

Cercanías - 2016

Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales: MIDES, INAU, MVOTMA, ANEP, ASSE, MTSS, MSP, BPS, ANV, UCC, Jóvenes en Red, CETP, CES, MEC, MTD.

Unidad de Gestión

Coordinación: Marina Cal, Nair Ramos, Silvia Agriel (INAU), Beatriz Rocco, Flavia Talmón, Valeria Gradin (MIDES).

Supervisión: María Soledad Vieytes, Mariela Pereyra, Pía Heguaburu, Ana Dutour, Sandra Torena, Ivanna Patrìtti, Carolina de los Santos, Milva Panizza, Gastón Méndez, Bettina Carrere, Santiago Zorrilla, Leticia Bentancor, Carolina Grimaldi, Verónica Bandera.

Formación: Alicia Brenes, Leticia Aszkinas.

Cuidado de Equipos: Daniel Valerio

Secretaría Técnica: Rafael Bazzino, Ramiro Duarte, Cecilia Macri, Patricia Estefanell, Magdalena Berazategui, Florencia Romano, Graciela Colonna, Bruno Franchi, Victoria Menéndez, Laura Vergara, Erika Santana, Gianina Casella.

Asesoramiento Jurídico: Fiorella Castro.

Monitoreo (División de Monitoreo-DINEM-MIDES): Luciana Bonilla, María del Carmen Correa.

Contenido

1. Presentación.....	4
2. Elementos para un posicionamiento conceptual y metodológico del Programa Cercanías.....	6
3. Definiciones estratégicas, principios orientadores y componentes operativos	8
3.1 Definiciones estratégicas	8
3.2 Principios orientadores	9
3.3 Componentes operativos.....	10
3.3.1 Estructura de la Estrategia	10
3.3.2 La selección de las familias.....	15
4. Propuesta metodológica.	17
4.1 Caracterización del abordaje y acompañamiento familiar	17
4.2 Metas que orientan la metodología.....	19
4.3 Modalidades del acompañamiento familiar	21
4.4 Momentos del acompañamiento familiar	21
5. Monitoreo, evaluación y gestión de información	24
5.1 Monitoreo y evaluación	24
5.2 Gestión de información.....	27
5.3 Informe de Gestión	27
6. Egreso en el marco de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares- Cercanías.	27
7. Bibliografía	30
8. Anexos.....	31
8.1. Anexo 1: Atención de la emergencia.....	31
8.2 Anexo 2: Documento de trabajo en relación al egreso de las familias del programa cercanías. Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) - Cercanías ...	35
8.3 Anexo 3: Documento de trabajo en relación al seguimiento de egreso de las familias de la estrategia.....	41
8.4 Anexo 4: Protocolo de actuaciones conjuntas entre los ETAF (CERCANÍAS), los Equipos de Uruguay Crece Contigo y los Equipos de Jóvenes en Red.....	48

1. Presentación.

Uruguay es un país pequeño, de 3.286.314 (INE: 2011) habitantes, que construyó un Estado social temprano, que le ha permitido hasta ahora, ser uno de los países con menores niveles de desigualdad en América Latina.

Real de Azúa, intelectual uruguayo del siglo XX presentaba al Uruguay como un “país de las cercanías”, de “clases medias”, favorecido por su accesibilidad geográfica (una penillanura suavemente ondulada) y extensión, por la proximidad entre los diversos sectores sociales y por la identificación con una tradición histórica común:

"País de las cercanías", hemos llamado algunas veces al nuestro. De "la cercanía física", pequeña superficie y una naturaleza (como decía nuestro poeta mayor) "a la mano del hombre". De la "cercanía social", todo lo relativizada que se quiera, pero efectiva, si se comparan niveles de vida y concentraciones y dispersiones del ingreso con los de otras naciones americanas. De la "cercanía cordial" también habría que hablar, en una comunidad que por debajo de un aparente y riguroso clivaje partidario tiene una tradición histórica común y virtualmente unánime en una figura como Artigas tan claramente superior al tipo de las que en otros países de América alimentan la polémica y la escisión interminable" (1964:7).

No obstante, a partir de las crisis de las décadas de los 90 y fundamentalmente del 2002, producto de una clara orientación hacia el mercado asumida desde esa época, y la construcción identitaria que la acompaña, esta sociedad se ha visto fracturada.

Esta situación ha logrado revertirse significativamente, reduciendo la pobreza en forma continua desde el 2005, alcanzándose un 7.8 % de hogares en situación de pobreza y un 0,3% en situación de indigencia (INE 2014). Sin embargo, aún persisten ese número importante de familias que están aún siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y de segregación residencial.

El rol del Estado para la garantía de esos derechos es clave, en especial en la definición e implementación de las políticas públicas dirigidas a propiciar el acceso de estas familias a servicios sustanciales para la vida y su mejora en calidad.

La Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares-Cercanías, es una iniciativa interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de vulneración de derechos, considerando a la familia como sujeto de intervención. Supone la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios.

Cercanías es integrada por el **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**, **Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)**, **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**, **Ministerio de Salud Pública (MSP)**, **Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE)**, **Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN)**, **Agencia Nacional de Vivienda (ANV)**, **Instituto de la Seguridad Social (BPS)** e **Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)**. Los organismos se articulan a nivel nacional en la Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales y a nivel territorial con los Comités Departamentales o Locales conformados por los organismos que intervienen en la Estrategia a través de su representación local.

Su acción se centra en tres áreas:

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

La Estrategia busca aportar al cambio en las instituciones públicas para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención.

A su vez desarrollar un segundo nivel de atención especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar con la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes y propiciar los cambios relacionales intrafamiliares necesarios para que las familias puedan sostener autónomamente las mejoras alcanzadas.

Se entiende que si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. Y a la inversa, si no existe un proceso socio-educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se cubrirían necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo.

Cercanías basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por organizaciones de la sociedad civil). En particular se articula con los demás programas dirigidos a la población en situación más crítica, como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

Cercanías surge así en el año 2012 como una estrategia de gobierno que focaliza su atención en las familias uruguayas en situación de indigencia y pobreza, con Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) que acompañan procesos tendientes a la inclusión social.

El trabajo desde Cercanías se centra en el acompañamiento psico-social integral y el acceso a programas, prestaciones y servicios, en un tiempo de intervención que puede llegar hasta 24 meses. El trabajo está pautado por metas vinculadas al ejercicio de derechos básicos (cuidados, trabajo-ingresos, educación, salud, vivienda, identidad, recreación).

Cercanías cuenta en 2015 con 55 equipos ETAF a nivel nacional (25 por convenios INAU-OSC, 22 convenios MIDES-OSC y 8 equipos contratados directamente por MIDES en el marco del Plan 7 zonas).

En enero del 2016 los beneficiario eran 1643 familias (9858 personas), 224 familias (1344 personas) aceptadas, 80 suspendidas (480 personas) y egresadas 642 (3852).

2. Elementos para un posicionamiento conceptual y metodológico del Programa Cercanías.

La implementación del Programa Cercanías, Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, supone para los distintos actores involucrados, y en especial para el ámbito de la Comisión Político Técnica (CPT), el desafío de repensar y construir colectivamente un marco de referencia conceptual y metodológico que se adecue a los objetivos de dicho Programa.

Esta necesidad fue ya esbozada por la CPT quien estableciera *“Para la implementación se requiere de una fuerte definición técnico-política que legitime un acuerdo ético-ideológico y a su vez provea un lineamiento teórico-metodológico para el conjunto de actores estatales intervinientes, de modo de lograr la integralidad –instituciones del Estado con iguales criterios de abordaje y articulación fortalecida– asumiendo a la familia como sujeto”* (Cercanías 2012a).

En primer lugar se busca conceptualizar el término familia, entendiendo a esta como *“un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco, configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro”* (Cercanías 2012b) la presente definición no sólo supone un acuerdo conceptual importante, sino que tiene derivaciones metodológicas que ubican a la familia en una totalidad social mayor y en una red de vínculos que excede el grupo de convivencia.

Asimismo, así entendida (como parte de esa totalidad que la contiene y la supera), la familia expresará contradicciones y manifestaciones propias de esa totalidad, en el marco de un sistema que se produce y reproduce en base a relaciones desiguales de dominación, de opresión, de expropiación de los bienes socialmente producidos y la acumulación de pocos en detrimento de muchos.

Dentro de este sistema y las relaciones por él promovidas, los derechos de un gran número de familias son vulnerados por los más diversos motivos generando una situación de desigualdad en el acceso a la estructura de oportunidades, bienes materiales y simbólicos. Muchas de éstas familias no logran producir u obtener oportunidades que les permitan integrarse a las lógicas y exigencias impuestas por este sistema y la gran mayoría ni siquiera cuenta con las posibilidades mínimas (en términos de recursos, servicios, derechos ejercidos) para hacerlo.

Comprender y reconocer la diversidad de arreglos familiares existentes, las exigencias de producción y reproducción que les impone la cotidianidad, así como la situación de vulneración a los que muchas de estas familias son expuestas, requiere distanciarse de conceptualizaciones que no tomen en cuenta dimensiones culturales, históricas y sociales refiriéndose a ellas como *“problemáticas”, “disfuncionales” “desestructuradas”,* entre otras. *“Existe en nuestro país una gran cantidad de familias que están siendo vulneradas en sus derechos, viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y segregación residencial. Han adquirido características particulares en función de sus trayectorias singulares y recursos a su alcance.*

A su vez, las funciones familiares en general han cambiado y la institucionalidad existente debe lograr respuestas adecuadas a las necesidades de este sector poblacional” (Cercanías 2012a).

Esta constatación requiere otorgar al Estado, en tanto actor público responsable del bienestar colectivo, el deber de garantizar los derechos necesarios para la construcción de trayectorias (educacionales, de salud, laborales, de vivienda y hábitat y socio-culturales, entre otras) que permitan superar la situación de vulneración promoviendo el ejercicio de la ciudadanía.

Derechos que deben ser garantizados mediante la posibilidad del acceso a recursos, servicios, prestaciones, necesarias para que las familias desarrollen sus ciclos productivos y reproductivos.

En este marco Cercanías se concibe como una estrategia de abordaje integral e interinstitucional con familias en situación de vulneración social. Para esto, apuesta a tres componentes centrales: el desarrollo de una estrategia de proximidad con las familias para el desarrollo de capacidades familiares, el fortalecimiento de una red local de protección y la implementación de cambios en la gestión institucional de las políticas públicas para dar respuesta rápida e integral, mediante el acceso a prestaciones diversas, a situaciones de extrema vulneración.

En este último aspecto, la CPT posee un rol clave en su potencialidad para incidir en la gestión del cambio que es preciso asuman los organismos a fin de que la estrategia Cercanías sea conocida, comprendida e internalizada por los actores institucionales que conforman los distintos niveles de la estructura organizacional, y en particular, que llegue legitimada a los operadores territoriales. Ello requiere que la Comisión técnico-política promueva la gestión del cambio institucional necesario para brindar a los equipos (como facilitadores para la inclusión social) y a las familias, las respuestas que contribuyan con la igualdad, equidad, inclusión e integración de las más vulnerables (Cercanías 2012a).

Se entiende así que los tres componentes antes mencionados (proximidad, fortalecimiento de la red de protección local y gestión de cambio en las instituciones) constituyen un conjunto indisoluble e indispensable tanto para poder responder a la integralidad requerida como para otorgar coherencia a una concepción que busca superar fragmentaciones y dicotomías que encubren las contradicciones de la totalidad antes mencionadas. *“(...) el eje de las prestaciones sociales es central, dado que si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianeidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. A su vez, si no existe un proceso de acompañamiento psico-socio-educativo que coopere y sostenga para el acceso o restitución de los derechos vulnerados, es improbable el tránsito hacia procesos de inclusión y bienestar social sostenidos en el tiempo” (Cercanías 2012a).*

En relación con lo anterior, corresponde señalar la relevancia del territorio en esta concepción y abordaje en tanto *“... los servicios y bienes disponibles –tanto como las redes locales que proveen protección social– son diversas en función de las características de cada territorio, de los servicios y equipos técnicos presentes y de las redes comunitarias existentes, asimismo la proximidad favorece identificar las particularidades e intervenciones institucionales y el abordaje a familias no contactadas por la red asistencial y de protección social” (Cercanías 2012a).*

A la vez, cabe destacar que, en un contexto en el que el desarrollo de políticas sociales dirigidas a la población en situación de mayor exclusión ha estado centrada en transferencias monetarias y tiende aún a estar acompañado de insuficientes recursos materiales. La relevancia de los aspectos materiales en la transformación de las condiciones de vida de los sectores sociales de pobreza e indigencia corre el riesgo de quedar oculta tras explicaciones moralizantes y/o “responsabilizantes” (incluso a veces culpabilizantes) de las propias familias por su situación.

Por tal motivo, enfatizar en su relevancia parece central para evitar estos efectos no deseados de la propuesta político, teórica y metodológica que aquí se propone y a la que se apuesta.

Este posicionamiento supone múltiples desafíos y procesos de transformación, en distintos niveles y con diferentes responsabilidades de acuerdo a los diversos actores involucrados.

A nivel estatal, implica repensar la reorientación que debe tener la producción de bienes públicos, hasta el momento dirigida hacia los individuos como sujetos de intervención, considerados desde una perspectiva homogeneizante.

La propuesta de Cercanías constituye en este sentido un desafío e invitación a dicha reorientación, capaz de contemplar a los diversos arreglos familiares en sus trayectorias diversas y desiguales como sujetos a los que debe ir dirigida la producción de bienes públicos, con la necesaria gestión transversal e interinstitucional que esto requiere.

Esta propuesta invita, además, a enfatizar la necesaria integralidad y de promoción de derechos a realizarse desde las políticas públicas, con su lógica interinstitucional y de reconocimiento de las acciones y potencialidades existentes tanto en las familias como en las comunidades, desde distintos actores públicos y privados que actúan en los territorios.

A nivel del diseño e implementación del programa Cercanías se requiere de un equipo de trabajo que conforme, debata y se apropie de la mencionada conceptualización. Para esto, se necesita de una formación que integre abordajes teóricos y metodológicos que den cuenta de la complejidad que supone una mirada histórico- crítica y con perspectiva de totalidad. Formación que debe contemplar a su vez el necesario componente ético y de cuidado (para con los propios equipos y para con las familias) que esta intervención de proximidad e interlocución privilegiada entre las familias, los equipos de proximidad y el Estado en sus múltiples expresiones, requiere.

3. Definiciones estratégicas, principios orientadores y componentes operativos

3.1 Definiciones estratégicas

La interinstitucionalidad: refiere a la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales, compartiendo recursos y saberes institucionales. Se potencian así las capacidades del Estado y se generan acciones coherentes, unificadas y con posibilidades de sinergias.

La integralidad: como perspectiva que busca comprender el todo en sus aspectos particulares y en las relaciones que lo constituyen. Desde esta concepción, el análisis, la planificación y la intervención contemplan una totalidad que requiere de un abordaje capaz de visualizar componentes asistenciales y promocionales orientados a fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia, brindando los soportes necesarios para tales efectos.

El trabajo con familias en clave territorial: supone una acción sostenida con el grupo familiar como sujeto asumiéndola no como una totalidad aislada, sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias.

La proximidad: es una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita. Esta orientación no desconoce las desventajas que este ámbito cotidiano pueda llegar a tener para el trabajo de ciertas temáticas, por lo que en estos casos, tal como se explicita en los términos de referencia, la intervención tiene lugar en espacios institucionales y comunitarios. La intervención requiere, siempre que sea posible, el acuerdo de trabajo mutuo con las familias durante el proceso de trabajo y un posicionamiento ético capaz de contemplar al otro/a en sus intereses, prioridades, aprendizajes.

3.2 Principios orientadores

La consolidación de la **interinstitucionalidad e intersectorialidad** a nivel territorial y central, con escala nacional, a través de la conformación y/o consolidación de sistemas de protección local, de responsabilidad Estatal y con participación de la sociedad civil.

El trabajo junto a las familias como sujetos de derechos de los programas y servicios sociales implica realizar una atención integral considerando la pluralidad de arreglos existentes, las relaciones de poder puestas en juego y las **dimensiones de género, generación y etnia**.

El desarrollo de una metodología de proximidad orientada a fortalecer **las capacidades y autonomía de la familia (y de sus integrantes), haciéndola partícipe del proceso y garantizando** el acceso a los programas públicos que habiliten estos procesos y contribuyan a mejorar sus condiciones de vida.

El trabajo de **equipos de proximidad, interdisciplinarios y articulados con las redes locales de servicios** y ubicados dentro de una estructura de gestión interinstitucional unificada, que garantice un trabajo de calidad.

La conformación de un sistema de prestaciones, acceso a servicios y transferencias prioritarias a las familias participantes, que permita asegurar el trabajo simultáneo y complementario sobre los aspectos socioculturales y en la dinámica de los núcleos familiares, así como sobre las necesidades básicas insatisfechas, entendiéndolas como un puente para el acceso a los derechos sociales y las políticas universales.

El establecimiento de un **sistema de supervisión, formación y monitoreo continuo** de las acciones a fin de asegurar un trabajo calificado, basado en una perspectiva de derechos y que genere información relevante para el ajuste y revisión de la Estrategia en particular y las políticas sociales en general.

3.3 Componentes operativos

3.3.1 Estructura de la Estrategia

Para sostener el enfoque integral e interinstitucional, la Estrategia se estructura a partir de la integración de representantes de los organismos ya mencionados en la siguiente organización interna: una Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales, una **Unidad de Gestión (Interinstitucional)**, **Comité Departamental/Local** y **Equipos Territoriales de Atención Familiar**, articulados con la interinstitucionalidad a nivel departamental o local.



- **Comisión de Proximidad**

El rol de esta Comisión está centrado en orientar e incidir en la gestión del cambio que cada una de las instituciones y organismos del Estado debe impulsar para que la Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades Familiares sea conocida, comprendida e incorporada por los servicios, funcionarios y actores de los distintos niveles de la estructura organizacional.

Esta Comisión promueve acuerdos para el trabajo interinstitucional de modo que habilite la efectiva respuesta integral que Cercanías se propone ofrecer a las familias en situación de extrema vulneración.

- **Unidad de Gestión**

La Unidad de Gestión es dirigida por la **Coordinación** central del programa (a cargo del Mides y del INAU); su cometido es la implementación de Cercanías. Esto implica la gestión de los aspectos operativos asociados a la Estrategia: planificación y desarrollo de procesos de trabajo, selección de las OSC que gestionan Equipos, selección de técnicos para conformar equipos, selección de supervisores y equipo central, gestión de información para el seguimiento y monitoreo de procesos, comunicación, articulación con referentes centrales de organismos y programas, y orientación para la implementación. Se organiza en áreas de trabajo que dependen de la Coordinación: Secretaría Técnica, Supervisión, Cuidado de Equipos, Asesoramiento Jurídico y Formación. Además, tiene participación en los grupos temáticos sectoriales de corte operativos.

- **Secretaría Técnica**

La secretaría está integrada por un equipo de técnicos que tienen a cargo realizar las tareas de apoyo central para la implementación de la estrategia: gestión de bases de datos para selección, adjudicación, seguimiento y egreso de situaciones (en diálogo permanente con equipo de monitoreo de la Dirección Nacional de Monitoreo del MIDES (DINEM); asesoramiento para acceso a prestaciones que se tramitan centralmente en diálogo con las correspondientes sectoriales; atención telefónica a supervisores y equipos, referentes territoriales y sectoriales, etc.; articulación por prestaciones varias; apoyo logístico y administrativo.

El equipo de la secretaría realiza directamente gestiones varias intra-MIDES e intra-INAU y también se cuenta con una figura de enlace con el MVOTMA.

- **Supervisión**

La supervisión en Cercanías cumple una función clave para el desarrollo de la Estrategia, en tanto tiene a su cargo el asesoramiento técnico de los equipos de proximidad que le son asignados, encuadrando su quehacer, en las orientaciones político programáticas de la misma.

Son objetivos de la supervisión:

- Constituir un referente técnico y programático para los equipos.
- Promover la planificación estratégica de cada uno de los equipos, la cual debe articularse con una lógica regional, en diálogo con los equipos de proximidad de la región asignada y con otros actores sociales.
- Articular con otros referentes institucionales (responsables territoriales de Mides, Direcciones departamentales de INAU, etc.) oficiando de enlace entre equipo de proximidad y redes locales para que la orientación técnica parta de criterios comunes en ambos niveles.
- Asesorar en relación a los lineamientos programáticos y marcos normativos que establece Cercanías.
- Monitorear los procesos y evaluar periódicamente resultados de las intervenciones de los equipos ETAF.
- Identificar necesidades de formación de los equipos promoviendo instancias de transferencia metodológica y capacitación en conjunto con la Coordinación.
- Colaborar en la construcción de la metodología propuesta por el programa.
- Participar de las instancias individuales y grupales previstas desde la Coordinación de Cercanías para el análisis, reflexión, seguimiento de las tareas que competen a su rol.

Teniendo presente los objetivos que le compete, la supervisión despliega una serie de estrategias que involucran distintos ámbitos de trabajo: con los equipos territoriales, con las OSC titulares de los convenios con INAU y MIDES, con actores sociales locales, con la coordinación del Programa, así como con los demás componentes que integran la Unidad de Gestión.

- **Formación**

El Área de Formación del programa promueve la orientación técnica y la formación permanente de quienes hacen parte de la Estrategia. El plan de formación elaborado anualmente desde esta Área se realiza tomando en cuenta los lineamientos del Programa así como las necesidades detectadas por el mismo.

Las líneas de trabajo del área de formación se centran en:

- Apoyar técnicamente el diseño del programa de formación base en la planificación de la Unidad de Gestión.
- Proponer contenidos conceptuales para un programa de Formación continua basado en la reflexión y la revisión de las prácticas.
- Brindar a los participantes la oportunidad de objetivar y conceptualizar sus prácticas laborales a través de la interrelación de contenidos y ejercicios.
- Proponer metodologías de evaluación de aprendizajes del programa de forma continúa.
- Proveer una selección bibliografía que permita retroalimentar y actualizar teórica y técnicamente el trabajo de los equipos de proximidad y de otros equipos vinculados a la atención de familias, así como dinamizar las instancias de formación e intercambio.

- **Cuidado de Equipos**

El Área de Cuidado de equipos, integra la Unidad de Gestión y depende de la Coordinación del programa.

Su propósito es promover instancias de cuidado y sostén de los equipos técnicos, orientadas a fortalecer la capacidad de trabajo conjunto, el análisis crítico y la búsqueda de soluciones creativas tanto como a evitar y elaborar las afectaciones negativas generadas por la tarea de atención directa en contextos de extrema vulnerabilidad.

Las actividades desarrolladas tanto a nivel particular con el ETAF que lo demanda, como desde su abordaje colectivo, se proponen colaborar en el establecimiento de “climas laborales” de respeto a la diversidad, de reconocimiento mutuo, de confianza en uno mismo y en el otro.

Esta área mantiene articulación permanente con otras del Programa, en especial dada su naturaleza con el Área de Formación.

- **Asesoramiento Jurídico**

El equipo de Asesoramiento Jurídico integra la Unidad de Gestión y depende de la Coordinación del Programa.

El equipo realiza tareas de apoyo, asesoramiento y asistencia en el área jurídica.

Las líneas de trabajo refieren a:

- Aportar **elementos conceptuales y estratégicos** de su competencia vinculados a abordajes de situaciones familiares, **orientar** y responder consultas con componentes jurídicos de los equipos técnicos y/o supervisores/as del Programa. Por lo tanto, **orientar y contribuir** a fortalecer a la supervisión técnica del Programa en sus aspectos jurídicos.
- Mantener **entrevistas** con las familias que constituyan población objetivo del programa cuando se acuerde necesario desde la Coordinación del Programa y realizar consultas de expedientes ante los juzgados competentes y ante otras institucionales, con el fin de asesorar en el abordaje de la situación concreta.
- **Producción de materiales orientadores** en materia jurídica orientadores del abordaje familiar: protocolización, actualización de referencias, canales y perspectivas institucionales, entre otros.

- **Espacios locales y regionales de articulación de servicios (Nodos y Comités)**

Cercanías promueve el fortalecimiento de los espacios de articulación locales y regionales para mejorar la integralidad y superar fragmentaciones en las intervenciones en el primer nivel de atención de los servicios sociales en territorio.

Existen desde hace años espacios colectivos de articulación de técnicos que trabajan con metodología de red focal en la atención de situaciones críticas. Algunos espacios se especializan en temas específicos (como los Comités de referencia contra maltrato y abuso promovidos desde SIPIAV).

El MIDES desde los SOCAT promueve espacios de articulación microterritorial para la atención de situaciones críticas (Nodos de Familia) que se apoyan en las redes locales existentes.

Además, se promueve la conformación de Comités Departamentales/Locales, convocados y referidos a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales; que son el espacio de articulación, en la escala territorial, de las instituciones públicas participantes del Consejo Nacional de Políticas Sociales con un carácter técnico. Estos espacios son considerados de referencia para Cercanías ya que apoyan a nivel local la implementación del programa, la difusión del mismo entre los técnicos de las instituciones que integran el espacio; los mecanismos de postulación y seguimiento de situaciones y facilitan la vinculación de las prestaciones o servicios a su alcance a las necesidades identificadas en las familias atendidas.

Los supervisores de Cercanías participan del Comité Departamental o Local, llevan el registro de las decisiones que competen al programa y son referentes en las comunicaciones y coordinaciones que hacen al mismo.

- **Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)**

Los **Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF)**, trabajan directamente con las familias seleccionadas como un dispositivo integral y de proximidad. La Estrategia inicia en 2012 con 27 ETAF y crece en 2013 hasta completar 55 ETAF a nivel nacional, incluidos 8 nuevos equipos en el marco del Plan 7 Zonas Prioritarias del Área Metropolitana.

Son sus cometidos:

- Acompañar y abordar desde un dispositivo técnico de proximidad situaciones familiares en las que los conflictos intrafamiliares y los derechos vulnerados limitan el desarrollo de sus integrantes.
- Fortalecer a las familias para el cumplimiento de las funciones de cuidado, socialización y crianza de sus integrantes dependientes.
- Contribuir al acceso de las familias a los beneficios y derechos sociales y otros recursos comunitarios.

La mayoría de los ETAF (47 del total, 25 en convenio con INAU y 22 con MIDES) son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Los Equipos están integrados por técnicos en Trabajo Social, Psicología, Educación Social y otras disciplinas sociales y humanas. En el caso de los Equipos contratados en el marco del Plan 7 zonas, la contratación de los/as técnicos/as se hace directamente por el MIDES.

Su localización de base son las sedes de las OSC que los gestionan, en caso que cuenten con ellas en el territorio. También podrán serlo los Centros de INAU, los locales de SOCAT, las Oficinas del MIDES, otros servicios públicos y/o diferentes locales barriales.

Las funciones que les competen son:

- Atender a los grupos familiares en situación de vulneración extrema en la zona correspondiente, actuando sobre las diferentes problemáticas que las atraviesan para el desarrollo pleno de sus integrantes.
- Coordinar con el nodo y equipos e instituciones de la zona de referencia para dar una respuesta articulada a las familias.
- Realizar un diagnóstico que incorpore la perspectiva de la familia sobre los derechos vulnerados y las dificultades y capacidades que se presentan para su restitución.
- Acordar un plan de acción con la familia y/o con los equipos o instituciones derivantes.
- Apoyar el fortalecimiento del grupo familiar para garantizar el bienestar y desarrollo de todos los integrantes, en particular los niños, niñas y adolescentes y otras personas dependientes.
- Facilitar a la familia el acceso a los derechos sociales, bienes y servicios sociales, económicos y culturales.
- Identificar y promover la activación de las redes familiares y comunitarias de sostén del grupo familiar atendido.
- Trabajar el egreso con la familia y con el equipo encargado del seguimiento (de INAU o MIDES).
- Realizar el registro de los avances del trabajo con las familias participantes en los sistemas informáticos del programa (SMART, Q-Flow, SIPI).
- Aplicar el formulario AFAM_PE en aquellas situaciones en las que la Unidad de Gestión del Programa así lo indique.

- Asistir a las instancias de formación y capacitación organizadas desde el Programa.
- Cumplir con todas aquellas solicitudes que se realicen desde la Coordinación del Programa para un adecuado desempeño del mismo.

El cupo de atención de cada equipo ETAF en los convenios vigentes es de 30 familias. En algunos casos excepcionales podrá ampliarse un 10% la cobertura, con las mismas condiciones de gestión y funcionamiento. Para los equipos ETAF en el Plan 7 zonas que trabajan en áreas donde las situaciones se concentran territorialmente y tienen menos tiempos de desplazamiento, el ratio es de 10 situaciones por operador.

El tiempo de acompañamiento se planifica con cada situación en 18 meses, pudiendo solicitarse prórroga en casos que ameriten profundizar alguna línea de trabajo hasta 6 meses más, alcanzando un tiempo máximo de trabajo con cada situación de hasta 24 meses.

Cada equipo deberá cubrir semanalmente 120 horas semanales destinadas para el trabajo directo con las familias y las redes locales o los servicios públicos donde se requiere realizar gestiones, así como el registro en el sistema informático y las instancias de supervisión y encuentros. Las restantes horas corresponden a la figura del coordinador.

Está previsto que la figura de coordinador/a del ETAF además de integrar el equipo técnico con horas de atención a familias, coordine al equipo y participe en redes y otras instancias de coordinación y planificación a nivel territorial, entre otras actividades.

Desde la Unidad de Gestión del Programa se establecerá para cada ETAF el área de influencia de su intervención y se establecerán para los ETAF de todos los departamentos (salvo Montevideo y Canelones), las localidades para la intervención, contemplando la menor dispersión territorial posible así como la demanda existente. Siguiendo este criterio, en el caso del interior del país, el trabajo se concentrará en la capital del país y al menos dos localidades más que se seleccionarán teniendo en cuenta la demanda y la valoración realizada desde el territorio. Este criterio tendrá en cuenta las posibilidades de un adecuado seguimiento familiar.

3.3.2 La selección de las familias

Se llega a conformar un listado de familias a ser invitadas a participar de Cercanías, por cada territorio asignado a un equipo ETAF, en función de los cupos disponibles para atención. Se conforman estos listados a partir de un proceso de selección que implica una valoración de cada situación postulada en ese territorio de acuerdo a determinados índices.

Las postulaciones surgen del MIDES a partir de las visitas a hogares que relevan el Índice de Carencias Críticas (ICC) y que se realizan para la implementación de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM_PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). También surgen de técnicos de instituciones que funcionan a nivel territorial que completan un formulario de postulación en el que se da cuenta de la situación familiar a partir de un Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF).

Las familias consideradas para la selección (por ambas fuentes de postulación) son aquellas en las que el hogar tiene un determinado valor de Índice de Carencias Críticas (ICC).

En el Interior del país, los listados son analizados por parte de los Comité Departamentales o Locales (que confirman que no haya otro programa interviniendo que pueda implicar una superposición de acciones) para luego efectuar la derivación. En el caso de Montevideo, la adjudicación se realiza centralmente desde el programa también teniendo en cuenta los índices mencionados.

El IVSF se construye a partir de un informe técnico, y del relevamiento de las siguientes dimensiones (suma simple):

- Ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza.
- Desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes.
- Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual.
- Desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil.
- Integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil.
- Integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas.
- Debilidades críticas derivadas por carencias en la salud.
- Integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación.
- Jóvenes que no estudien o trabajen.
- Familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable.
- Adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital.
- Integrantes en conflicto con la ley penal.

En este proceso de selección se busca priorizar la llegada a las situaciones más críticas en cada territorio manteniendo los cuidados necesarios al manejar información aportada por técnicos y brindada a los técnicos que se acercarán a trabajar con la familia. En las situaciones postuladas por técnicos de instituciones en territorio se aportan los datos del derivante para que el ETAF pueda contactarse con el mismo en forma previa al primer encuentro con la familia como se explica en la propuesta metodológica.

La base AFAM-TUS se organiza por “hogares” (individuos que comparten techo y un presupuesto en común), lo cual puede o no coincidir con la familia identificada una vez que se toma contacto con la situación. En el marco del trabajo de Cercanías y en sintonía con la definición de familia que se maneja, se considera a la familia pudiendo agregar como se verá en el capítulo sobre monitoreo en la base de beneficiarios del acompañamiento a integrantes que no conviven (ej. un padre, tío, abuela, etc., que constituyen vínculos significativos y cotidianos con quienes también se acuerda el Plan de Trabajo) y se los considera en el marco de los acuerdos que implica la propuesta de metas individuales y colectivas para la restitución de derechos.

Las familias atendidas por el ETAF deben estar dentro del umbral TUS. Se habilita la posibilidad de un cupo de hasta 10% de situaciones por ETAF que estén dentro del umbral AFAM_PE. Para esto el grupo familiar deberá tener más de 6 riesgos en el IVSF, debidamente fundamentados mediante informe técnico enviado al programa a través de directores departamentales MIDES o INAU. En el caso de Montevideo, dichas postulaciones deberán ser enviadas al Programa por la Dirección Departamental del MIDES y los Directores Regionales de Montevideo y la Dirección del DED de INAU.

4. Propuesta metodológica.

4.1 Caracterización del abordaje y acompañamiento familiar

El Abordaje de proximidad propuesto por la Estrategia son acciones sostenidas para fortalecer y desarrollar capacidades y autonomía de la familia en el marco del ejercicio de derechos. El mismo implica el acceso a servicios y prestaciones del Estado así como la movilización de recursos personales, familiares y comunitarios. Tiene como sujeto de intervención al grupo familiar.

Este acompañamiento es la intervención realizada por los ETAF que supone un proceso de trabajo a mediano plazo con la familia, guiado por un Plan de Trabajo que elabora el ETAF en acuerdo con la familia y que se encuentra orientado por metas prefijadas, que refieren a restituir condiciones básicas de calidad de vida y derechos económicos, sociales, educativos y culturales. Asimismo, en algunas ocasiones supone la atención a la emergencia, que implica una acción inmediata ante la constatación de situaciones que ponen en riesgo vital a uno o más integrantes de la familia.

La intervención integra acciones orientadas a la dinámica familiar en simultáneo con aquellas que tienden a lograr o fortalecer el acceso e integración a servicios locales de protección y promoción. El ETAF despliega procesos individuales, grupales y colectivos, utilizando diversas herramientas técnicas en diálogo con la supervisión del equipo. Su actuación apunta al acceso a prestaciones y servicios para el ejercicio pleno de derechos, a dejar capacidades instaladas en la familia y el entorno.

En este sentido, el proceso con las familias requiere de un momento de trabajo entre el ETAF y la familia de modo de hacer posible la construcción de un vínculo de confianza y respeto. Este proceso se vincula a la deconstrucción y construcción de la demanda, poniendo en diálogo las necesidades sentidas por las familias, las expectativas de las instituciones y las orientaciones programáticas de Cercanías.

La intervención se organiza a partir de la demanda construida con la familia de modo de atender gradualmente todas las metas propuestas en el Plan de Trabajo y se desarrolla en los espacios propios de la cotidianidad familiar y a la vez, en vinculación con las instituciones presentes en el territorio.

El trabajo es interdisciplinario e implica intercambio a la interna del equipo que asume la referencia familiar en una relación que prioriza el acercamiento, la confianza y el trabajo conjunto.

Este abordaje reconoce algunos puntos de partida a destacar:

Supone el **trabajo en el campo del encuentro y la intersubjetividad**. La intervención está guiada por la identificación de un sentido que se construye en el marco de este encuentro orientado por los objetivos del programa.

La familia es visualizada en su complejidad, lo que implica problematizarla, entenderla en su trama relacional intrafamiliar y con su entorno, tomando como sujeto al grupo familiar, no sólo el núcleo de convivencia. Se concibe aquí a la familia mediada y condicionada por dinámicas estructurales y locales.

Supone presencia, proximidad e implicación, es importante que el equipo trabaje estos aspectos que hacen a la intervención, problematizándolos durante el proceso.

Es importante atender a las **condiciones materiales y simbólicas desde la proximidad en la vida cotidiana**. Es desde la reproducción de la vida cotidiana que el equipo puede conocer la dinámica familiar con la intención de comprender y problematizar aspectos emergentes a partir de los cuales generar cambios junto a la familia e interpelando a otros actores implicados en este trabajo.

Centralidad de la red de protección local. La llegada a la familia se realiza en la medida de lo posible en coordinación con otros equipos a nivel local. En el caso de que no existan antecedentes institucionales o referentes disponibles para el trabajo con la familia, el ETAF deberá presentarse a las familias. La intervención del ETAF interactúa con las condiciones concretas de existencia de las familias, la institucionalidad pública en territorio y la red de protección local.

La red focal. Se entiende por red focal la conformada por los técnicos involucrados en una situación, que se construye con el objetivo de definir la estrategia de intervención oportuna, lo que implica compartir diagnósticos, recursos, saberes y vínculos de cada una de las instituciones participantes. Se va generando un conocimiento operativo y cuerpo conceptual común.

Dicha red se forma para un objetivo focalizado (la resolución de un problema o situación determinada). Sus integrantes pueden ir variando de acuerdo a cada momento del proceso de intervención o etapas de atención y a las circunstancias del caso.

Participan siempre operadores vinculados previamente con la familia, con posibilidades y responsabilidades de acción directa en ámbitos que ya conforman la red social de la familia.

Esto posibilita que el resto de los técnicos e instituciones vinculados a las familias cuenten con la información necesaria sobre el proceso de intervención y articulen sus recursos y conocimientos para el proceso de intervención, reconociendo en ellos los referentes del acompañamiento una vez la familia cierre su proceso en Cercanías.

4.2 Metas que orientan la metodología

		METAS
Derecho a la identidad	1	Todos los miembros de la familia están inscriptos en el Registro Civil y cuentan con documentación vigente (Cédula de identidad)
Derecho a vivir en familia	2	Clima familiar adecuado para el desarrollo de todos los integrantes
	3	Se promueve y fortalece la capacidad de los adultos referentes en el cuidado de los integrantes dependientes.
	4	Desnaturalización, derivación y coordinación de estrategias con servicios de atención especializados de las situaciones de violencia y/o explotación sexual.
	5	Atención de necesidades específicas de integrantes del grupo familiar o ante sucesos vitales críticos
	6	Resolución de situaciones jurídicas que obstaculicen el ejercicio de sus derechos
	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
Derecho a un hábitat digno	9	Si existe una vivienda deficitaria o expuesta a riesgos ambientales se llega 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 (socialización y alimentación, descanso y baños).
Derecho a la 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.
Derecho a la 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 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
Derecho a la 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.
Derecho al trabajo y a la protección social	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 beneficios sociales.
	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.

4.3 Modalidades del acompañamiento familiar

El plazo del trabajo que acuerda el ETAF con la familia, tiene una duración de 18 meses, pudiéndose extender cómo máximo hasta 24 meses, si el proceso así lo amerita y con una clara justificación que explicita los motivos de dichas extensión.

Se trabaja en tres fases: Diagnóstico-Plan de Trabajo, Seguimiento y Cierre-egreso. En todas las etapas se articula con las instituciones de la red local: para complementar información del diagnóstico y facilitar el encuadre de presentación a la familia; para el acceso a derechos, servicios y prestaciones básicas; y para que quede establecida una referencia para la familia una vez terminado el proceso de trabajo con el equipo ETAF.

El ETAF mantiene la frecuencia de trabajo con la familia según los requerimientos de la situación y el momento del proceso. En la etapa de diagnóstico y primeros meses de implementación del Plan de Trabajo (seguimiento) requiere una frecuencia semanal con la familia, pudiendo en etapas posteriores (luego de los primeros seis meses) mantener hasta una frecuencia quincenal si la situación así lo permite. En caso de momentos críticos, se redefine la frecuencia en relación con la gravedad de los hechos. Se recomienda el trabajo en duplas, fomentando su conformación interdisciplinaria.

Se promueve la autonomía de la familia durante todo el proceso y, en la última fase, se hace especial énfasis en este aspecto, promoviendo las condiciones y recursos para que esto sea posible. Al cerrarse la intervención del ETAF deben quedar claras las referencias para la familia en la red de protección local y ésta debe identificar con claridad las familias de las que son referentes.

4.4 Momentos del acompañamiento familiar

a) Momento previo al primer contacto con la situación familiar

Se parte de la lectura de informes previos y la coordinación con instituciones o referentes que hayan tomado contacto con la situación familiar (cuando los hay y son de fácil acceso). Luego se requiere la planificación, presentación inicial y definición del alcance y encuadre del trabajo. Los primeros encuentros con la familia se deben dar antes de los primeros 20 días una vez asignada la situación familiar y se busca llegar con un referente institucional o comunitario, que favorezca la presentación del ETAF a la familia si esto es posible.

Los Comités Departamentales/Locales en el Interior apoyan este proceso, garantizando equidad en el acceso, dando prioridad a las situaciones más críticas y facilitando el acceso a las prestaciones, servicios y derechos que corresponda en la medida de sus posibilidades. Es indispensable considerar la confidencialidad de la información que se maneja en estos ámbitos técnicos.

En el caso de que los ETAF deban aplicar el formulario de AFAM-PE, el equipo no comenzará el abordaje familiar hasta no contar con la información que certifique que el ICC corresponde a los criterios de elegibilidad para el programa.

b) Construcción de la demanda con la familia y diagnóstico

En los primeros encuentros se busca generar un encuadre inicial y de confianza para presentar la propuesta de Cercanías e invitar a los integrantes de la familia a participar de la misma.

Desistido: Se considera desistido al caso en el que no hay aceptación de la intervención por parte de la familia. Para confirmar su negativa se volverá a insistir de manera de buscar, al menos en principio, acuerdo con algún integrante adulto. Esta etapa de búsqueda de estrategias de aceptación no puede llevar más de 3 meses. En caso de que se mantenga la negativa se evaluará con el/la supervisor/a y otros equipos involucrados las acciones a realizar de acuerdo a la gravedad inicial de la situación.

En las situaciones en que se encuentra aceptación (cabe mencionar que son la amplia mayoría) en los primeros dos meses de trabajo se construye el **diagnóstico inicial** en relación a la situación familiar, incorporando la perspectiva que tienen los miembros del grupo sobre su situación, la del técnico que interviene y la información de la red de protección a nivel local.

El diagnóstico se centra en aspectos dinámicos y de la organización familiar, así como una historización del devenir del grupo familiar. Se busca identificar los derechos vulnerados, capacidades de las familias y mapear las redes primarias y secundarias de sostén familiar. Se completa en esta etapa un formulario que registra la situación inicial, el punto de partida, en cuanto al acceso a prestaciones, servicios y ejercicio de derechos de cada integrante.

c) Acuerdos, plan de trabajo y seguimientos

Se trabajará con la familia para alcanzar acuerdos como forma de generar compromisos, fortalecer la co-responsabilidad y hacer explícitas las tareas asumidas.

A su vez el ETAF esboza un Plan de Trabajo para acordar con la familia y en sintonía con las estrategias acordadas con las instituciones. Este plan se organiza en torno a las metas prefijadas con el objetivo de lograr la restitución de derechos y abordar la dinámica familiar; según las demandas explicitadas por la familia y las identificadas por los técnicos; valorando la pertinencia de las estrategias a desarrollar por parte del equipo según las situaciones de vulneración identificadas y las potencialidades en la familia y su entorno para trabajar estos aspectos.

Durante todo el proceso de trabajo se debe registrar la información en el sistema informático correspondiente, indicando acciones, procesos y prestaciones vinculadas. Los seguimientos se registran periódicamente en el sistema informático y se finalizan cada 6 meses, siendo en el total de la intervención (18 meses) 3 seguimientos, pudiendo extenderse un seguimiento más en caso de prórroga (hasta 24 meses).

d) Cierre del proceso

El Cierre del trabajo de acompañamiento familiar por parte del Equipo podrá darse por diferentes situaciones: egreso o bajas.

Se llamarán **bajas:**

a) Traslado o mudanza de la familia a una zona donde no existe ETAF, o al exterior.

b) Cuando por judicialización u otras situaciones, cambia la composición del hogar de tal forma que no corresponde la continuidad de la intervención.

c) Situaciones graves que ameritan el retiro, avalado por supervisión del equipo (ej. internación de todos los niños, niñas, adolescentes, o personas dependientes en las que se evalúa que no existe posibilidad de reversión de la situación en tiempo acotado, denuncia graves y evaluación de no pertinencia de permanencia de intervención). Estas situaciones deben trabajarse en profundidad con el supervisor y coordinarse con las instituciones de referencia.

d) El traslado/mudanza de la familia a otra zona o Departamento y se desconoce la nueva dirección. En los casos que es conocido el nuevo domicilio al que se mudan, se suspende la intervención y se deberá coordinar su atención por parte de otro ETAF, o equipo en territorio, no pudiendo quedar la familia en estado suspendido más de 3 meses.

Egreso:

El egreso es concebido dentro de la Estrategia Cercanías como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje. Se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, 1)- aquellas en las que se ha logrado tempranamente más del 70% de las metas propuestas por la Estrategia (que pueden egresar por metas cumplidas antes de los 18 meses), 2)- aquellas en las que se egresa debido a que se ha cumplido el tiempo máximo previsto de trabajo con la familia (18 meses o 24 en caso de pedir prórroga) de trabajo con la familia en el marco de la Estrategia, más allá del logro alcanzado en relación a las metas.

El egreso debe estar presente como etapa final del proceso de trabajo desde el inicio de la intervención. De este modo, se irá construyendo y acordando con las familias durante dicho proceso, fundamentalmente en los últimos meses del mismo, así como con los actores institucionales que involucra.

El egreso de las familias del Programa se entiende en el marco de un proceso de inclusión social, en el que los dispositivos territoriales tienen mucho para aportar. Es por ello que en la última etapa de trabajo del ETAF con la familia, se transitará por un proceso de referenciación de dicha familia a los dispositivos territoriales correspondientes, quienes serán los encargados de llevar adelante el seguimiento post-egreso.

Se acordó con MIDES e INAU un año de **seguimiento post-egreso** de Cercanías a cargo de técnicos que trabajan en territorio en servicios de alguna de estas instituciones (Ver protocolo de egreso acordado en anexos).

Para las prestaciones que puedan haberse obtenido o tramitado y que requieran de un seguimiento, será transferida la información al equipo de referencia como establece el **protocolo de egreso**, para el caso de las metas logradas o parcialmente logradas.

Sobre la solicitud excepcional de **prórroga** por parte de los ETAF:

El ETAF podrá pedir prórroga, por un plazo máximo de hasta seis meses. El equipo deberá enviar a su supervisor/a una nota fundamentando brevemente porqué entiende necesario la extensión del plazo. En la misma deberá exponer las acciones que prevé realizar en el tiempo extra solicitado.

Se otorgará la prórroga, siempre contando con autorización de la/el supervisor (quien consulta a la coordinación del programa), únicamente en caso de:

1) Situaciones críticas que afecten fuertemente al núcleo familiar al momento del egreso: ej. fallecimientos, accidentes, catástrofes (inundaciones, incendios).

2) Mitigaciones de vivienda: solo cuando esté iniciada o próxima a iniciarse la obra en un plazo no mayor a 15 días.

3) Situaciones en las que el tiempo extra contribuya a consolidar procesos iniciados así como fortalezca el devenir del acompañamiento familiar.

Más allá de la posible extensión del plazo de intervención, la propuesta metodológica de acompañamiento familiar se mantiene contemplando las distintas fases de trabajo que ella implica (diagnóstico, plan de trabajo, seguimiento y egreso) y su correspondiente extensión.

Subdivisión:

Como se mencionó el cupo de atención de cada equipo ETAF en los convenios vigentes con OSC y o Cooperativa de Trabajo es de 30 situaciones por equipo y para los equipos de 7 zonas de 10 situaciones por operador.

La forma de contabilizar las situaciones es a través de la carga en el sistema SMART.

En algunos casos puede aprobarse desde la supervisión del programa la subdivisión de un grupo familiar asignado siguiendo los siguientes criterios:

Podrán subdividirse aquellas familias que tengan, **más de 10 integrantes, que contemplen dos generaciones o dos sub-sistemas conyugales y más de un hogar, contando para tales efectos con el aval previo de la supervisión**

Esta subdivisión podrá hacerse dentro de los primeros 2 meses (previo a la finalización del diagnóstico) y hasta en un 10% del total familias asignadas a cada equipo.

En caso de que durante la intervención (luego del plazo estipulado) se incorpore un nuevo núcleo familiar al núcleo con el cual se viene trabajando, se postulará el ingreso de esta nueva familia al Programa Cercanías siguiendo los procedimientos adecuados para ello. **En ningún caso se contemplarán subdivisiones u otras formas de contabilizar a las familias beneficiarias luego del plazo estipulado.**

5. Monitoreo, evaluación y gestión de información

5.1 Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de Cercanías, a cargo de la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES (DINEM) es desde los propios inicios de la Estrategia una dimensión que ha sido priorizada y que tiene una doble motivación.

La primera es la de dar cuenta de manera sistemática y periódica de las actividades realizadas, de los productos entregados (monitoreo), de los resultados o efectos de la intervención (entendidos como el cumplimiento de los objetivos planteados y la modificación de las condiciones iniciales en las que opera la intervención, como tarea específica de la evaluación).

La segunda motivación, responde a la comprensión de Cercanías como uno de los programas sociales que –en conjunto con Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo- se han priorizado en lo que hace al trabajo con las poblaciones más vulneradas.

El primer aspecto a considerar del monitoreo propuesto y del diseño de evaluación, es que ambos tienen una clara orientación hacia su utilidad en términos de gestión/implementación y diseño del propio programa. Asimismo, a partir de una valoración de ese monitoreo en relación a otros programas que puedan considerarse similares (por su metodología, forma de implementación, población objetivo, etc.).

En este sentido el propio sistema de monitoreo acuerda con la Unidad de Gestión del Programa de manera que concomitantemente satisfaga ambas necesidades de información y registro, el específico de la gestión y el correspondiente al monitoreo y evaluación.

El mismo recoge los procesos de trabajo con las familias y utiliza como formularios: **Diagnóstico, Plan de trabajo, Seguimiento y Egreso**. Los mismos se llenan en línea, con un sistema informático donde se registran los procesos de las familias en SMART y manejo de formularios asociados en Q-Flow.

Además, los equipos deberán incluir en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) de INAU a todos los niños/as y adolescentes atendidos, creando el sujeto de derecho correspondiente, así como cargar los datos del núcleo de convivencia y familia en dicho sistema. Una vez culminada la atención familiar a cargo de los ETAF deberán darle la baja de los padrones.

Cronología del proceso de trabajo típico



Secuencia de la aplicación de los formularios:

1. Diagnóstico

Estudio de situación de cada familia participante. Este estudio o diagnóstico que incorpora la perspectiva de la familia y la de la red local, se elabora en los dos primeros meses de trabajo con cada familia y se completa el formulario inicial o de diagnóstico que aporta el punto de partida para conocer la situación familiar y delinear las posibles líneas de trabajo, así como conocer la oferta pública en la zona (línea de base).

2. Plan de trabajo

El segundo formulario es el Plan de Trabajo, se organiza por metas y es acordado con la familia. Los acuerdos que en el marco del mismo se logren deberán poder explicitarse y ser trabajados con todos los integrantes.

Tiene como objetivos: planificar el trabajo de intervención con la familia, estructurar la intervención en torno a dimensiones y metas específicas y ordenar la información y el trabajo de los distintos equipos de forma homogénea.

Se completa a los dos meses de trabajo con la familia, una vez que se culminó el formulario diagnóstico.

3. Seguimiento- Informes de cumplimiento de metas

Será el documento central del monitoreo y se evaluará el grado de cumplimiento de cada meta, explicitando los factores que inciden en el cumplimiento de las mismas como facilitadores u obstáculos.

Tiene como objetivos:

- Monitoreo de metas trabajadas por los equipos
- Monitoreo de avance en cumplimiento de las metas propuestas por cada equipo
- Monitoreo del acceso a prestaciones
- Monitoreo de acciones llevadas a cabo por los equipos
- Sistematizar la falta de servicios o de prestaciones en determinadas dimensiones

Los seguimientos tienen cierres específicos en tres momentos de la intervención, aproximadamente cada 6 meses.

4. Egreso - Informe de Cierre

Para el cierre del proceso de intervención, el ETAF evalúa los avances con la familia y la red local o comunitaria con la que queda vinculada, siguiendo las indicaciones en los **protocolos de egresos** acordados institucionalmente con INAU y MIDES para tales efectos.

Este formulario tiene los siguientes objetivos:

- Información del proceso realizado por las familias y las personas al egreso del proceso de trabajo
- Resultados de metas cuantitativas
- Insumo para la evaluación del programa, junto con la evaluación cualitativa
- Insumo para el seguimiento del egreso por parte de los referentes territoriales

5.2 Gestión de información

Se utilizan para ello las herramientas informáticas SMART y Q-Flow, permiten registrar la composición y el paso de las familias por el programa (postulación, selección, beneficio, suspensión, baja y egreso), al tiempo que soportan la gestión automática de los distintos formularios según corresponda.

También permite:

- Evolución de la composición de las familias y su núcleo de convivencia
- Gestión de acceso a beneficios (AFAM, y programas MIDES incorporados (TUS, PASC, JER)
- Duración de la intervención
- Motivos de desvinculación al programa
- Motivos y plazos de suspensión del beneficio
- Identificación de familias egresadas
- Geo-referenciación de familias

5.3 Informe de Gestión

Además de los formularios asociados al diagnóstico y seguimiento del proceso con las familias, cada ETAF elaborará un informe de gestión cualitativo que da cuenta de lo realizado cada año, en relación al desarrollo general de los Planes de trabajo, las articulaciones institucionales y otros aspectos del trabajo del equipo.

6. Egreso en el marco de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares- Cercanías.

Se considera relevante poder identificar algunas reflexiones en torno al egreso en distintos ámbitos y niveles.

De hecho, **esta primera fase de egreso** instala un momento de evaluación que refiere a la implementación de las políticas públicas en al menos dos ejes simultáneos: uno interno, que alude a la idoneidad de las metas y la metodología previstas como herramientas para el logro de los objetivos planteados; y el otro referido a la capacidad de la matriz de protección social vigente de incluir y sostener a las familias en situación de extrema vulneración de derechos.

En cuanto al eje interno, interesa subrayar la efectividad del mecanismo de focalización utilizado por la Estrategia, a través del cual logran identificarse las familias con mayores niveles de vulneración de derechos en cada departamento o región del país. Es a partir de esta selección que actualmente se despliega una intervención técnica con aproximadamente 2300 familias a cargo de 55 ETAF. Sin contar aún con los reportes finales de las evaluaciones en curso, el escaso número de familias que desisten (no aceptan) podría estar evidenciando la convergencia entre el perfil de familias atendidas y la modalidad de intervención propuesta por la Estrategia.

Es destacable que el **proceso de trabajo técnico de los ETAF** instala un espacio de diálogo en el ámbito familiar sobre diversidad de temáticas tales como la comunicación, los roles, los cuidados, los vínculos, todo ello transversalizado por las problemáticas socio-económicas que se evidencian en el proceso de construcción de la demanda. A la vez, durante estos procesos se fortalece la visualización de aspectos de la vida familiar y de vulneración de derechos (con los daños que en términos subjetivos y objetivos que esto acarrea) muchas veces naturalizados por las familias.

Se entiende así, que el **proceso de egreso** constituirá un hito de relevancia en las familias y en los equipos, dado el vínculo de proximidad existente durante un año y medio de trabajo.

Este vínculo resulta fundamental tanto para sostener las prestaciones a las que accede la familia durante el proceso de intervención, como para comenzar a reparar daños en las subjetividades, producto de un proceso de exclusión social, económica, cultural y política de larga data. Los daños a los que se hace referencia afectan el ejercicio de derechos y se objetivan en condiciones, traducidas muchas veces en prácticas, no acordes al ejercicio de las funciones de producción y reproducción que se le exigen y se esperan de las familias.

Asimismo, permitirá visualizar elementos de una nueva subjetividad que, entre otras manifestaciones, podría expresarse a través de la adquisición de herramientas por parte de las familias para enfrentar los desafíos de su cotidianeidad desde una perspectiva de derechos.

Por otro lado, es importante destacar que el egreso repercute también en aquellos actores de los territorios que se vinculan a la Estrategia durante todo el proceso de su intervención (en tareas de monitoreo, coordinación, construcción de estrategias); ellos resignifican su rol de referencia en el momento de desvinculación de la familia con la Estrategia. Específicamente, adquieren un rol preponderante en esta etapa los referentes del MIDES y del INAU, actores institucionales encargados del seguimiento posterior al mencionado egreso para el sostenimiento de los logros alcanzados, en estrecho vínculo con ANEP, ASSE, BPS, MTSS, y MVOTMA, de acuerdo a las particularidades de cada situación familiar. En este sentido, se vuelve a señalar la relevancia de contar durante el desarrollo de la estrategia, con referencias y redes territoriales de protección social fortalecidas, de modo de que lo local pueda adquirir real protagonismo y capacidad de respuesta en términos de protección social.

En referencia al **segundo eje**, si la Estrategia logra cumplir con sus objetivos necesariamente debería impactar en el proceso de cambio de la matriz de protección social del Estado, siendo el egreso un momento en donde esto debe explicitarse en al menos dos sentidos. En primer lugar, las familias deberían conocer y poder acceder a las prestaciones existentes que efectivizan sus derechos. En segundo lugar, de no existir dichas prestaciones, el conjunto de las instituciones pertenecientes a la Estrategia deberían generar las fundamentaciones y recomendaciones para cubrir esta ausencia explicitada.

Desde esta perspectiva importa distinguir entre los problemas de cobertura de algunas políticas públicas tal como han sido elaboradas y la inexistencia de políticas o programas públicos que aborden problemáticas específicas. Se requiere además la distinción entre nuevos instrumentos que atiendan exclusivamente a familias en situación de extrema vulneración, de otras prestaciones o instrumentos de carácter universal que enriquezcan la matriz de protección social. A pesar de esta distinción, se entiende que las primeras, con claros criterios de focalización, adquieren sentido, en un tránsito esperable desde lo focal a lo universal, en el marco de procesos de transformación socio-económicos direccionados hacia la equidad social.

Consideramos que todos los elementos señalados son de suma importancia a la hora de reflexionar en relación al egreso y a su concreción.

A la vez, existen algunos **riesgos** o **tensiones** en este proceso acerca de los cuales se hace necesario advertir:

- que ante la ausencia de prestaciones adecuadas durante la ejecución de la Estrategia no se logre la consolidación de trayectorias de inclusión que tengan como horizonte la integración social. Las intervenciones podrían encontrar así en "lo vincular" el único campo de acción desvirtuándose los objetivos en los que ellas se enmarcan.
- que se tienda a asociar los problemas de la exclusión social a la "*incapacidad de las familias*" para lograr "los movimientos" propuestos por la Estrategia, adjudicándoles sobre todo la dificultad de "ser autónomas".
- de la mano de lo anterior, desde una mirada que asuma la mencionada incapacidad, asumir un tutelaje acrítico de las familias a través de un acompañamiento sin los recursos que den sentido al mismo. En esta línea se torna imprescindible conceptualizar el egreso, como parte de una estrategia más amplia que se propone generar transformaciones en la matriz de protección social y su capacidad de producir inclusión social para aquellas familias más excluidas.

Así **necesariamente el egreso debe poder enunciar un tránsito esperado de lo focal a lo universal**, apostando a la consolidación de trayectorias de inclusión (no solo de inserción) que tengan en su horizonte la integración social.

El pasaje de la exclusión a la inclusión y de la inclusión a la integración social, no puede visualizarse linealmente, y menos aún, considerando trayectorias familiares individuales, sino incorporándose a procesos de transformación socio-territoriales, económicos y culturales más amplios.

Sin lugar a dudas, trascender los horizontes de la inserción, sortear las "trampas de la exclusión" (Castel, 2004), apostar a estrategias de inclusión, constituyen desafíos que interpelan al Estado **más allá de Cercanías**, siendo esta Estrategia una más en este horizonte en donde se apunta a la **consolidación de la protección social**.

7. Bibliografía

Castel, R. (2004). La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?. Manantial. Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Estadística (2011). Disponible en el siguiente link: www.ine.gub.uy.

Instituto Nacional de Estadística (2014) Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Disponible en el siguiente link: www.ine.gub.uy.

Real de Azúa, Carlos. (1964) El impulso y su freno. Tres décadas de Batllismo y las raíces de la crisis uruguaya. Ediciones de la Banda Oriental. Colección Reconquista. Montevideo, Uruguay.

Cercanías (2012a) Bases para la implementación de un programa integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad. S/d

Cercanías (2012b) Modelo de Atención Cercanías. S/d

8. Anexos

8.1. Anexo 1: Atención de la emergencia

Atención de la emergencia (protocolos ante situaciones críticas)

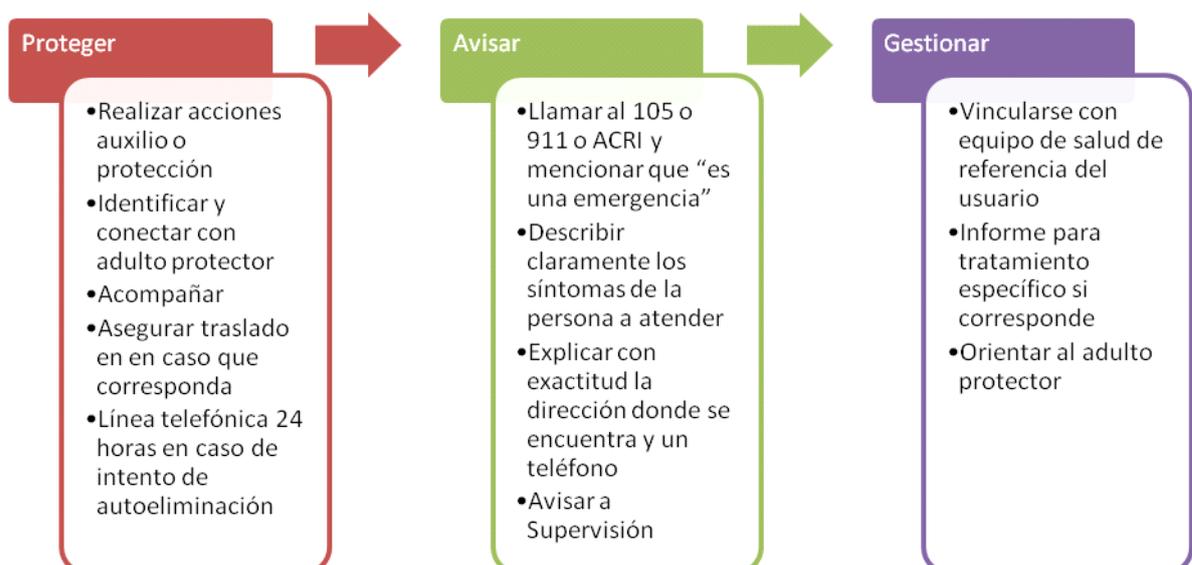
Emergencias médicas: suponen riesgo inminente de vida por lo que DEBEN SER ATENDIDOS EN FORMA INMEDIATA por unidades de emergencia, con personal especialmente capacitado y adiestrado para su manejo.

Como ejemplos tenemos:

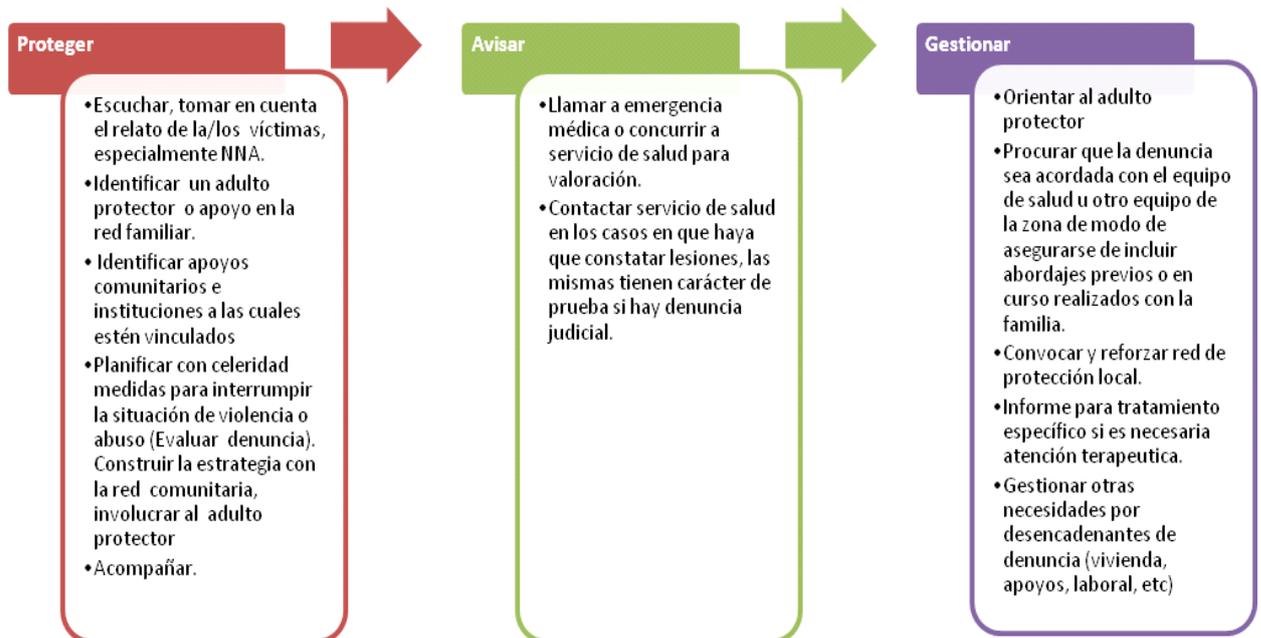
Pérdida de conciencia.
Hemorragia severa (sangrado que no se detiene).
Heridas profundas (como aquellas producidas por armas blancas).
Síntomas típicos de un ataque al corazón (Dolor de pecho persistente).
Dificultad respiratoria evidente.

Urgencias médicas: si bien no existe riesgo de vida inminente, es necesaria una pronta asistencia médica para el inicio de un tratamiento eficaz en el menor tiempo posible.

Emergencia de salud

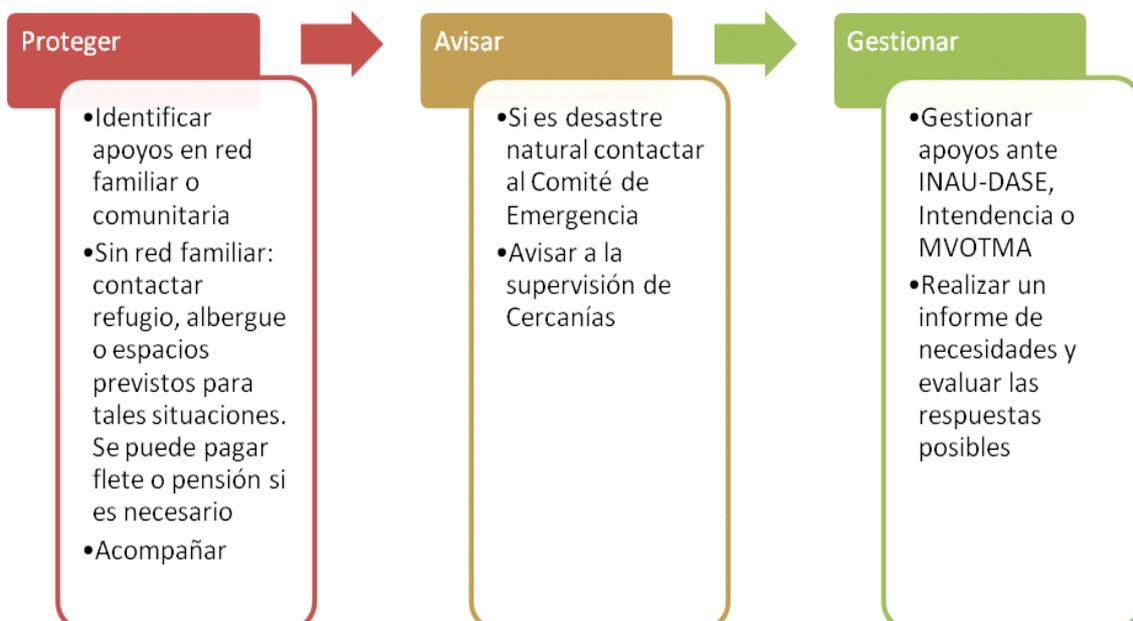


Maltrato grave o abuso sexual

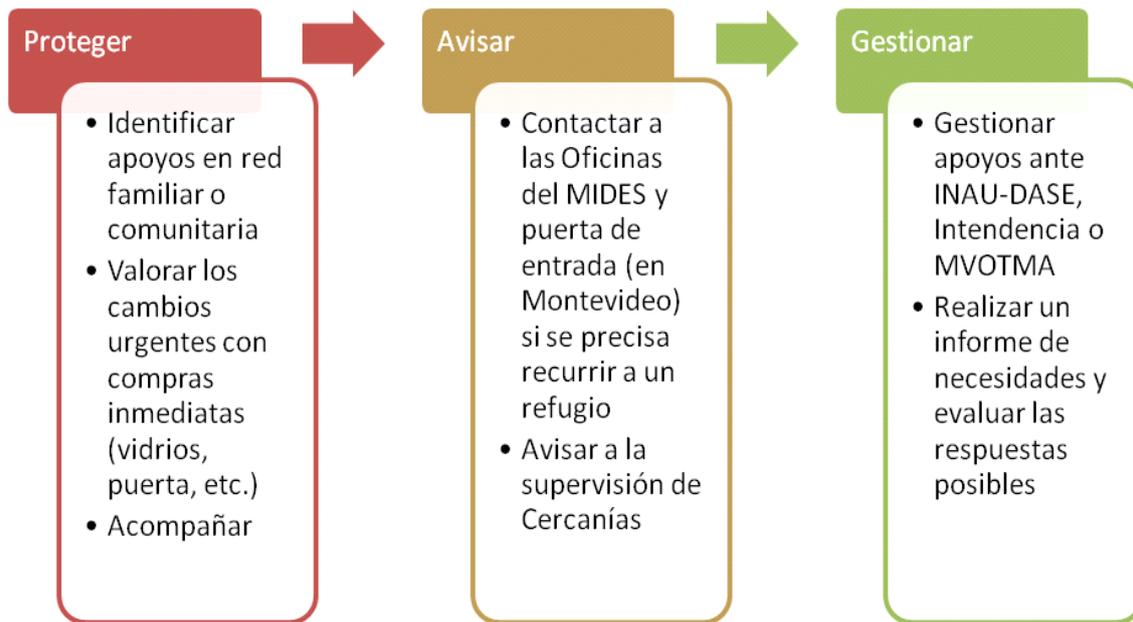


Situación ambiental crítica

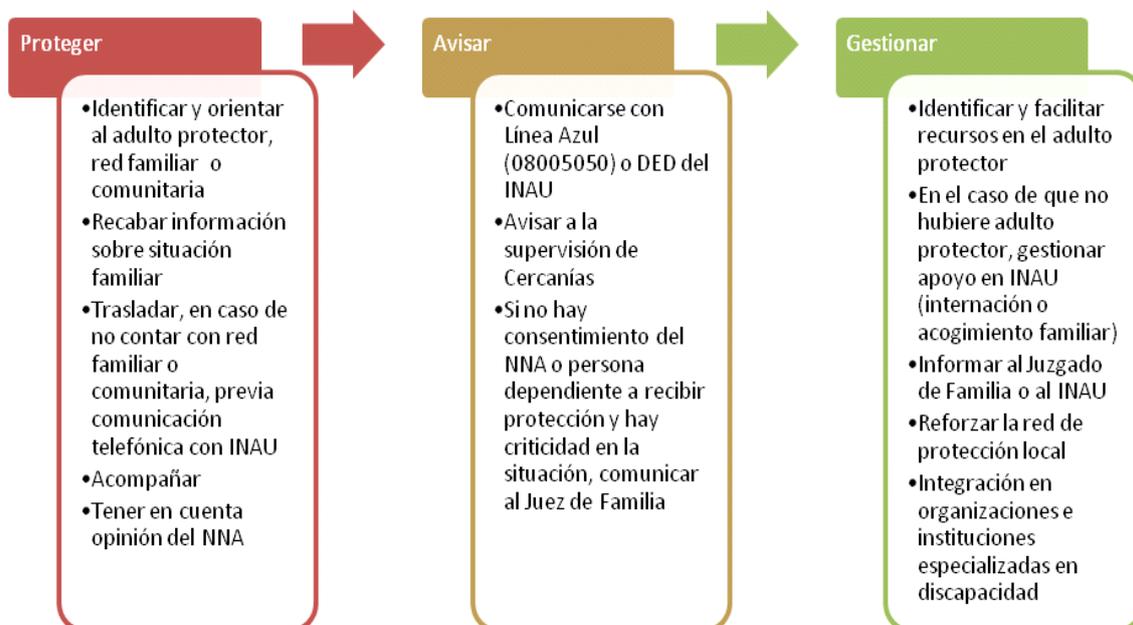
Situaciones de emergencia habitacional (por desalojo, incendio o pérdida de vivienda)



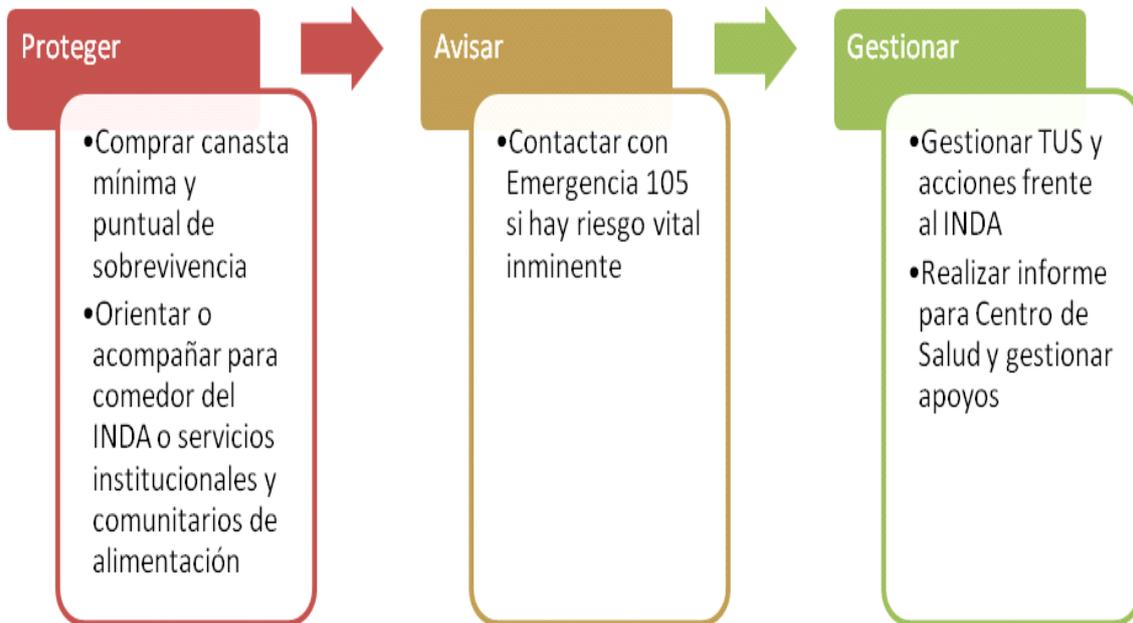
Situaciones de emergencia habitacional (por condiciones de habitabilidad crítica que pone en riesgo vida o integridad)



Abandono de NNA o persona con discapacidad por ausencia, muerte o encarcelamiento de adultos responsables

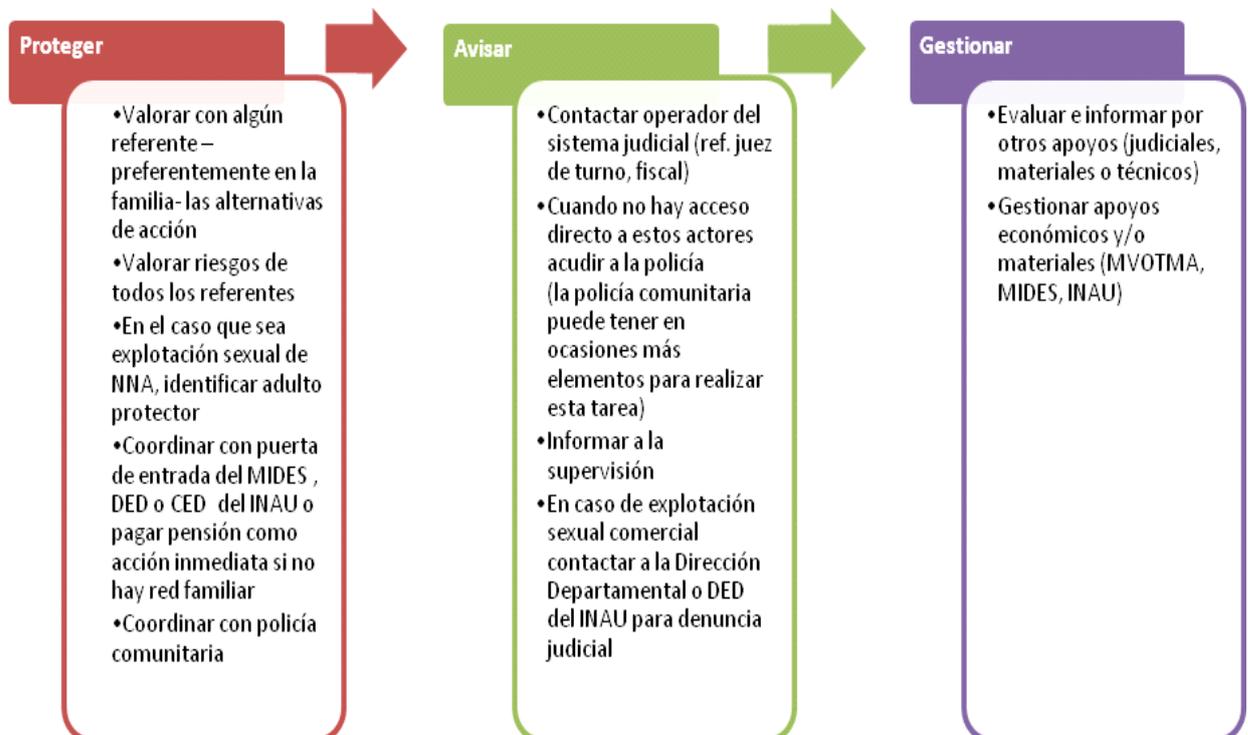


Ausencia de ingesta o dificultad crítica en el acceso a los alimentos.



Riesgo de vida o integridad por redes delictivas

Situaciones generadas por amenaza de muerte, trata, explotación sexual comercial, etc.



8.2 Anexo 2: Documento de trabajo en relación al egreso de las familias del programa cercanías. Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) - Cercanías

Agosto 2014

1 . Introducción

La Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares (Cercanías), es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad, que supone la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo ejercicio de derechos y acceso a prestaciones y servicios.

Cercanías está integrada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/CODICEN), Instituto de Seguridad Social (BPS) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

La Estrategia busca aportar al cambio en las instituciones públicas para superar fragmentaciones y superposiciones, mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención.

Se desarrolla el trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar con la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes y propiciar los cambios relacionales intrafamiliares necesarios para que las familias puedan sostener las mejoras alcanzadas.

Para tales efectos, se trabaja con Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) los cuales realizan un trabajo de intervención familiar durante un plazo máximo de año y medio, en base a un plan de trabajo y seguimiento orientado a resultado por metas.

El egreso es concebido dentro del Programa Cercanías como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje (máximo 18 meses).

Se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, aquellas en las que se ha logrado el 70% de las metas propuestas por la Estrategia, y por otra parte, aquellas situaciones en las que no se ha cumplido el 70% de las metas pero ya cuentan con 18 meses de trabajo con el ETAF.

Como ocurre en todo el proceso de trabajo previsto por la Estrategia, el egreso debe articularse con la red de protección social existente en cada territorio, cuyos integrantes son referentes claves para la continuidad de la atención familiar.

Desde la Estrategia Cercanías, el egreso de las familias del Programa se entiende en el marco de un proceso de inclusión social, en el que los dispositivos territoriales tienen mucho para aportar. Es por ello que en la última etapa de trabajo del ETAF con la familia, se transitará por un proceso de referenciación de dicha familia a los dispositivos territoriales correspondientes, quienes serán los encargados de llevar adelante el seguimiento de egreso.

En dicho seguimiento de egreso los servicios territoriales de referencia 2, incorporarán el sostenimiento de aquellas metas que han sido trabajadas logradas y parcialmente logradas desde la Estrategia, siendo pertinente la derivación y/o acercamiento a la red de protección social en el caso de que alguna de estas metas cayera. Es decir, si el referente identificara el surgimiento de situaciones de riesgo o daño que ameriten poner en funcionamiento los mecanismos de protección local, desplegará las estrategias pertinentes a tales efectos.

Los dispositivos territoriales integrarán al trabajo con las familias referidas el monitoreo de las metas alcanzadas durante el periodo de trabajo con Cercanías, el ETAF aportará el conocimiento y construcción de confianza entre la familia y el equipo del dispositivo territorial de referencia. Encontraremos situaciones en las cuales los servicios INAU ya son servicios de referencia para la familia existiendo un vínculo previo.

A los efectos de comprender las acciones previstas por los diferentes dispositivos de atención en el presente protocolo se entenderá el **“proceso de egreso”** de Cercanías como el periodo en donde el ETAF desarrolla acciones de cierre de la intervención con las familias, previo al **momento de “egreso”**, y el **“seguimiento de egreso”** como el proceso de acompañamiento desarrollado por los servicios de referencia en forma posterior al egreso.

2. Acciones previstas por parte de Cercanías para el momento del egreso.

Cercanías brindará trimestralmente a los referentes de INAU correspondientes (Directores Departamentales en interior, Directores de Divisiones, Directores de Coordinación Regional y de Planes en Montevideo) la información necesaria para el seguimiento de las familias próximas al momento egreso consistente en:

- Listado de familias próximas a egresar a nivel nacional (depurado previamente según derivación de familias a referentes territoriales MIDES).
- Georeferenciación de las familias.
- Formulario de egreso y matriz de metas para cada familia según: logradas y parcialmente logradas.

3. Desarrollo del proceso del egreso de Cercanías

Equipos Técnicos de Atención Familiar (ETAF):

Cada ETAF deberá completar el formulario de egreso donde quedará establecido si el seguimiento lo realizará el Mides o el Inau. Atendiendo al siguiente criterio: al momento de egreso si al menos un niño, niña o adolescente está integrado a un Servicio INAU, será este organismo quien realice el seguimiento, las demás situaciones familiares serán asumidas por las OTES y los SOCAT a tales efectos.

El ETAF deberá brindar a los referentes territoriales que continúen vinculados a las situaciones familiares la información necesaria, a saber: listado de familias y su georeferenciación, matriz de metas, formulario de egreso.

Contenidos a trabajar de la etapa de cierre con las familias de Cercanías

El egreso debe estar presente como etapa final del proceso de trabajo desde el inicio de la intervención. De este modo, se irá construyendo y acordando con las familias durante dicho proceso, fundamentalmente en los últimos meses del mismo, así como con los actores institucionales que involucra.

El ETAF iniciará esta etapa de la intervención de tres meses antes de la finalización del egreso que se objetivará en dos encuentros con la familia donde puede explicitarse conjuntamente:

- el acuerdo de trabajo transitado.
- las metas alcanzadas.
- las metas por continuar trabajando (iniciadas o sin iniciar).
- evaluación de la familia del proceso y del rol del equipo en el mismo.
- evaluación del equipo del proceso y de la familia en el mismo.
- acuerdo de trabajo conjunto y cronograma (dentro de los 3 meses previstos) para efectivizar el egreso.

Se entiende conveniente que estos dos encuentros con la familia pudieran ser acompañados por el servicio de referencia encargado del seguimiento de egreso.

Sobre la solicitud excepcional de prórroga de egreso por parte de los ETAF

El ETAF podrá pedir prórroga de egreso, por un plazo máximo de **dos meses y siempre contando con autorización de la/el supervisor, únicamente** en caso de:

a- situaciones críticas que afecten fuertemente al núcleo familiar al momento del egreso: fallecimientos, accidentes, catástrofes (inundaciones, incendios)

b- mitigaciones: solo cuando esté iniciada o próxima a iniciarse.

c- Situaciones en las que el tiempo extra contribuya a consolidar procesos iniciados así como fortalezca el devenir del acompañamiento familiar.

El resto de las prestaciones que puedan haberse obtenido y que requieran de un seguimiento, serán transferidas al equipo de referencia como según establece más adelante el presente protocolo, como parte de las metas logradas o parcialmente logradas.

Equipo de Supervisión de Cercanías:

Las/os supervisoras/es serán las/os responsables, conjuntamente con la Unidad de Gestión de Cercanías, de avalar el egreso de las familias y por tanto, de habilitar y supervisar que se lleven a cabo las coordinaciones necesarias (previstas por protocolo) a nivel territorial para efectivizarlo.

4. Roles asumidos en el momento y proceso de egreso por los dispositivos territoriales y actores involucrados.

Como se mencionó más arriba, el INAU dará continuidad a la referencia técnica de aquellas familias atendidas por el Programa Cercanías en las que al momento del egreso algún niño, niña o adolescente de éstas se encuentre integrado a centros de INAU de gestión directa o en convenio (Centros de Primera Infancia, CAIF, Clubes de Niños, Centros Juveniles, Hogares, etc). El ETAF coordinará la continuidad de dicha referencia.

Para las demás familias atendidas por el Programa será el MIDES a través de los dispositivos de la Dirección Nacional de Gestión Territorial (OT-SOCAT) quien se encargará de llevar adelante el seguimiento del egreso.

Si al momento del egreso existe más un niño vinculado a distintos centros de INAU, se sugiere se identifiquen para el seguimiento los servicios de atención integral en contexto familiar y comunitario (tiempo parcial); y si hubiere a la vez más de uno de estos servicios en los que se integran niños de una misma familia atendida se deberá indicar cuáles son. En este último caso desde la representación INAU en la Unidad de Gestión del programa se harán las coordinaciones necesarias para identificar cuál de esos servicios resulta más oportuno que realice el seguimiento. Dicha información que se le trasladará al ETAF correspondiente a los efectos de continuar con lo establecido en este documento.

La información relativa al volumen y georeferenciación de familias egresadas en Montevideo se centralizará según corresponda en los directores de Planes, Divisiones y Programas (División Convenios, División Estudio y Derivación, Dirección de CAIF, Dirección de Protección Integral, Dirección de Protección Integral en Contexto Familiar y Comunitario y Directores Regionales de Montevideo) quienes comunicaran a los centros que fueron identificados como referentes para el seguimiento en territorio.

En los demás departamentos del país serán los Directores Departamentales quienes asumirán dicha función.

5. Pautas de Trabajo sobre el seguimiento del egreso.

A los efectos de que queden establecidas las responsabilidades y tareas posteriores al egreso de las familias del Programa Cercanías, a cargo de servicios territoriales de INAU se entiende pertinente que los mismos incorporen las siguientes pautas:

- el ETAF trabajará conjuntamente con dichos centros y con las familias el pre egreso con al menos un mes de anticipación a los efectos de generar un enlace que fortalezca la referencia de los servicios que asumirán el seguimiento.

- como ya fue mencionado los egresos de los núcleos en Cercanías se realizan contemplando las metas cumplidas en el trabajo de intervención implementado. En tanto ello es importante que el seguimiento de egreso integre (entre otras definiciones que cada centro considerará oportuno tomar) el monitoreo de si son sostenidos o no, los logros alcanzados (metas logradas y parcialmente logradas) por el núcleo familiar junto al equipo de Cercanías, aspecto que seguramente potenciará la propuesta de relacionamiento / intervención que cada servicio territorial trace con las familias atendidas.

- se espera que en el primer mes de trabajo los equipos de referencia territoriales, concreten al menos dos contactos con la familia referidas.

- el ETAF deberá reunirse con el equipo que se encuentre realizando las tareas de referencia al mes y a los tres meses luego de realizarse el egreso, evaluándose conjuntamente la necesidad o no de realizar algún encuentro con la familia.

- desde la Estrategia Cercanías, se elaborará un formulario que permita registrar el seguimiento de egreso por parte de los referentes territoriales, en el marco en el cual deberá registrarse lo trabajado en al menos seis encuentros sostenidos durante el primer año posterior al egreso del programa Cercanías.

6- Prestaciones que se mantienen una vez egresada la familia del Programa Cercanías

Bonos- Prestación que contempla el acceso a educación inicial en centros educativos para niños hasta los 3 años. Constituye una meta lograda y se traslada a los equipos referentes para su seguimiento. Continúa como prestación hasta que el/ la niño/a cumple los 4 años de edad.

Mitigación- mejoras en la vivienda de la familia, previa visita y diseño de proyecto por parte de MVOTMA y SUNCA. Esta prestación puede haber sido gestionada por el ETAF y no ejecutada durante la intervención de Cercanías. La prestación se mantiene y traslada como meta parcialmente lograda a los equipos referentes para su seguimiento. Coordinación con Jefes Regionales del MVOTMA (a confirmar)

Subsidio de Alquiler- prestación que posee una extensión de dos años, se traslada como meta lograda a los equipos referentes. Requiere el seguimiento y la elaboración de **informes trimestrales** por parte del equipo técnico de referencia. Coordinación con Jefes Regionales del MVOTMA (a confirmar)

Mevir- prestación que posee una extensión de dos años, se traslada como meta lograda a los equipos referentes para su seguimiento. Requiere el seguimiento y la elaboración de **informes cada dos meses** por parte del equipo técnico de referencia. Coordinación con Bettina Iribarne, conveniomevir@mides.gub.uy

Acogimiento familiar: (propuesta de protección INAU) supone una prestación a través de un subsidio de Bases Prestacionales Contributivas. Requiere seguimiento y elaboración de informes cuatrimestrales por parte del equipo técnico de referencia. Referencia institucional: acogimientofamiliar@inau.gub.uy.

8.3 Anexo 3: Documento de trabajo en relación al seguimiento de egreso de las familias de la estrategia

INTERINSTITUCIONAL CERCANÍAS. DIRECCIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL / DIRECCIÓN NACIONAL DE GESTIÓN TERRITORIAL. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Agosto 2014

1. Introducción

La Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares (Cercanías), es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad, que supone la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo ejercicio de derechos y acceso a prestaciones y servicios.

Cercanías está integrada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP/CODICEN), Instituto de Seguridad Social (BPS) y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

La Estrategia busca aportar al cambio en las instituciones públicas para superar fragmentaciones y superposiciones, mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención.

Se desarrolla el trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar con la finalidad de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes y propiciar los cambios relacionales intrafamiliares necesarios para que las familias puedan sostener las mejoras alcanzadas.

Para tales efectos, se trabaja con Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) los cuales realizan un trabajo de intervención familiar durante un plazo máximo de año y medio, en base a un plan de trabajo y seguimiento orientado a resultado por metas.

El egreso es concebido dentro de la Estrategia Cercanías como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje. Se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, aquellas en las que se ha logrado el 70% de las metas propuestas por la Estrategia, y aquellas en las que sin haberse cumplido el 70% de las metas se alcanzan los 18 meses de trabajo con el ETAF.

Como durante todo el proceso de trabajo previsto por la Estrategia, el momento del egreso

deberá articularse con la red de protección social existente en cada territorio, cuyos integrantes se tornan en referentes claves en este sentido.

La Dirección Nacional de Gestión Territorial por su parte cuenta con una estructura de gestión territorial conformada por 19 Direcciones Departamentales, 34 Oficinas Territoriales (OT), 73 Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) operativos a nivel de todo el país, el Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC), Oficina Articuladora de Políticas Sociales (CHPR) y el Servicio de Atención Telefónica de alcance nacional.

Las OTs y los SOCATs tienen entre sus funciones la conformación, consolidación y gestión de la red social asistencial de protección de carácter local. Para ello deben lograr fluidos canales de articulación con el despliegue programático y acciones regulatorias implementadas por el MIDES en el territorio, contemplando tres ejes de trabajo: la atención ciudadana, la articulación territorial y la promoción de la participación.

Desde la Estrategia Cercanías, y desde el MIDES en particular, el egreso de las familias del Programa Cercanías se entiende en el marco de un proceso de inclusión social, en el que los dispositivos territoriales tienen mucho para aportar. Es por ello que en la última etapa de trabajo del ETAF con la familia, se transitará por un proceso de referenciación de dicha familia al dispositivo territorial correspondiente (OT- SOCAT), quienes serán los encargados de llevar adelante el seguimiento de egreso.

En dicho seguimiento de egreso las OTs y SOCATS trabajarán fundamentalmente en el sostenimiento de aquellas metas que han sido trabajadas y logradas por la Estrategia, siendo pertinente la derivación y/o acercamiento a la red de protección social en el caso de que alguna de estas metas cayera. Es decir, si el referente identificara el surgimiento de situaciones de riesgo o daño que ameriten poner en funcionamiento los mecanismos de protección local, desplegará las estrategias pertinentes a tales efectos.

Los dispositivos territoriales integrarán al trabajo con las familias referidas el monitoreo de las metas alcanzadas durante su inscripción en cercanías. El ETAF aportará al conocimiento y construcción de confianza entre la familia y el equipo del dispositivo territorial. La OT o el SOCAT serán considerados servicios de referencia. Resulta esperable que se encuentren situaciones en las cuales tanto la OT como el SOCAT ya son servicios de referencia para la familia existiendo un vínculo previo.

A los efectos de ordenar las acciones previstas por los diferentes dispositivos de atención en el presente protocolo se entenderá el **“proceso de egreso”** de Cercanías como el periodo en donde el ETAF desarrolla acciones de cierre de la intervención con las familias, previo al **momento de “egreso”**, y el **“seguimiento de egreso”** como el proceso de acompañamiento desarrollado por los servicios de referencia en forma posterior al egreso.

Acciones previstas por parte de Cercanías para el momento de egreso.

Cercanías brindará trimestralmente a la DNGT el listado de familias próximas a egresar a nivel nacional (depurado previamente según derivación de familias a equipos de programas de INAU).

Los envíos de información desde Cercanías a la DNGT se realizarán cada tres meses.

- **Desarrollo del proceso de egreso de Cercanías.**

Sobre los contenidos a trabajar en la etapa de cierre de la intervención de Cercanías por parte de los ETAF.

Si bien el egreso se produce al final del proceso de trabajo debe ser abordado desde el inicio del mismo. De este modo, se irá construyendo y acordando con las familias durante dicho proceso, fundamentalmente en los últimos meses del mismo, así como con los actores institucionales que involucra.

El ETAF iniciará esta etapa de la intervención tres meses antes del momento de la egreso que se objetivará en dos encuentros con la familia donde pueda explicitarse conjuntamente:

- el acuerdo de trabajo transitado.
- las metas alcanzadas.
- las metas por continuar trabajando (iniciadas o sin iniciar).
- la evaluación de la familia acerca del proceso y del rol del equipo en el mismo.
- la evaluación del equipo acerca del proceso y de la familia en el mismo.
- el acuerdo de trabajo conjunto y el cronograma (dentro de los 3 meses previstos) para efectivizar el egreso.

Sobre la solicitud excepcional de prórroga de egreso por parte de los ETAF.

El ETAF podrá pedir prórroga de egreso, por un plazo máximo de 6 meses y siempre contando con autorización de la/el supervisor, en situaciones en las que el tiempo extra contribuya a consolidar procesos iniciados así como fortalezca el devenir del acompañamiento familiar.

Las prestaciones que puedan haberse obtenido durante la intervención y que requieran de un seguimiento, serán transferidas al equipo de referencia del MIDES según lo establecido en el presente protocolo, como parte de las metas logradas o parcialmente alcanzadas.

Las/os supervisoras/es de Cercanías serán las/os responsables, conjuntamente con la Coordinación General de Cercanías, de avalar el egreso de las familias y por tanto, de habilitar y supervisar que se lleven a cabo las coordinaciones necesarias (previstas por protocolo) a nivel territorial para efectivizarlo.

- **Roles asumidos por los actores y dispositivos territoriales en el proceso y momento de egreso de Cercanías.**

*Comité Locales:

Desde los Comités Locales se realizará el acompañamiento de la implementación global de la estrategia. Esto implica facilitar y apoyar el proceso de postulación de familias para los programas prioritarios referentes en cada caso, a la vez que facilitar la conexión y el acceso a la red de protección social local. Al tiempo del egreso se tendrá presente la cantidad de familias que egresan de forma de favorecer su inclusión en la mencionada red y a su vez postular nuevas situaciones.

* Nodos de Familia:

En tanto espacios de articulación territorial, los Nodos de familia se constituyen como referentes en materia de atención a familias en situación de vulnerabilidad social. En este sentido el Nodo, desde su rol de vinculación con la red de protección social local, significa un espacio facilitador para el ETAF, tanto del seguimiento de las situaciones asignadas así como del proceso de egreso o desvinculación del ETAF.

* Oficinas Territoriales (OTs):

Las OTs serán las responsables en territorio de organizar el seguimiento de egreso a partir de la información aportada, a través de la DNGT, por la Estrategia Cercanías según lo establecido en los puntos 2.1, 2.2, 2.3 del presente protocolo. Específicamente el Jefe de la Oficina será el responsable de organizar y supervisar esta tarea en función de los recursos disponibles.

Asimismo, en tanto representante de MIDES en territorio las OTs facilitarán las articulaciones que correspondan (intra MIDES e interinstitucionales) para que el proceso de egreso pueda llevarse a cabo adecuadamente, en las condiciones previstas en el presente protocolo.

* Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT):

“En el momento del egreso de las situaciones familiares el SOCAT apoyará la vinculación de las familias con la red de protección social a nivel local y además, dependiendo de cada una de las situaciones familiares, podrá constituirse como un referente de las familias”.

En acuerdo con los Jefes de Oficina se evaluará la posibilidad de que el SOCAT se constituya en el servicio de referencia de las familias egresadas. De constituirse en servicio de referencia, se acordará el seguimiento a realizar, previsto en las horas de SOC móvil y de articulación, de modo que se ajuste a las necesidades de las familias, a los objetivos del Servicio y a las pautas establecidas en el presente protocolo.

- **Pautas de trabajo sobre el seguimiento de egreso**

El seguimiento de egreso centrará su atención en favorecer la continuidad en los logros alcanzados por la intervención de la Estrategia Cercanías. No obstante los equipos técnicos territoriales de los servicios de referencia (OTE o SOCAT) tienen dentro de sus cometidos la posibilidad de iniciar procesos de trabajo con las familias a partir de la identificación de riesgos, valorando lo ya realizado por el ETAF. Asimismo derivarán y/o acercarán a la familia a la red de protección social en el caso de que alguna de las metas alcanzadas no se sostuviera.

Este seguimiento se desarrollará en acuerdo con las siguientes pautas:

- Se trabajará el pre egreso con la familia y los referentes con al menos un mes de anticipación al momento de egreso de la familia. Para tales efectos se realizarán encuentros entre la Supervisión de Cercanías y el Jefe de cada OTE de modo de acordar el procedimiento a seguir en relación a los egresos.
- Se realizará una entrevista domiciliaria por parte del referente territorial (OTE o SOCAT) en los siguientes 15 días al mencionado momento de egreso.
- La segunda entrevista domiciliaria se realizará al mes del egreso, manteniendo luego de ésta una frecuencia de encuentro con la familia cada dos meses durante un año.

- El ETAF deberá reunirse con el equipo que se encuentre realizando las tareas de referencia al mes y a los tres meses luego de realizarse el egreso, evaluándose conjuntamente la necesidad o no de realizar algún encuentro con la familia.

Pre-egreso	Egreso	Visita 1	C/ETAF	Visita 2	C/ETAF	Visita 3	Visita 4	Visita 5	Visita 6	Visita 7
30 días antes del egreso	--	15 días del egreso	Luego de la primer visita	30 días del egreso	Luego de la 2da visita	Al 3er mes del egreso	Al 5to. mes del egreso	Al 7mo. mes del egreso	Al 9mo mes del egreso	Al 11vo mes del egreso
ETAF OT y/o SOCAT FLIA.	--	OT y/o SOCAT FLIA.	OT y/o SOCAT ETAF	OT y/o SOCAT FLIA	OT y/o SOCAT ETAF	OT y/o SOCAT FLIA.				

- Durante el seguimiento de egreso el Técnico del Servicio de Referencia podrá mantener alguna de las instancias de seguimiento en el local de la OT o del SOC con la finalidad de que estos espacios se constituyan en ámbitos de referencia claros para la familia. En caso de que la instancia acordada no ocurra el referente deberá concurrir al domicilio de la familia.

- Las actividades de seguimiento de egreso serán registradas en un formulario elaborado a tales efectos. Los datos deberán ser registrados en este formulario de egreso en un plazo de no más de una semana luego de realizados los encuentros con la familia.

El presente protocolo será evaluado por la Dirección Nacional de Gestión Territorial (DNGT), y la Estrategia Cercanías a la luz de los resultados que brinde el proceso de seguimiento de egreso.

Prestaciones que se mantienen una vez egresada la familia del Programa Cercanías.

- Bonos- Prestación que contempla el acceso a educación inicial en centros educativos para niñ@s hasta los 3 años. Constituye una meta lograda y se traslada a los equipos referentes para su seguimiento. Continúa como prestación hasta que el/ la niño/a cumple los 4 años de edad.

- Mitigación- mejoras en la vivienda de la familia, previa visita y diseño de proyecto por parte de MVOTMA y SUNCA. Esta prestación puede haber sido gestionada por el ETAF y no ejecutada durante la intervención de Cercanías. La prestación se mantiene y traslada como meta parcialmente lograda a los equipos referentes para su seguimiento. Coordinación con Jefes Regionales del MVOTMA .
- Subsidio de Alquiler- prestación que posee una extensión de dos años, se traslada como meta lograda a los equipos referentes. Requiere el seguimiento y la elaboración de **informes trimestrales** por parte del equipo técnico de referencia. Coordinación con Jefes Regionales del MVOTMA
- Mevir- prestación que posee una extensión de dos años, se traslada como meta lograda a los equipos referentes para su seguimiento. . Requiere el seguimiento y la elaboración de **informes cada dos meses** por parte del equipo técnico de referencia. Coordinación con Bettina Iribarne, conveniomevir@mides.gub.uy, 2400 0302 int 1800.

8.4 Anexo 4: Protocolo de actuaciones conjuntas entre los ETAF (CERCANÍAS), los Equipos de Uruguay Crece Contigo y los Equipos de Jóvenes en Red.

Cercanías, Uruguay Crece Contigo (UCC) y Jóvenes en Red (JER) son programas de prioridad gubernamental, destinados a atender a población en situación de extrema vulnerabilidad.

En tanto los tres programas prevén dispositivos de proximidad para el trabajo con la familia, resulta necesario establecer criterios que eviten que se superpongan dichos dispositivos generando intervenciones con la misma familia. Los equipos de los programas no trabajarán con la misma familia a excepción de las situaciones en donde esto reviste una estrategia acordada.

Las situaciones que ameritan una coordinación en el acompañamiento familiar de más de un Programa, deberán articularse de acuerdo a los siguientes criterios:

Los espacios de articulación departamental o local son los espacios privilegiados para la coordinación de las situaciones comunes a dichos programas.

Se evitará la superposición de intervenciones técnicas por lo que, en caso de requerirse una articulación entre programas, se realizará de modo de que un equipo se encargue del dominio del proceso de trabajo y otro oficie como un apoyo en un plazo acotado y acordado (entre los equipos y con la familia).

Se establecerá una red focal entre los programas involucrados (el que viene interviniendo y el que tiene aporte específico), junto a otros equipos intervinientes (ej. Centro educativo, CAIF, Centro de Salud, etc.)

En la red focal se acordará un plan de trabajo con las competencias de cada Programa, alcances y tiempo de la intervención y responsabilidades de cada técnico o institución.

El mismo será avalado por las/los supervisoras de cada Programa.

En todos los casos se dará cuenta de las intervenciones en los sistemas de registro de cada Programa.