cada familia participante. Este estudio o diagnóstico que incorpora la perspectiva de la familia y la de la red local, se elabora en el primer mes y medio de trabajo con cada familia y aporta el punto de partida para cada una de las metas (línea de base). Se suma para la elaboración de la línea de base, algunas dimensiones del formulario de Asignaciones familiares y/o tarjeta Uruguay Social⁴.

Plan de trabajo y acuerdo: En el segundo mes el equipo elabora su Plan de Trabajo organizado por metas.

Informes trimestrales de cumplimiento de metas y acceso a prestaciones: Será el documento central del monitoreo y se evaluará el grado de cumplimiento de cada meta, asociado al logro de cada condición básica, así como también las acciones realizadas por los equipos para lograrlas y las prestaciones a las que las familias han accedido en el período.

Egreso (re-evaluación de la situación relevada en el diagnóstico): Una vez finalizada la etapa de intervención, se vuelven a relevar las dimensiones del diagnóstico inicial, para medir los cambios una vez transcurrido el período de intervención de los equipos.

Finalmente, además de los instrumentos de evaluación y seguimiento antes descriptos, el programa incorpora como otro instrumento los informes de gestión. Estos informes recogen información de tipo cualitativa que da cuenta del trabajo del ETAF en relación al desarrollo general de los Planes de trabajo, las articulaciones institucionales y otros aspectos del trabajo del equipo.

⁴ A saber, las dimensiones recogidas en el diagnóstico son las siguientes: trabajo, trabajo infantil, situación de calle, educación, salud (controles, embarazo), salud mental, consumo problemático de sustancias, discapacidad, cuidados familiares, violencia intrafamiliar y conflicto con la ley.

3.2. Evaluación

En cuanto a la necesidad de evaluación, se destaca la importancia de entender a Cercanías como uno de los programas sociales que se ha priorizado en lo que hace al trabajo con las poblaciones más vulneradas.

De acuerdo a las discusiones en el marco de la Comisión de Evaluación y Monitoreo, los referentes del programa han señalado y puesto el énfasis en diferentes dimensiones. Si bien existe consenso en la necesidad de que la evaluación dé cuenta de los resultados en la calidad de vida de las familias, a la vez se ha señalado la necesidad de contar con información que permita evaluar al programa en su implementación, en los procesos que desata en las familias y en la recepción que el mismo tiene a nivel de los actores locales.

3.2.1. Antecedentes de evaluación

En el entendido de que en las primeras etapas de un programa es fundamental contar con evaluaciones de diseño, procesos e implementación, se han desarrollado tres iniciativas que cabe señalar en tanto ofician de punto de partida de la presente evaluación⁵.

La primera de las constataciones, en función de los tres estudios implementados, fue que a nivel de los distintos actores que involucra el programa existía una valoración muy positiva de las principales definiciones presentes en el diseño de Cercanías. En primer lugar, se entendió muy positivo el cambio de unidad de intervención que propone el programa, en tanto la misma pasa del individuo a la familia como un todo, o núcleo de convivencia, e incluso contemplando la ampliación del hogar atendido a aquellos referentes que no convivan pero que sí sean relevantes en la búsqueda de promover la inclusión social de las familias atendidas. En segundo lugar, se observó también una fuerte valoración de la definición metodológica en la atención de proximidad de los núcleos beneficiarios, en el entendido de que es necesario para la atención del perfil poblacional abordado –recordemos, las más vulnerables y vulneradas- un trabajo que implique una atención en su contexto, con alta intensidad y –si se compara con otros programas sociales- en un período relativamente extenso. Por último, se valoró muy positivamente –en relación a otras estrategias que pueden entenderse como programas *by pass*– que el mismo haya optado por apoyar su accionar en la interinstitucionalidad existente, buscando influir sobre la misma de manera de adecuarla a las necesidades y especificidades de la población atendida; de esta manera se entiende que las sectorialidades específicas aseguran la universalización de las prestaciones, bienes y

⁵ En primer lugar, se realizó un convenio con el Departamento de Trabajo Social a efectos de estudiar los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación y evaluación del programa así como tener una primera aproximación del funcionamiento del mismo en sus primeros meses de implementación (octubre y noviembre 2012). En segundo lugar, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) contrató una consultoría a CIESU con el objetivo de recoger las valoraciones de los distintos actores del programa de modo de conocer su mirada sobre el programa en general y la implementación del mismo hacia fines de 2012. Por último, desde DINEM, se realizó una evaluación exploratoria que recogiera aspectos ya relevados en las iniciativas mencionadas anteriormente pero contando el programa con un mayor tiempo de implementación (abril 2013). Se tomó esa etapa como fase inicial del presente proceso de evaluación.

servicios y en consecuencia el programa –que si bien es focalizado– se vuelve puente hacia el sistema de protección social de carácter universal.

En síntesis, se puede señalar que desde la perspectiva de los distintos actores involucrados en la gestión del programa, la principal fortaleza del mismo fue visualizada en su diseño –que atiende algunas demandas que los operadores territoriales de programas sociales venían realizando desde ya hace tiempo–.

Sin embargo, cuando se recogió la experiencia y valoración de la implementación concreta del programa (hasta abril 2013) se observó que una de las principales fortalezas que los técnicos señalaban a nivel de diseño del programa, se constituía en una de sus principales debilidades y trabas: la articulación interinstitucional y el trabajo sobre la oferta sectorial existente. De esta manera aparece un fuerte hiato entre la valoración del diseño del programa y la implementación real del mismo en sus primeros 9 meses de ejecución. En este sentido, se realizaron distintas valoraciones sobre la inadecuación de la oferta pública a las problemáticas que se encuentran en las familias atendidas, y la capacidad del Estado de adecuar y modificar la oferta pública para atender de manera flexible a esta población.

Se observaron tres grandes tipos de dificultades de la coordinación y articulación interinstitucional, que afectan la dimensión del programa en su trabajo con la oferta pública de manera de mejorar el acceso de los beneficiarios a los distintos servicios y bienes públicos.

- a- El primer tipo de razón puede entenderse como *sistémico*, es decir donde lo que se observa es el no acceso de las familias a determinados servicios y bienes por la ausencia de los mismos o bien la no capacidad de atención en el corto plazo, por ejemplo, por no contar con cupos disponibles.
- b- El segundo tipo de motivo encontrado, responde a dificultades de *carácter institucional y burocrático*. En este sentido se destacaron distintas situaciones donde los procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad pública tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas de las situaciones en las que se encuentran las familias del programa.
- c- Por último, en tercer lugar en esta tipología de razones enunciada –aunque en una magnitud muy menor a las anteriores–, se esgrimieron dificultades de tipo *relacional y personal* en la articulación interinstitucional que dificultan el acceso a los distintos servicios y bienes con los que el programa cuenta para la inclusión de las familias atendidas.

En suma, y teniendo presente que los resultados de evaluación presentados responden a los primeros meses de intervención de un programa de alta complejidad institucional, se debe señalar que este –desde el punto de vista de sus operadores– supone un fuerte y positivo cambio con respecto a otros programas sociales existentes y que en este sentido su diseño (y la valoración del mismo, específicamente) le asegura fuerte crédito aunque su implementación no haya sido aún acorde con el mismo, particularmente en lo que hace al acceso y a la articulación interinstitucional en términos de oferta pública. De la mano de lo señalado, se entendió que el programa tiene una fuerte impronta de poner de manifiesto y en discusión, la existencia de intervenciones fallidas y fragmentadas por parte del Estado para con esta población específica e incluso la ausencia de algunos

servicios y bienes que puedan atender problemáticas que suponen una fuerte vulneración de derechos. En este sentido, su accionar introduce demandas para con la oferta pública – en distintas dimensiones y sectorialidades- que, en el mejor de los casos, le permitiría irse adecuando a las necesidades de esta población.

4. Propuesta de evaluación cualitativa

Teniendo en cuenta los antecedentes citados, se entiende necesario profundizar en el conocimiento de la implementación del programa y los resultados del mismo en varias dimensiones y a la luz de la perspectiva de una amplia variedad de actores y roles en el programa.

Considerando los aportes que supusieron las distintas estrategias de evaluación desplegadas en las primeras fases de implementación del programa, cobra relevancia conocer la evolución de los procesos iniciados y en particular constatar continuidades y discontinuidades a partir de los nuevos acuerdos establecidos entre las instituciones involucradas y las redefiniciones que se proponen desde el programa, tomando en cuenta a su vez que habrá transcurrido un período de tiempo mayor, encontrándose al momento de realizar el trabajo de campo con procesos de cierre de las familias que participan del programa desde el comienzo de la implementación.

En cuanto a los contenidos centrales para la evaluación, se proponen tres ejes de análisis. El trabajo sobre la oferta y la demanda, relacionada a la propuesta metodológica de intervención de los ETAF, constituyen la esencia del programa, por lo que la evaluación procurará comprender la interrelación entre estas dimensiones.

- 1) Trabajo del programa sobre la oferta
- 2) Trabajo del programa sobre la demanda
- 3) Metodología de trabajo de los equipos

Esquema 3. Ejes de análisis



Fuente: DINEM, elaboración propia

4.1. Objetivos de la evaluación

- Conocer en profundidad los procesos de implementación, a través de:

1. Gestión: Continuidades y discontinuidades en funcionamiento de acuerdos. Nivel central, nivel territorial (intra e intersectorial) ¿Se puede hablar de un proceso de «maduración» en la implementación de los acuerdos? ¿De «estancamiento»?

2. Improntas de trabajo del ETAF: ¿En qué medida los equipos se apropian de la propuesta metodológica? ¿Existen improntas de trabajo diferentes? ¿Cuáles y de qué forma llegan a mayores logros?

3. Demanda/Trabajo sobre derechos vulnerados: procesos de construcción de demandas, trabajo en dimensiones psicosociales, procesos de trabajo para el cumplimiento de metas, rol de las familias, expectativas, resultados.

4. Oferta pública: ¿Cómo se trabaja con los actores institucionales del territorio? ¿En qué medida Cercanías "modifica" (crea, adecúa, genera la demanda) la oferta pública existente?

5. Sostenibilidad: ¿Qué sucede una vez que culmina la intervención del programa?

Una de las innovaciones propuesta por Cercanías es el tomar a las familias como sujeto de intervención, promoviendo su protagonismo para el logro de las metas que se establecen. Teniendo en cuenta que las familias atendidas no han sido entrevistadas o encuestadas en los antecedentes de evaluación, se entiende pertinente incorporar –en el presente diseño de evaluación–, su mirada acerca del programa y los procesos e implicancias que se generan a partir de su participación en éste.

Partiendo de que los estudios realizados anteriormente han centrado su atención en el área metropolitana, se intentará captar la valoración del programa en otros territorios.

4.2. Estrategia metodológica

A tales efectos se propone la realización de estudios de caso que permitan comprender los procesos de implementación que se dan en los territorios, analizando la forma en que se aplica el marco metodológico que se propone para los ETAF. En última instancia, se busca reconocer las eventuales particularidades que toma la implementación en cada territorio según sus características, las características de las familias, y las del propio ETAF.

Para ello, se pretende contemplar la mayor cantidad de actores a través de entrevistas focalizadas a familias, técnicos de los ETAFs, y diversos actores institucionales/locales que tengan relevancia para la implementación del programa en el caso que se estudie.

4.3. Muestreo teórico

Para la realización de entrevistas se aplicó un muestreo de carácter teórico, en dos niveles: por un lado los territorios, y seguidamente las unidades a relevar para cada uno de ellos (familias / instituciones-organizaciones).

Para el caso de la selección de los territorios se tomó como criterio general la heterogeneidad en sus características vinculadas a: ubicación geográfica, evaluación de desempeño del ETAF por parte de la UG y el funcionamiento previo de redes institucionales y su relación con la recepción del territorio.

Cuadro 1. Selección de territorios

Caso	Ubicación	Funcionamiento	Recepción territorio
Territorio A	Metropolitano	Bueno	Buena
Territorio B			A mejorar
Territorio C		A mejorar	Buena
Territorio D			A mejorar
Territorio E	Interior	Bueno	Buena
Territorio F			A mejorar
Territorio G		A mejorar	Buena
Territorio H			A mejorar

Fuente: DINEM, elaboración propia

Para la selección de familias se tomaron en cuenta algunos clivajes, como ser: i) La forma de llegada al programa (Nodo – DINEM); ii) Etapa del programa en la que participa (primera/segunda); iii) tiempo de trabajo con la familia, iv) Plan de trabajo (metas).

Por último, la selección de instituciones-organizaciones locales se desprendió de las entrevistas a los ETAF y contactos con supervisores, de modo de reconocer aquellas que tienen un rol relevante –ya sea positivo o negativo- para la implementación del programa⁶. Interesa particularmente captar la percepción de los actores que trabajan en relación directa con las familias y/o los equipos.

Cumpliendo con los objetivos previstos, en total se seleccionaron 8 territorios, donde se hicieron 108 entrevistas: los 8 equipos ETAF, 47 actores de instituciones locales⁷, y 53 referentes de familias.

⁶ Se establece previamente a los SOCAT, como actores a entrevistar, dado su vínculo con el programa se establece en el propio diseño.

⁷ SOCAT, ASSE/Policlínica, INAU/CAIF, Escuela/Maestro Comunitario, Intendencia, MVOTMA, Plan Juntos, Club de niños, Jardín, Jóvenes en red, Uruguay Crece Contigo, Ministerio del Interior, Casa Mujer, y otras OSC que trabajan en relación a las familias que participan de Cercanías.

Cuadro 2. Resumen entrevistas realizadas

Territorio	Equipo ETAf	Instituciones	Familias	total
Territorio A	1	6	7	14
Territorio B	1	6	7	14
Territorio C	1	5	7	13
Territorio D	1	6	6	13
Territorio E	1	6	7	14
Territorio F	1	6	7	14
Territorio G	1	6	6	13
Territorio H	1	6	6	13
total	8	47	53	108

Fuente: DINEM, elaboración propia

5. Resultados de evaluación

Siguiendo las líneas planteadas en la propuesta de evaluación, a continuación se presentan los resultados ordenados en los tres ejes centrales donde se asienta el programa: i) metodología de trabajo; ii) trabajo sobre la demanda; iii) trabajo sobre la oferta.

5.1. Metodología⁸

Este apartado describirá algunos aspectos claves de la metodología del programa y la valoración que los distintos actores realizan sobre los mismos. De acuerdo al documento Cercanías- Modelo de Atención (2013), los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF), tienen como objetivos acompañar a las familias fortaleciéndolas en el cumplimiento de las funciones de cuidado, socialización y crianza de sus integrantes dependientes así como contribuyendo en su acceso a los beneficios, derechos sociales y otros recursos comunitarios.

La mayoría de los ETAF son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y supervisados por la Unidad de Gestión. Están integrados por técnicos en Trabajo Social, Psicología, Educación Social y otras disciplinas sociales y humanas. En el caso de los Equipos contratados en el marco del Plan 7 zonas⁹, la contratación de los/as técnicos/as se hace directamente por el Programa, es decir por parte del MIDES y no mediante la contratación de una Organización social que provea de los recursos técnicos necesarios.

El tiempo de trabajo previsto para que el ETAF trabaje con la familia es de 12 meses, pudiendo renovarse hasta por dos trimestres más, lo cual da un tiempo máximo de intervención de 18 meses. Se trabaja en tres fases: Diagnóstico, Plan de Trabajo y Cierre. En todas las etapas se articula con las instituciones de la red local para complementar información del diagnóstico y facilitar el encuadre de presentación a la familia; para el acceso a derechos, servicios y prestaciones básicas y para establecer una referencia para la familia que perdure una vez terminado el proceso de trabajo con el equipo ETAF¹⁰.

Un componente central del abordaje es el desarrollo de una estrategia de proximidad con las familias para el desarrollo de capacidades familiares. El documento señala que hay consenso entre los expertos acerca de la necesidad de acompañamiento y proximidad en los sectores de pobreza e indigencia “siempre y cuando no coarten las capacidades, responsabilidades y procesos de autonomía o generen dependencias innecesarias”.

⁸ En base al documento Cercanías- Modelo de Atención (2013).

⁹ El “Plan 7 zonas” trabaja en 7 barrios del área metropolitana (4 barrios de Montevideo y 3 de Canelones) que presentan los indicadores más desfavorables en términos de pobreza con altos índices de vulnerabilidad social de sus habitantes y con procesos profundos de marginación y exclusión social. El Plan consta de tres componentes: 1) mejora del espacio público e inversiones en infraestructura, 2) mejora de los servicios públicos en sentido amplio y 3) profundización de los programas prioritarios y sus prestaciones asociadas.

¹⁰ A la fecha, el programa ha definido un protocolo de seguimiento post egreso en conjunto con equipos territoriales del MIDES y el INAU.

La proximidad se define como una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita. Necesariamente requiere el acuerdo de trabajo mutuo durante el proceso de intervención y un posicionamiento ético capaz de contemplar al otro/a en sus intereses, prioridades, aprendizajes. El abordaje de proximidad como metodología de trabajo con familias requiere presencia frecuente, cercana y sostenida en el tiempo. Se destaca que es importante que el equipo trabaje estos aspectos que hacen a la intervención, problematizándolos durante el proceso.

Otra de las definiciones estratégicas del programa es la integralidad, que requiere de un abordaje capaz de contemplar componentes asistenciales y componentes promocionales orientados a crear y fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia, brindando para esto los soportes necesarios. De esta forma, se busca problematizar el lugar que las familias han asumido en su vinculación con la oferta de prestaciones y servicios de forma de promover un rol activo en el ejercicio de sus derechos.

5.1.1 Visiones y consideraciones sobre la metodología

A continuación abordaremos los hallazgos que surgen de la evaluación referidos a estos y otros aspectos vinculados a la metodología del programa desde la visión de los actores. En primer lugar nos referiremos a la valoración general de los equipos técnicos acerca de la metodología del programa. En términos generales, los equipos acuerdan con la metodología propuesta, destacando su abordaje de proximidad, integralidad y de intervención con el sujeto familia. Los equipos del interior destacan la innovación que representa en el territorio la interinstitucionalidad que propone el programa. Hay acuerdo en relación a los objetivos que se plantea el programa, pero al igual que se observó en las evaluaciones previas realizadas por DTS, BID y DINEM, las dificultades se encuentran en la implementación, vinculadas a la necesidad de una mayor efectivización de materialidad, aspecto que será abordado más adelante.

Como fue señalado anteriormente, el programa propone una metodología de visitas de los equipos a las familias. En la etapa de diagnóstico y primeros meses de implementación del Plan de Trabajo las visitas requieren de una frecuencia semanal con la familia, espaciándose hacia el Cierre del proceso, de acuerdo a la situación. En caso de momentos críticos, se redefine la frecuencia en relación con la gravedad de los hechos.

La evaluación abordó este punto novedoso del programa, consultando a las familias y a los equipos respecto a esta forma de contacto. Tanto las familias como los equipos manifiestan una visión positiva acerca de que los encuentros se realicen en la vivienda de las familias. En el caso de los equipos, hay consenso acerca de que las visitas en el hogar favorecen no sólo la generación del vínculo de cercanía que se pretende, sino que además permiten al equipo aproximarse mejor a la realidad cotidiana de la familia, observar *in situ* sus vínculos, sus dinámicas, etc.

“Hemos querido citar a alguna familia acá y no hemos logrado que vengan, entonces me parece que el mejor espacio donde estar y donde ver cómo se da la dinámica familiar es ahí en el hogar, en la cotidianeidad de ellos. Me parece que responde a lo que son los objetivos del programa.” (ETAF, Territorio G)

“Yo creo que es muy rico que se trabaje desde el hogar. Te aporta una visión bien... Que te lo cuenten jamás va a ser igual que estés ahí compartiendo, que vayas porque es como que también compartís un poco lo que ellos están viviendo y también podés entenderlo para trabajar nosotros. Podemos entenderlo de una manera bien diferente”. (ETAF, Territorio B)

Esta constatación es de gran relevancia dado que los encuentros en el hogar son uno de los puntos novedosos que ofrece este programa, y uno de los aspectos que se pretendió evaluar, en la medida en que la presencia semanal de los técnicos en el hogar podría haber sido vivida como invasiva por las familias. Por el contrario, al igual que los equipos técnicos, las familias valoran de forma muy positiva que los encuentros se realicen en el hogar, con lo cual esta apuesta del programa a nivel de diseño es aceptada por las familias y ratifica la hipótesis de partida respecto a que es la más apropiada para la generación de la cercanía y la afectividad buscada para la construcción de los vínculos de confianza necesarios para el tipo de transformaciones que se propone el programa.

“Y, es lo que más me alienta, por el hecho de que vean que uno no es que está buscando una oportunidad, sino que realmente es algo que se necesita, y que no es que uno está mintiendo, diciendo o exagerando a veces lo que a uno le pasa. Y a veces es mejor que uno lo vea propiamente acá, que uno vaya y lo cuente. Me parece que está mucho mejor la idea de que vengan”. (Familia, Territorio C)

“No, me parece bien que vengan a mi casa porque ven como vivo y ven toda la experiencia que uno pasa y está bueno”. (Familia, Barrio Territorio A)

Más allá de las ventajas que se mencionan, se observan también algunas dificultades relacionadas al surgimiento y abordaje de ciertas temáticas como la violencia doméstica, impensables de abordar en presencia del agresor, o de niños pequeños. En este sentido, algunos equipos contemplan otros espacios para el intercambio personal con algunos miembros aprovechando momentos de encuentro que se dan cuando los equipos acompañan a las personas a realizar diferentes trámites.

“Acompañarla al médico porque en su casa, en su ambiente hay cosas que no aparecen, que quizás en otro ámbito más mano a mano puedan aparecer. La visita es central, pero desde la visita hacia otras estrategias”. (ETAF, Territorio C)

De esta manera, constatando que el hogar se presenta como un lugar privilegiado para el logro de los objetivos de la intervención, pero que a su vez presenta desventajas para abordar ciertas temáticas, se entiende pertinente que el programa enfatice los lineamientos en esta dirección, y posibilite otros espacios a nivel territorial para complementar el abordaje en aquellas familias donde se requiera¹¹.

En general los equipos trabajan en duplas para realizar el acompañamiento de las familias. Esta metodología es considerada la más apropiada por los equipos por varios motivos. Entre ellos, les permite abordar la realidad de las familias desde dos miradas, lo cual enriquece el diagnóstico y las respuestas. Se destaca como buena práctica la búsqueda de la interdisciplinariedad en la conformación de las duplas así como la

¹¹ Vale la pena señalar que si bien ello es algo que se desprende de los relatos de los entrevistados, en los TDR de los ETAF se menciona la posibilidad de que cuenten con locales institucionales INAU y Mides a disposición de los equipos de trabajo y sus diversas tareas.

combinación de varones y mujeres y de personas con distintos niveles de experiencia. Asimismo, en algunos equipos se revisan las duplas inicialmente planteadas en función de las dimensiones a trabajar con las familias y los perfiles de los técnicos.

“Si bien hay una dupla que en una primera instancia... Lo que hicimos al principio nosotros fue dividirnos por territorio (...) Desde ese lugar, hay una dupla que de alguna manera sería responsable de una familia que esté derivada dentro de ese posible territorio, que en una primera instancia estaría interviniendo. Si al momento de abordar esta familia la dupla entiende que la integración de la dupla no es acorde a la dinámica de ésta familia, lo primero que hacemos nosotros es revisar esa integración y ahí lo que hacemos es evaluar cuál sería la dupla más adecuada para esta intervención”. (ETAF, Territorio A)

Sin embargo, se observa que esta buena práctica de trabajar en duplas combinando distintos saberes no es posible de llevar a cabo en algunos casos. Algunos equipos mencionan que por cuestiones de tiempo y de la cantidad de familias a abordar, sumado a las grandes distancias entre unas familias y otras, no es posible trabajar en duplas. Estas situaciones se dan principalmente en el interior.

“En este caso, estamos trabajando solas, viste como a la buena de no sé... lo que nos pase... aparte de que viajamos, vos viste que quieras o no el tema de llegar a determinados territorios, porque yo por ejemplo [nombre de localidad] no conocía. Lo que implica ir a la familia sola, con situaciones que estamos trabajando re complicadas, y no tener tampoco una compañera para poder hablar. Si bien una reunión de equipo, bueno no es lo mismo. O levantas el teléfono y hablas (...) Eso es una gran debilidad que tenemos.”. (ETAF, Territorio H)

Por otro lado, la interdisciplinariedad tampoco puede lograrse en los casos donde no se cuenta con varias profesiones dentro del equipo. Lo mismo sucede con la posibilidad de combinar el trabajo de varones y mujeres. En dos de los equipos que están conformados sólo por mujeres, se reflexiona acerca de la necesidad de contar con algún compañero varón para enriquecer el abordaje. Si bien en las siguientes citas se mencionan algunas de las ventajas que ofrecería la combinación de la presencia de varones y mujeres en la dupla, como la posibilidad de un mejor vínculo con los varones de la casa y el aporte de una mirada distinta, no se logra identificar con claridad otras ventajas que ofrecería contar con un varón.

A modo de hipótesis, se pueden señalar algunas posibles ventajas. Una de ellas, de tipo más operativa estaría vinculada a una mayor seguridad de las técnicas a la hora de recorrer el territorio. Otra ventaja, más sustantiva está asociada a las distintas formas que varones y mujeres tenemos a la hora de vincularnos. En este sentido, los roles de género socialmente transmitidos llevan a que las mujeres desarrollen mayor empatía pero a su vez a que tiendan a vincularse desde una posición que antepone la necesidad del otro, y en consecuencia complementar esta característica con la distancia que puede suponer el rol masculino, puede ser positivo para el programa¹².

“Entonces esa fortaleza que puede ser la interdisciplina se perdía un poco, por un tema de distancias, bueno principalmente por eso, por un tema de distancia, tiempo que no alcanza para cubrir, llegar a todas las familias en una semana como se necesita, eso nos hizo trabajar solas. Además el tema de género, de ser mujer nos enfrentó de pronto a situaciones que son a veces difíciles de poder... capaz que falta un poco también la...”

¹² Cabe mencionar que la distribución por sexo de los técnicos de Cercanías está compuesta mayoritariamente por mujeres.

E1: La presencia masculina.

I: ¿Por ejemplo en qué?

E1: En el trato con los hombres de la casa.

E3: O situaciones de diferente índole.

E2: O mismo miradas, para visualizar alguna situación que a veces se nos da que el aporte me parece a mí de un compañero, hombre, varón puede ser interesante”. (ETAF, Territorio H)

“E1: Nosotros vemos como una fortaleza el tema de las diferentes profesiones por eso, porque nos complementamos. En algún momento vimos que sería bueno haber tenido un varón en el equipo, pero bueno.

I: ¿En qué situaciones les surgió eso?

E1: [risas] No sé, no me acuerdo, en algún momento...

E2: Capaz que por las mismas características que tenemos las mujeres, a veces ayudaría

E1: Y a veces vemos que falta la perspectiva de un psicólogo”. (ETAF, Territorio E)

Hemos mencionado hasta aquí los aspectos de la metodología que son valorados en forma positiva por los equipos los cuales se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Fortalezas percibidas sobre la metodología

Aspectos del programa valorados positivamente por los equipos
▪ Abordaje de proximidad
▪ Intervención integral
▪ Sujeto de la intervención: la familia
▪ Interinstitucionalidad
▪ Objetivos del programa
▪ Visitas al hogar
▪ Trabajo en duplas

Fuente: DINEM, elaboración propia

5.1.2. Improntas y perfiles de los equipos técnicos

La evaluación buscó identificar improntas de trabajo de los distintos equipos para captar buenas prácticas que pudieran ser asociadas a mayores logros en el cumplimiento de los objetivos del programa. En las primeras etapas de elaboración del diseño de evaluación, el equipo de la Unidad de Gestión planteó la pertinencia de distinguir estas improntas. Sin embargo, una vez analizada la información, de acuerdo a los relatos de las entrevistas, se hace más factible poder hablar de “perfiles” de los equipos más que de “improntas” asociadas a formas diferentes de trabajo. No podemos afirmar que no existan diversas improntas sino que la información disponible no es suficiente para identificarlas.

Entendiendo que las pautas de entrevistas buscaban identificar improntas, quizás esa técnica no se adecuó lo suficiente como para reconocer improntas marcadas que permitan realizar distinciones y asociarlas a los logros. Por otra parte, no fueron entrevistados actores que por su rol tengan conocimiento de diferentes ETAF que les permita hacer valoraciones comparativas de los mismos.

De acuerdo a los relatos, puede establecerse un *tipo ideal* de perfil de equipo técnico en función de las siguientes variables:

- Formación: se observa como buena práctica de varios equipos, subrayada por sus integrantes la presencia de la Interdisciplinariedad en el abordaje con las familias.

- Experiencia: la experiencia de trabajo previa de los/as técnicos/as en el territorio es destacada como una fortaleza de varios equipos, lo cual puede observarse en el discurso como un capital importante a la hora de vincularse con organizaciones locales, de conocer las limitaciones y fortalezas del territorio y de la red local, de conocer en mayor medida a la población con la que se trabaja entre otras ventajas.

- Edades: los equipos señalan como fortaleza el contar con diversas edades en su conformación. Se destaca el valor de la experiencia acumulada por los integrantes mayores de cuarenta años, pero también se expresa que la heterogeneidad generacional, enriquece y aporta miradas complementarias.

- OSC: muy vinculado a la experiencia de los técnicos/as se destaca la legitimidad y experiencia local que tenga la organización social a la cual pertenece el ETAF, lo cual brinda legitimidad para con las instituciones locales, facilitando el acceso y la articulación así como constituye una puerta de entrada para el trabajo con las familias, que facilita la generación de confianza inicial, factor clave de la intervención.

- Sexo: como se ha mencionado, algunos equipos destacan como fortaleza que exista un equilibrio en cantidad de integrantes mujeres y varones. Se entiende que es óptima la combinación de diversas miradas y formas de relacionamiento que pueden aportar varones y mujeres al abordaje.

- Trabajo en duplas: prácticamente la totalidad de los equipos trabajan en duplas y todos valoran altamente esta forma de trabajo que aporta complementariedad en el abordaje y vínculo con las familias.

- Capacidad de reflexión sobre el proceso de trabajo: la mayoría de las entrevistas a los equipos dan cuenta de una alta capacidad de reflexión sobre el proceso de intervención, sobre el propio programa, sobre la realidad de las familias, sobre el propio trabajo del equipo, lo cual es un importante factor para la mejora continua del programa.

5.1.3. Limitantes para la “Cercanía”

Mencionaremos ahora algunos aspectos que limitan la metodología propuesta para establecer relaciones de cercanía y proximidad con las familias. Uno de ellos refiere a la cantidad de familias con la que cada equipo debe trabajar. Se considera –por parte de los operadores– un número excesivo para poder dedicarle el tiempo que requiere el acompañamiento esperado. Para los equipos, se presenta una tensión entre los objetivos del programa y el número de familias adjudicado a cada equipo.

“(…) a veces el hecho de acceder a todas las familias que se piden atenta contra esta cercanía, porque no es lo mismo que vos tengas 20 familias que tengas 40, entonces ahí la cercanía empieza a ser no tan cercana (…)”. (ETAf, Territorio B)

Esta dificultad también es señalada por los actores institucionales de los territorios.

“Yo creo que hay equipos de Cercanías que tienen como muchas familias. Y no tienen a cualquier familia, a ver, vuelvo a lo que decía antes, hay familias que tienen larga data en las instituciones de atención, tienen horas de trabajo por parte de los equipo, muchas horas. Y creo que muchos equipos de Cercanías como que acapararon eso y vos los ves y decís ‘pobre gente, por favor’. Y nosotros siempre decimos ‘bueno, lo que necesiten que esté a nuestro alcance a las órdenes’, porque los ves que llegan y dicen ‘bueno, me voy porque tengo que acompañarla al control, que tiene control a la una y hace quince días que coordiné y no lo llevó’ o de pronto hay coordinaciones de tres meses que no lo lleva al especialista y los ves como absorbidos, o sea, chupados por esas situaciones que son difíciles (...) No sé si la palabra es no se prestan o no están disponibles, creo que por una extensa agenda y por una cantidad de horas, que de pronto no tenían la flexibilidad de poder acercarse y concretar. Creo que más que nada por ahí. Pero yo creo que también va de la mano con esto, de la cantidad de personas que atienden, del poco tiempo, de los plazos y todo lo otro, que escapa de las manos de las personas a veces”. (CAIF, Territorio C)

También se señala que el tiempo semanal de trabajo con las familias se ve reducido por las horas que demandan las coordinaciones con otras instituciones y las reuniones, así como los traslados (sobre todo en el interior debido a las distancias geográficas) y el registro de datos en el sistema de monitoreo.

Los tiempos de traslado de una localidad a otra, o las grandes distancias entre una familia y otra, sumados a la dependencia del transporte colectivo, ha impedido en algún caso el trabajo en duplas como fue mencionado.

“En realidad estamos calculando que entre la capital departamental o el lugar de residencia de cada una, y el lugar a veces al que tenemos que visitar estamos hablando de una diferencia a veces de 200 kilómetros. Que si uno los hace en ómnibus están con tiempo de espera de ómnibus, frecuencia y todo esto, es muy complejo poder acceder. Seguramente ustedes verán el tiempo que demora de [nombre de una localidad] a [nombre de otra localidad] un ómnibus, y si no coordina para las duplas es como casi... es lo ideal y uno de los reclamos que hemos tenido. Yo creo que hemos reclamado desde el comienzo del trabajo, el trabajo en dupla. Es una de las cosas como dice [nombre de operadora del ETAf], lo más interesante y lo más rico del trabajo, eso se está perdiendo. Estamos intentando por situaciones que se dieron, de pronto... fueron violentas. O situaciones a veces que fueron violentas hacia el equipo, ha habido daños ¿no? Estar sola en esa situación... Estamos tratando de trabajar de a dos” (ETAf, Territorio H).

El segundo aspecto valorado negativamente es el registro informático, que es visualizado como un espacio de control que interfiere en la intensidad del trabajo con las familias. Se argumenta que no es compatible la propuesta de generación de vínculos cercanos con las familias, la cual demanda mucho tiempo, con las horas que exige el ingreso de datos en el sistema informático. Además de la exigencia de tiempo, se considera que la herramienta no da cuenta de las implicancias del trabajo. En este punto también genera cierta tensión entre el cumplimiento de metas y el de los “procesos”, algunos técnicos sostienen que el cumplimiento de metas –con el consiguiente registro en el sistema informático- no siempre dan cuenta de los procesos de trabajo que se dan con la familia, y que incluso los puede obstaculizar¹³.

“(…) creo que está bueno que la estrategia también entienda que se trabaja con las emociones y que más allá de un número que a veces necesitan con un SMART o con un Q-Flow, que nos enloqueció. Porque claro, a nivel administrativo es una demanda que nos ha agotado, sobre todo por las limitaciones intelectuales que tenemos en este equipo en cuanto al manejo de la tecnología, sé apagar la computadora, la sé prender y hay un Word, pero todo lo demás me agota y también son tiempos que se nos exigen que... También es entendible y reconocemos que está bueno que eso esté, capaz que hay otro dispositivo que tenga más que ver con el ser humano, que también estaría bueno que esté, capaz que la supervisión puede cumplir de alguna manera esto (...)”. (ETAF, Territorio A)

“Por ejemplo, la última capacitación que tuvimos el año pasado fue sobre psicología focal. La capacitación habla todo el tiempo de los tiempos del vínculo, de cómo se procesan, de la necesidad de no poner tiempos al encuentro con el otro. Por otro lado, el SMART y el Q-Flow dicen que cada dos meses hay que hacer una cosa, a las tres semanas otra, a la semana otra y cada dos días lo otro. Desconocen las necesidades de una intervención psicosocial”. (ETAF, Territorio C)

Esquema 4. Limitantes para la “Cercanía”



Fuente: DINEM, elaboración propia

5.1.4. Implicancias de las formas de derivación de las familias (DINEM/Territorio)

Un punto controvertido de la metodología, tal como ya había sido señalado en las evaluaciones mencionadas en los antecedentes, es la forma de derivación de las familias.

¹³ Más allá de la valoración de los equipos, que es importante atender y reflejar, vale la pena señalar que existe por parte del programa la insistente orientación de que estos aspectos sean colocados en los campos abiertos, que admiten desarrollar cuestiones más cualitativas o de proceso.

El mecanismo de derivación/identificación de la población a atender por parte del programa, fue el resultado de distintas instancias de negociación y acuerdos entre el programa y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Allí, se definió que los grupos familiares a ser abordados en Cercanías son postulados¹⁴ de dos maneras: una central (a cargo del MIDES, a través de las bases administrativas en función de las visitas realizadas por la DINEM) y una territorial, a partir de distintos actores locales (en vínculo con la institucionalidad pública) que en función del conocimiento de las situaciones de las familias proponen que las mismas sean consideradas para ser incluidas en el programa. Como ya fue señalado en la evaluación previa realizada por DINEM, los equipos consideran que los perfiles de las familias provenientes del territorio o de DINEM son distintos¹⁵. En primera instancia, las derivaciones desde el territorio aportan información básica sobre las familias y operan en muchas ocasiones como nexo inicial para el contacto entre el ETAF y la familia.

“Acompañamos porque la primer visita ya quedamos como que es para presentar, que también digo, como a veces los maestros somos como referentes dentro de eso hogar, también bueno que no se sientan invadidos porque nosotros mandamos otra persona, por lo general explicamos que van a ir, quiénes son, en qué los van a apoyar. Entonces eso también articula y aceita mejor un poco la entrada de la gente en los asentamientos.” (Maestro Comunitario, Territorio D)

“Nosotros somos como el nexo de alguna forma de la llegada del equipo a la familia (...) nosotros ya habíamos derivado algunas familias, habíamos hecho el proceso del llenado del formulario y lo habíamos mandado para cuando llegara el equipo tuviera ya las familias asignadas. Entonces creo que en realidad ellos se pusieron en contacto con nosotros a partir de las derivaciones que habíamos hecho”. (CAIF, Territorio D)

Esto no se da en los casos que son derivados desde los listados de DINEM. Hay diferentes visiones respecto a las características de esas familias. Para algunos equipos estas familias presentan niveles de vulnerabilidad menos críticos, o presentaban una carencia en un aspecto -generalmente la vivienda, para la cual el ETAF no cuenta necesariamente con una solución al menos inmediata- que se modificó al momento de iniciar el trabajo o es un aspecto sobre el cual la estrategia tiene muy poco para aportar.

“Sobre todo diferencias en las posibilidades de llegada. Muchas veces el territorio deriva desde un nivel de conocimiento y sensibilidad que es mucho más que atravesar datos. DINEM a veces manda familias porque tienen problemas de vivienda. Los problemas de vivienda en un momento en el que ETAF tiene serios problemas para el acceso a las prestaciones de vivienda. Derivar una familia por vivienda, a veces parece que no sería lo más lógico. Porque no vamos a tener un nivel de respuesta para lo que esa familia necesita y porque hay otras familias que de repente necesitan una intervención y quedan esperando. El territorio tiene el conocimiento de la gente, es una cuestión como más próxima, sabe quién es fulanito y manganito”. (ETAF, Territorio C)

“E1: Lo que sí nos pasó fue que las derivaciones de las familias de territorio tenían más un perfil del programa que las de DINEM (...)

¹⁴ Las familias no postulan directamente, sino que son identificadas –como potenciales beneficiarios- por actores externos a ellas.

¹⁵ De acuerdo a datos preliminares de monitoreo, la principal diferencia radica en la cantidad de metas a ser trabajadas, mayor en las familias derivadas de territorio. Las metas donde se observan estas diferencias son: clima del hogar; cuidados; violencia; situación de calle; consumo de sustancias; y salud mental. Esta información estará con más detalle en el próximo informe de monitoreo. Ver informe Monitoreo, DINEM (Setiembre 2014).

E2: Eso lo hablamos varias veces en el equipo, las de DINEM son menos complicadas [risas]. Son más fáciles porque tienen menos metas para cumplir, no sé si porque venían con información de tiempo atrás o qué, pero la gente ya había cambiado un poco la situación. Las de territorio son las más difíciles, las que vienen con multiproblemas por todos lados, no sabés por dónde vas a entrarles”. (ETAF, Territorio E)

Para otros equipos, las familias derivadas de DINEM tienen características complejas relacionadas a cuestiones de violencia, consumo o delitos. Debido a esto, algunos equipos entienden que las familias provenientes de DINEM, no tienen el perfil para el programa.

Por otro lado, otros equipos consideran que se debe trabajar más con familias DINEM porque se trata de familias que no están siendo intervenidas por ningún programa, se llega a donde no se estaba llegando. De esta manera, las contraponen a las familias derivadas de territorio que están “sobre intervenidas”. Esto permite construir de cero la forma de trabajo que pretende Cercanías sin tener que deconstruir formas de trabajo asistencialistas. Además, se entiende que las familias que están sobre intervenidas ya cuentan con un sostenimiento de la red local y por tanto no se justifica el trabajo del ETAF.

“Claro lo que pasa es que, familias que están sobre-intervenidas, están siendo intervenidas no ameritaría que entraran al programa porque no cumpliría, de alguna manera, con... cumplen con algunos elementos, de características de carencias de las familias, pero están de alguna manera, lo mayormente sostenidas que podrían estar, entonces, el que llegue otro no va a implicar que esto aumente o mejore su situación porque en realidad, todas las conexiones que el programa Cercanías, que el ETAF puede hacer ya están hechas, entonces, lo que queda, de pronto es trabajar desde lo vincular con la familia, pero no sé si ameritaría el tiempo, el dinero, la postulación de la familia”. (ETAF, Territorio H)

Sin embargo, otros equipos consideran que se debe trabajar sólo con las familias derivadas de territorio porque ya hay un recorrido y un conocimiento previo y por tanto la llegada a la familia se ve facilitada.

“Y hay diferencia cuando uno trabaja cuando viene una familia que es derivada por territorio que cuando es derivada por DINEM, hay una diferencia muy importante en el trabajo y en el abordaje. Cuando es por territorio uno hace un trabajo distinto, te reunís con las instituciones que trabajan, conocés cada mirada que tiene cada una de ellas, te complementás en el accionar, llegás a acuerdos en todo esto de la intervención y las disciplinas. Cuando llegás con DINEM es como que te caen de por ahí, “somos un equipo que estamos trabajando” y empezar como de cero a ver cuáles son las redes que tienen para después ver, es el trabajo a la inversa, es mucho más rico cuando es por territorio”. (ETAF, Territorio A)

En síntesis, no hay consenso entre los equipos acerca de la mejor adecuación de uno u otro derivante al perfil de las familias de Cercanías, en ambos casos aparecen familias que a criterio de los equipos no cumplen con el perfil del programa por distintas razones.

Cuadro 4. Implicancias de las formas de derivación de las familias (DINEM/Nodo)

	Territorio	DINEM
Ventajas	Mayor conocimiento de la situación de las familias por parte de la Red local	No intervenidas por otros programas, se llega a población al margen (aunque daramente no debería ser así) de la red de asistencia e integración social
	Mayor facilidad en establecer el contacto y confianza inicial	Se construye una relación entre técnicos y beneficiarios "desde cero", sin condicionamientos previos (a prácticas de intervención anteriores)
	Mayor legitimidad para la estrategia entre los agentes locales, en la medida que recogen las inquietudes de los mismos	
Desventajas	Sobre intervenidas	Su perfil es "menos claro" perfil del programa. Por razones diferentes o presentan vulneraciones muy puntuales (algunas ya superadas al iniciar la intervención) o bien las vulneraciones son de tal magnitud que hace muy difícil llegar a condiciones básicas donde pueda desarrollarse la intervención
	Estigmatizadas (vienen de muchas intervenciones fallidas y cargan con esa marca ante las instituciones, son las que el "territorio" considera "casi casos perdidos")	Dificultad en la construcción del vínculo inicial en la medida que se carece de apoyos y conocimiento previo de las familias
<p><i>En suma: No existe consenso sobre la mejor adecuación de una u otra "puerta de entrada", en la medida que se entiende ambas presentan ventajas y desventajas. Siempre en un marco general donde se coincide en la buena focalización del programa en la medida que se sostiene se está trabajando con las familias en peores condiciones</i></p>		

Fuente: DINEM, elaboración propia

Por otra parte, la visión de las instituciones territoriales, que participan de los procesos de derivación, es que en gran medida el ETAF trabaja con las familias más complejas, con problemáticas profundas y diversas, este aspecto se desarrolla más adelante.

5.2. Construcción de "demanda"

Como ya se ha señalado, el trabajo sobre la construcción de la "demanda" para la atención de derechos vulnerados, es uno de los pilares del programa, donde el trabajo directo de los operadores con la familia y miembros de la misma, en base al acuerdo de trabajo, busca promover acciones que se entienden proclives a reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración. En el capítulo anterior se desarrolló gran parte de los factores que están asociados a este proceso. Aquí, se plantearán algunas consideraciones particulares sobre las formas de trabajo que se establecen en base a la metodología de trabajo que se plantea y las dimensiones –derechos- que se buscan atender.

Para ello, es imprescindible prestar atención al rol que tienen las familias, el que se pretende, y el que realmente se asume.

5.2.2. Rol de las familias, tensiones entre autonomía y dependencia

El modelo de atención señala que se debe promover la autonomía de la familia durante todo el proceso y, en la última fase, se hace especial énfasis en este aspecto. Al cerrarse la intervención del ETAF deben quedar claras las referencias para la familia en la red de protección local y ésta debe identificar con claridad las familias de las que son referentes.

La evaluación consultó a los diferentes actores acerca de cuál es el rol que se pretende asuma la familia durante el proceso de acompañamiento de los equipos y cuál es el que efectivamente se ha logrado. Se observa que los equipos conocen el rol esperado por el programa y afirman trabajar en la búsqueda del empoderamiento y autonomía de las familias. Sin embargo, las posibilidades de concretar este rol varían en función de las posibilidades que las familias tienen de deconstruir roles de dependencia que pueden haberse generado en ciertas propuestas anteriores con un carácter más asistencialista, de las capacidades de empoderamiento que tengan las familias, de las improntas de los equipos técnicos, así como de las mejoras en términos de lo que el programa ha dado en llamar “materialidad” (aspecto sobre el cual volveremos más adelante y en el cual el informe final buscará profundizar).

Hay equipos que entienden que es necesario asumir un rol de asistencia al comienzo de la intervención, dado los niveles de exclusión de muchas familias, lo cual les permite que éstas confíen en el equipo y en el programa, para luego dar paso al empoderamiento y el trabajo en un rol más activo. Cabe señalar que esta asistencia inicial es necesaria en algunas familias y para algunas dimensiones de trabajo.

“es necesaria esa dependencia, es decir es una consecuencia hasta lógica si partimos de que son familias totalmente excluidas, nosotros generamos esa confianza y en esa confianza somos depositarios de un montón de expectativas, obviamente que se va a generar una dependencia. Y está en nuestra habilidad, en nuestras estrategias para que esa dependencia se vaya en forma paulatina transformando en autonomía, en ejercicio de derecho, ese es el desafío nuestro (...) al principio vamos haciendo nosotros más que ellos, es decir más de lo que se debería, es más como asistencialista en sí porque la población misma es como que lo amerita, claro después sí no puedes quedarte enganchado a eso”. (ETAF, Territorio F)

“Igualmente el asistencialismo a veces sirve, hay situaciones en las que vos tenés que agarrarlo del brazo y llevarlo a sacar la cédula porque la tiene vencida hace tres años y no la va a sacar solo. O ‘hacéte una mamografía porque tenés 50 años y nunca te hiciste una, vamos a sacar el número juntas’. Capaz no tiene idea de a dónde tiene que ir o dónde sacar el número”. (ETAF, Territorio G)

“Tienen pila de cosas que han hecho que familias que nunca hubieran no sé, accedido a sacarse la cédula, si vos no le hubieras estado arriba, niños que capaz que nunca hubieran ido al CAIF, si vos no hubieras estado, ‘te conseguí el lugar, andá’. Seguirían en una etapa tan de aislamiento y de separación de lo que es cualquiera de los sistemas en los que funcionamos”. (Policlínica, Territorio D)

Algunos equipos creen que es posible generar la autonomía esperada pero que esto implica un trabajo de puesta de límites cotidiano. De limitar y aclarar hasta dónde llega el trabajo del equipo y el que debe hacer las familias.

Esto implica acompañar a las familias a sacar números, realizar trámites, concurrir al médico, etc. Es posible observar en el discurso de algunas familias que han adquirido herramientas para vincularse con las instituciones, lo cual concuerda con la visión de los equipos respecto a que el programa les ha aportado confianza a la hora de moverse en la red institucional local. En estos casos, se observa que los equipos parten de un trabajo más asistencial que puede entenderse incluso como “asistencialista”, que si bien no es el ideal, logra cumplir con ciertas metas que si bien se obtienen de forma “acrítica” dan pie para avanzar en el proceso de autonomía esperado.

“I: ¿Decías que ahora los trámites y eso ya como que se animaban un poco?”

E: Sí, mucho más fácil. Sí porque uno ya más o menos aprendió a lo que éramos nosotros que éramos brutos, ninguno sabíamos nada”. (Familia, Territorio H)

Sin embargo, en ciertos casos los discursos de las familias reflejan una predominancia del equipo a la hora de resolver los trámites que necesitan, donde las familias mantienen un rol más pasivo. Si bien esto puede deberse a una estrategia del equipo dada la alta vulnerabilidad de la familia que plantea una situación de emergencia, se advierte el riesgo de no poder lograr la autonomía esperada de mantenerse estos roles.

“I: ¿Ella te acompaña a hacer trámites?”

E: Sí. O cuando mi hija me trae a mi nieta y tengo que sacarla. El otro día nomás que el mío tenía que viajar a Montevideo le pido a [nombre de técnica] ¿Tú me podes sacar número para Pediatra? ‘Sí’. Ella fue (...) Ella siempre... todos los papeles (...) Y en la salud sí, ella me saca hora para la Pediatra. Todo eso.” (Familia, Territorio H)

En este sentido, se observa en ciertos discursos de las familias niveles de alta dependencia respecto a los técnicos, que plantean la interrogante acerca de en qué medida son generados por la impronta del ETAF, o son aspectos “duros” que requieren de transformaciones profundas que el ETAF no logra modificar pese al trabajo. Si bien puede haber diferencias según la impronta que plantee el ETAF, todos los equipos reconocen que hay situaciones heterogéneas entre las familias, que hacen que la intensidad del acompañamiento y la intención de promover comportamientos, se hace posible en algunos casos, y en otros será más difícil lograrlo¹⁶.

“Estamos en un proceso de cierre ahora, creo que hay distintos niveles y esto depende de las familias y de las fortalezas y capacidades que tengan las familias. Hay familias que vos logras hacer una intervención concreta, la familia sabes que se encauza y después va a estar en territorio y va a estar encauzada. Hay otras familias que ves que realmente que después que nos vamos qué va a pasar con esto porque la autonomía no se logra”. (ETAF, Territorio A)

“Hay casos y casos, en algunas familias que sí, que han podido salir y ves los cambios desde todo punto de vista, desde la higiene personal, del cuidado de su vivienda, del cuidado de sus hijos, en la inserción de sus hijos en distintos programas sociales o programas barriales como los centros CAIF o experiencias oportunas, ves como que hay una apertura y un cambio sustancial en la persona, desde su autoestima, su presencia, el querer mejorar su salud bucal, su peinado, todo. Entonces ya hay un cambio en la persona porque ya lo ves visiblemente, pero hay familias que no, más allá de que apoyes como que hay un trasfondo cultural que cuesta mucho cambiar.” (ASSE, Territorio G)

Las entrevistas a los equipos técnicos muestran diversos niveles de reflexión crítica y análisis de este punto. Algunos señalan que en el tiempo de trabajo propuesto por el programa no es posible lograr cambios comportamentales de este tipo. También se plantea que es difícil trabajar en que la familia asuma un rol activo en el ejercicio de derechos cuando no hay recursos en la oferta disponibles para hacer efectivos estos derechos. Se menciona también que las familias son heterogéneas y que la intensidad de la presencia y acompañamiento de los técnicos en la resolución de trámites varía según las necesidades y características de las familias.

¹⁶ Vale recordar que al momento de ser entrevistadas, las familias contaban como mínimo con 8 meses de participación en el programa.

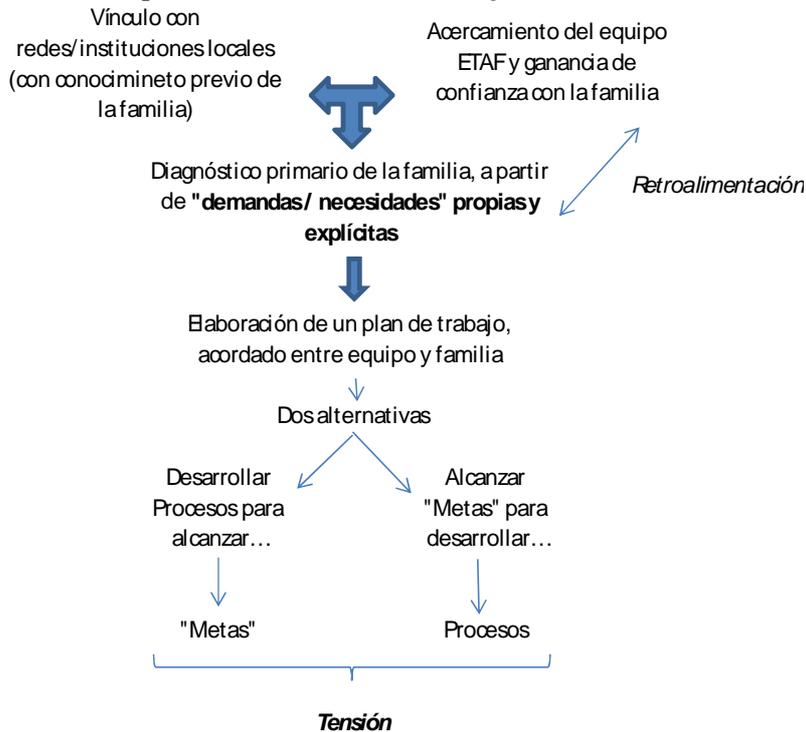
“Hay una familia con dos hijos con parálisis cerebral, que tienen que para ir a un centro de salud coordinar una camioneta con una deficiencia intelectual. Nosotros nos vamos, los controles de salud no van a seguir en pie porque es muy difícil que vos transformes esa realidad porque vos puedes decir bueno es importante el control de salud, pero en definitiva hay tantas trancas en el camino, desde que no accedo a tomar un taxi, tengo que coordinar que una bañadera me traiga porque sino no me puedo mover. Tenemos que ser tres para llevar, porque no podemos hacer upa, entonces ¿cómo movés todo eso? Entonces hay situaciones que vos ves que realmente la dependencia sigue, por eso también nosotros hay familias que lo ideal es que logren la autonomía. Hay familias que sí se logra y otras que sabemos que no. Hacemos como pequeños pasos y sería importante que alguien más continuara después la intervención porque sabes que los tiempos no dan y que la realidad no da tampoco”. (ETAF, Territorio A)

En relación con las familias que tienden a ser más dependientes, además de aquellas que presentan problemas de discapacidad severa ya sea física o mental, hay consenso en que en la mayoría de las familias la referente con la que trabaja el equipo es la madre y que se trata fundamentalmente de familias monoparentales. En este sentido, los equipos reflexionan acerca de cómo incide esta realidad en las posibilidades de que las referentes asuman una actitud de mayor autonomía y proactividad. Para algunos técnicos, en las familias biparentales hay mayores niveles de proactividad, que en las familias monoparentales femeninas.

“Si hay un abandono del hogar del hombre, hay un posicionamiento de la mujer que decíamos que lleva todo adelante, que se recarga con todo que a la vez es como que la paraliza también por toda esa sobrecarga que la llevan como a una inhibición de decir ‘me quedo’. A su vez todo el tema del abandono del padre cuando fue chica, del marido... Son cosas que marcan la dinámica familiar y también como lo que repercute en el vínculo con sus hijos por ejemplo. Todas esas variables creo que hay que tenerlas en cuenta porque es un tipo de familia que hemos intentado profundizar, cómo pensar estas cosas de cómo correr por ejemplo el caso de estas madres de ese lugar de apatía implicando a los otros miembros como mover un poco la dinámica”. (ETAF, Territorio B)

En síntesis, estos relatos evidencian la alta complejidad que implica una intervención de este tipo, dado que los enfrenta a situaciones de vulneración muy marcadas en las que deben seleccionar estrategias de abordaje que por un lado atiendan la emergencia, lo cual requiere de la asistencia, y por otro lado que promuevan procesos que hagan sustentables los logros de la intervención. En este sentido, se identifica una tensión a que se enfrentan los técnicos entre privilegiar el acceso a las prestaciones/servicios (metas) o bien consolidar procesos para el acceso sostenible. Algunos equipos mencionan esta tensión, y la asocian a su visión crítica sobre los sistemas de monitoreo de su trabajo, donde deben registrar las metas alcanzadas o no alcanzadas sin que sea posible dar cuenta de los procesos detrás de dichos logros.

Esquema 5. Mecanismos de trabajo con las familias



Fuente: DINEM, elaboración propia

5.2.3. Perfiles de familias

Del discurso de los equipos técnicos surge con frecuencia la heterogeneidad de los arreglos y problemáticas familiares presentes que llevan a flexibilizar y adaptar sus modalidades de abordaje. Del mismo modo, se señala que los logros del programa dependen de las características de las familias y de sus problemáticas. En este sentido, a partir del análisis de las entrevistas y de los datos que aporta el SMART se buscó señalar perfiles de familia que se asocien a mayores logros y/o a mejor adecuación del programa para su abordaje o que pudieran dar insumos para pensar en estrategias diferenciales en base a diferentes niveles de proximidad y acompañamiento.

Varios equipos plantean que el programa es exitoso en aquellas familias que no viven en situación de pobreza extrema desde hace décadas, sino que han pasado por algún evento que los llevó a esa situación.

“Para mí a las que mejor le ha hecho el programa es a las familias que han tenido como una recaída por alguna situación de la vida, desempleo, separación o algo; o sea...me acuerdo algunas. O sea, más que una cuestión crónica de años, sino una familia que, bueno, sea en una situación de pobreza o lo que sea, hubo alguna caída y ahí pueden como levantar un poquito, creo que es ahí donde se pueden ver los cambios, me parece”. (ETAF, Territorio D)

“Nosotros tenemos casos en los que sí existe una vulnerabilidad económica y laboral, pero existen muchísimos otros recursos instaurados en las familias que los hacen tener ganas de progresar y el buscar un poco más allá. Esas familias en las que no hay una violencia

generalizada, en las que no hay una exclusión de generaciones. Que no hay problemas de abuso, que no hay problemas de calle”. (ETAF, Territorio C)

Como se señaló anteriormente, los equipos señalan que en los casos en que las familias presentan problemas de salud mental, sobre todo en sus referentes, se ven limitados de ejercer otros derechos, lo cual impacta claramente en el alcance de la intervención.

“La mayor parte de las familias que tenemos tienen personas con problemas de salud mental, parece ser un factor determinante para que otros derechos estén vulnerados. Como tienen discapacidad no insisten para que vaya al liceo, no los controla, no acceden a la mayoría de los derechos. Y es muy difícil trabajar en esos casos”. (ETAF, Territorio E)

“Pensando en esto de qué metas no se pueden cumplir, el otro día cuando estábamos con el equipo de salud mental... hay muchas familias que tienen como un trastorno fuerte a nivel psicológico. Cuadros con trastornos de personalidad, cuadros psiquiátricos, retardos mentales, discapacidades bien severas y son núcleos de familias donde se sigue reproduciendo por tener como base la psicopatología, todas estas condiciones de vida. La reproducción, las situaciones de violencia, el consumo, son núcleos que están como enajenados. No es posible la intervención, la intervención es muy difícil por la misma patología que no te deja trabajar. La persona sigue teniendo autonomía para decidir si va al médico o no”. (ETAF, Territorio C).

“Cuando sabes que para que esa persona deje de ser un peligro para sí misma, para la familia, para la sociedad, necesita de la medicación y no existe la capacidad institucional para decir no, te tengo que medicar. Esa persona queda sin medicación y es un riesgo. Como lo hablábamos el otro día con la psiquiatra, es un riesgo para sí mismo y para los demás en todos los aspectos. En esas situaciones no hay forma de generar un proceso, no hay forma de lograr, porque es la misma patología la que no deja a la persona hacer proceso. La persona desconoce o niega su propia patología, no se consideran enfermos, entonces no necesitan tratamiento, no necesitan medicación y no necesitan internación”. (ETAF, Territorio C)

Por otra parte, de acuerdo a algunos equipos, las familias con problemas de consumo y tráfico de drogas no tienen el perfil para ser abordadas por Cercanías, al menos en las condiciones del programa actualmente, en el entendido de que los equipos no tienen suficientes herramientas para trabajar. Quizás desde la evaluación, deba dejarse planteada la pregunta de si realmente esas familias son o no perfil Cercanías.

5.2.4. Dimensiones de trabajo

Se consultó a los equipos y a las familias sobre cuáles eran las características del proceso de construcción de la demanda, es decir, la identificación de las necesidades de las familias y la definición de los objetivos a trabajar en conjunto.

En cuanto al proceso de construcción de la demanda, se identifica como buena práctica la de aquellos equipos que manifiestan recoger la mirada de las instituciones locales sobre la realidad familiar como un insumo a considerar en el diálogo e intercambio con las familias, pero escuchando la voz de éstas desde un rol activo.

“Las metas las fijamos coordinadamente con las familias. Lo que nosotros recibimos es, de alguna forma, la preocupación de algunas instituciones que ven como ciertos focos, en el trabajo con la familia, y esto el equipo lo pone arriba de la mesa con lo que la familia necesita como para poder abordar cierta problemática y desde ese lugar es un trabajo co-coordinado, o

sea que en realidad se construye la demanda. Y la familia tiene una participación activa. Si bien es verdad que en algunas situaciones necesitamos tener como más protagonismo como para dar determinados pasos o los primeros en algunos casos, la familia siempre tiene una posición activa. Que también es una idiosincrasia de este equipo, esto de no ir a hacer por el otro sino que en realidad que el otro también se pueda empoderar de la importancia, del por qué está bueno hacer cierto camino o llevar adelante cierto tipo de coordinación o de tramitación o de movimiento. (...) Nosotros lo que sí nunca hemos llegado es con la demanda que nos han traído otros, eso es algo que este equipo por más que, por ejemplo, nos dijeran a nosotros, no sé, una familia derivada por la escuela, 'el problema es que no vienen a la escuela', nunca llega este equipo al encuentro de la familia con ésta demanda. Capaz que se construyen otras y en algún momento se pone arriba de la mesa, en este caso, el proceso escolar. Pero sí hemos intentado como dar hilo a esto de también qué esta familia entiende qué está necesitando, que después podamos o no problematizarlo, pero en realidad también esta escucha, te venimos acompañar, en qué sentís que seríamos útiles acompañándote, y ahí vemos cómo vamos manejándonos, incorporando otras demandas de otros, pero también ubicándonos nosotros en este lugar donde es importante que el otro nos escuche desde una forma distinta y concreta". (ETAF, Territorio A)

En el mismo sentido, otra estrategia es partir de lo que la familia demanda como urgente, priorizando la construcción del vínculo de confianza durante los primeros encuentros, para luego poder desde el equipo problematizar otras dimensiones de la realidad familiar que el equipo identifica que hay que transformar.

Las demandas que son propuestas desde las familias, suelen estar vinculadas a cuestiones de materialidad concreta, en particular vivienda. Es en los aspectos psicosociales, donde los equipos tienen un rol de mayor protagonismo para proponer trabajarlos.

"E1: Nosotros siempre partimos un poco de lo que la familia nos demanda. Y es esto: nosotros priorizamos es el tema del vínculo, a medida que vamos fortaleciendo ese vínculo es donde se van pudiendo incorporar nuestras visiones y cuestionamientos acerca de cosas que ellos capaz que la tienen naturalizadas o algo pero siempre la base de nuestro relacionamiento al principio es un poco la demanda de ellos.

E2: En realidad en base a la demanda lo que se hace es problematizar la situación porque muchas veces como vos decís es algo urgente o una emergencia entonces ta de no quedarse en eso sino que trabajar el tema para la familia y llegar a ese punto de problematizar la situación. No quedar solo en algo concreto". (ETAF, Territorio B)

En este sentido, se destaca también el rol activo del equipo en la construcción de la demanda.

"Después también el vínculo de respeto que nosotros proponemos también te da el encuadre para decir 'no', 'mirá, esto no es posible'. Eso es fundamental que ahí cuando vos decís cuando uno mueve la cosa o no. (...) identificar si las necesidades visualizadas por ellos, pero también hay una postura activa del técnico en la construcción de eso y que el encuadre que nosotros partimos, tratamos de hacer mucho en cómo llegamos, cuál es el encuadre inicial porque es lo que después nos va como protegiendo en base a muchas otras cosas que vienen después". (ETAF, Territorio B)

Según la percepción de los equipos la vivienda es la dimensión más demandada por las familias. Todos los equipos la mencionan, aunque algunos junto con la atención de la salud mental. Estas serían las demandas que plantean las familias con mayor frecuencia,

si bien luego al consultar sobre las dimensiones más trabajadas, se mencionan también las prestaciones, el acceso a la educación, los cuidados y las situaciones de violencia. La inserción laboral de los referentes adultos es una necesidad identificada por los equipos prácticamente en todos los casos, si bien en general no es una demanda que surja con énfasis desde las propias familias.

El consumo problemático de drogas emerge como una dimensión poco frecuente, pero que cuando aparece resulta muy difícil de abordar entre otras cosas porque es difícil que las familias lo problematicen, así como por falta de recursos en el territorio. A su vez, el hecho de no tratar este tipo de situaciones implica un obstáculo para el trabajo sobre procesos personales y familiares.

Al consultar acerca de las dimensiones más difíciles de trabajar, los equipos señalan que la vivienda es una de ellas así como la salud mental, por no contar con recursos para poder abordarla. La violencia también surge como una dimensión compleja para abordar.

“Más cuando está tan naturalizado, o sea que ellos mismo plantean que la forma de poner límites es pegando, entonces ya con eso es muy difícil trabajarlo. O cuando la mujer no plantea la situación de violencia, no la plantea por la naturalización que tiene o porque no puede realmente. Eso es re-difícil de trabajar y después todo lo que sea que no hay recursos”. (ETAF, Territorio F)

Dedicaremos el siguiente apartado a profundizar en los aspectos psico sociales, en los cuales se identifican los mayores logros del programa. Respecto a las restantes dimensiones de trabajo, el acceso a prestaciones, la identidad, y el acercamiento a los centros educativos y de salud son las dimensiones que se perciben con mayores logros.

5.2.5. La dimensión psico-social

En consonancia con el enfoque conceptual del programa y los dos ejes de trabajo del mismo, se distinguen claramente dos tipos de contribuciones del programa a las familias, una vinculada a aspectos psicosociales y otra a los aspectos materiales de mejora en sus condiciones de vida.

Los aspectos psicosociales engloban la reflexión y problematización de la situación familiar, la búsqueda de cambios en comportamientos, pautas y valores así como en representaciones y expectativas y están basados en el acompañamiento cercano. Cobra especial relevancia la posibilidad de “desprivatizar” situaciones que pueden estar vulnerando derechos básicos, pero que desde las familias pueden estar normalizadas al punto de considerar que o bien, es un problema de la “familia y de nadie más”, o bien “no es un problema”. Esto se visualiza más claramente, con situaciones de maltrato, prácticas de higiene, acceso a educación y problemas de salud.

Esta dimensión también incluye la mejora de la autoestima y de la visión a futuro. Es en estos últimos donde se observan los mayores logros según el discurso de técnicos y familias.

Un hallazgo que surge de las entrevistas a técnicos y familias que consideramos muy relevante es el vínculo que se genera entre ambos. Los equipos señalan que las familias valoran muy positivamente la escucha y contención que se brinda y que esto genera

lazos afectivos muy fuertes para con ellos. La intensidad de estos vínculos genera que las familias demanden atención y presencia de los equipos en cualquier momento, incluso con llamadas a sus celulares los fines de semana.

“Incluso nos ha pasado que decimos entre nosotros ‘apaguemos los celulares’ porque a la menor cosa nos llaman o nos avisan, no desde este lado asistencial sino como referentes de las familias, o sea, como buscando una contención o buscando una respuesta pero nos llaman mucho y ante cualquier problema y eso para nosotros es muy positivo”. (ETAF, Territorio F)

En este sentido, se observa que algunos equipos problematizan estos vínculos de apego dependientes, reflexionando acerca de las dificultades que esta propuesta de intervención de cercanía implica a la hora de establecer una distancia óptima entre los técnicos y las familias, mientras que en otros equipos no se observa dicha problematización. Quienes problematizan esta dificultad, señalan que al buscar establecer vínculos cercanos y de empatía con el otro, se ponen en juego aspectos personales de los técnicos, dado que la intimidad del otro genera movimientos a nivel personal. En relación a esto, se observa en un equipo incluso la reflexión acerca de su condición de género. Hay conciencia respecto a que no es casualidad que todas las técnicas del equipo sean mujeres y que provengan de disciplinas o áreas disciplinarias altamente feminizadas como la psicología (comunitaria) y el trabajo social, señalando que su condición de mujeres puede también predisponer a establecer vínculos que si bien por un lado posibilitan la cercanía y en consecuencia el desarrollo de ciertos procesos, también pueden afectar –en caso de no ser manejado óptimamente– la identificación de los participantes con el equipo y atribución de los logros exclusiva o principalmente al mismo.

“E1: En lo personal también, yo creo que es un riesgo que se corre sí. Es esto, estás muy cerca, hasta cuando no vas hacer la visita...termina siendo eso, porque aparte vos trabajás mucho los vínculos, trabajas mucho lo vincular para poder estar cerca, que acepten, vos vas generando empatías...”

E5: Claro, porque además vos trabajás y...vos pones el cuerpo y pones los afectos y entonces también se te juegan cosas tuyas ¿no?, y bueno, y todos estamos en esto también por algo, por algo elegimos éstas profesiones y por algo estamos en esto...”

E3: Y por algo mayoría mujeres también.

E5: Claro, por eso también digo...se nos van cosas nuestras, y nosotros también tenemos que tener ciertas cosas también bastante claras...”

E1: Sin dudas, y hay un riesgo grande por esto porque estamos muy cerquita.

E5: Bueno, ¿hasta dónde lo mío, hasta dónde lo tuyo?”, para no confundirnos a veces ¿no?”
(ETAF, Territorio D)

Sobre este punto, los equipos demandan poder contar con mayores espacios de contención y cuidado de sus miembros, donde sea posible reflexionar sobre la práctica.

Si bien este aspecto vincular tiene las dificultades señaladas, este aporte de la intervención vinculado a la contención afectiva, es para muchos técnicos el mayor aporte del programa, y el más valorado por las familias.

“Es lo que más les queda, porque ahora que yo estoy trabajando el egreso con tres o cuatro y lo primero que me dicen es ‘no vas a venir más, no voy a poder hablar más contigo, no me vas a escuchar más’. O sea no te dicen nada de lo material, porque es verdad que tenemos recursos, aunque sean mínimos pero siempre alguna cosa se les está ayudando. Pero para ellos para nada, no lo priorizan. Y uno pensándolo bien y ahora, mismo que no lo había pensado,

que estoy trabajando el egreso con varias, es lo primero que me han dicho. Más que nada lo afectivo y lo que van a extrañar, pila. Y muchas se han puesto llorar por eso". (ETAF, Territorio H)

Las familias concuerdan con esta visión, se valora positivamente los aspectos que tienen que ver con la “contención”, la “escucha”, el “diálogo”. Los equipos entienden que la metodología de trabajo en el hogar con visitas semanales favorece esta contención, ya que además implica que alguien externo los considere, los visibilice (en su doble connotación, de “verlos” y de “hacerlos visible” a otros actores), les demuestre interés y preocupación. En este sentido se manifiestan en las diferentes entrevistas –familias, instituciones, técnicos del ETAF– el compromiso asumido por los técnicos, que permite disipar el eventual riesgo –en su extremo– de “desentendimiento” para el trabajo familiar, o falta de involucramiento dada las exigencias que implican el trabajo con realidades tan complejas.

Desde las familias, se manifiesta conformidad con la relación que se genera con los técnicos y se destaca este vínculo de confianza. No se observa un sentimiento de invasión a la privacidad, excepto en casos puntuales. Valoran la presencia semanal de los técnicos y su actitud de interés y respuesta frente a las demandas planteadas. Manifiestan que van a extrañarlos una vez que se termine el proceso de intervención.

Si bien los vínculos cercanos que se generan pueden contribuir a empoderar y a potenciar la autoestima de las personas, en algunos casos esto puede generar situaciones de apego que pueden poner en riesgo el logro de algunos fines que persigue el programa. Por ejemplo algunas familias manifiestan que sin el apoyo de los técnicos va a ser difícil sostener los avances y poder desarrollarse y vincularse con las redes de forma autónoma.

*“I: ¿Qué cree que va a pasar cuando dejen de tener el acompañamiento del equipo?
E: Ah yo me muero. Yo te digo así directamente de corazón si me vienen y me dicen [nombre de técnica] no está más’, no me manden a nadie. Yo ya le dije [nombre de técnica] tú sos aquella persona que Dios me mando en mi camino, no quiero nada. Como ella no va a haber.” (Familia, Territorio H)*

Se observa que para algunas familias los técnicos son considerados un miembro más de la familia o un amigo.

“Es como otro integrante más de la familia”. (Familia, Territorio H)

“I: ¿Cómo es la relación entre el equipo y su familia? Ya decías que es buena ¿Pero algo más que quieras agregar? E: Que es como mi hermana. Es una hermana. No puedo decir por lo menos de mi parte, no puedo decir nada”. (Familia, Territorio H)

También en este caso resulta difícil poder distinguir los factores que promueven estos vínculos, si se trata de factores psicosociales presentes en los miembros de las familias y/o de formas de abordaje de los equipos o de algunos de sus técnicos que promueven este tipo de vínculos no deseables para los fines del programa. Varios de estos casos se observan en uno de los ETAF en particular, donde el equipo manifiesta que ha trabajado hasta ahora en forma individual con las familias y no en duplas, lo cual puede repercutir en que las familias personifiquen al programa en una sola persona.

La generación de estos vínculos de apego hacia los técnicos es un rasgo observado con anterioridad en otros programas ejecutados por el MIDES que suponen acompañamiento familiar (particularmente en evaluaciones de algunos componentes del PANES como Trabajo por Uruguay y Construyendo Rutas de Salida). En dichos casos, se indicaban dificultades para concretar efectivamente el proceso de apego/desapego en intervenciones que duraban entre 5 y 8 meses. En el caso de Cercanías, se observa este mismo rasgo, con la diferencia de que el acompañamiento tiene una extensión de hasta 18 meses, lo cual habilita a priori mejores condiciones para trabajar el desapego en los meses de trabajo hacia el egreso.

Este vínculo de dependencia emocional para con los integrantes del equipo dificulta el cierre de la intervención y el egreso. Algunos equipos señalan que cuando comienzan a trabajar el egreso de las familias, éstas plantean nuevas demandas de forma de sostener el vínculo.

En síntesis, de acuerdo con lo señalado en los párrafos anteriores, existe una tensión –de no fácil resolución– entre la necesaria cercanía, confianza, compromiso, apego, que necesita desarrollar el programa, con una distancia que permita instalar capacidades en los hogares/familias de manera de lograr desarrollar procesos de aumento de la autonomía y reflexividad así como de sostenibilidad de los logros, más allá de la presencia directa de los/las operadores/as del programa. Obviamente, por su parte, no es posible atender y dar cuenta de esta tensión sin considerar la centralidad que la *materialidad* juega en estos procesos (el análisis volverá sobre estos aspectos e intentará profundizar en los mismos en el informe final).

Vinculado con esto, se observa en algunas familias que atribuyen las mejoras vinculadas al acceso a las prestaciones, servicios, recursos, a los técnicos del ETAF, y no a modificaciones en su comportamiento, mejoras en la oferta, a las instituciones o al programa Cercanías. No se observa tampoco una apropiación del lenguaje de derechos que se pretende comunicar. Así, se personifican los logros en uno o dos técnicos, lo cual puede obstruir los procesos de sostenimiento una vez que el equipo deje de trabajar con la familia. Esto puede indicar la necesidad de desarrollar estrategias específicas de seguimiento y acompañamiento de menor intensidad a las familias egresadas, a efectos de lograr el objetivo último del programa que es la inclusión sustentable¹⁷.

¹⁷ Respecto a la definición de algún mecanismo para el seguimiento del egreso, que es una de las demandas que surge de los equipos, cabe señalar que al momento de realización de este informe, se ha avanzado en acuerdos interinstitucionales para establecer una modalidad de seguimiento a las familias egresadas. Según información aportada por el programa, se ha acordado que las instituciones referentes para el seguimiento del egreso sean el MIDES e INAU a través de sus dispositivos territoriales, las Oficinas Territoriales y los Socat en el caso del MIDES y los Centros de primera Infancia, CAIF, Clubes de Niños, Centros Juveniles, y Centros de Referencia locales en el caso de INAU. Cuando la intervención familiar favoreció la integración de algún integrante en Centros de INAU de gestión directa o en convenio el ETAF coordina con INAU para que éste asuma el seguimiento del egreso. En dicho seguimiento de egreso estos dispositivos trabajarán fundamentalmente en el sostenimiento de aquellas metas que han sido trabajadas y logradas desde la Estrategia. Esta etapa debe comenzar tres meses antes del egreso, realizándose dos encuentros con la familia para explicitar el proceso que sigue (que debe informarse desde el comienzo de la intervención), evaluar lo trabajado y establecer un cronograma para los últimos meses de trabajo. En estos encuentros debe participar el equipo de la institución que se defina como referente para el seguimiento del egreso. Está previsto que el seguimiento tenga una duración de un año, desarrollándose un encuentro cada dos meses entre el equipo de seguimiento y las familias.

“I: Y respecto a la casa ¿En qué han trabajado?”

EI: A pintarla, respecto a los materiales ella nos ha dado las cosas”. (Familia, Territorio H)

“I: ¿Y por qué te parece que se lograron esas cosas que me decís? E: Por la ayuda de ellas. Las muchachas me ayudaron mucho a mí.” (Familia, Territorio B)

“(…) con [nombre de operador] que tenemos que ir a Montevideo con la otorrina, ella siempre está ahí por eso yo digo ella es mi ángel protector”. (Familia, Territorio H)

Sumado a este aporte afectivo, que impacta en la autoestima y en una actitud positiva ante el futuro, otro aporte en esta dimensión psicosocial refiere a la posibilidad que ofrece el programa de que las familias puedan problematizar su situación y desnaturalizarla, lo que no necesariamente significa que puedan lograr cambios en comportamientos o prácticas existentes.

“El acompañamiento, el trabajo semanal de poder brindar un recurso humano que los ayuda a pensarse, a pensar su situación”. (ETAF, Territorio H)

En este sentido, se observa cierto escepticismo sobre la incidencia del programa en este aspecto, sobre todo respecto a la valoración de la educación, o cambios en los estereotipos de género, o la deconstrucción de vínculos violentos. Por un lado, quienes piensan que no es posible incidir, o que no es posible incidir dadas las condiciones de trabajo respecto al tiempo estipulado o a la falta de materialidad. Entienden que cuando se producen estos cambios esto se debe a que la familia se encontraba en un momento de cuestionarse estos aspectos. También hay quienes consideran que es “atrevido” incidir en los comportamientos.

“Es trabajar, construir, trabajar a un nivel más cognitivo. Hay como que empezar a pensar juntos para que esa persona pueda ver y hacer su propio proceso y que diga, ah, no está tan bueno porque en el fondo yo me siento mal cuando le pego a mi hijo. Pero tiene que salir de ella”. (ETAF, Territorio C)

“Nosotros tenemos que trabajar con eso y pretender que cambien algunas visiones también es un poco atrevido de nuestra parte, porque nosotros somos personas que aunque vengamos con buenas intenciones o algunas propuestas, venimos de afuera”. (ETAF, Territorio C)

Estos aspectos son centrales de atender, si se tiene en cuenta que el programa tiene una fuerte impronta de poner de manifiesto y en discusión, la existencia de intervenciones fallidas y fragmentadas por parte del Estado para con esta población específica. De esta forma se busca promover –en acuerdo con la familia- acciones que se entienden proclives a reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración. En ese sentido, el programa propone un modelo de intervención que plantea transformar determinadas prácticas, valores y representaciones que están ligados a la exclusión social y que obstaculizan las probabilidades de inclusión social sostenida.

Esquema 6. Impronta de intervención propuesta por el programa



Fuente: DINEM, elaboración propia

En síntesis, podemos señalar que se observa una clara distinción respecto a los logros del programa. Parecería que el programa es efectivo a la hora de cambiar algunas visiones respecto a las fortalezas con las que cuenta la familia, sobre la importancia de controlar la salud, de acceder a la educación, de acceder a un trabajo formal o de transformar vínculos violentos, entre otras percepciones, pero la posibilidad de incidir efectivamente sobre las prácticas es menor. Cabe aclarar que sí se mencionan logros en mayores controles de salud y acceso a la educación en el caso de los niños, sobre esto se profundiza más adelante.

“Creo que ese es el principal aporte, pero eso de la cercanía, del estar, de saber la familia que tiene un equipo que de alguna manera está trabajando en forma conjunta y se puedan cambiar algunas cosas. Esa es una de las principales fortalezas, ‘esto se puede cambiar, esto se puede hacer, vamos a buscarle alguna vuelta’. El estar y el confiar es una de las diferencias que tiene con otros programas desde el núcleo familiar, no solamente desde un individuo si no desde todo. La familia puede sentir que hay alguien que por lo menos te escucha, después veremos qué se logra pero por lo menos hay alguien que está escuchando, que no te está juzgando”. (ETAF, Territorio A)

“En mi caso la meta era poner a las gurisas en la escuela en donde tienen que ir y después a mi personalmente me ayudaron mucho, en el sentido personal, yo al estar sola con las tres llegó un momento que ya no quería nada, no quería saber de nada, estaba depresiva y un montón de cosas más. Y ellos me ayudaron en ese sentido también, y yo por otra diferencia de que...a veces uno así como está en ese estado piensa que no va a llegar a lograr nada, pero después cuando se hacen las cosas, te quedás quieta y empezás a mirar y decís “sí...”, uno logra, capaz con un poquito de ayuda, un logra, porque es mentira que nadie precisa, sí precisás, siempre de alguien. Para mí ellos fueron como un guía y el otro día estábamos hablando que supuestamente ellos ahora van a dejar... y a veces uno se encariña tanto...porque es verdad, no solamente porque ellos vengan y te den una mano sino por las mismas conversaciones, yo he tenido muchas conversaciones con ellos en casa, sentada, mismo temas personales a veces, uno se acostumbra a eso”. (Familia, Territorio A)

Al analizar el discurso de las familias, se observa una valoración positiva sobre los logros del programa. Las familias se muestran, en primer lugar, agradecidas y conformes con el trabajo del ETAF, se sienten acompañadas y respaldadas. De esta manera, predomina la idea subjetiva de que están mejor que antes de participar del programa pero esto es independiente de los logros objetivos respecto a mejoras concretas en sus condiciones de vida.

5.3. Trabajo sobre la “oferta”

5.3.2. Articulación en territorio

En su diseño, Cercanías propone la articulación de políticas, bienes y servicios públicos para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales básicas. Ello supone el trabajo articulado con las diversas instituciones y organizaciones, en sus distintos niveles, esto es, con el nivel central -a través de los acuerdos marco-, y con el nivel local, -con los actores institucionales que están en el territorio-. En última instancia, supone que el programa –desde sus distintos niveles de decisión y gestión-, busca mediante acuerdos de carácter interinstitucional modificar la oferta de servicios y bienes públicos para que ésta se adecúe y responda a las necesidades y demandas específicas de la población que el programa atiende. Aquí se ubica el eje analítico que denominamos “oferta” y en el cual desde la evaluación se propuso analizar la gestión de los acuerdos en sus distintos niveles y partiendo de los relatos de los actores locales, conocer cómo se establecen los procesos de articulación y qué medida Cercanías “modifica” (crea, adecúa, genera la demanda) la oferta pública existente.

En el siguiente apartado, se analizan los procesos de articulación que se dan en los territorios entre los ETAF y los diversos actores locales. Teniendo en cuenta las consideraciones planteadas en los análisis precedentes, donde se planteaban dificultades de articulación en tres niveles (sistémico, institucional y relacional)¹⁸, se observan avances dispares. En particular se denota un proceso de maduración de los procesos de implementación a nivel micro, que matiza algunas de las dificultades observadas al comienzo, donde se observaba un mayor nivel de desconocimiento o incertidumbre inicial a nivel territorial. En este sentido, es importante señalar la legitimación que los equipos ETAF han adquirido con el paso del tiempo. Como se irá desarrollando, este proceso de “legitimación” debe ser leído considerando que suele estar asentado los vínculos relaciones y compromisos locales que se establecen entre los actores, más que su rol o carácter institucional, es decir, se basan más en procesos de articulación relacional, que institucional.

“Al principio tuvimos algún momento de desencuentro, de estar trabajando con la misma familia sin saberlo, orientar una cosa, orientar otra cosa y te encontrás que estás trabajando en la misma línea sin trabajar en equipo, eso fue al principio un poco de falta de comunicación pero se superó”. (ASSE, Interior)

“Yo pienso que sí, creo que lo que generó, que nunca el programa lo planteo así: ahora vino el equipo ETAF entonces se encarga totalmente de esta familia, nosotros desaparecemos, que capaz un poco diríamos signado por la frustración, decir bueno, nosotros no pudimos hacer nada ahora, no queremos saber nada con ellos, y creo que fue un error nuestro eso porque no era así. Ahora nosotros teníamos que sumarnos a esa intervención quizás de otro ángulo y eso

¹⁸ Estas dimensiones fueron elaboradas por el equipo de DINEM, en el marco del proceso de evaluación exploratoria (2013). En el nivel *sistémico* se observa el no acceso de las familias a determinados servicios y bienes por la ausencia de los mismos o bien la no capacidad de atención en el corto plazo, por ejemplo, por no contar con cupos disponibles. En el nivel *institucional/burocrático* se dan distintas situaciones donde los procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas de las situaciones en las que se encuentran las familias del programa. Por último, se esgrimen dificultades de tipo *relacional y personal* en la articulación interinstitucional que dificultan el acceso a los distintos servicios y bienes con los que el programa cuenta para la inclusión de las familias atendidas.

costó un poco, costó un poco en los equipos de trabajo, por ejemplo los clubes de niños... Y tenemos que aceptar a fulano, está trabajando el ETAF con él, y es justamente por eso, creo que eso costo un poco, que ahora está como entendiendo" (INAU, Interior)

5.3.2.1. Complementariedad y articulación relacional

En tal sentido, se observa un sentido de complementariedad, con una visión sobre el ETAF como algo que viene a “apoyar”, a “facilitar” lo que ya se viene haciendo desde el territorio, desde ese lugar es que la legitimación de los equipos se hace más manifiesta. De esa forma, el ETAF es valorado como recurso en el cual los técnicos de territorio pueden apoyarse. Se reconoce que el ETAF es el que cuenta con mayores potencialidades para atender cuestiones integrales de las familias. Esto en particular se vincula a la posibilidad que se tiene de poder atender situaciones que escapan a las posibilidades de los técnicos del territorio. Asimismo, todos los operadores (de ETAF y el resto de los locales), muestran especial preocupación en no “invadir” de técnicos a los hogares, es decir, se trata de que no se sobre-intervenga. En estos casos, es el ETAF el que queda como nexo entre el hogar y la institución y/o programa social.

“A mí personalmente me estaba pasando que yo me estaba sintiendo muy desbordada y no sabía qué hacer y bueno ahora tenés otras herramientas. Tenés dos programas que las gurisas trabajan, mirá que van, se acompañan todo”. (ASSE, Interior)

“Claro que si son las 8 de la noche y yo encuentro que me llamó [nombre de técnico de ETAF], yo le voy a responder inmediatamente porque sé que es algo importante (...) Entonces por eso me a mí me parece, lo que me parece más válido es que podamos complementarnos, ETAF tampoco trabajan solos, estamos todos ahí...” (INAU, Territorio E)

“Nosotros cuando pasa algo con algún niño que ellos atienden, nosotros llamamos primero a ellos que a la familia mismo, porque primero queremos saber si ellos saben algo, porque a veces llamás a la familia y metés la pata, entonces primero. Sí comunicación tenemos”. (Escuela, Territorio D)

Los avances en las articulaciones se vinculan al buen vínculo personal y local entre los técnicos, por pertenecer a determinadas OSC con antigüedad en la zona, y/o a sinergias previas de articulación territorial, el trabajo de los Nodos, más que por la aplicación de acuerdos marco, que de hecho, suelen ser desconocidos para los operadores territoriales. El siguiente es un ejemplo de ello, donde previo a la implementación del programa, existen sinergias locales que facilitan el trabajo de articulación y la inserción del ETAF en la red local.

“Lo que logramos en [nombre de localidad], lo que se logró, es que se conformó un equipo ETAF-Ministerio de vivienda del territorio. O sea, si bien cada uno pertenecía o le debía a una estructura estar ahí a un organismo determinado o a una estructura determinada, se generó como una especie de institucionalidad donde pasamos a ser el equipo en [nombre de localidad]. Entonces, hasta las conversaciones que hacíamos... hacíamos las visitas todos en un mismo auto” (MVOTMA, Territorio F)

En la misma, línea la trayectoria de la OSC en el territorio, el conocimiento y legitimidad que se tiene, es visto como un facilitador por parte de los operadores:

“Porque la gente nos conoce, ya hace tiempo que estamos laburando, porque de la misma forma que nosotros les hemos solicitado algún servicio también nos han llamado a nosotros,

para como poder intervenir puntualmente con alguna situación. El territorio como que ha respondido y siempre con esta apertura, “bueno, no tengo lugar, pero dejame ver, dejame pensar, dejame ver si lo podemos priorizar...” Pero no tanto por ETAF, no tanto porque el programa esté como reconocido en el barrio. Porque... a ver... si bien en algunas instituciones o vamos y conocen ETAF, todavía nos pasa que vamos y algunas instituciones no lo conocen, y nunca han derivado, y no tienen ni idea, y uno sigue presentando dos años, la estrategia la sigue presentando en algunos lugares de acá”. (ETAF, Territorio A)

En relación a las sinergias territoriales que aparecen como factores “dados” al programa, los ETAF y los diversos actores locales asocian los avances en las articulaciones los vínculos relacionales entre las personas, más que a lo institucional.

“Yo creo que lo que se ha modificado es que se hacen acuerdos en el micro territorio, no tanto en base a los acuerdos macro que están establecidos por la estrategia, sino que bueno...cupos en las escuelas no es porque ANEP es parte de la estrategia y se generan esos cupos, sino porque bueno, los compañeros van, coordinan con la dirección una, dos, tres, cuatro veces hasta que logran que el cupo se genere y se pueda ingresar a escuela de tiempo completo o en inicial...lo que fuere. Lo mismo con los servicios INAU, con CAIF, club de niños, tiene que ver con tejer la red cotidianamente que hacen los compañeros.” (INAU, Territorio D)

“E1: Desde Plan CAIF no se prevén cupos especiales para. Nosotros como equipo podremos tener cintura, mayor o menos flexibilidad, agregar algún niño en sala o bueno. Pero es un acuerdo que en el equipo hacemos de tener más niños de lo que el cupo nos establece. Pero no es que Plan CAIF prevea tener un cupo específico para el Programa Cercanías...”

E2: A veces, por ejemplo, si llega a haber lugar y hay un niño que justo del ETAF llaman para decir las circunstancias, bueno, capaz que ingresa, pero no por una cuestión... una política interinstitucional del Plan CAIF- ETAF que esté estipulado que”. (CAIF – Territorio D)

“Una cosa es el médico de barrio, acá, que coordinamos más seguido y lo conocemos y otra cuando tenemos que ir al dispensario del [nombre de barrio de Montevideo], por ejemplo, que hay que hacer todo el trámite como cualquier otra persona. Y que para ellos sé que también es igual porque se les ha dificultado pila. Que me imagino que ahí hay una coordinación institucional pero que a territorio no llega. Yo supongo que algo se debe haber firmado en otros niveles, pero que acá, en territorio, muchas veces tenemos que hacer todo el procedimiento”. (JER – Territorio C)

Estos tipos de articulación relacional, que en gran medida son facilitadores para el acceso a la oferta, deben ser leídos teniendo en cuenta que se convierten en debilidad, en la medida que existe un sobre-anclaje en lo micro, donde una misma institución funciona de manera muy diferente según lo local.

5.3.2.2. Distancia entre nivel central y el local

En estos términos, lo que se da es una distancia entre los niveles centrales y los territoriales. Pese a que desde la centralidad del programa y las diferentes instituciones se han establecido acuerdos marco, y se han difundido los objetivos de Cercanías, la efectivización de la priorización y la “bajada” de acuerdos, no se muestran claramente. Si bien se dan diferentes situaciones sobre este aspecto, se observan casos de instituciones que en el territorio se desconoce la existencia de los acuerdos (se observa esto en Escuelas, CAIF, Policlínicas), y cuando se mencionan buenas prácticas de articulación se lo vincula principalmente a lo relacional y no a un “mandato” o rol institucional.

"A nivel institucional cero, nada. Nunca nos llegó una comunicación o algo que estuviéramos trabajando en conjunto. Es más el espacio que nosotros le prestamos, la oficina de las gurisas que está acá, es algo que surgió desde el trabajo del territorio, por una cuestión de comodidad para ellas también. Porque yo qué sé, uno piensa, venís para acá, tenés que caminar 850 cuadras, no tenés donde dejar tus cosas, donde comer, donde ir al baño. O trabajan más bien allá en la parte de SOCAT, que queda como más lejos de los lugares donde están las familias... y bueno y entonces dijimos, 'vamos a hacerlo acá, acá hay un espacio, un día, un horario, vengan ustedes, dispongan de las instalaciones'. Creo que fue una cuestión más de cocina que desde lo institucional, nunca nos llegó una información, 'estamos trabajando' o 'la idea es trabajar en conjunto por tal o cual motivo o tal o cual objetivo', no." (Policlínica, Territorio D)

5.3.2.3. Prácticas de derivación, seguimiento local y expectativas en el territorio

Los actores locales han tenido un rol protagónico en la derivación de familias a ser trabajadas por el ETAF, aspecto que es destacado y valorado por los operadores. En tal sentido, reconocen que el programa tiene la potencialidad de poder trabajar con mayores herramientas con aquellas familias que ya han tenido vinculación con instituciones, pero que su trabajo no ha logrado modificar sustancialmente sus condiciones de vida.

En esta línea, se observan diferentes niveles de seguimiento e intercambio entre el ETAF y las instituciones. En los casos de centros de salud y centros educativos, es donde se manifiesta –desde los equipos- una mayor sinergia de trabajo conjunto y/o intercambio de enfoques acerca de situaciones particulares de las familias. Como se verá, esto tiene relación con las dimensiones de trabajo donde se manifiestan mayores avances. Esto se condice con la información que los ETAF brindan en el registro informáticos (SMART).

Por otro lado, se observan situaciones donde el actor local deriva y luego no se continúa un seguimiento o trabajo articulado. En estas situaciones, las instituciones territoriales suelen señalar desconocimiento sobre lo que trabaja el programa y responsabilizando a los ETAF, demandan un mayor flujo de información para conocer cómo se va trabajado las situaciones de las familias que fueron derivadas. En estos casos, se deriva la familia al ETAF, y luego se tiene información de las familias en reuniones de nodo local, pero no como algo trabajado en conjunto. Este aspecto, al menos como percepción desde los restantes actores institucionales locales, es importante de tener en cuenta en la medida que existe un número creciente de programas que atiende población derivada desde otros actores/instituciones locales, y en consecuencia es importante que existan mecanismos o protocolos que permitan a las instituciones conocer las situaciones de estos casos¹⁹.

"Cosas puntuales de familias que han ido a tramitar algo, a pedir hora al BPS pero algo muy chiquito, muy puntual, como que no hemos tenido, como no tenemos información de cómo está la familia tampoco sabemos cómo acompañar al ETAF en esto, porque aparte nosotros somos los que estamos en el terreno, ETAF está un año, un año y medio no sé cuánto tiempo, entonces por eso lo que más me preocupa es eso, que nosotros no sabemos en qué está porque esa familia después va a volver, y nosotros tenemos que saber que volver en qué condiciones, qué le falta, que tenemos que resolver nosotros, como que lo que falta es ese enganche, para que el trabajo sea mejor y que la evolución sea mejor (...) Lo que hay son estás reuniones, el nodo,

¹⁹ Lo señalado, no es algo específico del programa Cercanías, sino que ha aparecido en la evaluación de otros dispositivos sociales MIDES.

pero no tenemos... O sea hay 15 personas que es imposible hablar, no puedes, entonces esa chiquita ahí "lograste que fuera al comedor", si nosotros no llamamos y preguntamos no tenemos esa devolución que era lo que decía hoy. (...) pero como no se da ese espacio de juntarnos me parece que eso es lo que estaría faltando". (SOCAT, Territorio E)

Por otra parte, algunos ETAF marcan como dificultad en el trabajo con las instituciones locales el excesivo depósito de expectativas sobre el trabajo de Cercanías al derivarle una familia. A pesar que la red local no ha logrado mejorar sustancialmente la situación de la familia, se espera que el ETAF sí lo logre y en poco tiempo, lo cual es vivido como un factor de presión por parte de los equipos. Ello en algunos casos denota de falta de conocimiento de los técnicos de las instituciones acerca de los alcances del programa.

"E1: te están controlando todo el tiempo [las instituciones locales], cada quince días te están haciendo una reunión para ver, y se logró esto y se logró lo otro.

E2: Una reunión para evaluar nuestro trabajo, no para ver cómo está evolucionando la familia ni nada.

E1: ¿Hicieron tal cosa?, ¿Llevaron a...?

(ETAF, Territorio H)

"Cuando se empezó a hablar todo esto del ETAF se pensó que el equipo venía a transformar realidades que vos decís 'no, si todas las instituciones, con los años que vienen trabajando con esa familia no lograron mucho, nosotros también necesitamos un plazo. Y las exigencias que venían de las instituciones eran muchas, nos pedían cambios urgentes y teníamos que hacer entender un poco eso". (ETAF, Territorio G)

"No sé, creo que es eso, que hay que plantearse esto, capaz que hay objetivos que son muy ambiciosos y en esto de las expectativas también. Creo que en un momento generó como mucha expectativa la llegada de este programa y en realidad después te das cuenta que no es ni más ni menos que lo que ya hay y podrán lograr algunas otras cosas sí. Y cómo optimizar los logros no sé, creo que ampliando los dispositivos. (...) Esto de la llegada de las familias más rápida en los equipos, ampliar los cupos y poder capaz esto de generar algún... que verdaderamente se cumpla esto de que los equipos en territorio podamos derivar de forma más eficiente generando cupos para las instituciones de la zona (...) Y en esto de las ansiedades y las ambiciones, bueno, de repente poder ser crítico y reflexivo en esto de que nosotros no vamos a poder modificar todas las problemáticas que de repente presenta una familia, bueno, hasta dónde nosotros podemos llegar y cuáles son nuestras limitaciones y poder también decir esto que decía [nombre de técnico], 'hasta acá llegamos'. En realidad hay cosas que no podemos resolver". (CAIF, Territorio D)

Si bien, se mencionan esos niveles de expectativas, desde los actores locales se reconoce la complejidad y heterogeneidad de situaciones que deben trabajar los equipos, reconociendo que no se pueden esperar los mismos procesos y resultados en todas las familias, algunas requieren mayor trabajo.

"Les han tocado familias muy complejas pero sumamente complejas, o sea, yo lo que admiro en ellas es, en primer lugar el nivel de compromiso que tienen, le digo ustedes gurisas se van a desgastar, no tienen horarios, no tienen sábados, no tienen domingos, no lo tienen en verdad, yo te digo que es verdad". (INAU, Territorio E)

"Por lo que sé, es una metodología muy pensada que piensa mucho en lo estético de la intervención, en cuanto a los resultados de esas intervenciones no conozco todas las situaciones, en muchas de ellas ha dado buen resultado, en otras quizá no tanto, pero tiene que

ver con el nivel de exclusión de esa familia por más trabajo técnico que haya por detrás, ya son tantos años de exclusión que es difícil, por ejemplo detectan una situación de violencia y la derivan acá, les marcamos una entrevista una dos, tres, cuatro, cinco entrevistas y no logran venir hacia acá. Sí logran mantener su participación de trabajo en el domicilio pero no logran trasladarse hasta acá para abordar esa matriz específica, eso es lo que veo que a veces se les hace difícil y no es por falta de trabajo de los compañeros es que son núcleos muy duros de mover”. (SOCAT, Territorio F)

En definitiva, se observan avances en la articulación desde un punto de vista relacional, más que institucional. El trabajo directo entre técnicos y los intercambios en las reuniones de Nodos locales son muy importantes en este aspecto.

5.3.3. Materialidad

Un componente central del trabajo del programa sobre la oferta, refiere a la “materialidad”, esto es, crear las condiciones para que el acceso efectivo a servicios en territorio sea sostenido para las familias. Esta materialidad, es entendida en términos de crear oferta, pero también en adecuarla a las necesidades. Es decir, esta adecuación no refiere únicamente a la creación de un cupo, o el mero acceso a un servicio, también entran en juego formas atención, disponibilidad de RR.HH. que pueden explicar el acceso sostenible al servicio. Hacer esta distinción es importante, para interpretar las responsabilidades en los procesos en que se obtienen logros y en los que no.

De acuerdo a lo que manifiestan los ETAF y las familias, los logros en el acceso a servicios y prestaciones, no son aún los deseados, observándose algunas dificultades por falta de RR.HH. en las instituciones, inexistencia de servicios, o saturación de los mismos -en este último caso, no efectivizándose la priorización de las familias que participan de Cercanías-. Esto se observa particularmente en demandas relacionadas a temas de salud mental, violencia, adicciones, vivienda, y cupos de CAIF. Como se indicará más adelante, las dificultades también se dan en la inadecuación en los términos anteriormente planteados.

5.3.3.1. Niveles de accesibilidad

Desde los relatos de las familias y equipos se visualizan en particular avances en el acceso a centros de educativos (escuelas), centros de salud (controles de salud básicos), e identidad (documentación)²⁰. En algunos casos estos avances se vinculan la promoción de prácticas, representaciones y valoraciones, donde las familias asumen como propio la necesidad de atender esas dimensiones.

El hecho de que las familias recurran a las instituciones con “demandas construidas”, es visto por los actores locales como un facilitador. Ello se observa más claramente en centros de salud.

²⁰ Esto se condice con la información que los ETAF brindan en el registro informáticos (SMART). De acuerdo a datos del monitoreo, en términos generales, las metas en las que hasta el momento se observa un mayor porcentaje de “Logro total” o “Logro Parcial” son la Documentación (M1), Controles embarazo (M14), Asistencia niños (M23), Vacunas y carnet de salud (M15), Acceso al sistema Integrado de salud (M12), Prestaciones sociales de transferencias monetarias (M28). Por su parte, en las que existe un mayor porcentaje de “No logro” son Salud Bucal (M20), Consumo (M17), Recreación y cultura (M11) y Vivienda (M9).

“Se agiliza con más facilidad, se genera también una demanda de parte de la familia, siendo que cuando no hay un trabajo previo de fondo la gente no ve ni siquiera la necesidad que está viviendo, no la identifica, lo vive como natural, como han hecho ya un trabajo de fondo a nivel familiar, ya la gente identifica sus necesidades, ya hay una demanda creada y una serie de situaciones que la ve como problemática, antes la veía como naturales y si no hubiese habido una intervención a nivel familiar evidentemente que no estaba ese proceso hecho”. (ASSE – Territorio G)

“Y el hecho de que hayan pasado por ETAF y que todos sepamos que es una familia más complicada, hace que también cuando venga, vos no le dejes la fecha para julio, le voy a buscar la fecha antes porque ya sé quien es, ya sé porqué está acá, ya sé que problemática pasaron. Entonces eso creo que es una de las cosas que si el equipo no lo presenta bien, capaz que al resto de los equipos, ya sea educativo, de salud o el que sea, puede hacer que se pierda de nuevo”. (Policlínica, Territorio D)

Para todas las familias resulta muy importante el trabajo de metas que atiendan situaciones críticas de vivienda, en efecto, suele tener un lugar importante en sus opiniones, tanto por los logros como por la falta de respuesta. Las respuestas no han sido las esperadas y eso se refleja en las percepciones de equipos y familias que ven en esa dificultad un aspecto a corregir. La centralidad que tiene esta dimensión para las familias se observa en sus opiniones cuando se lograron algunas respuestas para atender situaciones críticas. Se brindaron materiales de vivienda a través del propio ETAF, MVOTMA (San José), Plan Juntos (Durazno), e Intendencia (Durazno).

El trabajo sobre cuestiones de empleo e inserción laboral no emerge en los relatos como una dimensión trabajada con frecuencia. En el caso de uno de los ETAF se señala que el desempleo es una problemática frecuente en las familias, *“pero que ellos no lo ven como problema”*.

“No, y en cuanto a esto de los cupos es como una cuestión más estructural de CAIF mismo. O sea, tendrían que haber más cupos, o sea, que es como un ideal digamos. (...) En la medida que no haya diseño de políticas más integrales por más que llegue la familia al dispositivo, el dispositivo a la familia, que pueda trabajar y darse el proceso, en el medida que no se puedan articular otras cosas tampoco se van a lograr demasiados cambios, digo en términos de un impacto real en las familias. Sí podrás generar alguna cosa que está bueno. (...) Capaz que mejoramos los controles, se acompaña a la familia a que controle a los niños, capaz que los controles están, las vacunas están, capaz que se disminuye un poco la anemia, esas cosas más puntuales. Pero después hay otras cosas más estructurales como el trabajo, la vivienda, la inserción social que no, que no se logran desde este dispositivo”. (CAIF, Territorio D)

5.3.3.2. Niveles de adecuación

Sumado a la poca modificación en la oferta señalada anteriormente en cuanto a cupos, prestaciones, y prioridad para las familias de Cercanías, también surge del discurso de algunos equipos técnicas dificultades asociadas a las actitudes que las instituciones a través de sus técnicos demuestran para con estas familias. Estas actitudes son consideradas expulsivas de las familias y poco sensibles y tolerantes para con sus dificultades. Algunos equipos señalan que las instituciones no toleran los tiempos y los retrocesos que se dan en las familias en los procesos de cambio, lo cual lleva a una mala disposición por parte de algunas instituciones a trabajar con ellas.

También se entiende que algunas instituciones han estigmatizado o etiquetado a las familias y a sus miembros como problemáticas y sin posibilidad de cambio. Todo lo cual hace que para algunos equipos el sostenimiento de los logros o cambios actitudinales en las familias se vea comprometido al volver a vincularse sin su acompañamiento con instituciones que las expulsan. Por ejemplo, se manifiesta que el programa puede cambiar valoraciones culturales respecto a la educación o la salud acercando a las familias a las instituciones, pero luego las instituciones educativas o sanitarias no colaboran y demuestran actitudes de “desprecio” hacia algunas familias. Se describen situaciones de vulneración de derechos de los niños en centros educativos, o de mujeres en centros de salud.

“E1: desde la institución los miran como pobres siempre, ‘estos pobres niños no van a hacer nada, qué le va a hacer que vaya un rato nomás a la escuela y después se vaya para su casa’ y tú le explicas al director que ese rato que se va para la casa no se va para la casa, se va para la calle (...) no te lo entiende, porque molesta, porque claro, son niños que tienen muchas complicaciones, que tienen problemas, que se está trabajando en el tema de que consulte con especialista y todo eso, y es todo un proceso que la familia asimile que el niño tiene ese problema y el director es para ayer todo, entonces todos los días la discusión. (...)

E2: El año pasado, lo derivaron a la escuela especial, porque sí, y además los padres, vos no tenés obligación de mandarlo a la escuela especial si no querés, tiene que ser una sugerencia, y en realidad, los obligan y no los aceptan, eso es gravísimo, es una violación de los derechos total (...) Además en este caso el director le vende a los padres que van a cobrar pensión o asignación doble, sí, sí, esas barbaridades escuchas, tanto que al niño lo mandó a hacer la entrevista en la escuela especial, las maestras le hicieron por segunda vez al mismo niño, le dijeron no necesita la escuela especial, el niño no tiene problemas de razonamiento de nada, de ningún tipo, y él insiste e insiste”. (ETAF, Territorio H)

“E1: También nos pasó con una adolescente embarazada que hicimos un laburo enorme para hacerle controlar ese embarazo a la gurisa, creo que se debe haber controlado tres veces y ya tuvo. Y la chiquilina dice ‘no voy más, vos me jodés para que yo vaya y cuando fui la mujer me dijo que para embarazarme no había tenido miedo’. Un comentario horrible, y le dijimos ‘vos no te preocupes, capaz que la próxima vez te toca otra persona’, ‘no, no voy más’ me decía, no quería por nada del mundo. Entonces vos decís, ¿por qué no se mordió la lengua antes de decir semejante disparate?

E2: Es que las caras visibles esas, las de las ventanas corren a la gente de todos los lugares”. (ETAF, Territorio E)

“Me parece que es la estrategia para llegar a este núcleo que muchas veces como te decía no llegamos nosotros, y ellas son las personas como que lo sacan, están sumergidos digamos y empiezan “mira que podés ir acá”, muchas veces al principio los acompañan “vamos juntos al BPS”, pero después como que caminan solas las familias, después que se insertan y la calidad humana que tenemos a veces desde el territorio como que se sienten bien yendo al Socat, después el chiquilín va a buscar materiales al Socat, va al Caiif. Después que salen las instituciones ya estamos con esa sensibilidad como para no dejarlos ir. (...) Con BPS nosotros tuvimos unas instancias muy interesantes porque también, nosotros desde territorio y desde las oficinas de BPS son 2 mundos diferentes, entonces a veces nos pasaba que hacíamos mucho trabajo con la familia y llegaba a BPS y rebotaba de una manera... O le daban respuesta que iban 3, 4 veces la familia a veces y no entendíamos que pasaba, llegamos al punto de acompañar y ver qué pasaba, y justo el día que acompañábamos se resolvía sin ningún tipo de problema, bueno, mágico era, sin hablar solo estando al lado de la persona se solucionaba el problema. Y lo que hicimos fue al principio del año pasado un ciclo de reuniones de BPS, con todos los técnicos de BPS y los técnicos de los programas prioritarios del Socat y le hicimos una puesta a punto de con quién trabajamos, las características de nuestra población, y ahí lo que surgió fue una hoja de derivación responsable, entonces la persona va al Socat, vemos que

es una situación compleja, que hace 20 años que no logro tramitar algo porque ha tenido millones de problemas, entonces hacemos hoja de derivación responsable con todos los loguitos preciosos y la persona se va con esa hoja". (SOCAT, Territorio E).

Estas actitudes expulsivas dificultan pensar en el sostenimiento de los logros en cambios actitudinales de acercamiento de las familias a la red local, que requiere repensar las estrategias hacia las instituciones, que como ha quedado evidenciado, no implica solamente la ampliación de la oferta sino de un cambio también cualitativo respecto a una atención más amigable y respetuosa, así como a un cambio en la mirada que las instituciones locales tienen de estas familias. Asimismo, es importante señalar que a la vez que sucede lo señalado -actitudes expulsivas que pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los logros-, también puede reforzar la dependencia de las familias con los técnicos, así como la personalización de los logros en la figura de los técnicos.

"Si no volvéis a los dispositivos anteriores que te decíamos, desde la ventanilla de INAU, por ejemplo, bueno usted me trae la partida de nacimiento, la famosa partida de nacimiento, tráigame la partida de nacimiento para acceder a determinadas cosas... pero sí vos nos sabes si esa familia tiene dinero, si sabe irse hasta algún centro comunal o la intendencia, si vos no sabes eso o no acompañas eso queda en el dispositivo tradicional de una política social". (ETAF, Territorio F)

"Un día mi hijo se portó mal, y le dijo [la maestra] que lo suspendía del comedor tres días, entonces ponele que me agarra una semana que estoy pelada y no tengo plata, no tengo comida, y que mi hijo vaya a la escuela y no pueda entrar al comedor no me parecía bien, entonces llamé a [nombre de técnica ETAF] y le comenté lo que pasaba. Le dije que me parecía que en ninguna circunstancia el no darle comida es penitencia para nadie. Entonces ella vino conmigo. Quedamos que a tal hora nos encontrábamos en la puerta de la escuela. Y entró conmigo a hablar con la directora. Eso fue el año pasado. Y le dijo, la comida no, porque que la comida no es penitencia. Y la directora no sabía donde meterse. (...) Y si se lo decía yo no me iba a dar corte. Entonces eso también te da rabia, que tenga que interceder otra persona, no tenemos el mismo valor de palabra, entonces al ver que yo no estaba sola, que estaba apoyada, eso cambió también con el médico psiquiatra, que cuando iba sola no me daba bolilla, y después cuando vieron que yo estaba acompañada por un equipo, ya el trato fue diferente, y en la escuela pasó exactamente lo mismo". (Familia, Territorio F)

"Va a depender de cada familia, por eso que les decía hoy, hay familias que están como rotuladas. Entonces 'esta es la que viene a complicar por tal cosa' o 'vienen a pedir', tiene que ver con el rótulo que tienen puesto, eso va a pesar. En el egreso hay que trabajar más con las instituciones que con las familias". (ETAF, Territorio E)

También se señalan algunas contradicciones en las lógicas institucionales que obstaculizan los objetivos del programa y el trabajo en red. Se menciona el caso de Primaria que según relatan algunos técnicos no proporciona información necesaria sobre las familias para el abordaje de situaciones de vulneración de derechos que requieren de una intervención eficaz.

"Pero en general no hay apertura en las escuelas, no dan información, la orden es que no la den. A veces son familias que fueron postuladas por las propias escuelas a través de los nodos y la orden es que no den información. En las situaciones de violencia, el protocolo dice que tiene que trabajar con la redes comunitarias y en Primaria la orden de arriba, no sé ni siquiera si es de la inspectora o de más arriba, es que no se puede dar información de la familia. Entonces ¿cómo trabajas sin información?, ¿cómo te derivan una situación? "mirá hay una situación de violencia pero no te puedo decir nada". Nos pasa re seguido, en el nodo educativo

por ejemplo nos dicen “miren chiquilinas, nos pasa tal tema de violencia, pero la directora no nos deja decir nada. No nos vayan a nombrar porque nos corren de la escuela”. (ETAF, Territorio E)

Llegado a este punto, entendemos pertinente considerar la necesidad de especificar la adecuación de la oferta en tres niveles: a) uno a nivel de oferta en términos de existencia (ej.: existencia del servicio, cupos, especialistas, etc.); b) otro en términos de dinámica del servicio y condiciones de atención (lugar físico, materiales, tiempos de espera, distancias geográficas, etc.); c) el restante nivel refiere a la cualidad en el nivel de atención de los recursos humanos de las distintas instituciones. Éste último, es un aspecto que claramente es de más difícil modificación por parte del programa, y que su no atención tiene efectos nocivos en los logros de las familias, y esencialmente en la sostenibilidad de los mismos.

5.4 Relación entre materialidad²¹ y procesos psicosociales^{22,23}

Este apartado profundiza sobre el vínculo entre la materialidad y los procesos sociales, puesto que surge reiteradamente en las entrevistas con los equipos técnicos reflexiones sobre este punto. Por tanto, se busca dar cuenta si la materialidad es una precondition para el logro de los procesos psicosociales esperados (o viceversa) que permitan establecer una jerarquía entre los logros en ambas dimensiones de la intervención.

En la medida que se pretende restaurar derechos vulnerados, el avance en la “materialidad” (acceso efectivo a servicios, prestaciones y materiales), es un objetivo central. Los avances en dicha dimensión, potencian el trabajo que se pretende hacer en los aspectos de tipo psicosocial.

De todas formas no hay una respuesta lineal a la pregunta sobre precedencias jerárquicas. Hay un vínculo que puede ser dinámico y habilitador, pero también paralelo (por ejemplo, hay avances en cuestiones psicosociales sin que haya tantos en materialidad).

De acuerdo a los datos que brindan los ETAF en el SMART, las familias que tienen más logros en materialidad, tienen más logros en metas psicosociales. Lo mismo ocurre a la inversa, por lo que no se puede afirmar que existe una precedencia temporal, o jerárquica en términos muy generales, ya que el análisis no contempla las características de las familias que puedan explicar el logro.

21

Un componente central del trabajo del programa sobre la oferta, refiere a la “materialidad”, esto es, crear las condiciones para que el acceso efectivo a servicios en territorio sea sostenido para las familias. Siguiendo esta línea, clasificamos algunas metas como “materiales” y otras como “psicosociales”, más allá de que en mayor o menor grado, una misma esté compuesta de ambos componentes. En el caso de las metas que tiene peso para entender la materialidad tomamos, por un lado las que se relacionan a vivienda (metas 9 y 10), por otro a salud (atención a personas con enfermedades crónicas (meta 16); uso problemático de drogas (meta 17); dificultades permanentes o discapacidades (meta 18); patologías de salud mental (meta 19); acceso a alimentación adecuada (meta 21); y finalmente inserción laboral (meta 26) y acceso a prestaciones (meta 28).

22

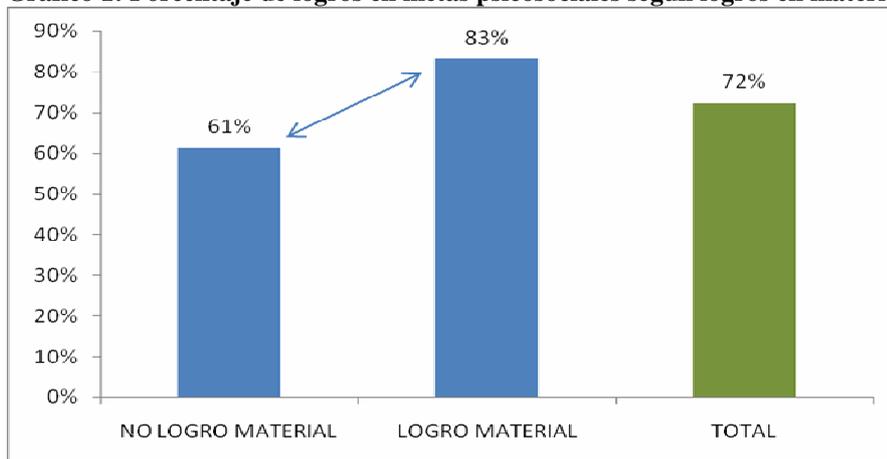
Los aspectos psicosociales engloban la reflexión y problematización de la situación familiar, la promoción de prácticas, representaciones y expectativas sobre las diferentes dimensiones de trabajo. De alguna manera, todas las metas tienen componente psicosocial, no obstante, en algunas, pesa más que en otras, como por ejemplo, cuidados familiares, educación, recreación y cultura.

23

Ambas interpretaciones (materialidad y psicosocial), son interpretaciones del equipo de evaluación.

Tal como se observa en el gráfico 1, se muestra que existe un 72% de cumplimiento de las metas psicosociales. Si se analizan esas metas en función del cumplimiento o no de las metas materiales, se observa que los logros de las metas psicosociales son mayores cuando existen logros en las metas materiales (83%), que cuando no (61%). Es decir, existe una brecha de 22% de logros en metas psicosociales, en función de si tiene logros en la materialidad o no.

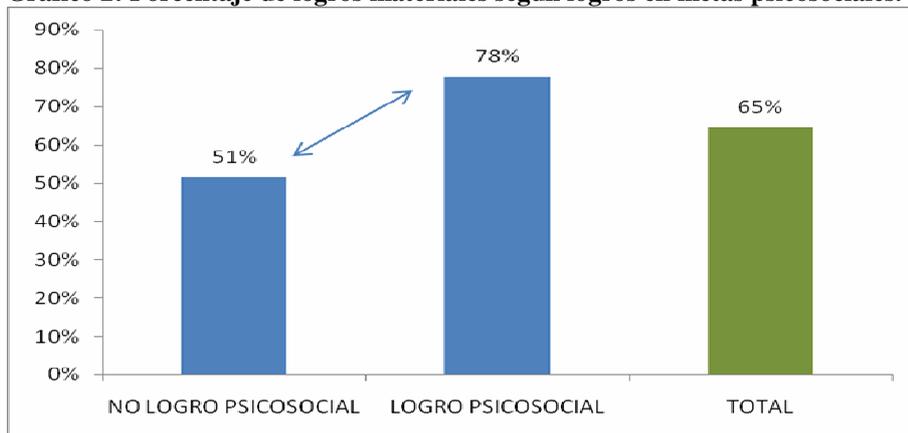
Gráfico 1: Porcentaje de logros en metas psicosociales según logros en materialidad.



Fuente: DINEM en base a seguimiento de metas Cercanías

En similar sentido, cuando se observan los logros en las metas materiales, se muestra que los porcentajes son mayores cuando también se dan logros en las metas de tipo psico-social (78%), que cuando no (51%).

Gráfico 2: Porcentaje de logros materiales según logros en metas psicosociales.



Fuente: DINEM en base a seguimiento de metas Cercanías

Vale remarcar que si bien se muestran asociaciones positivas entre ambos tipos de metas, no se puede asumir la precondition entre las mismas. Este punto requiere ser profundizado en futuros análisis, considerando los perfiles de las familias como fue señalado anteriormente.

Por otra parte, en los totales de ambos gráficos, se observa que existe un leve, pero mayor alcance de logros en las metas psicosociales (72%) que en las materiales (65%).

El análisis según dimensión –en consonancia con la opinión de los técnicos–, da indicios de que los logros “materiales” en atención de problemáticas de salud (enfermedades crónicas, de salud mental, consumo problemática de sustancias, discapacidad y alimentación) es una precondition para obtener logros psicosociales. Las brechas entre las familias que logran y no logran la atención de salud (como acceso material) se acentúan cuando se observa el logro de metas psicosociales, en comparación con las otros tipos de metas materiales (vivienda, trabajo).

Más allá de lo que permiten captar específicamente los datos cuantitativos, de los relatos de los equipos se desprende que sin materialidad se hace difícil pensar en avanzar con cualquier otra dimensión. Se señala que las dificultades para concretar ciertos logros de acceso a materialidad entorpecen el trabajo en otros y el vínculo entre equipos y familias. Por ejemplo, las demoras excesivas en acceder a determinadas prestaciones como los materiales para mejorar la vivienda, o los diagnósticos especiales de salud, es visualizada por los equipos como una dificultad para poder avanzar con las familias en estos y otros objetivos de trabajo²⁴. Repercute en la confianza de la familia en el equipo técnico generando tensiones entre éste -que es visualizado como en nexos con la institucionalidad en el territorio- y las familias.

Por otra parte, se identifica la necesidad de desarrollar capacidades reflexivas en las familias, que permitan abstraerse de las demandas materiales y valorar los aspectos psicosociales como el ejercicio de derechos. En este sentido, entienden que lo material aporta al trabajo con las familias en otros aspectos que pretende el programa. De esta manera, es un vehículo que permite, a través de la generación de confianza en el equipo y en que el programa realmente va a solucionar sus demandas más urgentes, trabajar en otras dimensiones.

Por último, en el caso de familias con personas con discapacidad, se señala que es muy difícil trabajar por no tener las herramientas (formación y acceso a oferta). Por ejemplo, se ejemplifican casos donde a pesar de contar con materiales de construcción, no se puede avanzar por grave retardo mental de referentes de la familia. Además, los técnicos consideran que con ese perfil de familias no hay logros que puedan sostenerse luego de un año y medio de trabajo, en consecuencia, este perfil de familias requiere otro tipo de programa.

²⁴ Según el diagnóstico inicial realizado a las familias que ingresan al programa. El 42,4% de las familias tienen algún integrante con enfermedades crónicas y el 17% de éstos no recibe tratamiento. Los problemas de salud mental afectan al 33% de las familias de los cuales uno de cada cuatro no tiene diagnóstico médico y uno de cada tres no recibe tratamiento. Esta cifra puede aumentar considerando que un 44% de las familias tiene algún integrante con discapacidad, donde la gran mayoría (80%) declara discapacidad mental o intelectual. El 22% de las familias tiene integrantes con consumo problemático de sustancia y un 75% de estas personas no tiene tratamiento.

6. Consideraciones finales

La evaluación se propuso como objetivo profundizar sobre los procesos que el programa despliega respecto a la construcción de la demanda con las familias, la transformación de la oferta pública de prestaciones y servicios y la metodología de trabajo que propone el programa y las improntas que los equipos implementan en territorio. Para ello partió de una estrategia metodológica que incluyó las percepciones de los tres actores claves en el desarrollo territorial de la estrategia: las familias, los equipos técnicos y las instituciones que conforman la red local.

Respecto a la metodología de abordaje que propone el programa, hay consenso sobre sus fortalezas. Una de ellas es la pertinencia del programa en cuanto al trabajo con el sujeto familia, a la integralidad del abordaje –que busca impactar en varias dimensiones–, al trabajo de proximidad y a la interinstitucionalidad que se propone. Asimismo, se destaca como fortaleza del programa la focalización en las familias que presentan los mayores niveles de vulnerabilidad. La estrategia de visitas al hogar y con duplas de técnicos también es bien valorada. En relación a las visitas al hogar, la evaluación ratifica la hipótesis de partida respecto a que es la más apropiada para la generación de la cercanía y la afectividad buscada para la construcción de los vínculos de confianza necesarios para el tipo de transformaciones que se propone el programa.

También cabe señalar que si bien el hogar se presenta como un lugar privilegiado para el logro de los objetivos de la intervención, presenta desventajas para abordar ciertas temáticas que requieren de privacidad y de encuentros personales más que familiares. En este sentido, se entiende pertinente que el programa establezca lineamientos en esta dirección, y que prevea otros espacios a nivel territorial para complementar el abordaje en aquellas familias donde se requiera.

Respecto al trabajo en duplas, hay que destacar que es el más extendido y el más apropiado según los técnicos. La dupla enriquece el diagnóstico de la realidad familiar y las respuestas que pueden brindarse. Cabe señalar al respecto que el trabajo en duplas no es posible para algunos equipos, principalmente los del interior, que deben trabajar individualmente para maximizar el tiempo semanal debido a las distancias y la dependencia del transporte público.

Un punto de la metodología que continúa siendo controvertido refiere a las dos formas de derivación de las familias a los equipos. No hay consenso acerca de la mejor adecuación de las familias derivadas por DINEM o por el territorio al perfil esperado. Las ventajas que presentan las familias derivadas del territorio refieren a un mayor conocimiento de la realidad familiar por parte de la red local que es transferido al equipo, mayor facilidad para establecer el primer contacto y la generación de la confianza y una mayor legitimidad de la estrategia en la red local dado que recoge las inquietudes de la misma. A su vez, son las que más metas se presentan para ser trabajadas. Las desventajas señaladas refieren a que se trata de familias sobre intervenidas y/o estigmatizadas por la red local. En el caso de las familias derivadas de DINEM, las ventajas que se identifican refieren por un lado a que se trata de familias no intervenidas por otros programas y/o que están excluidas de la red de asistencia e integración social. Por otro lado, es posible establecer con estas familias una relación “desde cero”, sin condicionamientos previos asociados a prácticas de intervención

anteriores. Las desventajas de estas familias, según la percepción de los técnicos, refieren a que su perfil no se adecúa al del programa ya sea porque presentan vulneraciones muy puntuales que generalmente se han superado al comienzo de la intervención, o porque las carencias son de tal magnitud que el programa no cuenta con herramientas suficientes para su abordaje. También se menciona que puede ser más difícil e implicar más tiempo establecer el vínculo de confianza pretendido por no haber mediadores locales que presenten a los equipos.

En relación a los aspectos de la metodología que son valorados negativamente, a los cuales hemos denominado limitantes a la cercanía, se observa por un lado la excesiva cantidad de familias con la que cada equipo debe trabajar. Se presenta una tensión entre los objetivos del programa y el número de familias adjudicado a cada equipo. Cabe agregar que el tiempo semanal de trabajo con las familias se ve reducido por las horas que demandan las coordinaciones con otras instituciones, las reuniones, los traslados (sobre todo en el interior debido a las distancias geográficas) y el registro de datos en el sistema de monitoreo. Este último es visualizado como un aspecto de control que interfiere en la intensidad del trabajo con las familias y que plantea una tensión entre la exigencia del cumplimiento de metas en determinados tiempos y el de los “procesos”, que además de requerir otros tiempos, involucran la dimensión psicosocial que no es posible de ser captada en el actual sistema de registro²⁵.

Respecto a la construcción y trabajo con la demanda, la evaluación da cuenta de la alta complejidad que implica la intervención que se propone el programa, dado que enfrenta a los equipos a familias con situaciones de extrema vulnerabilidad y vulneración, teniendo que seleccionar entre estrategias de abordaje que por un lado atiendan la emergencia, lo cual requiere de la asistencia, y por otro lado estrategias que promuevan procesos de transformación en visiones y prácticas que hagan sustentables los logros de la intervención. Se identifica por tanto una tensión entre privilegiar el acceso a las prestaciones/servicios (metas) o bien consolidar procesos para el acceso sostenible.

Como una demanda muy marcada pero quizás no tan explícita se identifica una gran carencia en las familias asociada a la falta de contención afectiva, de vínculos cercanos y sostenidos. Los técnicos se constituyen en referentes afectivos que brindan una escucha y contención semanal, lo cual es para muchos equipos y para las familias el principal aporte del programa. Esto repercute en la autoestima de las familias y en una visión más optimista de su realidad y su futuro, lo cual es independiente de las mejoras objetivas en otros aspectos de sus condiciones de vida.

Sobre este punto, cabe señalar también –entendiendo la complejidad que supone ese vínculo y tensión entre cercanía y distancia óptima– que si bien los vínculos cercanos que se generan pueden contribuir a empoderar y a potenciar la autoestima de las personas, se corre el riesgo de generar situaciones de extremo apego que no son las más adecuadas para el logro de los fines que persigue el programa.

²⁵ El sistema sí permite este tipo de registros en campos abiertos más allá de que sea percibido de esta forma por los técnicos. Este aspecto es relevante en la medida que parece existir una tensión entre una metodología de intervención que privilegia el proceso y un sistema de registro que privilegia los “cumplimientos” (metas), aunque claramente el sistema admite dar cuenta –de manera narrativa– de los procesos. Otro aspecto hace a la utilidad del sistema de registro, en este sentido es claro que, tanto para el programa como para la propia DINEM, es fundamental dar señales que muestren la misma en términos de apoyo para la gestión y para la planificación (de manera de constituirse como herramienta para, marcar carencias locales en la oferta y/o dificultades en los logros en general).

En relación a la oferta, es decir a la red local de instituciones, se denota un proceso de maduración de los procesos de implementación del programa a nivel micro, que matiza algunas de las dificultades observadas al comienzo, donde se observaba un mayor nivel de desconocimiento sobre el programa o de incertidumbre inicial a nivel territorial. Los equipos han logrado legitimarse en el territorio, pero se trata de un proceso asentado en los vínculos personales–relacionales y compromisos locales que se establecen entre los actores, más que en su rol o carácter institucional, es decir, se basan más en procesos de articulación relacional, que institucional.

Se observa un sentido de complementariedad entre las instituciones locales y el ETAF, pero como se ha señalado, los avances en las articulaciones se vinculan al buen vínculo personal y local entre los técnicos, por pertenecer a determinadas OSC con antigüedad en la zona, y/o a sinergias previas de articulación territorial o al trabajo de los Nodos, más que por la aplicación de acuerdos marco, que de hecho, suelen ser desconocidos para los operadores territoriales -aunque los mismos existan y hayan resoluciones formales al respecto que fueron informadas a los distintos referentes locales de las sectoriales correspondientes-.

Esto constata una distancia que se observa entre los niveles centrales y los territoriales. Pese a que desde la centralidad del programa y las diferentes instituciones se han establecido acuerdos marco, y se han difundido los objetivos de Cercanías, la efectivización de la priorización y la “bajada” de acuerdos, no se evidencia ni explícita en territorio.

Este tipo de articulación relacional, que en gran medida es un facilitador para el acceso a la oferta, debe ser leído como una debilidad, en la medida que existe un sobre-anclaje en lo micro, donde una misma institución o sectorialidad funciona de manera muy diferente según su anclaje en lo local.

Los logros en el acceso a servicios y prestaciones, no son aún los deseados, observándose algunas dificultades por falta de recursos humanos en las instituciones, inexistencia de servicios, o saturación de los mismos -en este último caso, no efectivizándose la priorización de las familias que participan de Cercanías-. Esto se observa particularmente en demandas relacionadas a temas de salud mental, violencia, adicciones, vivienda, y cupos de CAIF. En este sentido, parecería que el programa es efectivo a la hora de cambiar algunas visiones respecto a las fortalezas con las que cuenta la familia, sobre la importancia de controlar la salud, de acceder a la educación, de acceder a un trabajo formal o de transformar vínculos violentos, entre otras percepciones, pero la posibilidad de incidir efectivamente sobre las prácticas es menor. Esto tanto por la alta complejidad que presentan algunas familias, por el tiempo con el que se cuenta para transformar aspectos culturales de larga data pero también por las carencias mencionadas en la oferta.

Sumado a la poca modificación en la oferta señalada anteriormente en cuanto a cupos, prestaciones, y prioridad para las familias de Cercanías, también surgen dificultades asociadas a las actitudes que las instituciones a través de sus técnicos demuestran para con estas familias. Se describen actitudes de los recursos humanos de las sectorialidades / instituciones a nivel local, que son expulsivas de las familias y poco sensibles y tolerantes para con sus dificultades. Esto dificulta el sostenimiento de los logros en el

acercamiento de las familias a las instituciones. Respecto a ello, se describen situaciones de vulneración de derechos de los niños en centros educativos, o de mujeres en centros de salud. Estas actitudes expulsivas no sólo ponen en riesgo la sostenibilidad de los logros sino que también pueden reforzar la dependencia de las familias con los técnicos, así como la personalización de los logros en la figura de los mismos. Esto debido a que el trato es distinto cuando la familia concurre con los técnicos a la institución.

Este hallazgo complejiza el diagnóstico acerca de la falta de cupos o recursos en el territorio, incorporando las carencias de los recursos humanos que reciben y se relacionan con las familias desde las instituciones. Por tanto, la oportunidad de mejora de la oferta no implica solamente la ampliación de la misma, sino un cambio cualitativo respecto a una atención más adecuada, amigable y respetuosa para con las familias de Cercanías y en general para las familias en situación de vulneración.

De esta manera, resulta necesario especificar la adecuación de la oferta en tres niveles, entendiendo que características específicas en cada uno de estos puede ser catalogado como “expulsivo o *exclusero*”: a) uno a nivel de oferta en términos de existencia (ej.: cupos, disponibilidad especialistas, existencia de servicio); b) otro en términos de dinámica del servicio y condiciones de atención (lugar físico, materiales, tiempos de espera, distancias geográficas, etc.); c) el restante nivel refiere a la cualidad en el nivel de atención de los recursos de las distintas instituciones. Éste último, es un aspecto que claramente es de más difícil modificación por parte del programa, y su no obtención tiene efectos nocivos en los logros de/en las familias, y esencialmente en la sostenibilidad de los mismos.

En este sentido, si bien la estrategia de abordaje se propone trabajar a nivel de demanda y oferta, el trabajo de los equipos técnicos tiene un nivel de incidencia mucho mayor en el trabajo directo con las familias (en términos de acompañamiento, sostenimiento, y en la dimensión psicosocial) que vale decir, es donde el programa puede incidir de una manera más directa a través del trabajo de los ETAF. Como ha quedado evidenciado, en este punto se visualizan buenas prácticas de los equipos, pero también otras que requieren ser problematizadas, buscando afinar las razones que las explican. Puede tratarse de carencias en los perfiles técnicos de los equipos, pero también, como se ha observado de carencias en los recursos materiales y en actitudes personales/institucionales que hemos catalogado como excluseras u hostiles presentes en el territorio.

En segundo lugar, en lo que hace al trabajo del programa y de los equipos técnicos a nivel local para “adecuar”, en el sentido amplio del término, la oferta pública a las necesidades y demandas de la población, se observan resultados heterogéneos según la dimensión considerada. Sin embargo es importante señalar la fortaleza que el programa tiene en “tensionar” a la oferta de servicios y bienes públicos a nivel local -en el sentido de demandar la atención de una población excluida- pero esto no necesariamente tiene un correlato objetivo en las transformaciones que las distintas instituciones y sectorialidades efectivamente realizan.

Los equipos pueden mejorar su incidencia y generar mejores condiciones para que las familias construyan sus demandas y por tanto se acerquen a los servicios y prestaciones de la red local, pero el acceso sostenido a éstos, escapa –por múltiples razones–, no

necesariamente a la acción directa del programa y sus equipos territoriales, pero sí a su control.

En síntesis, de acuerdo a los resultados de los antecedentes de evaluación mencionados y los hallazgos del presente informe, las dificultades del programa en su accionar sobre la oferta pública –y alcanzar logros en ésta–, a pesar de mostrar mejoras con respecto al primer año de intervención, han sido muy marcadas en términos comparativos con las que se encuentran en el trabajo directo sobre las familias, es decir en lo que hace al abordaje familiar y trabajo directo con las familias que el programa realiza con cada hogar a través de sus equipos ETAF. En consecuencia, es necesario señalar que el riesgo de esta disociación, en la facilidad o dificultad de trabajar con estas diferentes esferas, es la de verse inducido a reducir el programa –en su implementación directa o en su comprensión externa– al trabajo exclusivo con las familias, reduciendo así el esfuerzo y los resultados esperados de su accionar en la incidencia de la oferta pública. Hacer esto, puede suponer para el programa –por un lado– un importante cambio en el paradigma de comprensión de las situaciones de vulneración, en la medida en que poner el énfasis en el trabajo con las familias, en detrimento del realizado para con la oferta, implica tácitamente la responsabilización a las familias de su situación de pobreza extrema, en tanto se entendería que las dificultades para la no inclusión y acceso a servicios, bienes e instituciones sociales, están estricta y exclusivamente vinculadas a características actitudinales, conductuales y culturales de las familias en extrema pobreza.

Por otro lado, no solucionar las dificultades que en la esfera o eje de trabajo en la oferta pública se han señalado en este informe (y en antecedentes al mismo), implica recortar la extensión de lo que se entiende por Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares (Cercanías), y en consecuencia también reducir la responsabilización del cumplimiento o no (éxito o fracaso) de la Estrategia y del Programa a actores muy concretos. Recayendo la responsabilidad en los equipos técnicos (que trabajan directamente en territorio) o bien en términos institucionales al MIDES y al INAU; des-responsabilizando, en consecuencia, del no-logro a las sectorialidades específicas y a la institucionalidad pública en general, las cuales –por definición– son parte de la estrategia y responsables de las acciones públicas concretas en territorio en algunas de las dimensiones más problemáticas que se observan en las familias. Asimismo, es importante señalar que esto no busca ni implica des-responsabilizar al MIDES o al INAU en los logros (o no) que tenga el programa, pero sí permite diferenciar responsabilidades, y marcar como una debilidad la dirección y gestión política que de la estrategia ha podido desarrollar el MIDES, en lo que refiere a la movilización de los restantes actores sectoriales / institucionales para la transformación de la oferta pública de manera de adecuarla a las necesidades y características de la población del programa Cercanías.

En este mismo sentido, los hallazgos de la evaluación señalan nuevamente la tensión que los programas de este tipo, con un abordaje integral a la población de extrema vulneración, enfrentan. Por un lado la atención de poblaciones en extrema pobreza supone que las necesidades que tienen y las respuestas que necesitan sean de carácter urgente -desde un punto de vista del enfoque de derechos pero también desde un punto de vista temporal-; por el otro, contemplar múltiples dimensiones de las privaciones de estos grupos familiares, las cuales tienen su correlato organizativo en múltiples

sectorialidades del Estado cuya coordinación requiere tiempo²⁶. Esta diferencia en las temporalidades, entre las necesidades de las familias y las posibles respuestas que puede proveer el Estado, debe implicar al menos algún nivel de reflexión que hace a dos posibles caminos a tomarse en términos de política. Por un lado, responder rápidamente a la urgencia de las necesidades de la población puede llevar a opciones que posterguen la coordinación interinstitucional a efectos de una mayor agilidad en las resoluciones -asumiendo un programa específico las competencias que residen en distintas sectorialidades-; por el otro, en cambio, privilegiar el fortalecimiento y la coordinación inter-institucionalidad puede suponer dificultades en asegurar las respuestas a la población y mucho más aún si se considera que las mismas pueden llegar con un importante retraso -en función del diagnóstico de necesidades realizado-. La tensión entre estas opciones no es menor, a la vez que no siempre salvable, en consecuencia la priorización entre objetivos deseables²⁷ es una de las encrucijadas a las que se enfrenta el diseño y la implementación de los programas sociales de estas características. En síntesis, ¿Es posible lograr una adecuación rápida de las sectoriales a la demanda que se va construyendo e identificando en las intervenciones? ¿O es necesario contar con un pequeño maletín de prestaciones de emergencia para cuando las sectoriales no responden en tiempo y forma? Con el riesgo latente de que ese maletín *ad hoc* pueda transformarse en permanente, paralelo e incluso de “segunda categoría”.

Por último, y retomando, lo señalado en los párrafos anteriores, uno de los principales desafíos que enfrenta el programa y Estado en general es ser capaz de adecuar -creando, flexibilizando y diversificando- su oferta para que este grupo de población -que presenta grados de pobreza y vulneración muy importantes- logre la inclusión social en distintas dimensiones del bienestar de manera sostenible.

²⁶ Sea porque la propia articulación supone tiempo, sea porque superar las carencias en términos de oferta pública lleva tiempo o sea porque las lógicas de la institucionalidad (formalidad burocrática) implica tiempo.

²⁷ Atención rápida a situaciones de emergencia, a la vez que fortalecimiento de las capacidades y competencias (inter)institucionales.