

# Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías

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

Documento de trabajo N° 31.  
Agosto 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.**

**Directora:** Virginia Sáenz

**Departamento Sistemas y Procesos:** Gonzalo Dibot

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

**Departamento Planificación y Diseño:** Ana Laura Casotti

**Equipo:** Paola Castillo, María del Carmen Correa, Leticia Glik

#### **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, Lucía Vernengo, Jimena Torres, Germán Botto.

**Supervisores de Oficina de Búsqueda:** Mercedes Rodríguez y Mathías 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

**Redacción del documento**

María del Carmen Correa

Luciana Bonilla

**Responsables del Documento**

María del Carmen Correa

Luciana Bonilla

Virginia Sáenz

Agosto de 2014

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

18 de Julio 1453.

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1852

[www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

## Contenido

Introducción .....	5
1. Presentación de Cercanías .....	6
1.1. Objetivos del programa .....	6
1.2. Población objetivo .....	6
1.3. Estructura y organización del trabajo.....	7
1.4. Cobertura .....	11
2. Metodología .....	16
2.1. El sistema de monitoreo .....	16
2.2. Formación en el uso del sistema .....	19
3. Caracterización de los beneficiarios .....	20
3.1. Cantidad de familias y personas según estado de la intervención .....	20
3.2. Características sociodemográficas .....	22
4. Análisis de Plan de trabajo y Seguimiento.....	26
4.1. Dimensiones en el formulario Plan .....	27
4.2. Metas y logros en el formulario de seguimiento, por dimensión.....	36
Consideraciones finales .....	57

## Introducción

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares (Cercanías) trabaja en la mejora de la eficiencia de las intervenciones del Estado, a partir del acompañamiento técnico de los grupos familiares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y riesgo social. Es una iniciativa interinstitucional que supone la articulación de acciones vinculadas tanto con el ejercicio de los derechos de estos ciudadanos como con su acceso a prestaciones y servicios.

Desde el año 2012, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y la Unidad de Gestión han colaborado en: a) la identificación y registro de la población objetivo del programa; b) el diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento de las acciones llevadas adelante por los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF); c) la evaluación del programa.

Este documento forma parte de las primeras dos líneas de trabajo y se compone de cinco secciones. Para empezar se describen los objetivos y la organización de Cercanías. En la segunda sección se presenta el sistema de monitoreo. Luego se caracteriza la población beneficiaria tomando en cuenta dos unidades de análisis: las 11882 personas y 1930 grupos familiares beneficiarios. Posteriormente se analizan los resultados de 1317 formularios de Plan de Trabajo y 865 formularios de Seguimiento. Finalmente se realiza una síntesis y se comparten algunas sugerencias para la mejora de la gestión del programa.

Cabe mencionar que, por tratarse del primer reporte, que acumula información de las intervenciones llevadas adelante hasta el 24 de Junio de 2014, sólo es posible comparar los logros de las mismas según tiempo y estado de la intervención.

# 1. Presentación de Cercanías

## 1.1. Objetivos del programa

Las políticas sociales han logrado avances significativos en la erradicación de la indigencia, reducción de la pobreza y en la búsqueda de mayores niveles de equidad; sin embargo, el gobierno se plantea la necesidad de trabajar con un núcleo crítico de familias que aún están siendo vulneradas en sus derechos, que viven procesos de exclusión social, laboral y educativa así como segregación residencial.

Cercanías, es una iniciativa interinstitucional que se implementa a partir de mayo de 2012 con el objetivo de mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado con familias en situación de extrema vulnerabilidad.

Sus objetivos específicos son:

- Aportar a una revisión crítica de los modelos existentes de oferta pública de prestaciones desde una perspectiva de derechos que considere a la familia como centro.
- Fortalecer las redes locales como redes de protección social, promoviendo una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios.
- Desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar.

## 1.2. Población objetivo

Cercanías toma a la familia como sujeto de intervención<sup>1</sup>, entendiéndola como un *“...grupo de individuos unidos por relaciones afectivas y/o de parentesco, configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y a la reproducción social, cultural y/o biológica; que comparte una dimensión témporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro”* (Cercanías, 2013). Su población objetivo, por lo tanto, se delimita de la siguiente manera:

### **Población objetivo**

Grupos familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza y cuentan vulneración de derechos.

La selección de los grupos familiares se realiza combinando la medición del Índice de Carencias Críticas (ICC) y del Índice de Riesgo Social (IRS). El primero está compuesto por un conjunto de indicadores de nivel socioeconómico de hogares, y el segundo contempla problemas de alimentación, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias. Ambos están a cargo del Mides Central.

---

<sup>1</sup> En adelante se utilizarán indistintamente los términos familia o grupo familiar.

Existen dos vías de postulación al programa. La primera está a cargo de la DINEM y se realiza en función de bases administrativas de las visitas realizadas por Asignaciones Familiares (AFAM). La segunda es propuesta por actores locales de diversas instituciones públicas (Nodo) que, por su conocimiento directo, solicitan mediante el envío de un formulario que detalla la existencia de riesgos (ausencia de figuras parentales, situaciones de violencia, discapacidad, salud mental, entre otros) para que las familias sean consideradas.

Luego de constatarse que la familia cuenta con los requisitos de ingreso, se la incluye en una lista de espera que se deriva a un ETAF próximo su domicilio de referencia. Finalmente, en la medida en que el equipo cuente con cupos suficientes y que exista consentimiento de parte de los miembros del núcleo, se inicia la intervención.

En este sentido es preciso mencionar la existencia de algunas dificultades metodológicas entre la información relevada en las visitas realizadas por la Unidad de Seguimiento, que toman como unidad de análisis al hogar, y la composición del grupo familiar con el que efectivamente termina trabajando el ETAF. Las mismas se deben a que un mismo grupo puede estar compuesto por integrantes de más de un hogar (es decir, no todos comparten olla), y no todos comparten la vivienda.

### **1.3. Estructura y organización del trabajo**

Cercanías es una iniciativa de la que participan el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS).

A continuación se presenta un esquema que resume la estructura organizativa del programa. Como se puede ver, los representantes de las instituciones participantes conforman una Comisión política responsable del programa.

La Unidad de Gestión, depende tanto de la Comisión Interinstitucional como del Departamento de Atención Integral a familias de la División de Protección Integral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) del MIDES. Su función consiste en conectar los componentes del programa y centralizar la información de las familias postuladas para luego derivarlas a los ETAF.

Estos últimos están gestionados, en su mayoría por diversas OSC, las cuales cuentan con un supervisor directo que integra la Unidad de Gestión y cohesiona los diferentes grupos y su contacto con las organizaciones vinculadas. En el caso de plan de atención a las Siete Zonas Prioritarias<sup>2</sup>, sin embargo, se contrata algunos técnicos de forma directa.

---

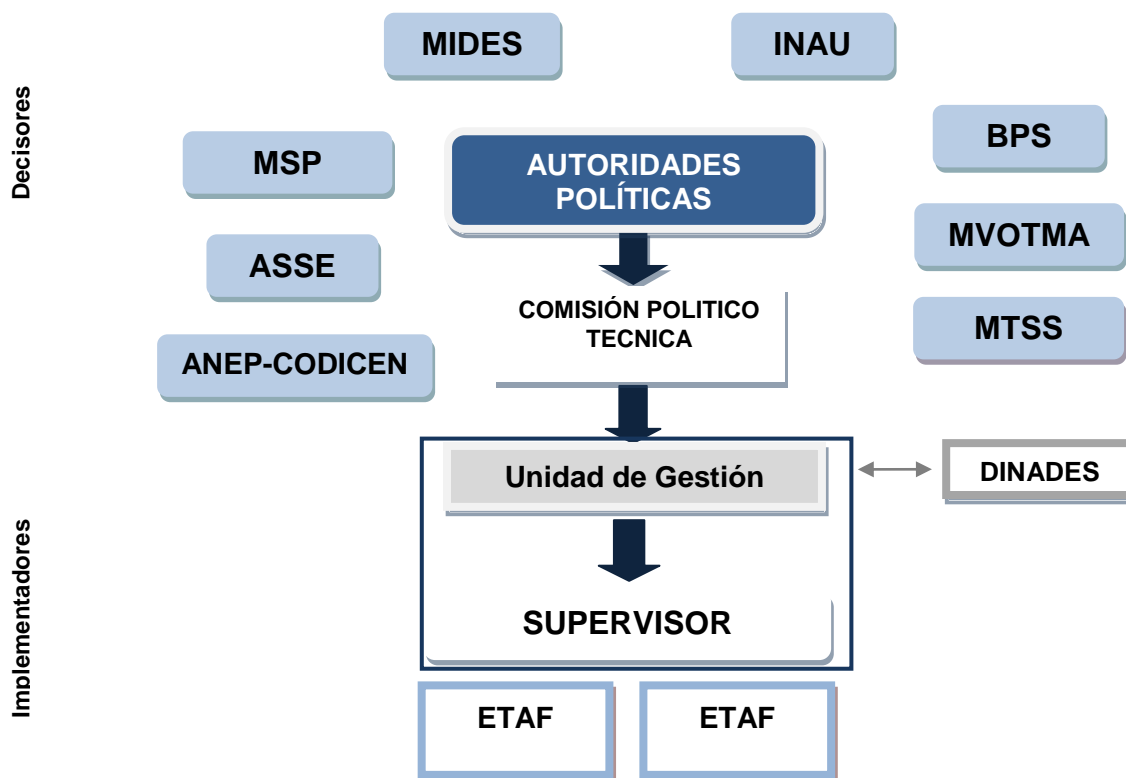
<sup>2</sup> En el documento "*Propuesta de siete zonas prioritarias*", se afirma que el plan se propone trabajar en cuatro barrios de Montevideo (Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Tres Ombúes e Ituzaingó) y tres de Canelones (Vista Linda, Obelisco y Villas de Barros Blancos) que presentan una alta concentración de familias en situación de extrema pobreza. Sus objetivos son reforzar la presencia de programas sociales prioritarios (Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías); fortalecer el acceso a prestaciones sectoriales (en materia de salud, educación, trabajo y cuidados); y potenciar las intervenciones urbanas y habitacionales, invirtiendo en la mejora de los espacios públicos y en infraestructura (2013: 3).

En cada ETAF hay un promedio de cuatro integrantes. En su mayoría son estudiantes avanzados o profesionales de ciencias sociales y afines pero también se incluyen algunos del área salud (psicólogos en su mayoría). En conjunto, trabajan 120 horas semanales con un máximo de 40 familias<sup>3</sup> durante un máximo de 18 meses.

Su intervención supone un trabajo de proximidad con los miembros del grupo familiar: acompañando procesos, urgencias y necesidades; de forma cotidiana, con encuentros al menos semanales y de proximidad, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana.

Los técnicos les proponen participar del programa a las familias seleccionadas. Luego de diagnosticar su situación, planifican su intervención en función de 31 metas distribuidas en 7 dimensiones (que incluyen temáticas tales como educación, trabajo, vivienda, salud, etc.).

**Esquema 1. Organigrama de Cercanías.**



Fuente: Elaboración propia, División de Monitoreo (DINEM).

En el siguiente cuadro se muestran las dimensiones que el programa pretende abordar y la operacionalización de metas vigentes hasta el momento. Como se verá más adelante, esta estandarización fue integrada al sistema de monitoreo y permite evaluar los logros de las intervenciones familiares.

<sup>3</sup> Sobre esto cabe aclarar que dos de los ETAF de tercera fase, trabajan con hasta 20 familias porque se conciben como un equipo separado territorialmente.



**Cuadro 1. Dimensiones y metas a nivel persona.**

Dimensión	Número de Meta	Definición
IDENTIDAD	1	Todos los miembros de la familia están inscriptos en el Registro Civil y cuentan con documentación vigente (Cédula de identidad).
SALUD	12	La familia está vinculada en el Sistema Nacional Integrado de Salud.
	13	La familia posee médicos o equipo de salud de referencia.
	14	Las embarazadas tienen sus controles de salud al día.
	15	Los niños, niñas y adolescentes tienen sus vacunas al día (según normas del Ministerio de Salud Pública) y el Carné de Salud de cada uno con los controles y atenciones que se indican en el mismo.
	16	Integrante/s del hogar que sufren alguna enfermedad crónica, se encuentran bajo control médico en el centro de salud que corresponda.
	17	Atención de los integrantes con uso problemático de drogas.
	18	Los integrantes que presenten una dificultad permanente, dificultades de aprendizaje o discapacidad, reciben ayudas técnicas o tratamiento acorde.
	19	Se atienden las situaciones de patologías de salud mental de los integrantes del hogar.
	20	Atención de la salud bucal de los integrantes con situaciones críticas en su dentadura.
	21	Acceso a una alimentación adecuada.
EDUCACIÓN	22	Los niños y niñas menores de 3 años pueden participar de actividades de estimulación y socialización.
	23	Los niños y niñas mayores de 3 años se encuentran incluidos en un centro educativo y se promueve la asistencia regular.
	24	Los adolescentes en condiciones de cursar educación media, asisten regularmente al liceo, una escuela técnica o algún dispositivo de inclusión al Sistema Nacional de Educación Pública.
	25	Se da respuesta a requerimientos educativos específicos.
TRABAJO	26	Algún referente adulto percibe ingresos a través de: inserción en mercado laboral, programa de empleo protegido, emprendimiento productivo o cooperativa social.
	27	Los adultos desocupados son orientados al mercado de trabajo, a Programas de empleo o de fortalecimiento de las capacidades laborales.
	28	Orientación y obtención de prestaciones de seguridad social que correspondan (Asignación familiar, pensiones, jubilación, etc.) y/o transferencias monetarias.
	29	Disminuye las situaciones de riesgo vital generadas por el trabajo de los integrantes del grupo familiar (insalubridad, separación del espacio productivo del reproductivo, informalidad, condiciones ambientales desfavorables, etc.).
	30	Elimina las peores formas de trabajo infantil y/o adolescente.
	31	Los adolescentes y jóvenes en caso de que los mayores de 17 años así lo demanden son orientados a la inserción laboral.

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros del Programa Cercanías.

**Cuadro 2. Dimensiones y metas a nivel de grupo familiar.**

Dimensión	Número de Meta	Definición
CUIDADOS FAMILIARES	2	Clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes (con formas de comunicación que favorezcan el entendimiento, la expresión de los afectos y emociones y la resolución no violenta de los conflictos. Incorporación de los intereses y opiniones de todos los integrantes en los asuntos que los involucran).
	3	Se promueve y fortalece la capacidad de los adultos referentes en el cuidado de los integrantes dependientes. <i>(Diferenciación de roles y responsabilidades, con equidad de género, excluyendo a los niños, niñas y adolescentes de funciones parentales. Promoción de prácticas de buen trato. Apoyo al vínculo familiar de niños, niñas y adolescentes integrados en programas de Acogimiento Familiar o residencial de INAU).</i>
	4	Desnaturalización de las situaciones de violencia y/o explotación sexual.
	5	Atención de necesidades específicas de integrantes del grupo familiar o ante sucesos vitales críticos <i>(por ejemplo: fallecimiento, enfermedades terminales, discapacitantes o crónicas y/o privación de libertad).</i>
	6	Resolución de situaciones jurídicas que obstaculicen el ejercicio de sus derechos <i>(por ejemplo: tenencia, divorcio, pensión alimenticia, etc.).</i>
	7	Fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional.
	8	Disminución de la situación de calle por parte de los integrantes del grupo familiar.
HABITAT	9	Si existe una vivienda deficitaria o expuesta a riesgos ambientales se orienta a su solución.
	10	Se procura la ampliación, diferenciación y equipamiento de los espacios de la vivienda para asegurar la separación de género y generación y el uso de los espacios <i>(socialización y alimentación, descanso y baños).</i>
RECREACIÓN Y CULTURA	11	La familia accede a espacios recreativos, deportivos y/o culturales, favoreciendo la circulación social por espacios barriales y extra-barriales comunitarios.

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros del Programa Cercanías.

## 1.4. Cobertura

### 1.4.1. Datos generales

A continuación se presenta una breve caracterización de la cobertura territorial del programa y más adelante se profundizará en el análisis de algunas variables sociodemográficas específicas de las personas y familias beneficiarias. Para ganar claridad en la exposición del presente documento se presentan las herramientas informáticas en el siguiente apartado; sin embargo, es preciso adelantar que los siguientes datos provienen principalmente de los registros del SMART<sup>4</sup>.

A Junio de 2014, el programa cubre todo el territorio nacional. Se han contratado 54 ETAF para atender aproximadamente 2272 familias; sin embargo, en el sistema se encuentran registradas 1930 familias con estado activo (diagnóstico, plan, seguimiento, egreso)<sup>5</sup>, conformadas por 11882 personas, lo que representa el 85% de los cupos previstos sin contar los asignados sin toma de contacto.

En la mayoría de los departamentos existe un solo ETAF a excepción de: Montevideo en donde hay 21, Canelones en donde hay diez y Artigas, Maldonado, Paysandú, Rivera, Salto y Tacuarembó en donde hay dos.

Cercanías ha atravesado cuatro etapas de expansión. La primera de ellas comenzó en mayo de 2012 y abarcó los departamentos de Montevideo, Canelones, Artigas, Lavalleja, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres, con un total de 27 equipos territoriales. Según los registros de SMART, ha incluido 991 familias y 6076 beneficiarios.

La Segunda Fase se implementó en abril de 2013 y tuvo el objetivo de cubrir el resto del país con 44 equipos. Los datos indican que abarcó 3885 personas distribuidas en 613 familias.

En el marco de Siete Zonas se agregaron 8 equipos. En esta etapa se ha trabajado con 1887 personas y 320 familias.

En la Tercera Fase se sumaron 2 ETAF que reforzaron la zona de Montevideo y Canelones. Sólo se cuentan con registros en SMART de 34 beneficiarios pertenecientes a 6 familias. De esta forma a partir de Mayo de 2014 se encuentran trabajando un total de 54 equipos territoriales.

---

<sup>4</sup> El funcionamiento del Software de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART) se desarrolla en la página 16.

<sup>5</sup> Esta diferencia se debe, entre otras cosas, a problemas en la contratación de técnicos.

**Tabla 1. Distribución de familias y personas por fases de implementación.**

	Cupos Previstos	Familia		Personas	
		Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Primera Fase (27 ETAF)	1080	991	51,3	6076	51,1
Segunda Fase (17 ETAF)	680	613	31,8	3885	32,7
Tercera Fase (2 ETAF)	80	6	0,3	34	0,3
Siete Zonas (8 ETAF)	432	320	16,6	1887	15,9
Total	2272	1930	100	11882	100

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

#### 1.4.2. Distribución territorial

En el Interior del país se han atendido a 7622 personas distribuidas en 1168 familias, lo que representa el 60.5% del total, pero hay que tener en cuenta que dentro de éstas se incluye a las familias pertenecientes a Canelones (18% del total). En el caso de Montevideo se trabajó con 4260 personas de 762 familias, las cuales representan un 35.9% del total.

Cabe aclarar que, aunque Montevideo y Canelones atienden el mayor porcentaje de familias, la cantidad de equipos disponibles permite bajar la media de personas y familias por ETAF.

**Tabla 2. Distribución de familias y personas por región.**

	Familia		Personas	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Capital (21 ETAF)	762	39,5	4260	35,9
Interior (33 ETAF)	1168	60,5	7622	64,1
Total	1930	100,0	11882	100

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

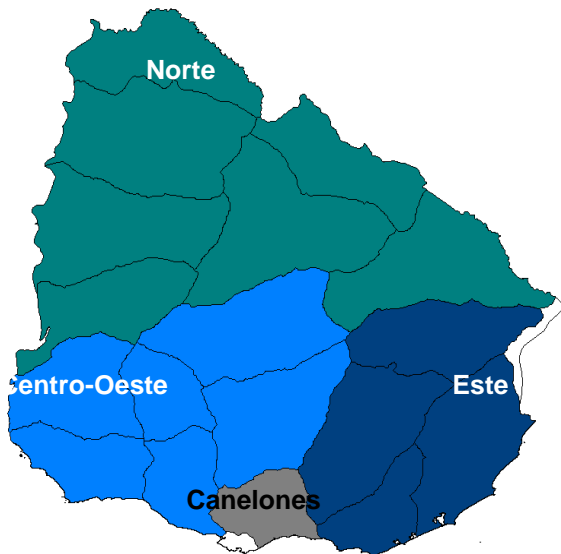
En la tabla que sigue se muestra la distribución de familias y personas por zonas. En Montevideo se construyen tres (Este, Oeste y Centro), mientras que en el interior se presentan cuatro (Canelones, Centro-Oeste, Este y Norte). Como se puede ver, en la capital se hace un foco muy alto en la zona este (19.1%) dónde también se encuentra la mayor cantidad de ETAF (11), mientras que los departamentos de la zona norte, sumados, alcanzan el 22,3% del total de familias atendidas por cercanías y los de Canelones 18.4% (con 12 y 10 ETAF respectivamente).

**Tabla 3. Distribución de familia y personas por zonas.**

	Familia		Personas	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Mdeo Este (10.5 ETAF)	369	19,1	2215	18,6
Mdeo Oeste (7.5 ETAF)	249	12,9	1544	13
Mdeo Centro (3 ETAF)	99	5,1	501	4,2
Canelones (10 ETAF)	356	18,4	2230	18,8
Interior Este (5 ETAF)	198	10,3	1134	9,5
Interior Centro-Oeste (6 ETAF)	228	11,8	1461	12,3
Interior Norte (12 ETAF)	431	22,3	2797	23,5
<b>Total</b>	<b>1930</b>	<b>100,0</b>	<b>11882</b>	<b>100</b>

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

**Mapa por región - Interior**



**Mapa por región - Montevideo**



Desde el inicio del programa a Junio de 2014, los equipos técnicos han atendido un promedio de 36 familias; sobre esto, es preciso recordar que en la mayoría de los casos el cupo previsto es de 40. Si se analiza este dato por departamento en Lavalleja (48), Durazno (43), San José (41), Tacuarembó (40.5), Rivera (38.5) se encuentran las cifras más altas. Lavalleja es un equipo de Primera Fase y registra 48 familias y 276 personas en datos activos (diagnóstico, plan, seguimiento, egreso). En el extremo inferior de la tabla se encuentra Río Negro con 126 personas en 22 familias. Éste es un equipo de Segunda Fase en el que la mitad de los técnicos dejaron de trabajar al principio de 2014 y aún no ingresaron sus suplentes.

**Tabla 4. Distribución de familias y personas por departamento.**

	Familia		Personas		Promedio de personas por familia, según departamento
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje	
Montevideo	717	37,2	4260	35,9	5,9
Artigas	75	3,9	495	4,2	6,6
Canelones	356	18,4	2230	18,8	6,3
Cerro Largo	39	2,0	245	2,1	6,3
Colonia	35	1,8	209	1,8	6,0
Durazno	43	2,2	300	2,5	7,0
Flores	36	1,9	207	1,7	5,8
Florida	38	2,0	241	2	6,3
Lavalleja	48	2,5	276	2,3	5,8
Maldonado	77	4,0	457	3,8	5,9
Paysandú	69	3,6	495	4,2	7,2
Río Negro	22	1,1	126	1,1	5,7
Rivera	77	4,0	482	4,1	6,3
Rocha	35	1,8	193	1,6	5,5
Salto	68	3,5	464	3,9	6,8
San José	41	2,1	271	2,3	6,6
Soriano	35	1,8	233	2	6,7
Tacuarembó	81	4,2	490	4,1	6,0
Treinta y Tres	38	2,0	208	1,8	5,5
Total	1930	100,0	11882	100	6,2

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

El promedio de personas por familia es de 6.2 en el total país (5.9 en la capital y 6.3 en el interior). Los promedios más altos de beneficiarios por núcleo se hallan en los departamentos de Paysandú (7,2), Durazno, (7), Salto (6.8), Soriano (6.7), San José (6.6) y Artigas (6.6). Los promedios más bajos están en los departamentos de Rocha (5,5), Treinta y Tres (5,5) y Río Negro (5,7).

Finalmente, como se retomará en los subsiguientes apartados de este informe, es preciso mencionar que el porcentaje de familias según tipo de postulación es muy similar<sup>6</sup>.

**Tabla 5. Distribución de familias y personas según procedencia de la postulación (%).**

	Familia	Personas
Nodo	51,0	48,4
Listas DINEM	49,0	50,3
Total	100	100

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

De hecho, el 49% de las familias atendidas provienen de las listas DINEM, entre tanto, el 51% de las postulaciones provenientes de nodo. Esa mínima diferencia se invierte al hablar de la cantidad de beneficiarios, pues las familias DINEM, sumadas, son levemente más numerosas. Sin embargo, cabe aclarar que hubo algunas postuladas desde ambas iniciativas y que, por el momento, están registradas como DINEM porque no se pudo establecer el origen definitivo de la intervención<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Como se explicó anteriormente, existen dos formas de postulación; una a cargo Mides Central que se realiza en función de bases administrativas de las visitas realizadas la Unidad de Seguimiento de Programas del Mides (USP) (a las que llamaremos "DINEM"); y otra desde agentes relevantes del territorio que, por su conocimiento directo, solicitan que determinadas familias en las que se identifican riesgos sean consideradas por el programa (a las que llamaremos "Nodo").

<sup>7</sup> Estas familias son las que cuentan con un mayor número de problemáticas a tratar.

## 2. Metodología

### 2.1. El sistema de monitoreo

El sistema de evaluación y monitoreo de Cercanías se diseñó con el apoyo del área de informática del Mides y en acuerdo con la Unidad de Gestión del programa. Cuenta con dos software que trabajan interconectados entre sí (SMART y Qflow). Éstos contienen cuatro formularios digitales -cada uno de ellos se corresponde con una etapa de la intervención: diagnóstico, plan, seguimiento, egreso- y uno de gestión administrativa que es común a otros programas del Ministerio.

**Esquema 2. Componentes del sistema informático de monitoreo.**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM).

Como es la primera vez en la que se lleva adelante un proyecto informático de esta magnitud, implicó un largo proceso de coordinación y desarrollo (dentro del Mides y con sus proveedores) que retrasó la puesta en práctica prevista para cada uno de sus instrumentos e hizo imposible que todos estuvieran disponibles al mismo tiempo.

A continuación se describen los programas informáticos y los insumos que se utilizan en la elaboración del presente informe.

#### 2.1.1. SMART

El Software de Monitoreo, Administración y Resolución de Trámites (SMART), es una plataforma digital de gestión de intervenciones de programas del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y permite registrar y analizar la evolución de la composición y geo-distribución de las familias, el acceso a beneficios y programas MIDES (Tarjeta Uruguay Social, Programa Calle, Jóvenes en Red, etc.), la duración de la intervención y los motivos de la desvinculación al programa.

Tomando la información de hogares postulados y beneficiarios (cargada de manera masiva o partir de registros y actualizaciones efectuadas por los ETAF), se analizan:

- La distribución geográfica de las familias
- La edad y el sexo de los integrantes
- La cantidad de miembros atendidos
- La duración y el estado de la intervención



A continuación se presenta la descripción de las categorías que utilizan los técnicos en el SMART para dar cuenta del estado en el que se encuentra cada intervención familiar:

**No Aceptado:** Cuando el grupo familiar no cumple los requisitos de ingreso o por alguna razón no se realiza la intervención. Esto incluye los siguientes motivos: 1) Dirección es errónea o fuera de zona (inubicable), 2) valor del ICC de los hogares no supera el punto de corte, 3) cambia la composición del hogar y deja de tener un perfil para Cercanías, 4) no hay cupos libres.

**Aceptado - Sin toma de contacto:** Cuando la unidad de gestión o el comité local deriva la familia a un ETAF pero este último aún no ha tomado el contacto con ella.

**Aceptado - En recorrida previa por las redes:** Cuando la unidad de gestión o el comité local deriva la familia a un ETAF y este último aún no ha tomado contacto con ella pero se encuentra coordinando con la institución su acercamiento al grupo.

**Beneficiario en Diagnóstico:** Cuando se está completando el formulario de diagnóstico de situación del grupo familiar.

**Beneficiario en Plan de Trabajo:** Cuando se está planificando las dimensiones o metas de vulnerabilidad de la familia en las que se trabajará.

**Beneficiario en Seguimiento:** Cuando se está realizando la intervención propiamente dicha, es decir el seguimiento de la familia.

**Baja:** En este caso, los motivos que pueden seleccionar en el sistema son: 1) mudanza de la familia al exterior, 2) derivación de la familia a otros programas (por ejemplo UCC), 3) valor resultante del ICC sea menor al punto de corte acordado como familia de perfil para Cercanías.

**Suspendido:** Cuando se produce una interrupción de la intervención por problemas de judicialización, desintegración familiar o mudanza. En este último caso, si se reubica la familia, la intervención puede ser retomada por el ETAF próximo a la nueva vivienda.

**Desistido:** Cuando la familia no acepta las condiciones del programa o hay desinterés en participar del mismo (rechazos).

**Egreso:** Cuando se termina la intervención en el hogar por plazo y/o se cumplen las todas las metas que se propusieron trabajar.

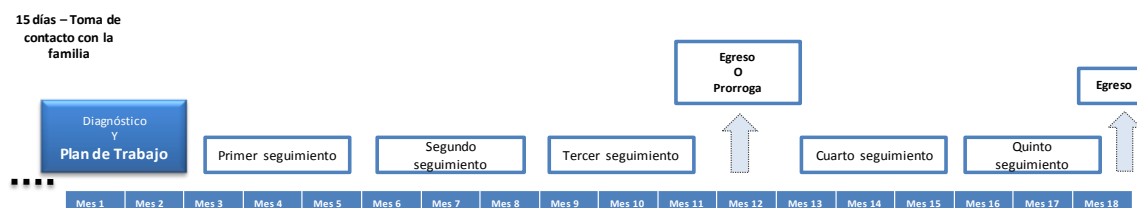
### 2.1.2. Qflow

El Qflow es un software que facilita la gestión de los procesos de trabajo, mediante la ejecución de cuatro formularios que acompañan el transcurso de intervención de Cercanías: Diagnóstico, Plan de Trabajo, Seguimiento y Egreso. Éstos permiten: 1) planificarla y estructurarla en torno a las 31 metas establecidas por el programa y distribuidas en 7 dimensiones, 2) sistematizar la falta de servicios o de prestaciones en dimensiones centrales. Como cada uno de los formularios comenzó a funcionar en diferentes momentos, no es posible aún contar con información acabada de cada uno de ellos.

En este informe se describen y se presentan únicamente los datos del formulario de plan y seguimiento ya que los de diagnóstico y egreso se analizarán en un futuro en conjunto con la División de Evaluación de la DINEM.

El formulario de Plan de Trabajo comenzó a utilizarse en noviembre de 2013. Se completa luego de finalizar el diagnóstico, dentro de los dos primeros meses desde la toma de contacto con la familia. Tiene como objetivo estructurar la intervención de los ETAF, ordenando la información de acuerdo a dimensiones y metas definidas por el equipo de gestión de Cercanías. Su estructura lógica facilita la planificación de la intervención, mediante la selección personalizada de metas estandarizadas. Contiene las 31 metas divididas en 7 dimensiones (identidad, cuidados familiares, hábitat, recreación y cultura, salud, educación y trabajo).

### Esquema 3. Etapa de la intervención en la que se completa el formulario de Plan de Trabajo.



Fuente: División de Monitoreo (DINEM).

El formulario de seguimiento también se activó en noviembre de 2013. Permite que los técnicos: 1) revisen de manera sistemática y estandarizada, tanto las metas y dimensiones trabajadas con las familias como su nivel de logro; 2) registren procesos de acceso a prestaciones, programas o servicios sociales, educativos, laborales, entre otros; 3) adviertan sobre posibles obstáculos o impedimentos institucionales para la consecución de trámites de acceso a prestaciones, programas o servicios. Como se debe completar a partir de tercer mes de trabajo y a lo largo de toda la intervención, se establecieron cierres trimestrales que permiten analizar la información relevada por periodos.

### Esquema 4. Etapa de la intervención en la que se completa el formulario de Seguimiento.



Fuente: División de Monitoreo (DINEM).

## 2.2. Formación en el uso del sistema

La División de Monitoreo trabajó de manera conjunta con la Unidad de Gestión del Programa y el Área de Informática en el desarrollo de una estrategia innovadora e integral de formación en el uso de las herramientas. La misma incluyó:

- Capacitación presencial, personalizada, teórica y práctica en el uso de las herramientas;
- La confección de manual que aúna criterios metodológicos y contenidos conceptuales de las variables a relevar;
- Consultas personalizadas por vía telefónica o correo electrónico.
- La capacitación se implementó en tres etapas de intercambio presenciales entre capacitadores<sup>8</sup> y regionales, supervisores y operadores de Cercanías.
- En la primera de ellas, el equipo de informática y de monitoreo del Mides participaron en encuentros regionales del programa, de entre 3 y 4 horas de duración. En ellos se presentó el diseño del sistema de monitoreo (forma y contenido).

En el mes de octubre de 2013, los integrantes de la División de Monitoreo junto a los de la Unidad de Gestión del Programa hicieron las primeras capacitaciones a los técnicos. Los encuentros presenciales, de entre 2 y 4 horas, realizadas en los locales de trabajo de los propios ETAF, contaron con la participación de 4 a 16 técnicos y su supervisor correspondiente. Más adelante se capacitó a los equipos de primera fase, en la misma modalidad, que debían completar sus formularios de forma retroactiva.

Por último, se trabajó con los equipos que comenzaban a trabajar en las 7 zonas prioritarias.

En febrero de 2014, luego de un análisis preliminar del sistema de llenado de los formularios, se identificaron algunos problemas que motivaron la realización de una segunda ronda de encuentros a nivel nacional y de forma personalizada equipo por equipo.

Entre las principales dificultades para el uso de los formularios informáticos se encuentra:

- Falta de acceso a computadoras y conectividad con velocidad adecuada.
- Escaso dominio de herramientas informáticas básicas (Windows, Internet).
- Dificultades para cambiar la práctica de registro en formato papel.
- Falta de disponibilidad horaria para el llenado de los formularios.
- Complejidad de los instrumentos y plataformas digitales.

---

<sup>8</sup> Técnicos de la División de Monitoreo y de la Unidad de Gestión del programa.

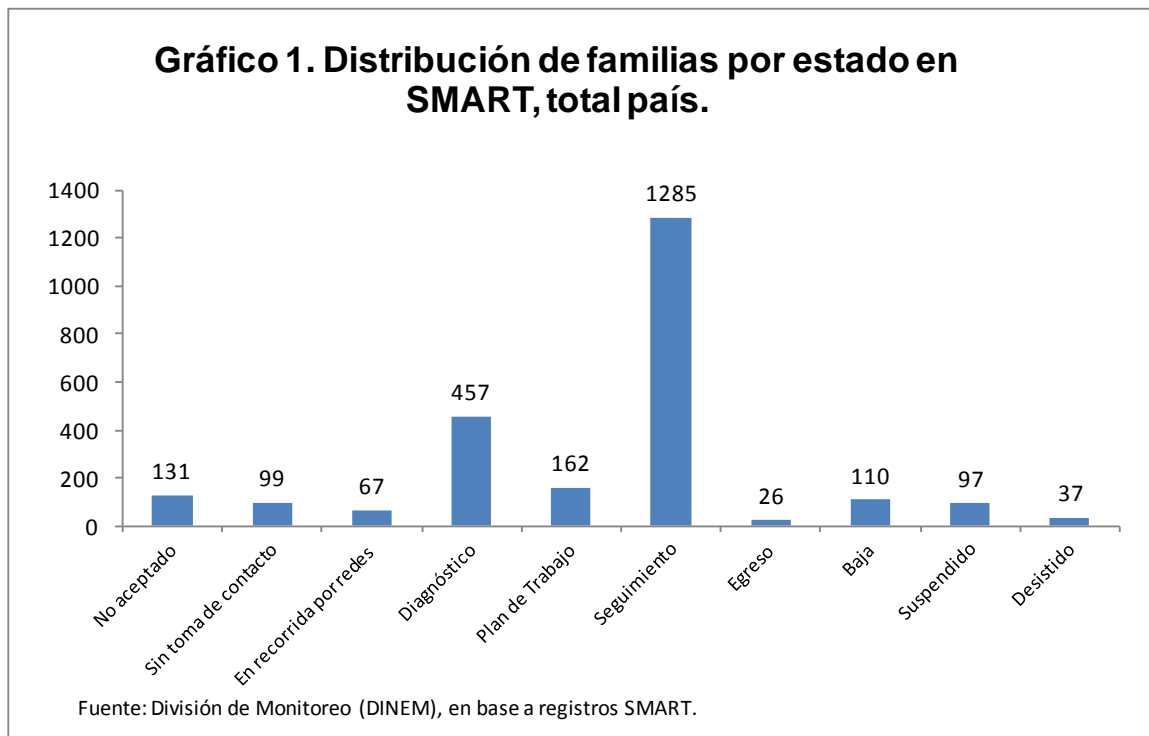
### 3. Caracterización de los beneficiarios

#### 3.1. Cantidad de familias y personas según estado de la intervención

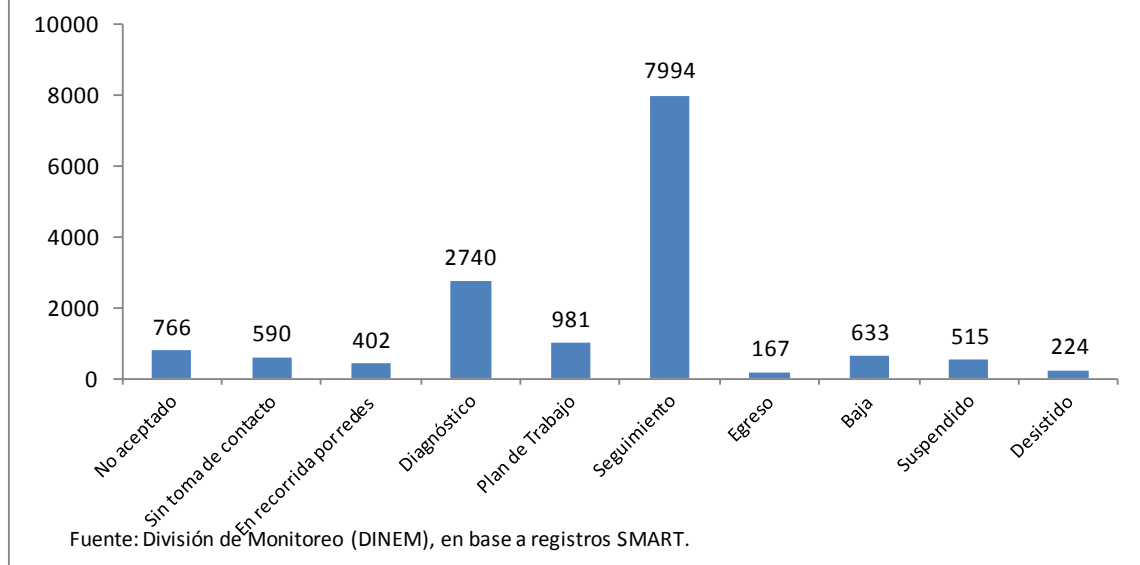
En este apartado se realiza una breve caracterización de las familias beneficiarias según su estado de intervención. Se debe tener presente que este informe recoge todas las familias que han pasado por Cercanías; que el sistema de monitoreo terminó de consolidarse en febrero de 2014; y que se han detectado errores de registros y omisiones que dificultan un análisis exhaustivo de la situación actual de las familias.

El SMART cuenta con un total de 12874 personas registradas, distribuidas en 2096 familias. Esto incluye las familias en proceso de acercamiento (aceptado sin toma de contacto y en recorrida previa por las redes, 992 personas de 166 familias) y todos los estados de pasaje por el programa menos la lista de espera (diagnóstico, plan, seguimiento, egreso). A estos últimos, se los denomina de aquí en más “estados activos” y representan 11882 personas de 1930 familias (Cobertura del programa). Se excluyen del análisis a aquellas que se encuentran suspendidas (515 personas de 97 familias) porque comenzaron la intervención pero el llenado de sus formularios fue interrumpido.

**Gráfico 1. Distribución de familias por estado en SMART, total país.**



**Gráfico 2. Distribución de personas según estado en SMART, total país.**



Interesa destacar el bajo registro de núcleos no aceptados o dados de baja. La primera categoría refiere a aquellos postulados que nunca llegaron a ser asignados a un equipo porque el comité correspondiente o la unidad de gestión central no lo consideró pertinente. La segunda corresponde a núcleos asignados a un ETAF y que fueron rechazados por éste. Como se puede apreciar, 131 familias postuladas no fueron aceptadas<sup>9</sup> y 110 figuran en baja<sup>10</sup>.

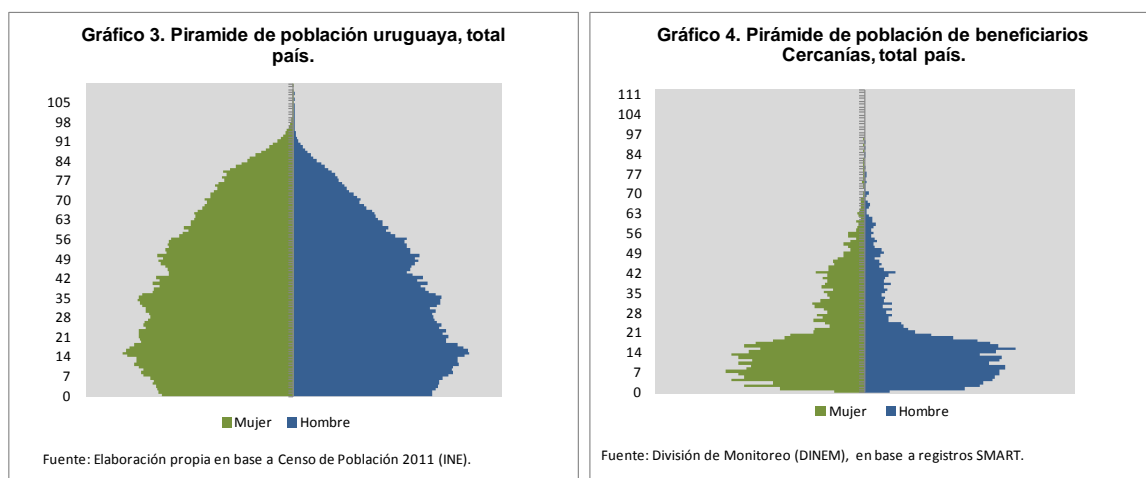
Por último, resulta significativo que sólo existan 37 registros de familias que habiendo sido abordadas por los técnicos rechazaran la intervención.

<sup>9</sup> Los motivos de no aceptación son los siguientes: no cumple con las condiciones, cambio de domicilio inubicable, dirección errónea, está intervenida por otro equipo.

<sup>10</sup> Los motivos de baja son: no cumple con las condiciones, no se encontró dirección, está intervenido por otro equipo, mudanza al exterior.

## 3.2. Características sociodemográficas

A continuación se compara la composición sociodemográfica de Uruguay<sup>11</sup> con la que posee la población beneficiaria de Cercanías (dentro de esta última, sólo se incluye a aquellas familias cuya intervención se encuentra en estado activo).



Se puede ver que a diferencia de la población del Uruguay, claramente envejecida, la tratada por el programa es muy joven<sup>12</sup>. De hecho, aunque existe una dispersión importante en ambas distribuciones, el promedio de edad en Uruguay es de 36, y en Cercanías alcanza los 19 años. Asimismo, la pirámide de Uruguay cuenta con un fuerte peso de mayores de 65 (14%) mientras que en la de Cercanías sólo el 1% de los beneficiarios tienen esa edad. En el otro extremo se encuentran los menores de 15 años, que representan el 22% de la población uruguaya y el 50% de los beneficiarios de Cercanías. Esto estaría mostrando a las familias del programa como un ejemplo más de lo que se ha definido como infantilización de la pobreza; en la cual se percibe una preponderancia de los tramos etarios más jóvenes.

El promedio de personas de las familias de Cercanías es de 6.2 y no existen diferencias significativas Interior-Montevideo. Sin embargo, hay un máximo de 7.2 en Paysandú y un mínimo de 5.5 en Rocha y Treinta y Tres.

En una de cada dos familias se trabaja con entre 4 y 6 beneficiarios, pero resulta significativo que en el 39% de las familias se trabaje con más de 7 beneficiarios. Aunque en la categoría de 10 o más beneficiarios se incluye al 9% de los casos, desde mediados del 2013, Cercanías permite subdividir familias muy numerosas.

<sup>11</sup> En base a datos del Censo de Población realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2011.

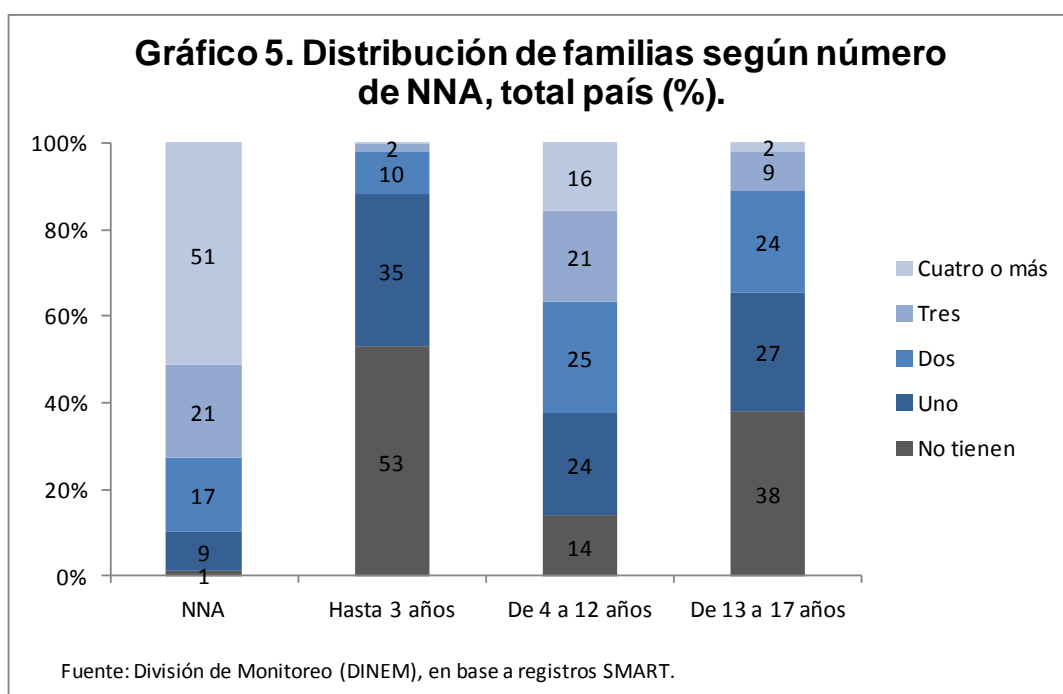
<sup>12</sup> La distribución porcentual por edad y sexo en el total de familias atendidas es muy similar al del total de las familias del programa sea cual sea el estado de la intervención (excluyendo únicamente los iniciados, es decir la lista de espera). De todas maneras, hay que relativizar estos datos porque puede haber pasado que los técnicos no actualicen la composición de la familia en SMART para las familias que no atravesaron intervención.

**Tabla 6. Distribución de familias según número de integrantes beneficiarios.**

	Familias	Porcentaje
Hasta 3 beneficiarios	219	11
4 a 6 beneficiarios	961	50
7 a 9 beneficiarios	582	30
10 o más beneficiarios	168	9
Total	1930	100

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

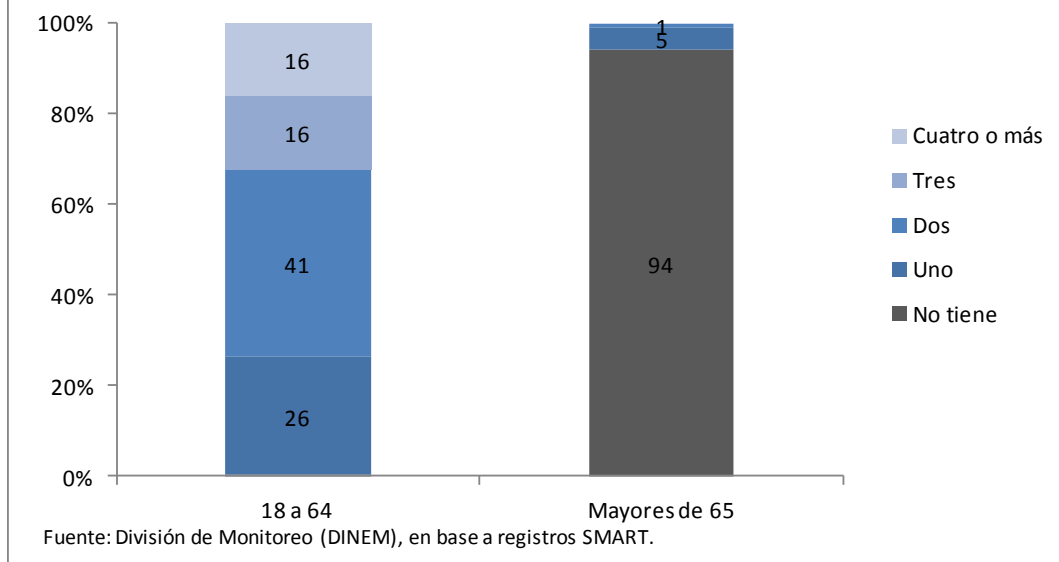
Solo el 1% de las familias no cuenta con NNA y el 72% tiene tres o más. El 47% de las familias tiene niños de hasta tres años de edad<sup>13</sup>, el 86% niños en edad escolar y el 62% adolescentes.



Sólo nueve familias no cuentan con integrantes que superen los 18 años de edad y si se calcula el máximo de edad de cada familia, se encuentra que en el 13.5% de ellas el mayor tiene hasta 29 años. Otro dato a tener presente es que el 94% de las familias no tienen adultos mayores de 65 y esto se vincula con lo anteriormente mencionado (al analizar la pirámide de población), sobre la concentración de beneficiarios en edades más jóvenes.

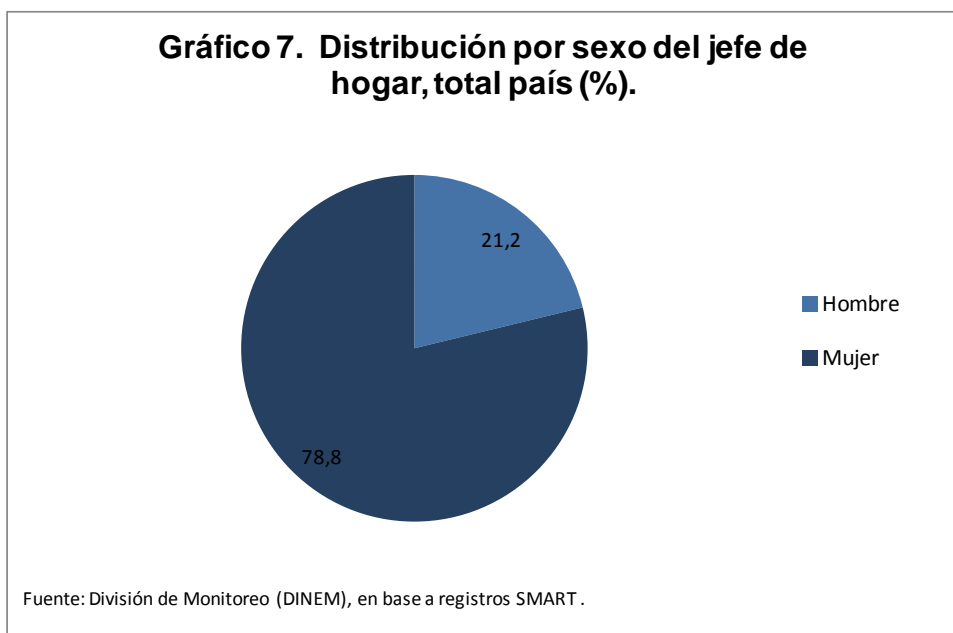
<sup>13</sup> Esto podría responder a que las familias con niños de hasta tres años, son población objetivo de Uruguay Crece Contigo.

**Gráfico 6. Distribución de familias según número de adultos, total país (%).**



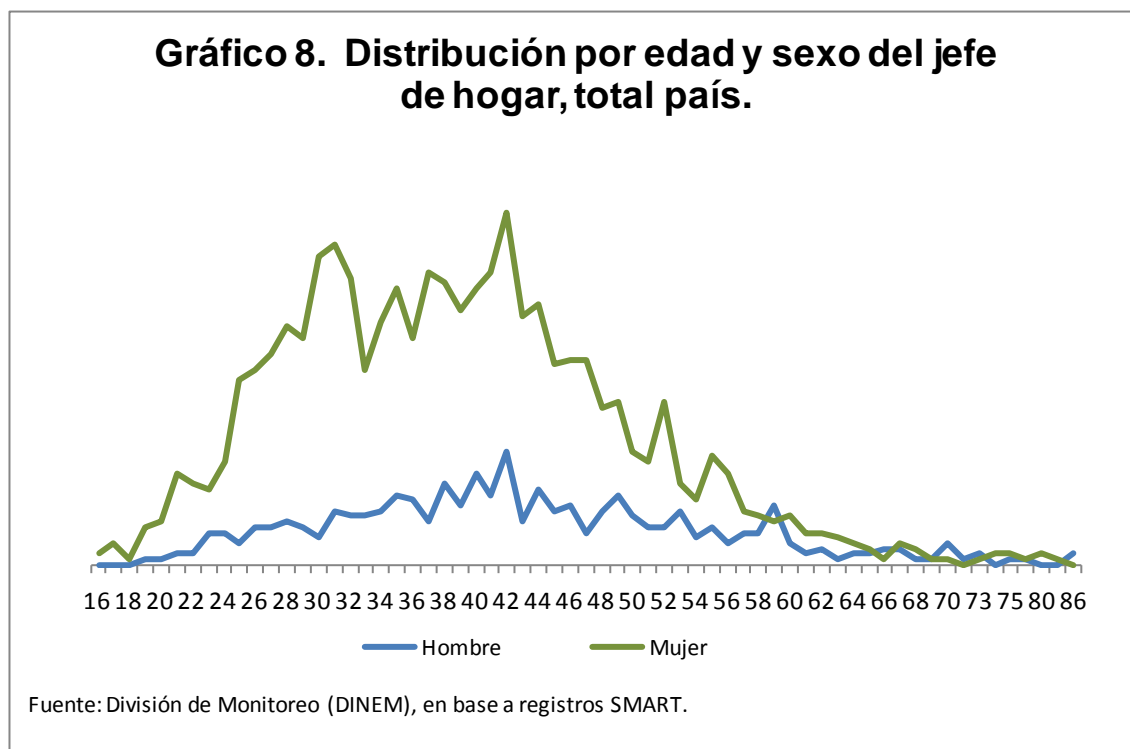
Por otra parte, uno de los requerimientos de análisis de la información ha sido el de indagar sobre las características de la jefatura familiar. En este punto, es preciso recordar que en las visitas por asignaciones familiares se utiliza el concepto de hogar entendido como la unidad doméstica en la que se convive y se comparte una olla; entre tanto, la definición de grupo familiar adoptada por Cercanías es más amplia, incluyendo personas que no comparten el mismo techo ni los gastos por alimentación. Como consecuencia de ello, el dato de jefatura, se obtiene del relevamiento de asignaciones familiares y corresponde al hogar relevado y no a un grupo familiar tal como lo define el programa.

**Gráfico 7. Distribución por sexo del jefe de hogar, total país (%).**





Se cuenta con información acerca del jefe del 94% de las familias activas. De éstas, el 79% son mujeres jefas de familia. Como se puede apreciar en el gráfico, las jefas son algo más jóvenes que los jefes.



Del total de familias en las que se cuenta con datos del jefe, el 58.3% es monoparental. Si se mira por sexo, el 50.9% son monoparentales femeninas y el 7.3% monoparentales masculinos. En el 41.8% restante, está presente tanto el jefe/a como su compañero/a.<sup>14</sup>

**Tabla 7. Distribución de las familias según tipo de jefatura.**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Monoparentales femeninas	924	47,9	50,9
Monoparentales masculinas	133	6,9	7,3
Jefe/a con pareja	759	39,3	41,8
No hay información sobre jefe/a	114	5,9	6,3
<b>Total</b>	<b>1930</b>	<b>100</b>	

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a registros de SMART.

En suma, se puede caracterizar a la mayoría de las familias beneficiarias del programa como: familias jóvenes con jefatura monoparentales femeninas, con un promedio de 6 integrantes de los cuales más de la mitad son NNA. Es importante tener presente estos datos para comprender el comportamiento de las metas que se presentará en la siguiente sección del informe.

<sup>14</sup> Esto no significa que sean familias nucleares.

## **4. Análisis de Plan de trabajo y Seguimiento**

En esta sección se comparten tanto los resultados del formulario de plan de trabajo como los del seguimiento de los grupos familiares beneficiarios de Cercanías. Sobre esto es preciso realizar una serie de apreciaciones.

En primer lugar, en el caso de las familias trabajadas por los equipos de Siete Zonas, en Junio de 2014 existen datos del formulario de plan pero no del de seguimiento pues aún se encontraban en etapas de intervención previas al mismo. Por lo tanto se las incluirá en el análisis de los planes y no en el de los seguimientos.

En segundo lugar, el tiempo de implementación del sistema de monitoreo aún no permite un análisis longitudinal de cada grupo familiar. Es decir que, en general, se presentarán cifras agregadas y sólo se compararán familias con distintos avance de intervención (menos de 6 meses, entre 6 y 12 meses, de 12 a 18, más de 18) en algunos estudios específicos (por ejemplo, logros totales de las metas). Esto implica que, en la lectura de estos últimos, se debe tener presente que no se trata de la evolución de una cohorte sino de la comparación de grupos cuyas características pueden ser ligeramente dispares.

En tercer lugar, se optó por analizar las intervenciones que se encuentran en estado activo (plan de trabajo, seguimiento y en proceso de egreso) y descartar aquellas que están inactivas (desistidos, suspendidos o bajas) tanto por la disparidad de situaciones que incluyen estas últimas como por la baja cantidad y calidad de la información relevada en ellas.

Sobre esto, cabe agregar que, según los registros del SMART, existen 1462 grupos familiares que superan la etapa de plan de trabajo o los meses de intervención necesarios para llenar el formulario correspondiente al plan. Aunque este número debería coincidir con esta clase de los formularios finalizados, se encontraron algunas inconsistencias. Asimismo deberían existir 1218 formularios de seguimiento, pero la cifra es considerablemente menor; esto se debe a que a la fecha no se finalizó al menos una vez el formulario y porque algunos se han excluido del análisis por problemas de inconsistencia interna.

Se trabajará, con una base de 1317 formularios de planes de trabajo y 865 formularios de seguimiento, correspondientes a familias que se encuentran con intervenciones en estado activo dentro del SMART.

## 4.1. Dimensiones en el formulario Plan

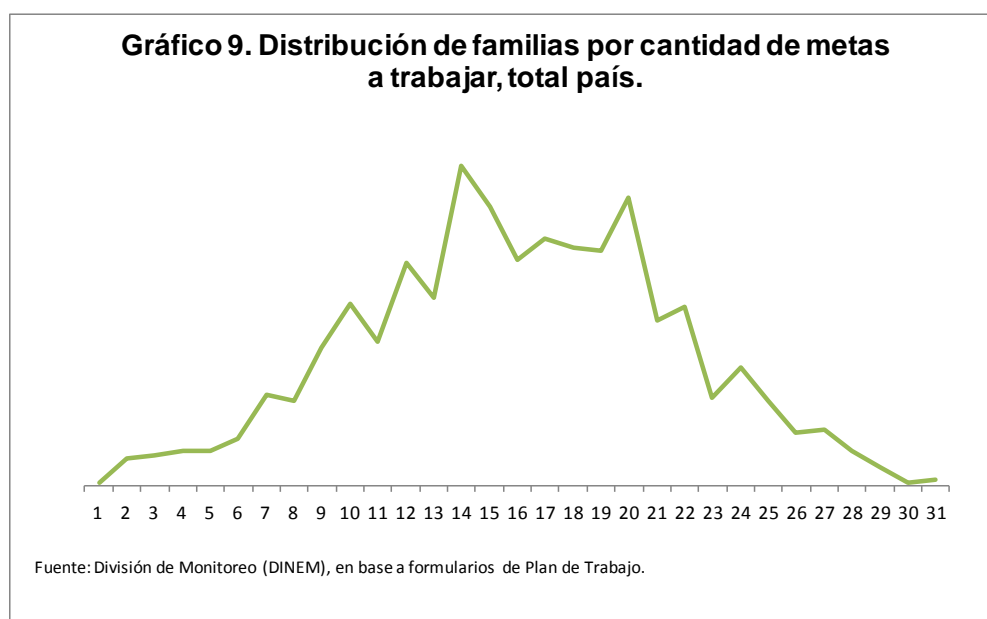
En el formulario de plan de trabajo, los técnicos indican cuáles de las 31 metas predefinidas por Cercanías se proyecta trabajar con la familia. Éstas están distribuidas en 7 dimensiones prioritarias: Identidad, Cuidados Familiares, Vivienda y Hábitat, Recreación y Cultura, Salud, Educación y Trabajo e Ingresos.

### 4.1.1. Datos generales

En promedio se trabajan, con cada familia, 6 de las 7 dimensiones. Asimismo, como se verá en el Gráfico 10, el porcentaje de familias en las que el ETAF proyectó trabajar cada meta es muy alto para la mayoría de éstas.

En casi el 98% de las familias se planea trabajar en la mejora del cuidado de personas dependientes, la promoción de un clima familiar adecuado o la visualización de situaciones de violencia. Se apunta también a trabajar los objetivos relacionados con la salud (95.8%), trabajo e ingreso, (91.6%), hábitat y vivienda (88.4%) educación (83.8%) y recreación y cultura (77.7%) en una importante porción de las familias. Como se puede apreciar la dimensión de identidad sería la que menos peso tiene, aunque está presente en cuatro de cada diez familias.

Respecto a las metas, debe tenerse en cuenta que en la mayoría de las familias se proyectó trabajar entre 14 y 20 metas de las 31 existentes y no parece haber asociación entre la cantidad de integrantes y la cantidad de metas a trabajar.



Las metas en las que un mayor porcentaje de familias presenta riesgos son las de las dimensiones “cuidados familiares” y “hábitat y vivienda”. Ahora bien, es preciso hacer notar que aunque las metas de trabajo infantil (9%) y situación de calle (20%)<sup>15</sup> no

<sup>15</sup> Es preciso destacar que la definición de situación de calle utilizada por el programa incluye a personas que se encuentran deambulando, mendigando, realizando actividades de subsistencia.

tienen un gran peso cuantitativo en comparación con las otras, son cifras altas considerando sus temáticas y tienen además fuerte relevancia cualitativa.

**Tabla 8. Metas que se proyecta trabajar en un mayor y menor porcentaje de familias, según dimensión (%).**

Dimensión	Más trabajadas		Menos trabajadas		
	Meta	Porcentaje	Dimensión	Meta	Porcentaje
Cuidados	Redes (M7)	84	Trabajo e Ingresos	Trabajo infantil (M30)	9
Cuidados	Clima (M2)	81	Salud	Controles embarazo (M14)	11
Cuidados	Cuidados (M3)	80	Cuidados	Calle (M8)	20
Vivienda	Vivienda (M9)	79	Trabajo e Ingresos	Riesgo laboral (M29)	25
Vivienda	Espacios de la vivienda (M10)	78	Salud	Consumo (M17)	26
Rec y cultura	Recreación y cultura (M11)	78	Salud	Discapacidad (M18)	31
Trabajo e Ingresos	Orientación laboral (M27)	74			

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Plan (Junio 2014).

Dentro de la dimensión de **cuidados**, principalmente se proyecta trabajar en el fortalecimiento de la red familiar primaria (Meta 7), clima familiar adecuado para el desarrollo de los integrantes (Meta 2), promoción y fortalecimiento de la capacidad de los adultos en el cuidado de dependientes (Meta 3). También cabe destacar que en más de la mitad de las familias se atraviesan situaciones de violencia (Meta 4).

Con respecto a la dimensión **vivienda y hábitat**, es importante hacer notar que 8 de cada 10 familias, cuentan con una vivienda deficitaria o expuesta a riesgos ambientales. Siendo esta una de las metas en las que los técnicos deben realizar un mayor acompañamiento.

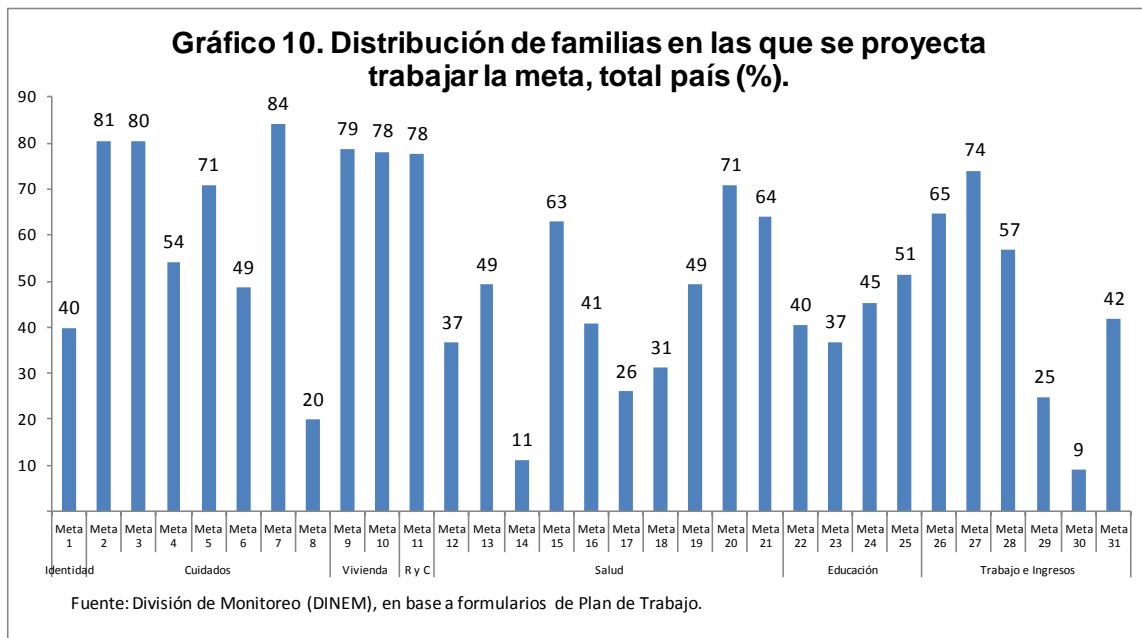
Dentro de la dimensión de **salud** las metas más mencionadas son las siguientes: El 70.8% de las familias presenta problemas de salud bucal, el 64% de acceso a alimentación adecuada y el 64% cuenta con niños, niñas y adolescentes que al inicio de la intervención no tienen vacunas al día. Sin embargo, es preciso enfatizar en el porcentaje de las metas referidas a discapacidad y salud mental. Sobre esto es importante destacar que, según los resultados del Censo, el 17.7% de la población mayor de 5 años de edad tiene al menos una limitación. Asimismo, los registros de la Unidad de Seguimiento de Programas, del corriente año, indican que: dentro de los hogares que cobran TUS la presencia de discapacidad es de 20.7% y dentro de los hogares que cobran TUS doble la discapacidad asciende al 22.3%. En efecto, en relación a las familias de Cercanías se encuentran cifras más elevadas, pues el 31% tienen al menos un integrante con discapacidad -meta 18- y el 49.2% al menos uno con patologías de salud mental –meta 19-.

En la última dimensión, que refiere al **trabajo e ingresos** de las familias, se destaca el objetivo de: orientar a los adultos desocupados a través del fortalecimiento de las capacidades laborales (Meta 27), insertar a los adultos en el mercado laboral (Meta 26)

y orientar en la obtención de prestaciones de seguridad social y/o transferencias monetarias que correspondan (Meta 28).

En **educación**, el 51.5% marca la meta de requerimientos educativos específicos (Meta 25) y el 45.4% la referida a la educación media de adolescentes (Meta 24). Sin embargo, al re-porcentualizar esto sobre las familias que cuentan con adolescentes (porque estas son las que presentan el “riesgo”), se obtiene que el 72.9% se propone trabajar la meta. De igual manera, aunque en cuatro de cada diez hogares (40.5%) se apunta a la participación de menores de tres años en actividades de estimulación y socialización (Meta 22), si se analiza la cifra sobre el total de familias que tiene menores de hasta tres años, este número se duplica (alcanzando el 85.5%). Por último, sucede lo mismo cuando se estudia la meta 23, que alcanza el 36.8% a nivel de toda la base y el 43.2% en el total de familias con menores en edad escolar. Sobre esto se debe tener presente que aunque los menores ya estén inscritos en los centros, los técnicos se ocupan del sostenimiento de la asistencia.

Finalmente, en el 77.7% de las familias se proyecta favorecer la circulación social por espacios barriales y comunitarios (dimensión **recreación y cultura**), y sólo en 39.8% se acompaña en la obtención de documentación (dimensión identidad).

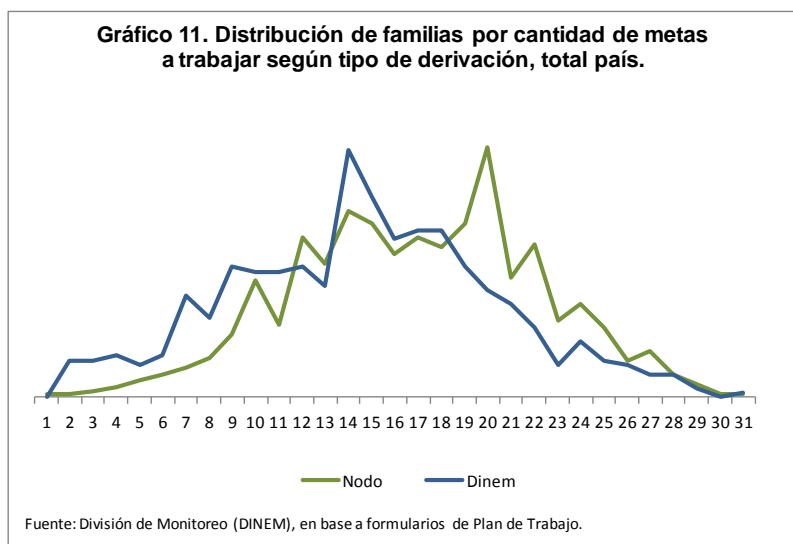


#### 4.1.2. Análisis del plan de trabajo de metas en función de variables clave detectadas en la evaluación cualitativa del programa.

Teniendo en cuenta los resultados de un sondeo cualitativo realizado por el equipo de Evaluación de la DINEM, se considera pertinente analizar el número y tipo de metas a trabajar en función de variables de distribución geográfica, tipo de derivación y jefatura del hogar.

En primer lugar, en dicha investigación se encontró que existen diferentes visiones de los técnicos sobre las características de las familias derivadas. Hay quienes opinan que algunas familias de DINEM poseen características de difícil abordaje (violencia, consumo o delitos) y otros que presentan sólo una carencia perfilándose como menos críticas (por ejemplo, vivienda). En cuanto a las derivadas desde territorio, se dice que, a diferencia de las provenientes de las listas DINEM, están “sobre intervenidas”<sup>16</sup>. Desde el monitoreo del programa se puede aportar información en pos de dilucidar el primer grupo de argumentaciones.

Los datos del formulario de plan indican que la media de metas a trabajar en las familias postuladas desde territorio (nodo) es de 16.9 mientras que las de DINEM trabajan un promedio de 14.6 metas. Además, las primeras trabajan más metas que la segunda.



Ahora bien, no basta con mirar la cantidad de metas sino que es necesario analizar en qué metas se observan más diferencias. Es por ello que, a continuación se muestran los porcentajes de familia que trabajan la meta según si su derivación fue hecha desde territorio o desde las listas de las visitas de AFAM.

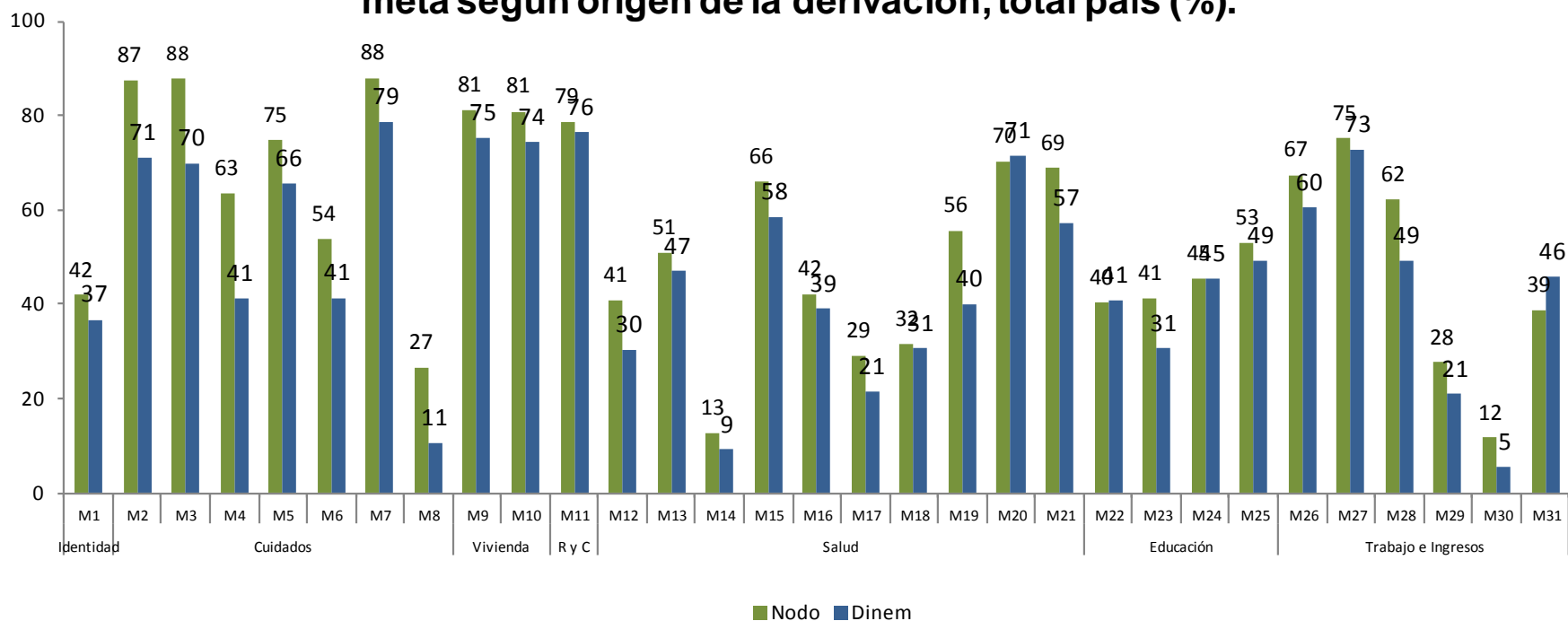
Resulta significativa la diferencia entre ambas derivaciones en las dimensiones de cuidado, salud y trabajo. Particularmente, se observa que las familias de Nodo superan a las de DINEM en más diez puntos porcentuales en las metas de cuidado familiares (2), violencia (4), problemas jurídicos (6), situación de calle (8), integración al sistema nacional de salud (12), patologías de salud mental (19). En trabajo infantil (30) la

<sup>16</sup> Documento N° 28. Evaluación cualitativa del programa. División de Evaluación, 2014: 25.

diferencia es menor pero también es destacable. A primera vista, esto parece inconsistente con lo expresado por algunos técnicos en el marco de la evaluación cualitativa. En esa oportunidad algunos manifestaban que las familias DINEM presentaban problemas más graves de violencia, consumo o delitos asociados; pero hay que tener en cuenta que se trata de la perspectiva de unos y no de la totalidad de la muestra.

Sin perjuicio de lo anterior, al analizar el porcentaje de familias DINEM que trabajan cada meta, se observa que en todos los casos es muy alto; es decir, son perfil Cercanías.

**Gráfico 12. Distribución de familias en las que se proyecta trabajar la meta según origen de la derivación, total país (%).**

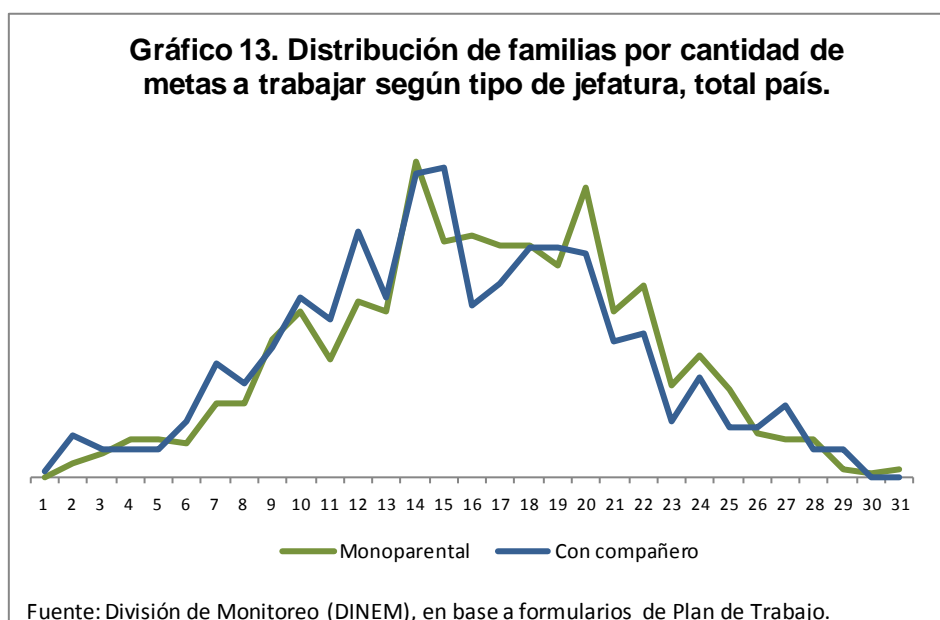


Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Plan de Trabajo.



En segundo lugar, en el informe de evaluación cualitativa se afirma que entre los técnicos hay consenso en que las familias más dependientes del ETAF (además de aquellas en las que hay al menos un integrante con discapacidad severa), son monoparentales femeninas: “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” (2014: 31).

Los primeros datos de monitoreo de la planificación del trabajo de los técnicos pueden aportar insumos para afirmar o refutar en parte lo señalado. El monitoreo de las metas indica que es en las familias monoparentales donde se trabajan más metas que en el resto, presentando por ende, más riesgos que las otras familias.



Asimismo, si indagamos en el contenido de las metas entre las familias monoparentales y el resto, se encuentra que en las metas a trabajar no existen diferencias significativas, pues en todos los casos no superan el 6% entre un tipo de familia y otra. La excepción se encuentran en la meta 6: “Resolución de situaciones jurídicas”, en la que las familias monoparentales la trabajan un 12% más que las demás.

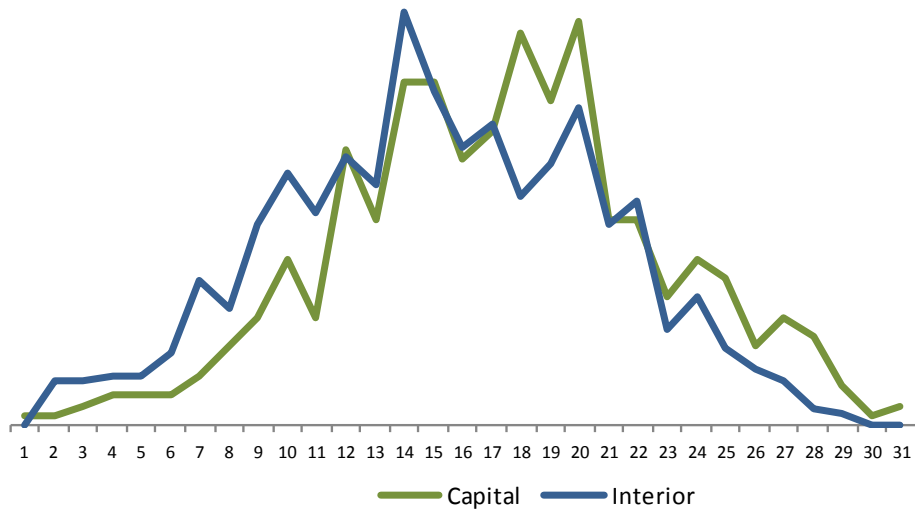
Finalmente, se entendió pertinente analizar los datos de los planes a la luz de posibles desigualdades entre las familias en Montevideo e Interior del país y por regiones.

Los cortes territoriales realizados por el programa (Montevideo Este, Oeste y Centro; Interior Este, Norte y Centro-Oeste) no presentaron grandes diferencias y por ello sólo es posible destacar que en el interior-este (16.9) el promedio de metas a trabajar es mayor que el de la zona centro-oeste (13.9) y norte (14.5).

Sin embargo, en el gráfico se muestra que en la capital se trabajan más metas que en el interior del país. De hecho, el promedio de metas a trabajar en la primera es de 17 mientras que en la segunda es de 15. Las diferencias más notorias en el porcentaje de familias que van a trabajar ciertas metas por región se da en Meta 1 Documentación

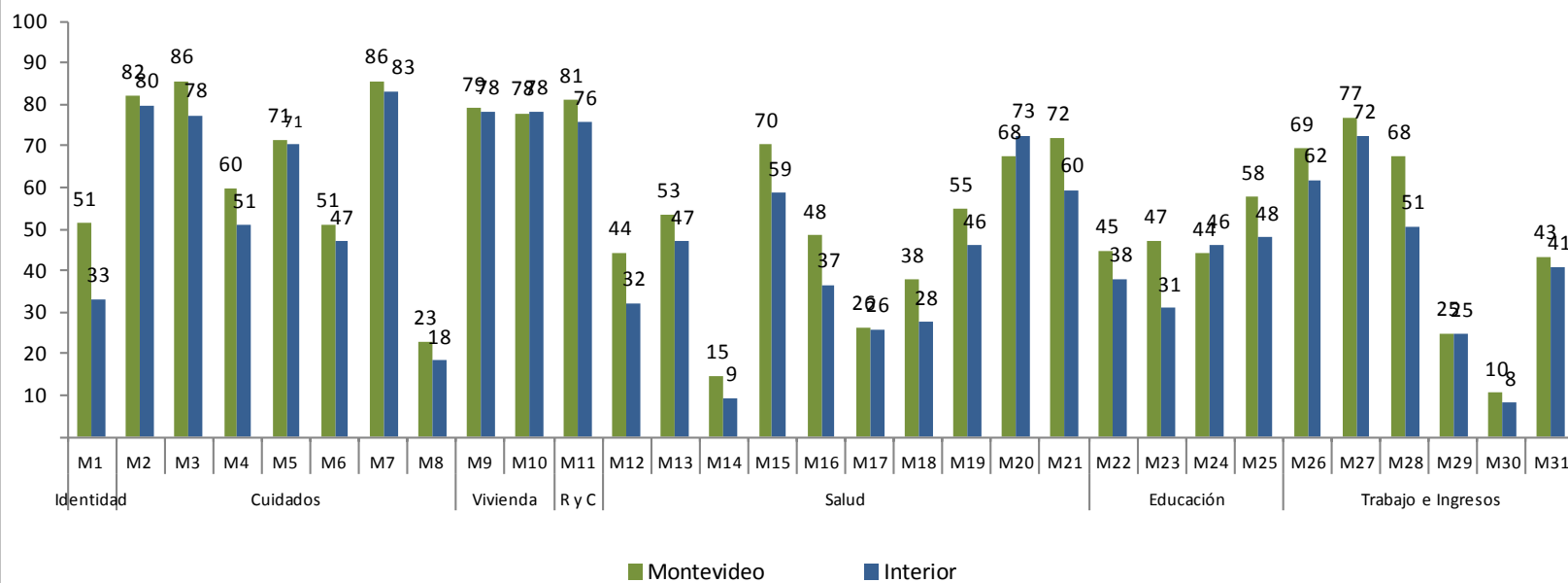
(54% vs. 33%), Meta 28 Prestaciones de seguridad social (67% vs. 51%), Meta 23 Asistencia a educación primaria de niños de mayores de tres años (47% vs. 31%).

**Gráfico 14. Distribución de familias por cantidad de metas a trabajar según región, total país.**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Plan de Trabajo.

**Gráfico 15. Distribución de familias en las que se proyecta trabajar la meta según región, total país (%).**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Plan de Trabajo.

## 4.2. Metas y logros en el formulario de seguimiento, por dimensión.

Como se dijo anteriormente, el formulario de seguimiento tiene varios objetivos. Por un lado, los técnicos pueden actualizar la información de las metas que van a trabajar con la familia (en acuerdo o sin acuerdo) o no (porque está superada por la familia o porque no se presenta el riesgo). Esto se hace porque se entiende que a lo largo de la intervención pueden surgir o visualizarse riesgos que antes no estaban presentes así como superarse o desaparecer algunos. Por otro lado, al finalizar el período deben completar información sobre las gestiones de prestaciones<sup>17</sup> en las que han trabajado para el cumplimiento de las metas y el grado de logro de las mismas (logro parcial, logro total, no lograda). A continuación se resumen algunos datos centrales para luego pasar a exponer en cada sub-apartado los resultados encontrados en cada dimensión.

En términos generales las metas en las que hasta el momento se observa un mayor porcentaje de “Logro total” o “Logro Parcial” son la de 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).

De las metas más trabajadas en etapa de seguimiento, la que tiene mayor porcentaje de logro es la de orientación laboral (M27), donde el 32% de las familias que la trabajan la logra totalmente. La siguen Cuidados (M3), Redes (M7), Espacios de la vivienda (M10). Por su parte, las que tienen mayor porcentaje de “No logro” son Recreación y cultura (M11), Vivienda (M9), Espacios de la vivienda (M10).

**Tabla 9: Logro dentro de metas más trabajadas (%).**

	Lograda	Logro Parcial	No Lograda
Orientación laboral (M27)	32	51	17
Cuidados (M3)	21	62	17
Redes (M7)	21	64	15
Espacios de la vivienda (M10)	21	46	33
Vivienda (M9)	17	42	41
Recreación y cultura (M11)	15	42	42
Clima (M2)	13	66	21

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

Si se analizan los porcentajes de logro según meses de intervención (13 a 17 meses y 18 o más), se observa que a medida que aumenta el tiempo de trabajo crece también el porcentaje de logro de metas, aunque las diferencias no son tan amplias. De hecho, las familias que tienen entre 13 y 17 meses de intervención, poseen un promedio de logro (parcial y total) de las 31 metas, de 75% (lo que incluye un logro total de 30%). Mientras que las familias que tienen 18 o más meses de intervención, tienen un promedio de logro (total o parcial) de 78% y un logro total de 36%, también para las 31 metas. Ahora

<sup>17</sup> Se debe tener presente que cuando se habla de prestaciones, en términos del sistema, se alude a un conjunto de servicios, beneficios y prestaciones propiamente dichas que son gestionadas en compañía del equipo técnico y otorgadas (o no) de acuerdo a la oferta disponible.

bien, en la siguiente tabla se presentan las metas en las que se mejora más el porcentaje de logro, conforme avanza la intervención. Como se puede apreciar, en las familias que figuran más de 18 meses de intervención se logra un mayor porcentaje de acceso de todos los integrantes de la familia al sistema integrado de salud y en el acceso a médico de referencia; siendo estas las metas en la que hay mayores diferencias.

**Tabla 10. Metas con mayor porcentaje de variación de logro según meses de intervención (%).**

	Logro total (13 a 17 meses)	Logro total (más de 18 meses)	Diferencia de logro (%) total en la meta <sup>18</sup>
Sist. Integrado de salud (M12)	43	64	21
Médico de referencia (M13)	28	49	21
Vacunas y carnet de salud (M15)	48	64	16
Salud Bucal (M20)	3	16	13
Asistencia niños (M23)	59	71	12
Riesgo laboral (M29)	17	28	11
Vivienda (M9)	18	26	8
Calle (M8)	27	33	6
Trabajo infantil (M30)	28	33	5

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

En cuanto a los logros según región, para todas las familias con formularios de seguimientos completos, se aprecia que el clima familiar (M2), el acceso a la vivienda (M9), y el acceso a ingreso y prestaciones de seguridad social (M26) son más difíciles de resolver en la capital; es decir tienen un mayor porcentaje de familias con la meta no lograda. Por su parte existe un mayor porcentaje de logro en Montevideo en cuanto al acceso a un médico de referencia (M13) y vacunas y carnet al día (M15).

**Tabla 11. Logros según región (%).**

	Montevideo			Interior		
	Lograda	Logro Parcial	No Lograda	Lograda	Logro Parcial	No Lograda
Clima (M2)	12	61	28	14	68	17
Vivienda (M9)	16	37	48	17	44	38
Recreación y cultura (M11)	15	50	35	15	39	46
Médico de referencia (M13)	41	35	24	28	45	27
Vacunas y carnet de salud (M15)	59	36	5	43	48	9
Ingresos (M26)	25	37	38	22	49	28

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

<sup>18</sup> Resta entre el porcentaje de logro en familia con más de 18 meses de intervención y porcentaje de logro de familias entre 13 y 17 meses de intervención.

A continuación se presenta el número de familias que trabajan cada dimensión, el porcentaje de familias con formularios de seguimientos finalizados (865) y el promedio de logros de las metas que incluye la dimensión.

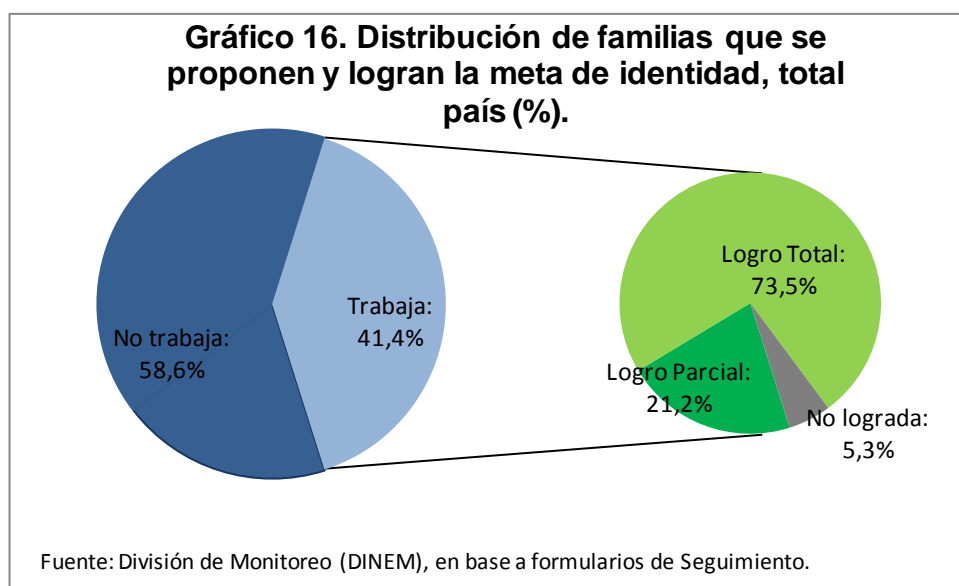
**Tabla 12. Distribución de familias que trabajan metas en la dimensión y promedio de logros de las mismas.**

	Familias en las que se iba a trabajar la dimensión	% de familias que trabaja al menos una meta en la dimensión	Promedio de logros
Identidad	358	41,4	94,7
Cuidados Familiares	840	97,1	81,5
Hábitat y vivienda	765	88,4	62,6
Recreación y Cultura	666	77	57,7
Salud	839	97	74
Educación	739	85,4	75,5
Trabajo e ingresos	792	91,6	75,1

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

#### 4.2.1. Identidad

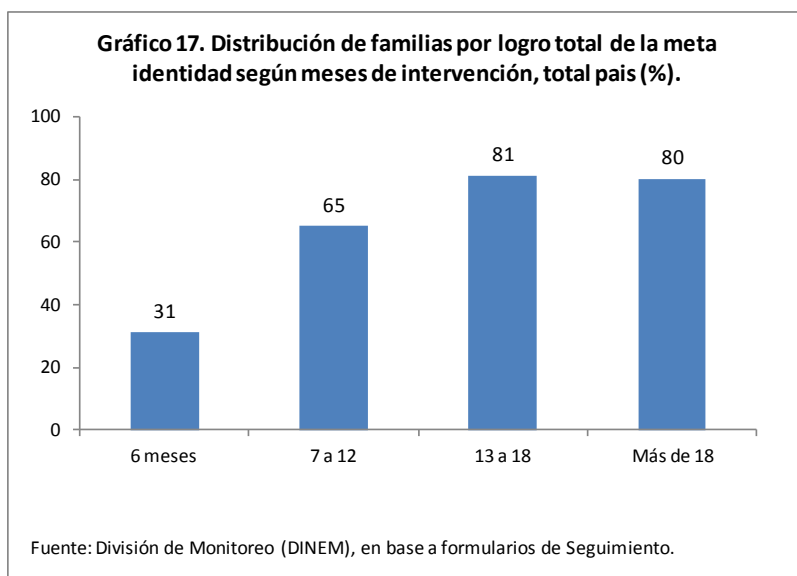
La dimensión identidad, cuenta sólo con una meta que consiste en que todos los integrantes cuenten con documentación (inscripción en registro civil, cédula, credencial, etc.).



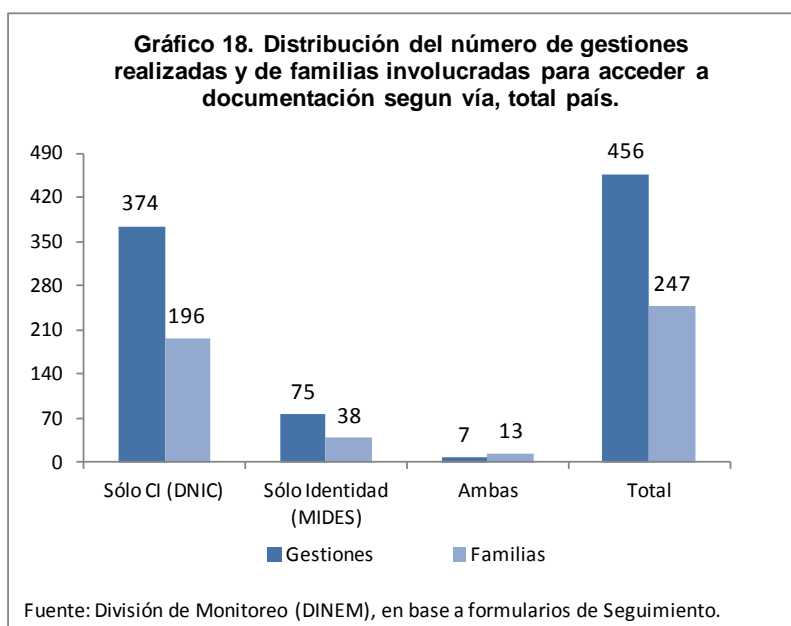
Los técnicos han señalado la necesidad de trabajar esta meta, durante el seguimiento, con 358 familias (41.4%). De éstas, en 247 se registraron prestaciones. Es decir que no se cuenta con la información de prestaciones para 111 casos. El 73% de las familias

activas la han logrado totalmente y se entiende que el 21% de los casos que lograron parcialmente la meta está compuesto por: 1) casos en los que se consiguió el documento para algunos integrantes de la familia y para otros aún no; 2) casos en los cuales los trámites se encuentran en proceso.

Si se analiza el logro total de la meta según el tiempo que ha pasado desde la fecha de toma de contacto, las familias que superan los 12 meses de intervención la logran un 7% más (80% de logro total).



En 209 familias se tramitó al menos una cédula de identidad y en 51 familias se gestionó al menos un trámite con Identidad del Mides. Sin embargo, como se observa en el cuadro, 196 tienen sólo cédulas, 38 sólo identidad y en 13 familias se hicieron ambas cosas al mismo tiempo.



En total se registraron 486 gestiones para 456 personas. A 449 personas se le realizó sólo un trámite y a 7 personas se le realizó más uno. Si se analiza al interior de cada tipo de prestación, es posible afirmar que: a 391 personas se le tramitó Cédula de identidad y a 83 personas se las gestionó por medio de Identidad del Mides.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, casi el 78% de los trámites de Cédula y el 70% de los trámites a través de Identidad del Mides, se encuentran finalizados con éxito al momento de terminar el seguimiento. Es porcentaje de desistidos es marginal y no hay ninguno cancelado.

**Tabla 13. Distribución de trámites por estado de los mismos en la dimensión identidad (%).**

	CI (DNIC)	Identidad (MIDES)	Total
Iniciado	12,7	21,4	14,2
En proceso	7,5	4,8	7,0
Desistido	,7	1,2	,8
Finalizado sin éxito	1,2	2,4	1,4
Finalizado con éxito	77,9	70,2	76,5
Total	100	100	100

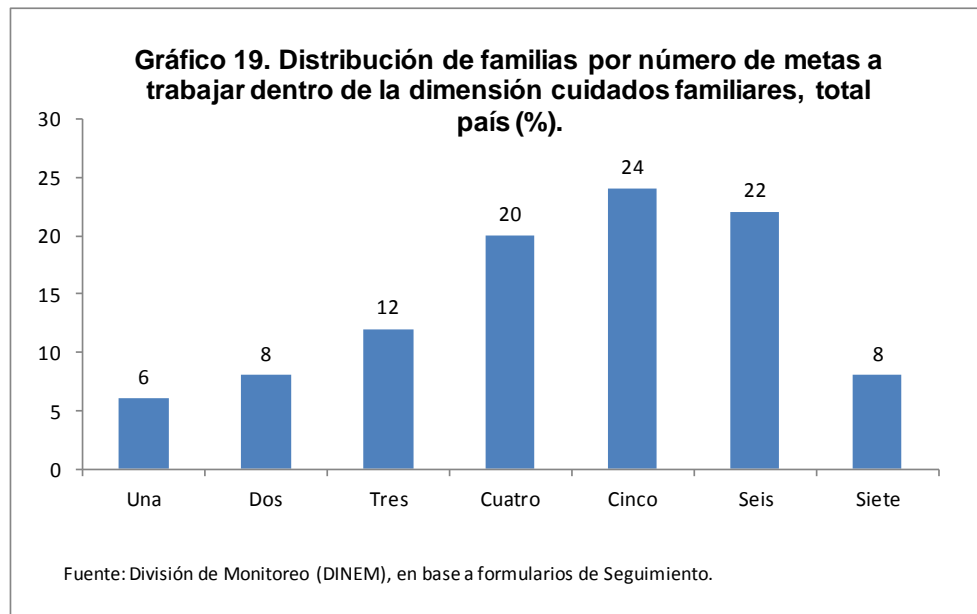
Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).



#### 4.2.2. Cuidados Familiares

El análisis cuantitativo de esta dimensión es el más complejo porque incluye temáticas<sup>19</sup> que requieren un abordaje psicosocial que no necesariamente está asociado con trámites o prestaciones concretos. Aunque estas últimas se presentan a continuación, para dar pistas sobre por qué los equipos afirman que las metas están o no logradas, resta hacer un análisis minucioso sobre la descripción cualitativa de las acciones que los técnicos completaron en el formulario.

El 97% de las familias que cuentan con formulario de seguimiento completo, se propone trabajar la dimensión de cuidados y el promedio de logro total o parcial de las metas que refieren a esta dimensión es de 81.5%.

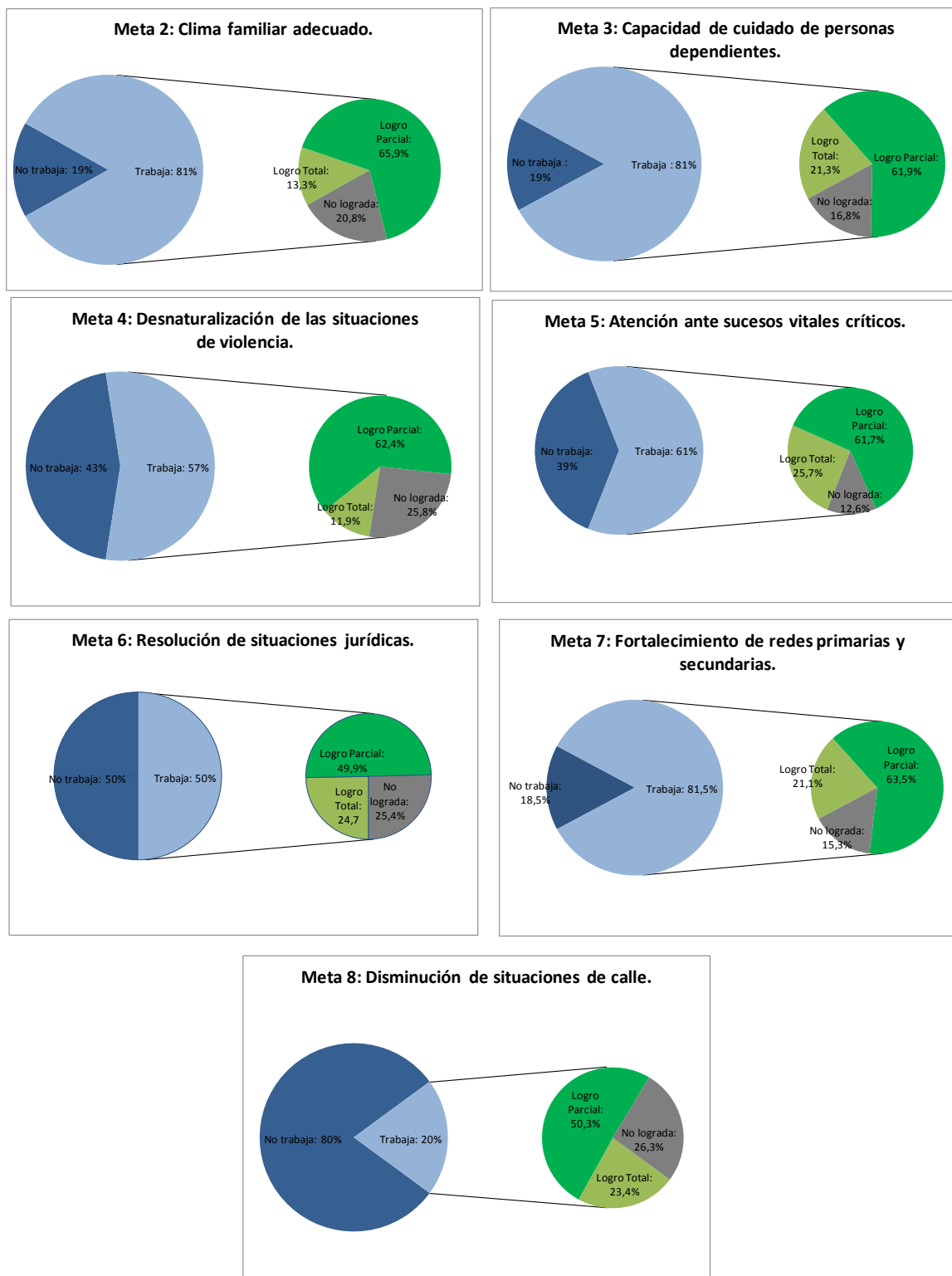


El promedio de metas trabajadas en esta dimensión es de cuatro y en el 66.4% de las familias se trabajan entre cuatro y seis metas de esta dimensión.

A continuación se presentan los gráficos que comparan las siete metas con su porcentaje de logro.

<sup>19</sup> Por ejemplo: “violencia y explotación sexual”, “situación de calle”, “capacidad de adultos referentes en el cuidado de integrantes dependientes”, “clima familiar adecuado”.

**Gráficos 20 a 26: Porcentaje de familias en las que se trabaja y se logran las metas de la dimensión.**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Seguimiento.

Como se puede apreciar, las metas más trabajadas (con o sin acuerdo con la familia) son aquellas que refieren al cuidado de los integrantes dependientes (81%), clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes (80.5%) y fortalecimiento de la red familiar primaria y creación o recomposición de la red secundaria e institucional (81.5%).

Si se analiza el logro parcial y total juntos, se observa que todas las metas tienen un porcentaje de logro que supera el 70% (87.4% la más lograda y 73.7% la menos lograda). Si bien se trata de todas las familias, sea cual sea su tiempo de intervención, estas cifras permiten tener un panorama general de las metas que conllevan más dificultad. Por esta razón, aunque se presentan los resultados de logro parcial y total desagregados, la lectura de los gráficos se realizará de manera conjunta.

Las metas más logradas total o parcialmente son la de atención a necesidades específicas (en donde se incluye un abanico de opciones muy amplio) como el fortalecimiento de la red primaria (familiar), la creación o recomposición de redes secundarias (amistades e instituciones), y cuidados de dependientes. Las menos logradas son la disminución de la situación de calle, desnaturalización de las situaciones de violencia y/o explotación sexual y problemas jurídicos (tenencia, divorcios, pensiones alimenticias). Estas son metas complejas en las que es esperable el trabajo de los ETAF no se visualice en el corto plazo.

Si se miran los datos según la cantidad de meses de trabajo se encuentra que en aquellas que superan los 12 meses hay un porcentaje mayor de logros totales. En efecto, el logro total de las metas Capacidad de adultos referentes en cuidados (3), Atención a necesidades específicas (5), resolución de situaciones jurídicas (6), fortalecimiento de redes (7) y disminución de situación de calle (8) es notoriamente superior, ubicándose en el entorno del 30%. Sin embargo, las metas de clima (2) y violencia (4) se comportan de manera similar en el logro total, siendo la cifra muy inferior que las demás (no superando el 20%); lo cual puede deberse a las temáticas comunes. De hecho, en prácticamente todas las familias que se trabaja violencia se trabaja también clima familiar y, a la inversa, dos de cada tres familias que trabajan clima también trabajan violencia.

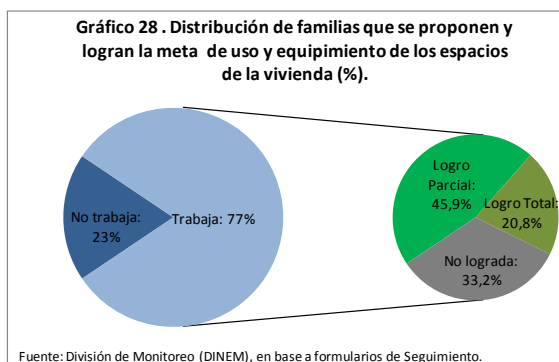
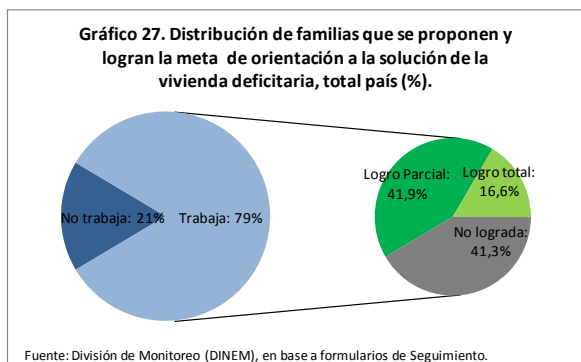
Por último, como se dijo anteriormente, esta es la dimensión en la que es más complejo analizar las prestaciones y sus estados.

Se registraron 590 gestiones para 388 familias. Las prestaciones más trabajadas son Consultoría Jurídica y Acogimiento familiar. El 23.1% de las gestiones finalizaron con éxito y el 65.1% se encuentran iniciadas o en proceso.

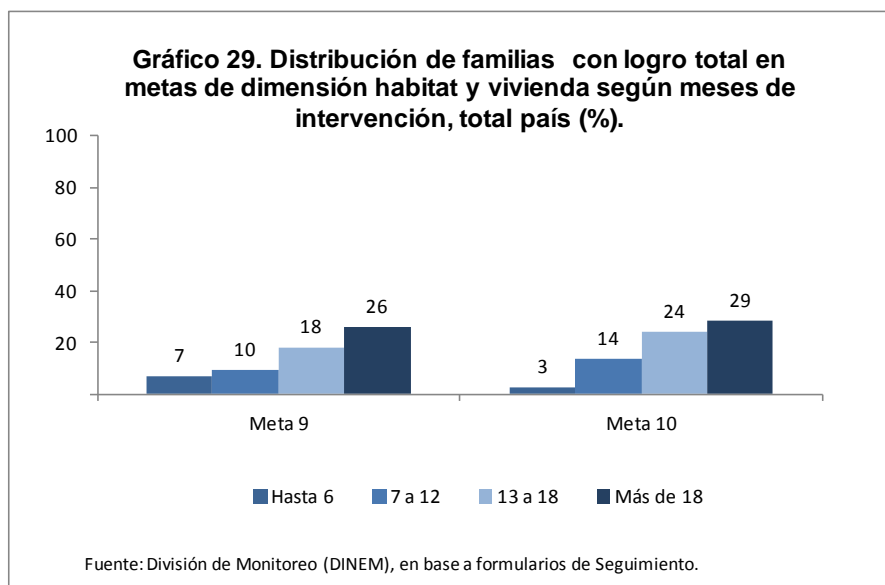
### 4.2.3. Hábitat y vivienda

Junto con cuidados familiares, esta dimensión es la más trabajada por los técnicos (88.4% de las familias). Sin embargo, el promedio de cumplimiento de metas (total o parcial) es uno de los más bajos en comparación con el logro del resto de las dimensiones (62.6%). Esto se debe a que es uno de los riesgos más estructurales y difíciles de trabajar en el corto plazo.

A continuación se presenta la información para las dos metas que componen la dimensión. Ambas se trabajan casi en la misma medida y tienen un nivel de logro similar, pero es más alto el logro en la meta que refiere al uso y equipamiento de los espacios de la vivienda.



Los porcentajes de logro total según tiempo de intervención aumentan de forma constante. Sin embargo, en ninguna alcanza el 30%.



Se realizaron 728 gestiones de prestaciones dentro de esta dimensión para 472 familias. En la siguiente tabla se muestra la frecuencia absoluta de gestiones y la cantidad de familias en las que se realizó cada gestión. Se debe tener presente que cada núcleo fue tomado una sola vez dentro de cada prestación pero no en el total de prestaciones. Como consecuencia de ello, no es correcto sumar las cifras de la segunda columna.

En cuanto a las prestaciones más utilizadas por los equipos para trabajar esta meta se destaca el plan de mitigación de MVOTMA, seguido por las Intendencias, luego el resto de los planes de MVOTMA y el Plan Juntos. Por otra parte, en esta dimensión se utiliza el fondo del propio ETAF tanto para la compra de materiales como de mobiliario.

Aunque hay un total de 31.3% de gestiones finalizadas con éxito, la mayoría de éstas son compras de materiales o mobiliarios con los fondos de los propios ETAF. Por su parte, las 54.4% de las gestiones se encuentran iniciadas o en proceso son en su mayoría planes de MVOTMA e Intendencias.

Sobre esto, es preciso agregar que el 11% de las gestiones presentan algún tipo de impedimento, siendo esta la dimensión con el porcentaje más alto. En la mayoría de los casos se trata de trámites de mitigación del MVOTMA, seguido por algunas gestiones con las intendencias.

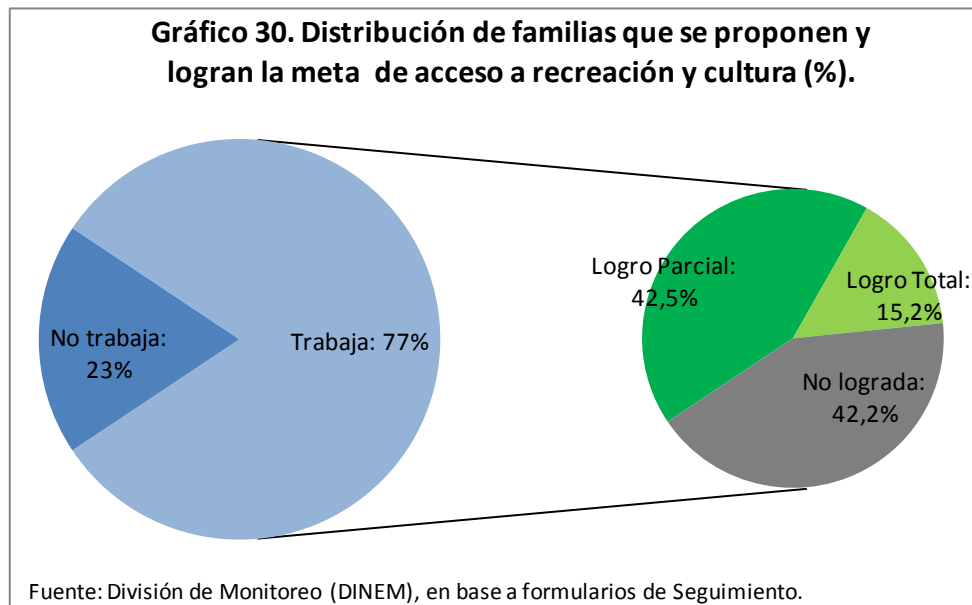
**Tabla 14. Prestaciones dentro de la dimensión de hábitat y vivienda.**

	Gestiones	Familias
MVOTMA mitigación	191	177
Se utiliza el fondo para compra de materiales	113	108
Intendencias	73	69
Se utiliza el fondo para compras de mobiliario	54	52
MVOTMA subsidio de alquiler	48	45
MVOTMA canasta materiales	38	37
MVOTMA otros	29	28
Juntos	28	27
DASE - INAU	24	23
Canasta energética	21	20
Convenios OSE	17	17
Equipamiento mediante OSC	9	8
MEVIR	8	7
Comité de emergencia	6	6
Otros	69	12

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

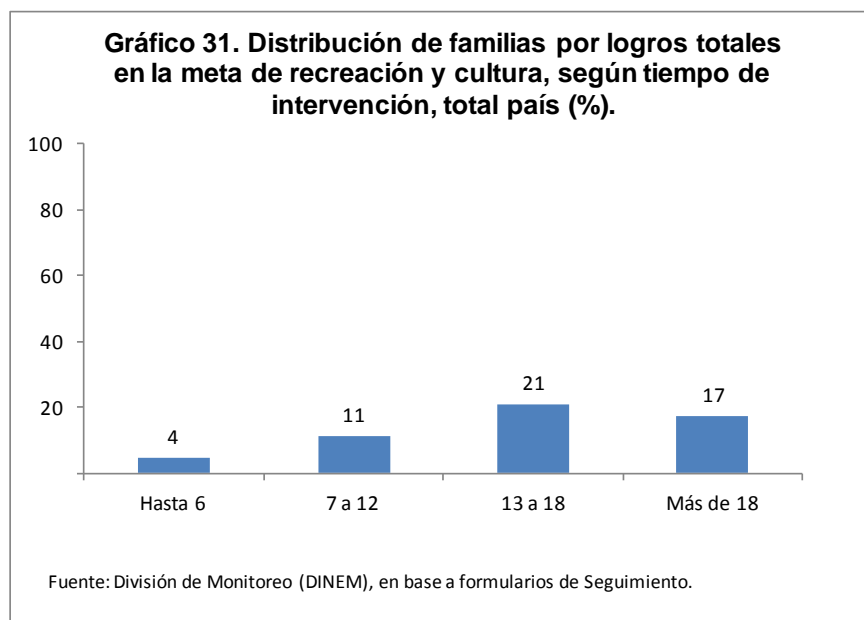
#### 4.2.4. Recreación y cultura

Esta dimensión apunta a la promoción del acceso a espacios recreativos, deportivos y/o culturales, favoreciendo la circulación social por espacios barriales y extra-barriales comunitarios.



En esta dimensión, que contiene una sola meta, se encuentra que 666 familias la trabajan (77%) y 384 la logra total o parcialmente (57.7%).

Al analizar el logro total de la meta según tiempo de intervención, se encuentra que los resultados son bajos. Sólo el 20% logra totalmente la meta luego de los 12 meses de intervención.



Se registraron 253 gestiones para 213 familias. El sub-registro (que surge de la diferencia entre la cantidad de familias que trabajan la meta y las que tienen prestaciones), puede deberse a que los técnicos consideran que mayormente se trabaja la meta sin prestaciones. Como se puede ver en la tabla, principalmente se utiliza el fondo para actividades recreativas.

**Tabla 15. Distribución de gestiones y familias involucradas dentro del Recreación y Cultura.**

	Gestiones	Familias
Solicitudes a INAU	39	39
Solicitudes de Turismo Social	1	1
Se utiliza el fondo para actividades recreativas	120	107
Otros	93	87
Total	253	

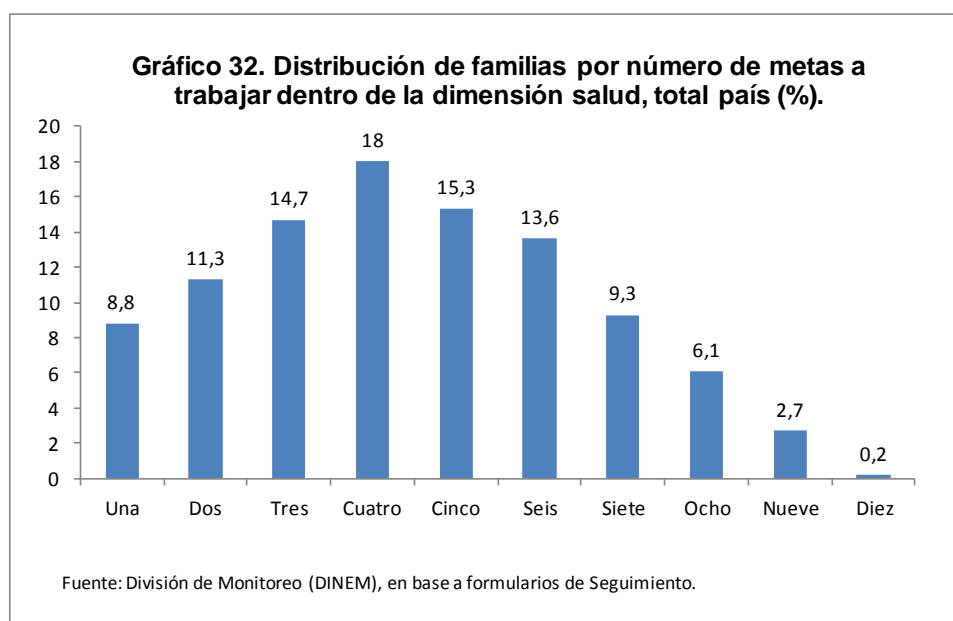
Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

En cuanto el estado de las prestaciones, el 45% está finalizada con éxito y el 42.3% iniciada o en proceso. Este último porcentaje puede estar explicando el bajo logro alcanzado hasta el momento dentro de la meta.

#### 4.2.5. Salud

Esta dimensión incluye 10 metas que contemplan la vinculación de la familia al Sistema Nacional Integrado de Salud, la elección de médico de referencia, el acompañamiento en la gestión de carnet de vacunas o de salud y la atención en salud bucal, salud mental, salud sexual y reproductiva, discapacidades, alimentación, enfermedades crónicas, consumo problemático de sustancias.

En el 97% de las familias se trabaja la dimensión. Dentro de éstas, el promedio de logro (total o parcial) asciende al 74% de las metas.



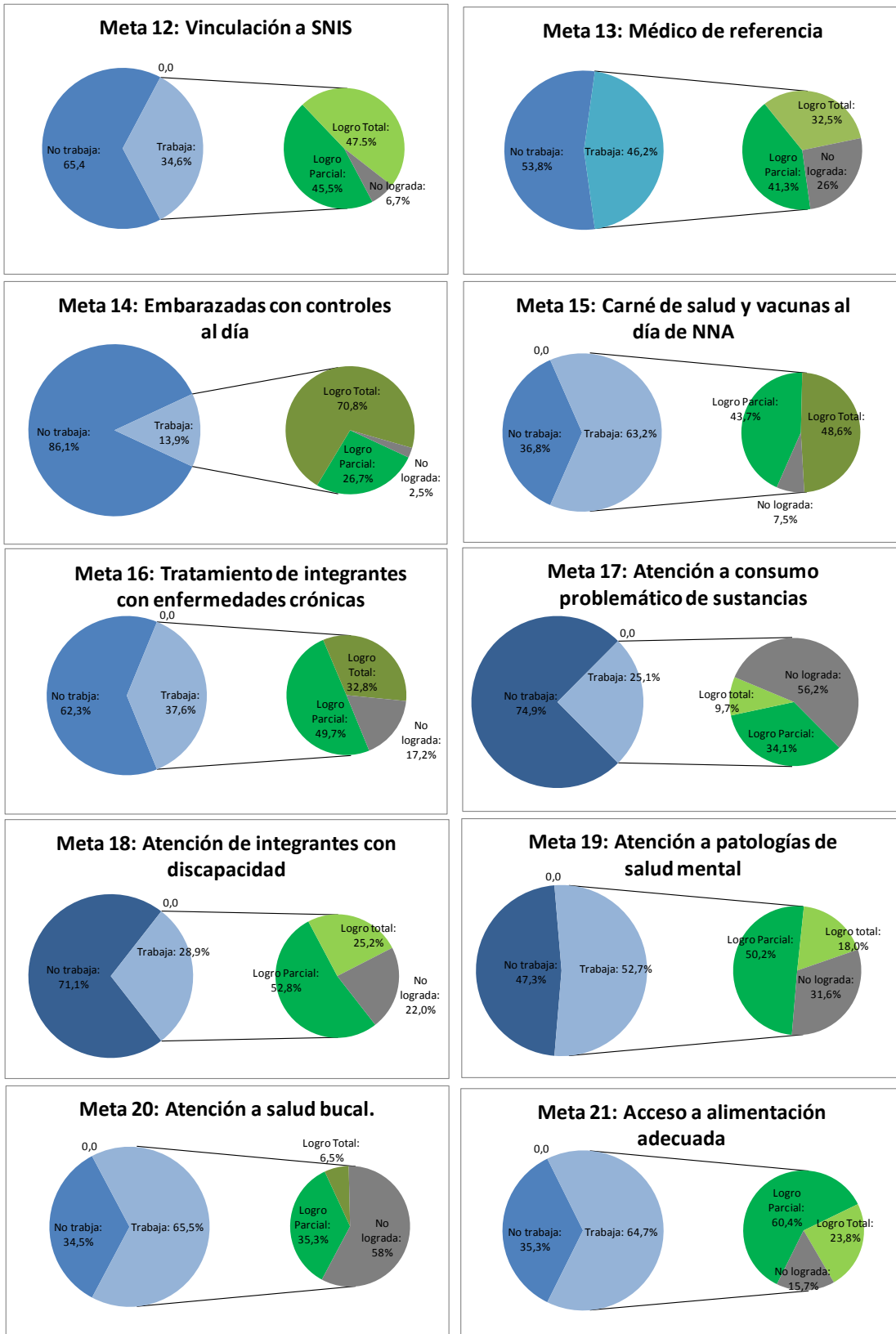
En promedio se trabajan 4 metas dentro de esta dimensión. Las más trabajadas son salud bucal (65.5%), alimentación (64.6%) y carnet de salud y vacunas al día (63.2%). Sin embargo, cabe destacar, nuevamente, que casi una de cada dos familias activas (52.7%), trabaja problemáticas de salud mental.

La meta más lograda es la que refiere a la de controles de embarazo (97.5%), aunque esta es la menos trabajada (13.8%). Le sigue la vinculación al Sistema Nacional Integrado de Salud (93%). En tercer lugar se encuentra la de niños, niñas y adolescentes con carnet de vacunas y de salud al día (92.3%).

Por otra parte, las que tienen un mayor porcentaje de “No logro”, son: salud bucal (58%) y atención a situaciones de consumo problemático de sustancias (56.2%). Sin embargo, sobre el primer caso cabe aclarar que, como se indicó en los párrafos precedentes, es la más trabajada de la dimensión salud y además, si se compara por meses de intervención, su cumplimiento total aumenta considerablemente en las familias de 18 o más meses.

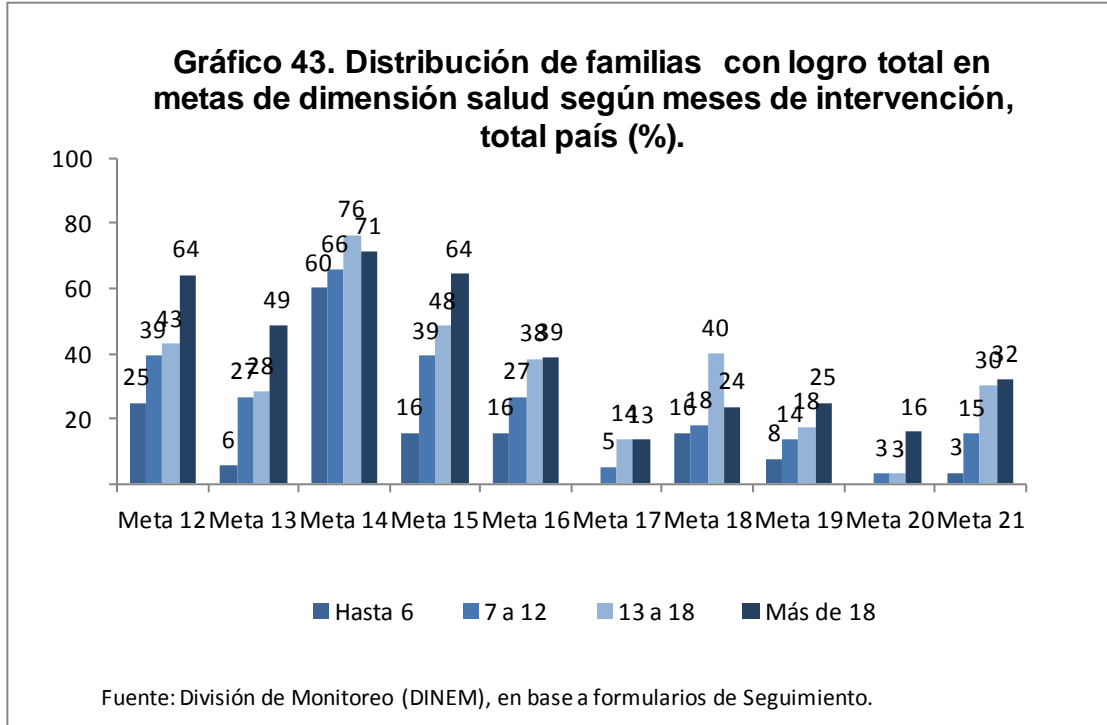


**Gráficos 33 a 42: Porcentaje de familias en las que se trabaja y se logran las metas de la dimensión.**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Seguimiento.

Sobre las demás metas, según tiempo de intervención, no se observa un patrón específico.



Se gestionaron 1721 prestaciones para 535 familias y 1778 personas. Las prestaciones más trabajadas son pediatra, fondo de ETAF para gastos de alimentación, odontólogo, psiquiatra, INDA, Agente socio-educativo ASSE.

El 37.4% de las gestiones se encuentra finalizada con éxito y el 53.3% iniciada o en proceso. Se registraron un total de 78 gestiones con impedimentos, la mayoría de ellos refieren a odontología y psiquiatría, pero un gran porcentaje están concentrados en la categoría “otros”.

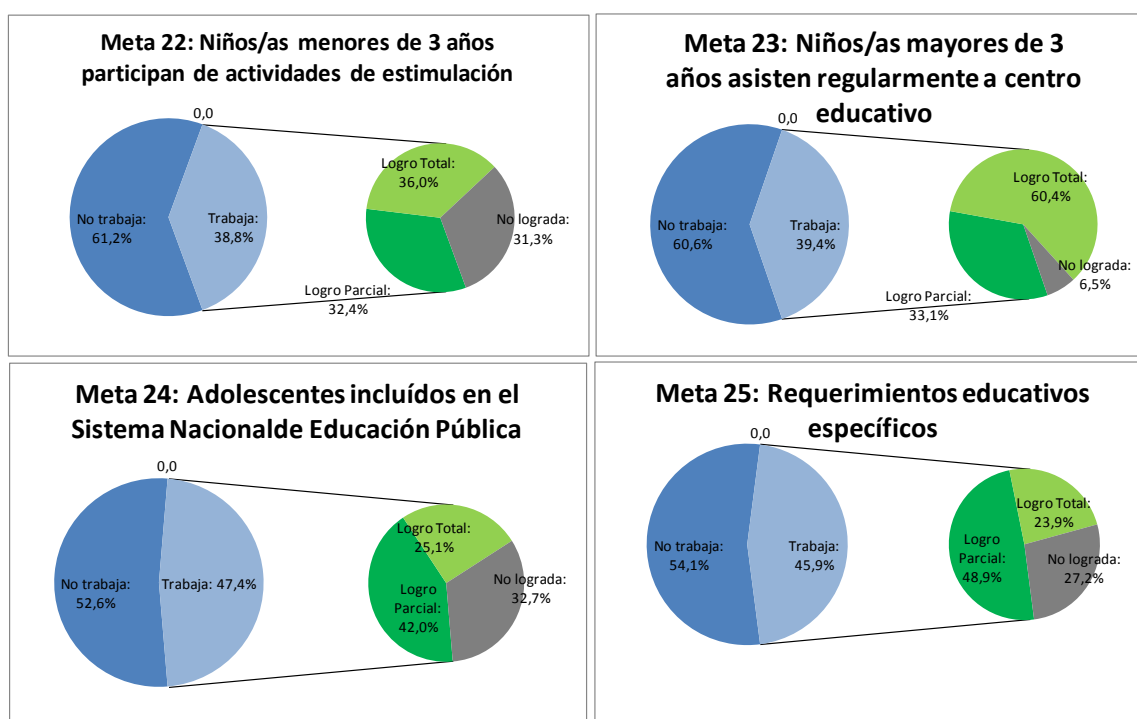
## 4.2.6. Educación

Esta dimensión incluye la participación en actividades de estimulación y socialización de menores de tres años, inclusión y asistencia regular a centros educativos a mayores de tres, educación media o requerimientos específicos en caso de que corresponda.

Son 739 (85.4%) familias en las que se trabaja la dimensión, y se obtiene un promedio de 75.5% de logro total o parcial.

Las cuatro metas que componen la dimensión se trabajan casi en la misma proporción. El porcentaje más alto se encuentra de la que refiere a la inclusión o asistencia regular de adolescentes en cursos de enseñanza secundaria o algún dispositivo del Sistema Nacional de Educación Pública (47.4%), seguida por respuesta a requerimientos educativos específicos (45.9%), luego promoción y asistencia regular de niños mayores de tres años a centros educativos (39.4%) y por último la estimulación temprana (38.8%)<sup>20</sup>.

**Gráficos 44 a 47: Porcentaje de familias en las que se trabaja y se logran las metas de la dimensión.**

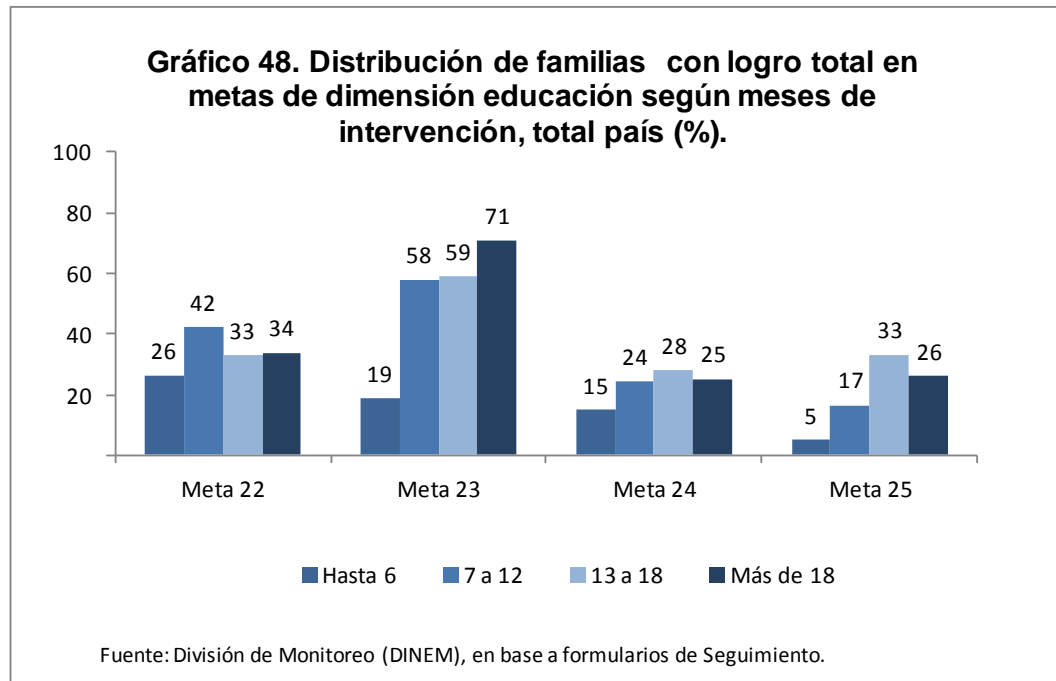


Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a formularios de Seguimiento.

<sup>20</sup> Sobre esto cabe precisar que al contrastar los registros del SMART de las edades de los beneficiarios se encuentran algunas inconsistencias. Hay familias en que no se registró el riesgo de las metas referidas a un tramo etario específico, ni la marcaron como superada por la familia habiendo personas de esa edad en el hogar. Lo mismo sucedió a la inversa. Es decir que hay familias en los que se marca que se trabaja la meta y sin embargo no hay registros de que haya niños, niñas o adolescentes en esa familia. Esto se está trabajando con el equipo de gestión del programa. Al momento de cierre de este informe, 56 familias se marcan como a trabajar meta 22 y no tienen niños de 0 a 3, 5 trabajan meta 23 y no tienen niños mayores de tres, 41 no tiene adolescentes registrados y marcan que trabajarán la meta 24.

La más lograda total o parcialmente es aquella que cuenta con mayor despliegue territorial de servicios: escuelas (93.5%). En las otras tres se observa un porcentaje de logro similar entre sí de alrededor del 70%.

Por otra parte, al igual que en la dimensión salud se observan dificultades para analizar los patrones de comportamiento por tiempo de intervención. Aquí se ven, posiblemente, las limitantes de comparar a diferentes familias, porque pueden tratarse de familias con distintos perfiles.



Se registraron un total de 1308 prestaciones para 490 familias y 1070 personas. De éstas la mayoría refieren a CAIF, Primaria, Club de niños y Ciclo Básico. Pero también hay una importante cantidad de otras prestaciones utilizadas.

El 54.5% de las gestiones se encuentran iniciadas o en proceso y el 28, 5% se encuentran finalizadas con éxito. La prestación que tiene más casos que finalizaron sin éxito es Club de Niños (18.9% de las gestiones realizadas).

Por último, del total de las gestiones, el 7.3% tienen impedimentos, siendo la dimensión de educación la segunda con más gestiones con impedimento. De éstas, la mayoría son de CAIF-INAU y Club de niños-INAU.

**Tabla 16. Cantidad de gestiones, personas y familias a las que afectan dichas gestiones.**

	Gestiones	Personas	Familias
CAIF o INAU	211	210	171
Escuela común	184	175	98
Club de niños	127	119	62
Liceo Ciclo Básico	98	95	76
Aulas Comunitarias	60	59	50
Centro Juvenil	60	57	46
Escuela especial	55	54	47
FPB	46	44	40
Jardín ANEP	45	44	38
UTU	45	44	35
Escuela Tiempo Completo o Extendido	43	42	29
Beca primera infancia	34	31	25
CECAP	34	34	29
JER <sup>21</sup>	29	29	20
Interin	21	21	12
Becas MEC	13	13	11
Ayuda extraordinario AYEX BPS	7	7	6
Liceo Bachillerato	7	7	6
Tránsito educativo	7	7	6
Impulsa	2	2	1
Becas compromiso educativo	1	1	1
Otros	179	169	112
Total	1308		

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

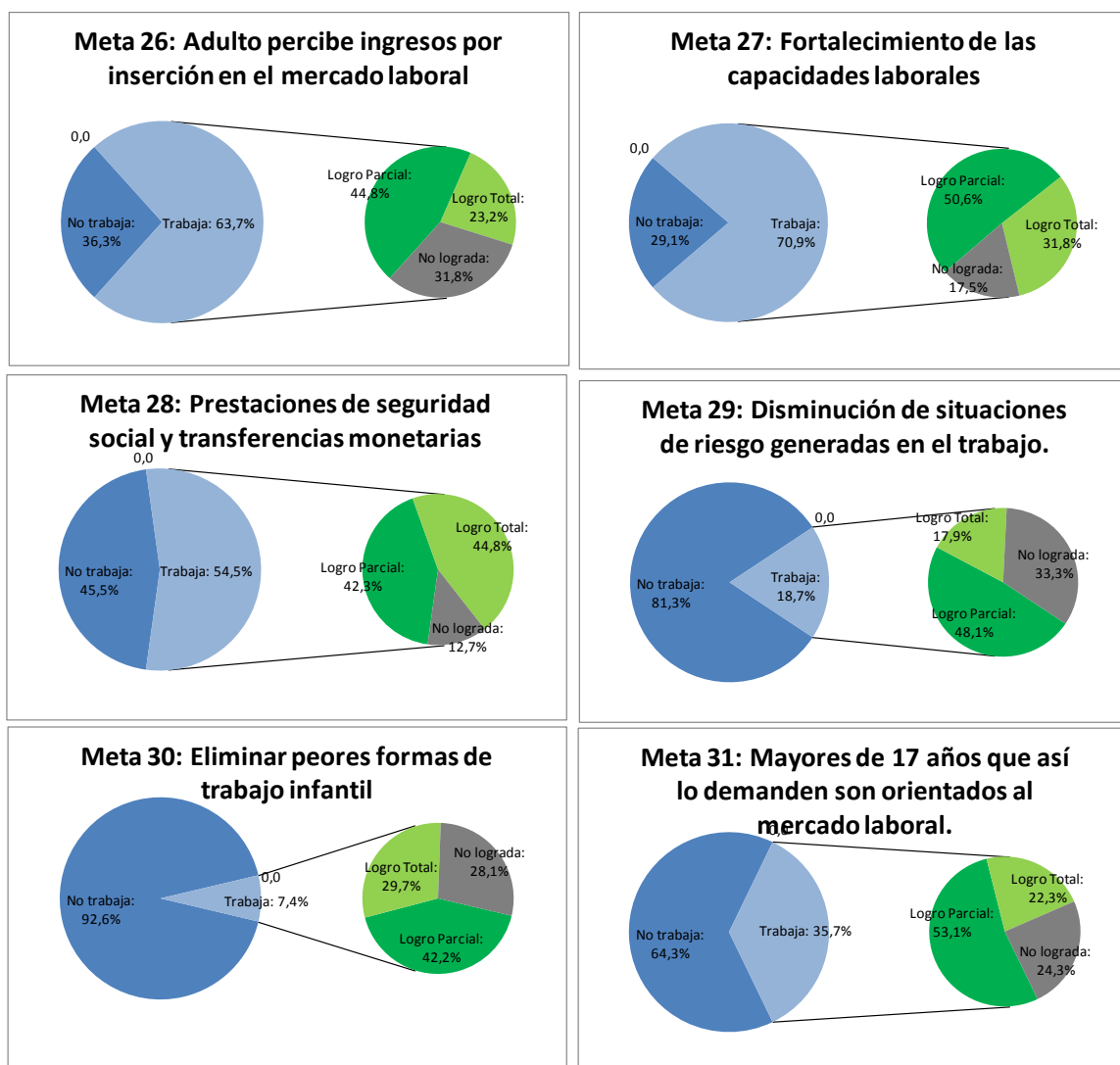
<sup>21</sup> Contrastando los registros de Jóvenes en Red con los de todos los beneficiarios de Cercanías que tienen entre 14 y 24 años (3162), se encuentra que 198 han sido beneficiarios de JER. De estos últimos, 120 ingresaron en 2013 y 78 en lo que va de 2014.

#### 4.2.7. Trabajo e ingresos

Esta dimensión incluye metas de: promoción de acceso a prestaciones de seguridad social y/o transferencias monetarias, orientación e inserción en el mercado laboral en el caso de adultos, erradicación del trabajo infantil.

De las 792 familias que se proponían trabajar la dimensión, 459 tienen prestaciones y el promedio de logro de metas asciende al 75.1% de las mismas.

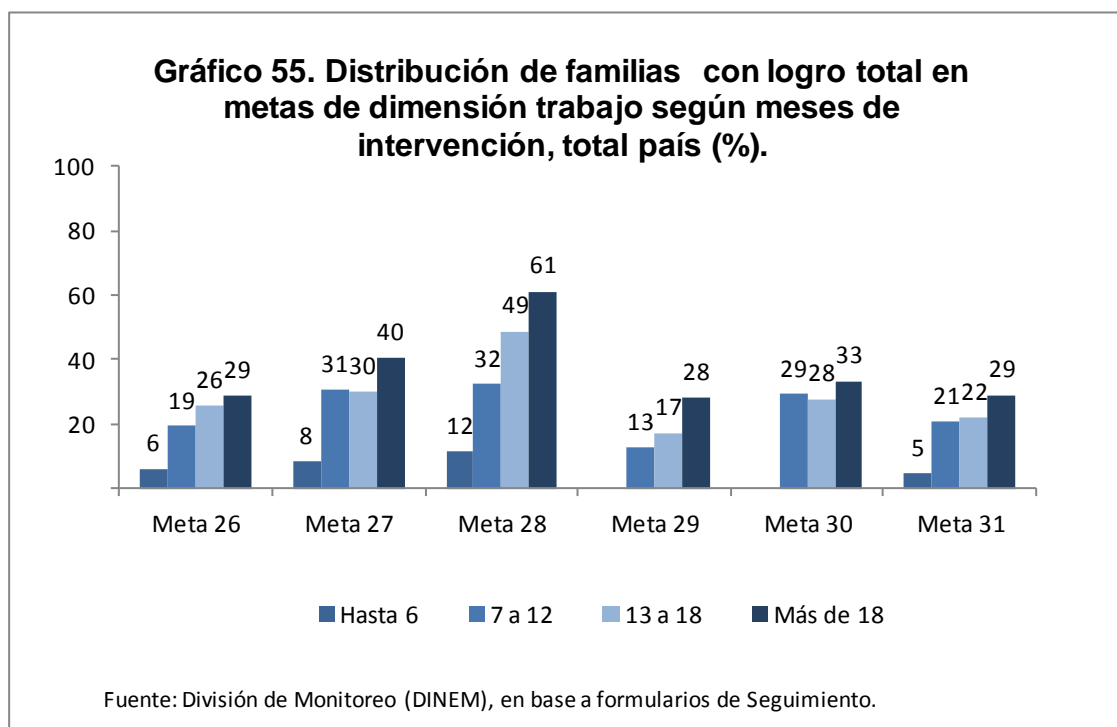
**Gráficos 49 a 54: Porcentaje de familias en las que se trabaja y se logran las metas de la dimensión.**



Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

Las metas más trabajadas son la de orientación laboral (70.8%) y obtención de ingresos a través de la inserción laboral (63.7%). Sin embargo, cabe destacar que en el 7.4% se trabaja sobre la eliminación de las diversas formas de trabajo infantil o adolescente.

Por su parte, las más logradas total o parcialmente son las de acceso a prestaciones de seguridad social o transferencia monetaria (87.1%) y orientación laboral (82.4%). Sin perjuicio de lo anterior, en el 71.9% de las familias en las que se apunta a la erradicación del trabajo infantil, la meta se logra parcial o totalmente.



Al analizar los logros totales por tiempo de intervención se observa que en la mayoría de las metas, la diferencia entre las familias con 7 a 12 meses y aquellas que han superado los 18 meses no supera los 10 puntos porcentuales. Esto podría deberse a que se trata de situaciones específicas que no se ven afectadas por el paso del tiempo. La excepción se encuentra en las metas 27 y 28, que solamente apuntan al asesoramiento u orientación de los integrantes de la familia.

Los datos sobre las prestaciones trabajadas, confirman la tendencia mostrada. Se registraron un total de 908 gestiones para 649 personas y el acceso a la seguridad social y/o transferencias monetarias (AFAM/TUS) son las más mencionadas junto con las de promoción de la inscripción en Uruguay Trabaja.

**Tabla 17. Cantidad de gestiones y familias y personas a las que corresponden en dimensión trabajo e ingresos.**

	Gestiones	Familias	Personas
Acceso a TUS	267	250	260
AFAM	209	172	206
Uruguay Trabaja	116	99	113
Pensión Invalidez BPS	52	48	50
INEFOP	38	33	37
Pensión	36	31	36
CEPE	28	23	27
Emprendimientos Productivos	27	25	27
Cooperativas sociales	8	7	8
NEXO	5	5	5
Beca laboral INAU	4	4	4
Pensión a la vejez BPS	4	4	4
Asistencia a la vejez MIDES	3	3	3
Monotributo	2	2	2
Uruguay Clasifica	2	2	2
Jubilación	1	1	1
Microcréditos	1	1	1
Programa MTSS	1	1	1
Otros	104	85	98
Total	908		

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).

Para terminar este apartado, es preciso mencionar que el 44.5% de las gestiones de esta dimensión están iniciadas o en proceso mientras que 43.9% están finalizadas con éxito. Asimismo, sólo 39 gestiones presentan impedimentos, 9 de los cuales son de acceso a TUS, 7 Uruguay Trabaja y 6 AFAM.

**Tabla 18. Estado de las gestiones de Trabajo e Ingreso.**

	Frecuencia	Porcentaje
Iniciado	268	29,5
En proceso	136	15,0
Desistido	23	2,5
Cancelado	9	1,0
Finalizado con éxito	399	43,9
Finalizado sin éxito	73	8,0
Total	908	100,0

Fuente: División de Monitoreo (DINEM), en base a Formulario de Seguimiento (Junio 2014).



## CONSIDERACIONES FINALES

El presente documento recoge datos de las acciones desarrolladas con las familias desde el inicio de la ejecución del programa (mayo 2012). Los mismos provienen de tres fuentes: SMART, formulario de plan y formulario de seguimiento. Se abocó a presentar información vinculada con dos líneas de trabajo conjunto entre Monitoreo de la DINEM y el programa Cercanías, a saber: a) la identificación y registro de la población objetivo del programa; b) el diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento de las acciones llevadas adelante por los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

Por tratarse de un informe acumulativo, se están comparando familias que se encuentran en distintas etapas de la intervención. Esto dificultó el análisis de los logros, pues no es lo mismo monitorear la trayectoria de un grupo familiar que comparar entre sí casos con distinto nivel de maduración. Sumado a lo anterior, es preciso destacar que se trata de un sistema de registro informático complejo que se implementó de forma paulatina y cuando Cercanías ya estaba en funcionamiento. Como consecuencia de ello, el llenado de los formularios se hizo de forma retroactiva para las primeras familias. En este sentido, se han encontrado numerosos errores u omisiones. Por tal motivo, se considera necesario: 1) que el equipo de gestión refuerce el apoyo a los técnicos (disponibilidad horaria para el registro y mejora en la capacitación). 2) que la división de monitoreo y el área de informática, modifiquen algunas opciones de respuesta y/o procesos del sistema mismo porque en ocasiones se han mostrado insuficientes para reflejar el proceso de trabajo con las familias.

El programa se propone trabajar con 2272 familias y a Junio de 2014 se encontraban registradas en el SMART un total de 1930 familias en estado activo (diagnóstico, plan, seguimiento, egreso), lo que representa un 85% de la cobertura prevista. El promedio de familias atendidas por ETAF es de 36,4. Esto puede deberse a que del análisis se excluyen los casos derivados al ETAF sin que éste haya tomado contacto; a un subregistro de actividades en el sistema; y/o problemas con la contratación de técnicos y OSC.

Es importante destacar que el perfil de las familias intervenidas por Cercanías, sea cual sea el origen de la derivación (Nodo, DINEM), concuerda con la definición original de población objetivo: Grupos familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza y cuentan con vulneración de derechos. De hecho, al analizar los registros del Plan de Trabajo se encuentra que en la mayoría de las familias se trabajan seis de las siete dimensiones y que presentan un alto promedio de derechos vulnerados (es decir, se proyecta trabajar entre 14 y 20 metas, de las 31). Se trata, a su vez, de grupos numerosas (promedio de 6.2 integrantes) y extremadamente jóvenes, cuyo promedio de edad es de 19 (lo que representa casi la mitad de la media nacional, la cual es de 36). El 99% de las familias tienen al menos un NNA y más de la mitad cuenta con 4 o más NNA. A esto se puede agregar que seis de cada diez son monoparentales y que dentro de estas últimas el 79% tienen jefatura femenina.

Según el formulario de Plan de Trabajo, los riesgos más presentes en las familias forman parte de las dimensiones “cuidados familiares”, “hábitat y vivienda” y “salud”. Dentro de la primera se destacan el fortalecimiento de la red familiar primaria, el cual es trabajado por el 84% de las familias, clima familiar adecuado para el desarrollo de los integrantes (81% de las familias), promoción y fortalecimiento de la capacidad de los

adultos en el cuidado de dependientes (80% de las familias). Dentro de la segunda cabe destacar que el 79% de los grupos cuenta con una vivienda deficitaria o expuesta a riesgos ambientales. Dentro de salud se destaca problemas de salud bucal (70.8%).

Sin perjuicio de lo anterior, se considera relevante destacar aquellas problemáticas más difíciles de abordar, todas las cuales implican procesos asociados a modificación de prácticas y dinámicas familiares. En este punto puede verse que:

- Más de la mitad de las familias atraviesan situaciones de violencia.
- El 49% de las familias tiene al menos un integrante con patologías de salud mental.
- El 31% de las familias tiene al menos un integrante con discapacidad.
- El 26% de las familias cuentan con al menos un integrante que tiene consumo problemática de sustancias.
- El 20% de las familias presenta al menos un integrante en situación de calle.
- El 9% de las familias presenta al menos un integrante que desarrolla actividades de trabajo infantil.

En cuanto a los logros alcanzados se obtuvo lo siguiente:

- El promedio de logro de las metas en las familias, sin discriminar el tiempo de intervención, es del 75%. Este se compone de un 29% de logro total y de 46% de logro parcial.
- Las metas más trabajadas tienen menos porcentaje de logro que el resto.
- En términos generales, las metas que poseen un mayor porcentaje de logro son: 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).
- Las metas en las que existe un mayor porcentaje de “No logro” son Salud Bucal (M20), Consumo (M17), Recreación y cultura (M11) y Vivienda (M9).

El análisis de la consecución de los objetivos, según tipo o temática de las metas parece indicar que aquellas que se logran totalmente requieren de operaciones y gestiones administrativas de escasa complejidad. Es decir, prestaciones, bienes y servicios disponibles en la oferta pública y de fácil acceso tales como documentación, controles básicos de salud, acceso a centros educativos, transferencias monetarias, entre otros. En este sentido, se entiende que el acompañamiento del ETAF ha oficiado como nexo entre algunos servicios públicos y un conjunto importante de la población a la que no se estaba llegando. Es decir, que se ha acercado estos servicios que, a pesar de ser universales, eran inaccesibles a esas familias.

Por su parte, se observa que en las metas en las que es más difícil obtener logro total, aunque se encuentran con un amplio porcentaje de logro parcial, implican:

- Procesos psicosociales asociados a la modificación de prácticas en la dinámica familiar (violencia, cuidados, discapacidad) que limitan la superación de los demás riesgos o sostenimiento a largo plazo de los logros alcanzados en otras dimensiones.

- Acceso a bienes o servicios que no están disponibles en la oferta pública o cuyas características no se adecuan a las demandas de la población objetivo de Cercanías.

El primer conjunto de metas debe analizarse en forma complementaria con el estudio cualitativo de las acciones realizadas por los equipos en la dimensión cuidados familiares, que se encuentran registradas en el formulario de seguimiento. Al tratarse de metas cuyo logro no se asocia directamente a la obtención de bienes o servicios sino, como se dijo anteriormente, a modificación en las prácticas: solo a través del análisis de estas descripciones se pueden obtener insumos que clarifiquen lo que se está entendiendo por logro (tanto parcial como total).

Este segundo conjunto de metas ameritaría un análisis más exhaustivo que permita dar cuenta de la dinámica existente (tiempo de implementación, requerimientos o pautas de acceso, impedimentos) y aporte en el proceso de construcción de nuevos acuerdos políticos que agilicen o propicien la obtención de beneficios. Sobre esto último, cabe mencionar, a pesar de los esfuerzos de coordinación y articulación interinstitucional, orientados al acceso o al logro sostenido de ciertas metas (como la obtención o mejoramiento de los espacios de la vivienda, tratamiento en el consumo problemático de sustancias psicoactivas y acceso a servicios de atención en problemáticas vinculadas con salud mental) las dificultades para alcanzar estos objetivos son notorias. Dentro de los argumentos esgrimidos por los técnicos para dar cuenta de lo que acontece en estas dimensiones, se destaca un desajuste entre los tiempos que requiere la gestión de aquellas facilidades disponibles en la oferta estatal y el plazo disponible para intervenir a una familia. Esta última tiene como límite máximo 18 meses y dado un número grande de problemas, se ven obligados a priorizar la consecución primaria de unas por sobre otras.

Lo anterior conlleva a discutir los criterios de egreso de una familia. Es clara la disparidad de los contenidos en cada meta trazada y, por ende, desigual la forma en que pueden llegar a cumplirse cabalmente. Es preciso evaluar cada situación, ponderando aquellas que cualitativamente se consideren prioritarias por sobre otras, que sea de más fácil consecución (C.I. por ejemplo). Sería pertinente establecer distintos niveles de logro en función de las características de las metas. En este sentido, se podría esperar altos niveles de cumplimiento de la meta de CI y asistencia regular de niños al sistema educativo formal para aquellas familias que cobran AFAM-TUS. Lo mismo sucede con la vinculación al sistema de salud, control de embarazo, la tenencia de carnet de vacuna al día, el acceso a transferencias monetarias y/o de seguridad social.

Por el contrario, se sugiere ser menos exigentes en la dimensión de Cuidados Familiares, la cual se compone de metas tales como la desnaturalización de las situaciones de violencia y/o explotación sexual, resolución de las situaciones jurídicas, fortalecimiento de la red familiar primaria, entre otras. Estas remiten a prácticas arraigadas y formas de relacionamiento interpersonal que atraviesan y condicionan toda la dinámica familiar y, por ende, son más difíciles de lograr y obviamente necesitan más tiempo para su maximización.