

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Intervención en proximidad con familias:**  
el caso del programa Cercanías

**Silvana Machado Ferreira**  
Tutora: Patricia Oberti

**2017**

## ÍNDICE

|                                                                        | Pag. |
|------------------------------------------------------------------------|------|
| Introducción.....                                                      | 2    |
| Capítulo I.....                                                        | 5    |
| Reseña de la trayectoria de las políticas sociales en Uruguay .....    | 5    |
| Capítulo II.....                                                       | 12   |
| Cercanías: una nueva modalidad de Política Social .....                | 12   |
| Capítulo III.....                                                      | 21   |
| Los cambios familiares en Uruguay.....                                 | 21   |
| Capítulo IV.....                                                       | 30   |
| Cercanías: intervención en proximidad con familias.....                | 30   |
| Abordaje familiar: en lo espacial, temporal y afectivo-relacional..... | 32   |
| Dispositivo de proximidad- ETAF.....                                   | 39   |
| Consideraciones Finales.....                                           | 42   |
| Bibliografía.....                                                      | 45   |
| Anexo.....                                                             | 51   |

## INTRODUCCIÓN

El presente documento da cuenta del proceso realizado en el marco de la elaboración de la tesis de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

La temática seleccionada para el desarrollo de este trabajo, consiste en un análisis de la intervención social con familias desde una metodología de proximidad, en el marco del Programa Cercanías. Ante lo cual se plantea como objetivo general “conocer si el Programa Cercanías como política social, con una metodología de proximidad, integra los cambios ocurridos en las últimas décadas en las familias uruguayas”. Teniendo tres objetivos específicos: describir el Programa Cercanías como política social; describir los cambios ocurridos en las familias uruguayas en las últimas décadas; analizar la metodología de proximidad con un abordaje integral de las familias desde el Programa Cercanías.

Para llevar a cabo la realización de este trabajo como metodología, se utilizó un diseño de corte cualitativo, con un estudio exploratorio y descriptivo; en tanto las técnicas de investigación fueron el análisis de fuentes primarias y secundarias.

En cuanto a fuentes primarias, se utilizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes calificados: un coordinador de la Unidad de Gestión del Programa Cercanías, una supervisora y cuatro técnicos del Equipo Territorial de Abordaje familiar (ETAf). Para conocer la percepción de los involucrados en el programa, con una mayor aproximación a la metodología de proximidad con un abordaje integral.

Como fuentes secundarias se utilizaron a revisión bibliográfica, de documentos institucionales del Programa Cercanías, así como investigaciones y artículos publicados sobre el mismo hasta la fecha, para contribuir al conocimiento del Programa, y a su metodología de intervención con familias. También se utilizaron materiales que refieren tanto a las familias, para una mayor comprensión de los cambios ocurridos en las últimas décadas, como a las políticas sociales, en búsqueda de aportes acerca de la trayectoria de las políticas sociales en intervención con familias en Uruguay.

El trabajo se organiza en cuatro capítulos. En el primer capítulo se plantea una reseña de la trayectoria de las políticas sociales en Uruguay, teniendo en cuenta las distintas intervenciones estatales, sobre todo haciendo referencia al sujeto de intervención.

En el segundo capítulo se realiza una aproximación a las características de Cercanías como una nueva modalidad de política social, conociendo su abordaje integral, en base a sus tres líneas de acción: gestión del cambio en las políticas sociales; articulación de políticas, bienes y servicios públicos; y acompañamiento técnico a familias, a través de dispositivos de proximidad.

En el tercer capítulo se describen los cambios familiares ocurridos en las últimas décadas en Uruguay, adquiriendo elementos para analizar los cambios familiares integrados en el abordaje del Programa Cercanías, en base a la metodología de proximidad.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis de la metodología de proximidad del Programa Cercanías, en cuanto al abordaje de los cambios familiares. Tomando como referencia los aportes de Marina Cal (2015), en base a las tres dimensiones que integran el proceso de intervención en proximidad: espacial, temporal, y afectivo-relacional. Además del Equipo Territorial de Abordaje Familiar (ETAF) como dispositivo de proximidad.

Por último, se realizan las consideraciones finales, teniendo en cuenta el desarrollo de este trabajo.

La inquietud por estudiar esta temática se enmarca en la práctica pre-profesional desarrollada en la asignatura de Metodología de Intervención Profesional (MIP III) de la carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. En este enriquecedor proceso de intervención se desarrolló un trabajo de acompañamiento en proximidad a una familia, en base a la restitución de sus derechos vulnerados. En forma conjunta, los aportes teóricos de dicha asignatura, contribuyeron a generar visibilidad sobre la

necesidad de políticas sociales con un abordaje familiar integral, que tuvieran a la familia como sujeto de derecho y no solamente al individuo como eje de intervención.

Cabe señalar que, junto al modelo de familia tradicional dominante, nuclear, conviven nuevos arreglos familiares, pero si bien la familia ha cobrado interés como objeto de estudio en las ciencias sociales, sus cambios no han estado suficientemente contemplados en la agenda pública.

Es así que, a partir del surgimiento del Programa Cercanías, que se plantea una intervención con una metodología de proximidad, y se dirige a la familia como sujeto de derecho, considero pertinente la realización de este trabajo monográfico, con una mayor aproximación al abordaje integral de las familias.

Considerando además mi desempeño como operadora social en este Programa desde el año 2013, integro el ETAF PLEMUU en el departamento de Rivera.

## **CAPITULO I**

### **RESEÑA DE LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY**

A principios del siglo XX en Uruguay, en el marco del primer batllismo, con la adopción de un estado de bienestar, se implementaron políticas sociales como forma de suplir carencias y necesidades sociales. “Persiguiendo la pacificación social, desde una política redistributiva fiscalmente progresiva y que redistribuía ingreso bajo la forma de transferencia de servicios a través de políticas sociales que apuntaban, simultáneamente, a la estabilidad política, al crecimiento económico y a la integración cultural de una masiva inmigración extranjera y rural urbana, y la moralización y civilización sociales” (Bayce, 1995, p. 16-17).

Las políticas sociales según Pereira, se definen como: “las modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derecho de ciudadanía” (Pereira, 1998, p. 150).

El Estado de Bienestar se caracterizó por ser un estado regulador e intervencionista, incluso en la producción, los servicios y el comercio; produjo una redistribución de los ingresos, con un mejoramiento del nivel de vida y de las demandas de los trabajadores, con importantes niveles de movilización social, vinculada al Estado, muchas veces, a través de mecanismos corporativistas.

En este contexto, con una ampliación de las intervenciones estatales en cuanto a lo social, de carácter técnico o punitivo, se reduce el espacio familiar. Según De Martino (2001) se dan “estrategias de familiarización”, fortaleciendo a la familia nuclear como unidad privada y autónoma. En este punto es importante resaltar los aportes de la corriente dominante de la sociología norteamericana, encabezada por Talcott Parsons, el que señala que, “el proceso de transferencia de funciones de la familia a instituciones especializadas -escuela, hospitales, asilos, técnicos- lograría que la familia se adaptase mejor a las tareas especializadas que se le asignaban: socialización de los niños y sostén psicológico de las personalidades adultas” (Parsons, 1970, p.12).

Si bien, Mónica de Martino (2001) hace referencia a la intervención del Estado de Bienestar en base al fortalecimiento del modelo de familia nuclear, resalta que no se aborda a la familia como sujeto de intervención, sino que, a problemáticas familiares a partir de una perspectiva de derechos individuales, derechos a su vez que se tienen en cuenta en base al trabajador.

El fuerte sistema de políticas sociales que implementó el Estado de Bienestar, se vio favorecido por la bonanza que vivió el país en la primera mitad del siglo XX, ante el auge industrial con un modelo de sustitución de importaciones propiciado por aquellos países que se encontraban en la crisis de 29 y en la Segunda Guerra Mundial, en 1945. Luego, con la recuperación de los mercados internacionales, Uruguay pierde el dinamismo productivo, y se debilita el mejoramiento de las condiciones sociales, con una reducción de la distribución de ingresos vía políticas sociales. En este contexto se complejizó el tejido social, con altas tasas de desempleo, inseguridad laboral, creciente deterioro de las relaciones familiares; lo que “afectó de manera primordial a las familias de menores recursos” (Fernández, A 2007, p 68).

Como lo señala O'Donnell “este modelo comenzó a exhibir crecientes dificultades, llevando a los grupos que veían menguados sus beneficios a recurrir a presiones para apoyar sus intereses. Lo que condujo al deterioro de la convivencia y de la vida política y facilitó el surgimiento de gobiernos autoritarios, que algunos interpretaron como la vía para la profundización del capitalismo” (O'Donnell, 1973, en Rolando, F. 1996, p. 6).

Luego de la salida del período de dictadura, asociado con la globalización del capital y el auge tecnológico, se produce una flexibilización del trabajo y de la producción para atender los cambios en las condiciones del mercado y las preferencias del consumo. A raíz de lo cual, a su vez, se produce desempleo de larga duración, precariedad de las relaciones laborales, exclusión social, y nuevas formas de pobreza y marginalización social.

Paralelamente, se produce un pasaje a una ideología neoliberal que apoya el papel central del mercado en detrimento de la participación estatal en los asuntos sociales.

Según Barba puede hablarse “tanto del abandono paulatino del paradigma del seguro social, que tenía como eje al empleo formal y los derechos sociales que se adquirían por esa vía, como de la reducción progresiva de lo social a los temas de la pobreza y la vulnerabilidad social” (Barba, 2008, p.55).

En base a un debilitamiento de las funciones del Estado, las políticas sociales se caracterizan por un pasaje de centralizadas a descentralizadas, con pretensión de universalidad a otras focalizadas, políticas administradas por el Estado a la delegación de funciones en el sector privado (Baraibar, X. 2003).

En esta línea, cabe retomar los aportes de De Martino (2001), en cuanto señala que se requiere una solución familiar, al menos parcial, refiere a una reducción de la dependencia de los servicios públicos, y al aumento de la autonomía personal/familiar. A este enfoque Bermudez lo denomina como “neofamiliarismo”, “tendencia ideológica atual de transformar a unidade familiar em solução para a racionalidade do modelo global, reprivatizando atividades tornadas públicas no pasado, e trazendo a unidade domestica -privada por definição-de volta a sociedade em geral” (Bermudez, 2001, en De Martino, M. y Babin, B. 2008, p. 210); debiendo los sujetos y sus familias hacerse cargo de superar su situación (De Martino, 2001).

Carlos Barba habla de una “residualización” de la acción pública en materia de lo social, donde “las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados” (Barba 2008, p. 55). Se concibe a la pobreza como un problema imputable fundamentalmente a deficiencias de carácter individual, enfoque que, según este autor ha servido para justificar el carácter focalizado de los programas sociales, frecuentemente pensados en oposición a políticas universalistas.

Cabe destacar los aportes de Baraibar, en cuanto sostiene que existe una enorme desproporción entre el problema y la solución propuesta, debido a que la política focalizada “es una estrategia que no emerge articulada a los servicios sociales universales, intentando mejorar el acceso a ellos de sectores sociales que hasta el momento no lo hacen, sino para desarrollar una atención cada vez más restringida en un

momento en el que aumentan los sectores sociales empobrecidos, fundamentalmente debido a los cambios en el mundo del trabajo (que generan el crecimiento del número de desempleados, subempleados, aumento de empleos precarios e informales), y a la crisis del Estado Social” (Baraibar, X. 2003, p. 27).

Es así que, en el marco del neoliberalismo, con un pasaje de las políticas sociales universales a focalizadas, dirigidas a la población en pobreza y vulnerabilidad social, se hace posible cuestionarlo en dos líneas. Por un lado, como ya se lo mencionó, se trata de políticas focalizadas que según Baraibar no prevén la universalidad de los servicios. Por otro lado, al igual que el Estado de Bienestar las políticas sociales se implementan en base a la familia nuclear y tampoco tienen como sujeto de derecho a la familia. Es importante mencionar que el modelo de familia nuclear ya no es el único, por lo cual se puede decir que el Estado hace una reducción de la intervención, derivando funciones a la familia que a su vez ya no se trata solo de aquel modelo nuclear, con padre proveedor y madre ama de casa.

Junto al modelo de familia tradicional (nuclear), conviven nuevos arreglos familiares (monoparental, extendida, compuesta), pero en acuerdo con Arriagada, “por largo tiempo la familia nuclear con presencia de ambos padres (padre proveedor y madre dueña de casa) e hijos, fue considerada –y aún es– el paradigma de familia ideal y el modelo de familia sobre el cual se planifican las políticas públicas” (Arriagada 2006, p. 77). En esta misma línea Cabella señala que “han seguido pensándose como si “la familia uruguaya” fuera esa unidad arquetípica conformada por ambos padres biológicos y sus hijos. Arquetipo que además incluiría a una mujer exclusivamente dedicada a las labores domésticas y al cuidado de los hijos” (Cabella 2007, p. 14).

En marzo de 2005, se produce un fuerte cambio en la historia política uruguaya, con el surgimiento de un gobierno progresista, luego de 170 años de un país administrado por partidos tradicionales (blancos y colorados) asume dicha administración una fuerza política que representa un partido no tradicional (Frente Amplio). “Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado su preocupación por la distribución de bienestar y la creación o recreación de canales de integración social” (Midaglia, C. 2008; en Barba, C. 2008, p.101).

Midaglia y Antia (2007), resaltan el programa partidario propuesto para las elecciones de 2004, donde uno de los temas priorizados fue lo social, y para enfatizar su relevancia se lo presentó bajo el término de “Uruguay Social”; manifestando el compromiso de buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la integración social. “El discurso político de la izquierda hacía presuponer una fuerte preocupación por reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una cierta orientación universalista e integral, que a su vez se articulara con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes” (Midaglia, C y Antia, F. 2007, p. 142).

Las problemáticas vinculadas a la pobreza y vulnerabilidad se hacen relativamente privilegiadas por la administración del Frente Amplio, con una reposición del Estado como agente de protección. Se lanza el Plan de Emergencia, dirigido a cubrir las necesidades básicas o específicas de grupos en situación de carencia o exclusión social; y como iniciativa de carácter estrictamente institucional, se decreta la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con la Ley 17.866, e 21 de marzo de 2005, siendo encargado de instrumentar y monitorear el Plan de Emergencia y coordinar al conjunto de prestaciones sociales que brinda el Estado. Con una reformulación sustantiva de las orientaciones en materia de política social, donde el Estado debe asumir su responsabilidad como rector de estas (Midaglia, C y Antia, F. 2007).

Cabe destacar aquí el rol que jugó el Programa INFAMILIA que, si bien comienza a ejecutarse en el año 2002 como Programa Integral de Infancia, Adolescencia, y Familia en Riesgo Social (PIIAFRS), en marzo del 2005 pasa a ejecutarse políticamente en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Resulta “el antecedente más directo en la intervención pública referida a las familias en el marco del MIDES. Este programa se presentó como una experiencia innovadora de diseño y ejecución de políticas sociales, desplegando un conjunto de intervenciones coordinadas “modelos integrales” con la intención de superar los problemas inherentes a las lógicas sectoriales de intervención social” (Pintos, M. y Aszkinas, L. 2015, p. 14).

Como respuesta a la emergencia social, el Gobierno del Frente Amplio implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007), posteriormente como

estrategia de integración social se implementó el Plan de Equidad (2008 hasta el presente); ambos planes se implementan como “rutas de salidas” de la situación de pobreza e indigencia.

Se tratan de políticas sociales focalizadas, a las que algunos autores cuestionan en su enfoque. Castel (2010) hace referencia a una “individualización de lo social” y Baraibar (2011) habla de una creciente separación de la noción de pobreza de las condiciones materiales de existencia de los pobres.

En esta línea, resulta importante destacar el enfoque de Olesker (2011) en cuanto refiere a la necesidad de intervenir en todos los campos simultánea y articuladamente, desde lo material y lo simbólico, reorientando las actuales tendencias, lo que se presenta como desafío para la nueva matriz de protección social.

Es así que, en el año 2011 comienza una nueva etapa, la que se le denomina Reforma Social, tiene como objetivo “asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social” (Olesker, D. 2011, p. 16).

En el marco de la Reforma Social, es importante señalar los tres componentes de la nueva matriz de protección social: los componentes de carácter universal (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) dirigidos al 100% de los hogares, con el objetivo de igualdad; la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) orientados a la población en situación de pobreza y vulnerable a la pobreza (20% de los hogares) con el objetivo de integración hacia a la igualdad; y componentes de RAIS orientados a la población en pobreza extrema con el objetivo de inclusión e integración (3% de los hogares).

“La construcción de una nueva matriz de protección social es concebida como una reforma social para toda la población. En cambio, las orientaciones principales de la Red de Asistencia e Integración Social apuntan a atender a los sectores socialmente más

vulnerables y aquellos grupos que han logrado superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano y social (individual y colectivo), así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales, son todavía precarias” (Olesker, 2011, p. 23). La RAIS se constituye a partir de un conjunto de prestaciones focalizadas vinculadas con las prestaciones de carácter universal, y orientadas a la superación sostenible de la pobreza y a la integración social.

En el año 2012, como acciones de la Red de Asistencia e Integración Social, se implementan los programas: Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares- Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red. Programas reconocidos posteriormente como “programas prioritarios”, con énfasis en su accionar en torno al desarrollo de metodologías de proximidad, dirigidos a la población con alta vulneración de derechos.

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías, se implementa como una estrategia interinstitucional de gobierno para la atención de familias en situación de extrema pobreza. Tiene como dispositivo de proximidad, los ETAF, que “acompañan” el tránsito de la familia hacia la inclusión social. Uruguay Crece Contigo, dirigido a mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años y sus familias; y Jóvenes en Red, dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo.

Si bien estos tres programas se desarrollan en base a una metodología de proximidad, el Programa Cercanías se caracteriza por un abordaje integral, con una intervención dirigida a la familia como sujeto de derecho, por lo que, teniendo en cuenta la temática de este trabajo, a continuación, se pondrá énfasis en el abordaje familiar del Programa Cercanías.

## CAPITULO II

### **CERCANÍAS: UNA NUEVA MODALIDAD DE POLÍTICA SOCIAL- Abordaje integral.**

En el marco de la nueva matriz de protección, se crea el Programa “Cercanías”, Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. Se plantea como una política que apunta la integralidad en las intervenciones, intenta atender a las múltiples dimensiones de la pobreza, entendiendo esta última como un fenómeno multidimensional.

Como lo indican Jara, Barriga, Villafuerte, González, (2013): “en los últimos años se comparte una concepción cada vez más general de la exclusión social como fenómeno multidimensional, que va más allá del ingreso económico e incluye otras problemáticas, como el acceso al mercado laboral, la salud física y mental, la educación, la formación, la vivienda o las relaciones sociales” (Jara et al. 2013, p. 12).

Este fenómeno requiere pensar en nuevas políticas, con un abordaje integral, que refiere a una nueva modalidad de intervención, con un pasaje de intervenciones dirigidas al individuo como sujeto de derecho a la familia como totalidad, considerando sus múltiples dimensiones.

El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Abordajes Familiares del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social; surge en el marco de mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social.

Si bien se trata de un programa de atención focalizada, surge con la pretensión de universalidad del acceso a bienes y servicios sustanciales para la vida, y su mejora en calidad, para familias que no acceden a sus derechos. El programa se legitima entonces como una propuesta que supone un “puente” hacia los servicios universales y específicos de prestaciones sociales del Estado.

Cercanías se crea como estrategia de gobierno para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad social, con un abordaje de carácter integral. Centra su accionar en tres áreas: gestión del cambio en las políticas sociales; articulación de políticas, bienes y servicios públicos; y acompañamiento técnico a familias, a través de dispositivos de proximidad.

A nivel estatal, implica una reorientación de la producción de bienes públicos, dirigidos hacia los individuos como sujetos, a la familia como sujeto de derecho; se trata de un pasaje de la intervención orientada a la población por problemas, individuos o grupos etarios, a un trabajo integral con familias.

Teniendo en cuenta las intervenciones estatales orientadas al individuo como sujeto de derecho, es importante tomar los aportes de Miotto (1997), en cuanto plantea que se trata de intervenciones fragmentadas, con una lectura parcial de la realidad familiar. Las familias “sao encaminhadas aos mais variados serviços e profissionais para darem conta de seus mais diversos problemas, como se estes nao fossem parte da mesma estrutura” (Miotto, R. 1997, p. 124).

Considerando el documento de Bases de la Estrategia Interinstitucional Cercanías (2012) se puede decir que, en el intento de superar esa fragmentación, para el diseño del programa se parte de la premisa de que: “el Estado actualmente tiene orientada la producción de bienes públicos tomando como sujeto de intervención al individuo. Esto genera una fuerte superposición de intervenciones sobre una misma familia en forma inconexa” (Bases de la Estrategia Interinstitucional Cercanías, 2012, p. 4).

Ante esta lógica de intervención focalizada en el individuo, se reconoce la deuda del Estado con las familias, y se señala la importancia de una intervención dirigida a la familia como sujeto de derecho, con una respuesta institucional adecuada a sus necesidades, superando fragmentaciones y superposiciones.

En lo que refiere a las intervenciones fragmentadas y superpuestas, es importante señalar que desde el programa se reconoce, además, que el sistema de protección no ha sido adecuado a los cambios familiares que han ocurrido en las últimas décadas. “La

familia ha cambiado como parte de un proceso socio-histórico. Hay que reconocer esta realidad, y adaptar las instituciones, los profesionales y las profesiones para trabajar con la diversidad” (Bases de la Estrategia Interinstitucional Cercanías, 2012, p. 4).

Se plantea que para “comprender y reconocer la diversidad de arreglos familiares existentes, las exigencias de producción y reproducción que les impone la cotidianeidad, 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 (Cercanías, 2016, p. 6). Constatación que requiere de que el Estado garantice el acceso a los derechos a las familias para superar la situación de vulnerabilidad, promoviendo el ejercicio de la ciudadanía.

Es importante visualizar a las familias no como “familias problemáticas” sino que comprenderlas en sus características, familias condicionadas por el contexto en el que se encuentran insertas, debiendo afrontar distintos problemas que en su mayoría son causados por factores externos, con énfasis en la no responsabilización de las familias por su situación.

Como ya señalaba Miotto en 1997, “a família é uma instituição social historicamente condicionada e dialéticamente articulada com a estrutura social na qual está inserida” (Miotto 1997, p. 118), y para reconocerla como totalidad requiere su reconocimiento dentro de un proceso de cambio continuo.

En esta misma línea, plantea Elizabeth Jelin que “la familia nunca es una institución aislada, sino que es parte orgánica de procesos sociales más amplios, que incluyen las dimensiones productivas y reproductivas de las sociedades, los patrones culturales y los sistemas políticos. Los hogares y las organizaciones familiares están ligados al mercado de trabajo y a la organización de redes sociales, por lo que tendencias tales como las tasas de fecundidad y de divorcio, o procesos de envejecimiento, son parte de procesos sociales y culturales más amplios. Están también sujetos a políticas públicas. Como institución social básica, la familia no puede estar ajena a valores culturales y a procesos políticos de cada momento o período histórico” (Jelin, E. 2005, p. 71).

En base a estos aportes y al desarrollo de una estrategia de abordaje familiar integral, es importante señalar que en el Programa Cercanías se define por integralidad a la: “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, 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” (Cercanías, 2016, p. 8).

En la búsqueda de fortalecer las capacidades y la autonomía de las familias, se presenta como desafío cuidar que la concepción de familia como protagonista, no se asocie a procesos de individualización de lo social (Castel, 2010)

A su vez en términos de Baraibar (2000), la búsqueda de la autonomía genera a que los individuos sean convocados a ser responsables de su seguridad y supervivencia: “el individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo está fuera de su control. Su responsabilización es su alienación; esta no resulta de la explotación del trabajo asalariado sino de la ausencia de ella. Quienes promueven el desmantelamiento del Estado-providencia claman a los ciudadanos la autonomía, la independencia y la responsabilización personal por la posición que se ocupa en el sistema de desigualdad, pero lo hacen desestructurando la seguridad y la estabilidad mínima que crea las condiciones que hacen posible el ejercicio efectivo de la responsabilidad” (Baraibar, 2000, p. 13).

Es pertinente mencionar, que en el programa se “orienta a fortalecer las capacidades y autonomía de la familia (y de sus integrantes), haciéndola participe del proceso y garantizando el acceso a los programas públicos que habiliten estos procesos y contribuyan a mejorar sus condiciones de vida” (Cercanías, 2016, p. 9). Planteando así,

la promoción de la autonomía en términos de “garantizar” el acceso a los programas públicos que habiliten estos procesos.

El Programa Cercanías es una iniciativa interinstitucional, integrada por una serie de organismos públicos, articulados a nivel nacional en la Comisión Político-Técnica interinstitucional y a nivel territorial con los Comités Departamentales o Locales, a saber: 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), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Banco de Previsión Social (BPS) e Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) (Cercanías, 2016).

En el programa se define a la interinstitucionalidad como “la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Potenciando las capacidades del estado y generando acciones coherentes, unificadas y con posibilidades de sinergias” (Cercanías, 2013, p. 8).

A nivel institucional, el programa busca un cambio en la gestión, con la articulación de políticas, bienes y servicios públicos, para superar fragmentaciones y superposiciones; y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas.

En esta línea, Cercanías promueve la articulación entre los organismos involucrados para el efectivo ejercicio de derechos, y acceso a prestaciones y servicios, con una acción articulada con los programas, servicios e instituciones ya existentes en territorio; en búsqueda de un fortalecimiento de las redes locales de protección y de una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios.

Cercanías busca promover la autonomía y fortalecimiento de las capacidades familiares, así como la ampliación de la red institucional, comunitaria y familiar, a modo de que las familias beneficiarias mejoren su participación en la estructura de oportunidades.

En lo que refiere al trabajo en red, cabe señalar que, ante un problema en específico o situación determinada, el programa promueve la realización de una red focal, la cual es: “conformada por 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” (Cercanías, 2016, p. 18).

Trabajo en red en el que se hace necesario la articulación entre los técnicos del programa y de los servicios en territorio; evitando múltiples intervenciones descoordinadas sobre una misma familia, y posibilitando el desarrollo de estrategias en común, a modo de lograr la accesibilidad de los usuarios a los servicios; si bien cabe señalar, que el trabajo en red no es suficiente si no se cuenta con los recursos adecuados para gestionar a nivel territorial.

Como lo señala González, C y Leopold, S. (2014) en base a una investigación realizada sobre la evaluación de cuatro programas sociales del Mides: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías; “sin prestaciones asistenciales concretas y ampliadas por parte de las políticas públicas, las estrategias de coordinación interinstitucional caen en el vacío de la voluntad de los operadores del programa y en las conexiones personales que éstos tengan con los funcionarios que ejecutan las políticas sociales asistenciales” (González, C y Leopold, S. 2014, p. 202).

Considerando que se trata de un programa focalizado, con una pretensión del acceso de las familias a los servicios universales, si no se desarrolla suficientemente el componente de accesos materiales que facilite el acceso y sostenimiento en lo universal, se corre el riesgo de una “dualización”, como lo plantea Antia (2012), Leopold et al (2015), con una sobrecarga de responsabilidad en las familias, lo que Baraibar (2014) a su vez reconoce como un fortalecimiento del “mal padre”. Responsabilidad que además puede trasladarse a los equipos técnicos, considerando que son las “caras visibles” en territorio; quedando así lo focal reducido al acompañamiento de un equipo de proximidad.

Otra línea del accionar de Cercanías, en el marco de un abordaje integral, es en lo familiar, en base a una metodología de proximidad. Si bien se la desarrollará con mayor énfasis a lo largo de este documento, cabe señalar que la misma refiere al acompañamiento técnico a familias, en situación de extrema vulnerabilidad, con visitas semanales en el domicilio de las mismas.

El acompañamiento técnico se origina para promover el acceso e incorporación de las familias a dispositivos de otros sectores (educativos, de salud, de acceso al empleo, entre otros), no debiendo entenderse como simple orientación y derivación, sino también como mediación social del acceso y la incorporación. Cumpliendo el acompañamiento un rol de intermediación entre la demanda de la familia y la oferta de servicios estatales; buscando que los bienes y servicios lleguen a las familias de acuerdo a sus necesidades, considerando que tienen requerimientos diferentes, y por lo mismo no es posible generar una respuesta estandarizada.

En esta línea cabe señalar el documento Modelo de Atención de Cercanías (2016), en el que, se reconoce el hecho de que las familias han adquirido características particulares en función de sus trayectorias singulares y recursos a su alcance; donde las funciones familiares en general han cambiado, debiendo la institucionalidad existente lograr respuestas adecuadas a sus necesidades.

En el marco de una política de abordaje familiar, cabe señalar que el Programa Cercanías dirige su abordaje a las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema o de vulnerabilidad socio-familiar.

Las familias pueden ser postuladas al programa, a través de dos vías: una central, a cargo del Mides, a través de las bases administrativas en función de las visitas realizadas por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), y una territorial, a partir de distintos actores locales (en vínculo con la institucionalidad pública) que en función del conocimiento de las situaciones familiares proponen que las mismas sean consideradas para ser incluidas en el programa.

Cabe destacar que una vez que las familias son postuladas para la intervención del Programa, son seleccionadas a partir de un índice que mide la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar.

La pobreza extrema se mide a partir del Índice de Carencias Críticas, relevado por equipos de DINEM, mediante la aplicación de un formulario de visitas a hogares; y por el Índice de Riesgo Social (IRS), con un formulario donde se releva las situaciones de: hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, entre otros; información requerida además para ser beneficiario de la Asignación Familiar-Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). Mientras que la vulnerabilidad se valora a partir del Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF), a través de un informe social técnico realizado por operadores del MIDES, ya sea de la Oficina Territorial o del SOCAT, y equipos de INAU; quienes preferentemente consultan a la red local de servicios o elaboran el informe en el espacio técnico de la red focal (por ejemplo, en el Nodo de Familia).

Las dimensiones consideradas en el informe social refieren a la presencia de situaciones que evidencian la vulnerabilidad en las funciones familiares o que comprometen críticamente el desarrollo de sus integrantes, tales como: 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 en condiciones de riesgo vital; integrantes en conflicto con la ley penal (Cercanías, 2016).

Una vez que se constata que la familia postulada presenta el perfil de la población objetivo, desde la Unidad de Gestión del Programa, se la deriva al ETAF del departamento correspondiente, para que se inicie el trabajo con la misma en función de los cupos de los equipos.

En 2012 el cupo de atención del programa era de 40 familias por equipo (Cercanías 2012), actualmente es de 30 familias (Cercanías, 2016).

Cabe destacar que, más allá de la disponibilidad de los cupos, otra de las condiciones para el inicio del trabajo, es la aceptación de la familia, como beneficiaria del programa. El primer contacto con esta, consiste en una visita domiciliaria en la que se la invita a participar del programa. Si bien puede hablarse de que los operadores sociales llegan a los hogares por mandato institucional, considerando que el trabajo se basa en acuerdos con la familia y su participación es voluntaria los sujetos pueden aceptar o rechazar la intervención.

### **CAPITULO III**

#### **LOS CAMBIOS FAMILIARES EN URUGUAY**

En el marco del desarrollo de este trabajo, y en base al desarrollo del capítulo anterior, en el que se hace referencia al abordaje integral del Programa Cercanías, con una intervención dirigida a la familia como sujeto de intervención, cabe desarrollar aquí los cambios familiares ocurridos en las últimas décadas en Uruguay, a modo de realizar una aproximación teórica en cuanto a la concepción actual de familia, y su concepción desde Cercanías.

En las últimas décadas, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años 80, la familia uruguaya ha pasado por un proceso de transformación, acompañado de un proceso de globalización en América Latina, con la modernización, cambios en la economía, en lo cultural y social.

El modelo tradicional de familia patriarcal, considerada como nuclear, la que Parsons (1970) reconoce como conyugal, compuesta por padres e hijos, ha tenido una diversificación importante en su estructura, modelo de familia que según los aportes de Jelin (1994), se puede decir que ya en la década de los 90 se consideraba en “crisis”.

La autora define a la familia como: “la institución social ligada a la sexualidad y a la procreación, que regula, canaliza y confiere significado social y cultural a las necesidades de sus miembros, constituyendo un espacio de convivencia cotidiana, el hogar, con una economía compartida y una domesticidad colectiva” (Jelin 1994, p. 24).

Según la autora las tres dimensiones centrales que conforman esta definición (sexualidad, procreación, convivencia) han sufrido transformaciones significativas, como producto de las condiciones concretas y de la significación que para los sujetos adquieren las relaciones familiares.

Haciendo referencia a las transformaciones en el contexto familiar, es importante destacar el fuerte proceso de cambio demográfico que se ha producido en Uruguay. Cambio demográfico que Arriagada (2006), Cabella (2009), Paredes (2003), reconocen

como una segunda transición demográfica, caracterizada por el pasaje de un régimen de altas tasas de natalidad y mortalidad hacia uno caracterizado por niveles bajos de natalidad y mortalidad. Se produce un aumento de la esperanza de vida de hombres y mujeres, lo que según Arriagada “se expresan en cambios en la pirámide de edad de la población y en las estructuras familiares” (Arriagada, 2006, p. 64).

Tomando los aportes de esta última, se puede decir que acompañado de estos cambios demográficos se producen cambios socio- culturales, con un cambio en la estructura familiar, en su tamaño y en sus funciones.

En lo que refiere al tamaño de las familias, Arriagada sostiene que “a raíz del cambio demográfico, con la baja natalidad, y a otros fenómenos sociales como el aumento de hogares con jefas mujeres y hogares unipersonales se produce una reducción del tamaño de las familias” (Arriagada, 2006, p. 64). En acuerdo con esta autora cabe mencionar los aportes de Cabella (2007), en cuanto sostiene que, a raíz del aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población tienen mayor representación los hogares unipersonales y los hogares conformados únicamente por una sola pareja, lo que a su vez la misma reconoce como “nido vacío”.

En base a estos hogares a su vez, Cabella (2007), afirma que los hogares unipersonales constituyen una categoría residual entre los sectores pobres, mientras que, entre los hogares que se encuentran por encima de la línea de pobreza, se produce inversamente, con una fuerte presencia de hogares unipersonales y “nidos vacíos”. “Ambas estructuras de hogares son otra forma de representar las dos demografías del país: una familia joven y pobre, y otra envejecida que supera el umbral de la pobreza” (Cabella, 2007, p. 12)

El aumento de la esperanza de vida, puede tener un efecto directo sobre la duración probable de la vida marital, con la probabilidad de divorcio y separación, y sobre todo de viudez; se produce una reducción del tamaño de las familias, y un importante cambio en lo que refiere a la composición familiar, con un aumento de los hogares monoparentales.

Si bien se trata de una reducción del tamaño de las familias, Cabella afirma que los hogares pobres son mayores que los hogares que están por encima de la línea de pobreza, incluyendo en promedio 1,7 más de integrantes. Diferencia, que la autora atribuye a “la mayor fecundidad de las personas que pertenecen a hogares pobres, ya que entre estos suele haber mayor presencia de niños y adolescentes” (Cabella, 2007, p. 12).

En base a los aportes de Paredes (2003) cabe señalar el aumento de los divorcios, con un aumento considerable en la segunda mitad del siglo XX, si bien en Uruguay su legalización se produce en el año 1907, comienza a generalizarse como comportamiento a partir de mediados de los ochenta.

Cabella (2007) hace referencia al divorcio como “rupturas conyugales”, y plantea que el alza de dichas rupturas ha traído aparejado el incremento de los hogares reconstituidos (donde al menos uno de los hijos no lo es de ambos miembros del hogar), y además ha sido responsable del aumento de los hogares monoparentales, con un aumento importante de la proporción de hogares con jefa mujer.

En cuanto a esto último, es importante mencionar que esta autora, afirma que, si bien la monoparentalidad no es un fenómeno especialmente vinculado a la pobreza, teniendo prácticamente la misma proporción de hogares monoparentales tanto en el sector pobre como en el no pobre, sostiene que este tipo de hogar que se encuentra bajo la línea de pobreza son demográficamente más vulnerables que los no pobres (Cabella, 2007).

Aumentan los divorcios protagonizando lo que para Filgueira (1996) significó la “revolución de los divorcios”. Término de “revolución” que Cabella lo retoma, señalando: “revolución que vino acompañada de otros grandes cambios en las formas de organizar la vida conyugal y reproductiva entre las generaciones que iniciaron su vida conyugal a fines de los años ochenta: también proliferaron las uniones libres y aumentó drásticamente la natalidad extramatrimonial” (Cabella 2006, p. 81).

Haciendo referencia a las uniones libres se hace posible señalar que se produce una fuerte desinstitucionalización de los vínculos conyugales, descendiendo los

matrimonios, lo que para Paredes (2003) y Cabella (2007) no significa necesariamente que la tendencia a la formación de uniones sea menor, sino que su formalización por la vía legal va perdiendo vigencia.

Retomando los aportes de Jelin (2004), es importante señalar que, al considerar la calidad de los vínculos, “las bajas tasas de nupcialidad y altas tasas de divorcio, pueden ser indicadores de una mayor libertad para abandonar relaciones insatisfactorias y de un proceso de cambio social hacia la constitución de nuevas formas de familias” (Jelin, 2004, p. 53).

Como otro cambio de considerable magnitud en el contexto conyugal, Cabella resalta el aumento de la natalidad extramatrimonial, lo cual según esta resulta sobre todo a raíz de nacimientos de parejas en unión libre, la misma sostiene que: “el aumento de la natalidad extramatrimonial no parece resultar de un aumento de los nacimientos fuera del ámbito de la pareja”. “...se produce un fuerte descenso de la proporción de nacimientos de madres casadas, compensado por el aumento de los que resultan de las uniones de hecho”. “...en sectores cada vez mayores de la población el matrimonio ya no es un requisito necesario para dar inicio a la vida reproductiva” (Cabella 2009, p. 23).

Paredes (2003) y Cabella (2007) afirman un descenso del matrimonio, además de un cambio en el calendario del inicio de la vida conyugal. En esta línea, Arriagada refiere no solo al aumento de la edad al casarse, sino que además aumenta la edad al tener el primer hijo, lo que “se da en conjunto con un aumento de la maternidad adolescente, esto es, la tasa de natalidad en la adolescencia (14-19 años) se reduce menos que en los otros grupos de edad de las mujeres” (Arriagada, 2006, p. 64).

Considerando los aportes de Arriagada (2006), cabe destacar el cambio que ha tenido la familia en cuanto a sus funciones. El clásico modelo de familia nuclear se caracterizaba por tener roles diferenciados, el hombre encargado de proveer el dinero para cubrir las necesidades de la familia, en relación con el “mundo público”, y la mujer encargada del ámbito doméstico, en relación con el “mundo privado”, el hogar. Siendo la familia la

unidad que se encargaba tanto de la producción material como de la reproducción biológica y social.

Se produce una creciente incorporación de la mujer al mercado laboral, lo que Filgueira señala como una “ruptura del sistema basado en el aportante único” (Filgueira 1996, p. 8); con un cambio en el modelo familiar de aportante único hacia un modelo de múltiples aportantes.

Si bien en base a estos aportes de Filgueira (1996), se puede hablar de una ruptura del modelo familiar con el tradicional dominio de los hombres como únicos proveedores a un modelo de múltiples aportantes, también se puede decir que la inserción de la mujer al mundo laboral se produce a raíz de nuevos modelos familiares, como por ejemplo la familia monoparental, debiendo la mujer hacerse cargo del cuidado del hogar y de los hijos, y a su vez ser la proveedora.

En esto contexto se puede hablar de un cambio de roles de la mujer, con el acceso al mercado laboral, aunque cabe mencionar los aportes de Cabella, en cuanto a que “la creciente participación de la mujer en el mercado de trabajo no ha sido acompañada por una readecuación del contrato doméstico. Las mujeres siguen siendo las principales encargadas del cuidado del hogar y los hijos, y sobre ellas recae el grueso de las tareas necesarias para la reproducción cotidiana” (Cabella 2007, p. 14).

Cambio de roles que a su vez generan la necesidad de delegar funciones, como el cuidado y la educación de los hijos, en otras instituciones de apoyo o conllevan a la generación de otros modelos de familias, como por ejemplo la familia extendida.

Además de la incorporación de la mujer al mercado laboral, cabe mencionar los cambios que se producen en cuanto a lo socio-cultural, con una importante inserción de la misma en el mundo académico; con un aumento del nivel educativo, alcanzando estudios terciarios. Retomando los aportes de Arriagada (2006), Cabella (2007) y Paredes (2003), se puede decir que es un factor que conlleva a visualizar prácticas diferenciales en torno a las relaciones familiares, tanto en lo que implica el cambio en el calendario del inicio de la vida conyugal, con una demora en la conformación de las



familias, como en el nacimiento de los hijos, con un aumento de la edad al tener el primer hijo.

En el marco de estas transformaciones, Jelin afirma que presenciamos “una creciente multiplicidad de formas de familia y de convivencia. Esta multiplicidad (...) puede también ser vista como parte de los procesos de democratización de la vida cotidiana y de la extensión del ‘derecho a tener derechos’ a todos los miembros de una sociedad. (Jelin, 2010, p. 25).

Es pertinente continuar con sus aportes en cuanto afirma que “la diversidad de formas de familia está ligada a transformaciones sociales, económicas y culturales. Esto es así porque la familia no puede ser vista como una institución aislada, sino como parte de un entramado de instituciones y de prácticas sociales” (Jelin, 2010, p. 25).

A raíz de lo cual, ante los nuevos modelos de familias, con nuevos roles entre sus integrantes, cabe considerar que pueden ser conformados en base a una “mayor libertad”, “derecho a tener derechos” de sus integrantes, pero a su vez teniendo en cuenta que se encuentran condicionados a la estructura social en la que se encuentran insertos, puede tratarse de “modelos de sobrevivencia”, posibilitando la ayuda entre sus integrantes. En acuerdo con Jelin “el hogar multipersonal es una unidad económicamente eficiente para llevar adelante las tareas de la cotidianeidad” (Jelin, 2010, p. 103).

En esta línea, es relevante retomar los aportes de Cabella (2007), quien señala que el hogar extendido es un tipo de arreglo familiar que presenta una relación evidente con la pobreza, tratándose de estrategias para enfrentar las crisis económicas. Esta autora a su vez afirma en base a diversos estudios realizados por Bucheli et al., 2000; Vigorito, 2003; Bucheli et al., 2002, acerca de las mayores dificultades que enfrentan los hogares extendidos. Tales como: “sus jefes o jefas suelen tener bajo nivel educativo, presentan altos niveles de hacinamiento y bajos niveles de bienestar, los niños y jóvenes tienen mayores niveles de rezago escolar y abandonan prematuramente el sistema educativo, asimismo existen sospechas fundadas de que albergan una porción importante de las madres adolescentes” (Cabella, 2007, p. 13).

Considerando los distintos modelos familiares, se hace relevante mencionar a Miotto (1997), en cuanto según la misma ya no es posible hablar de “familia”, pensando solamente en la familia nuclear, sino que se debe hablar de “familias”.

La autora define a la familia como “un núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante un lapso de tempo mais ou menos longo e que se acham unidas (ou nao) por laços consanguíneos. Ele tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialécticamente articulado com a estrutura social na qual esta inserido” (Miotto 1997, p. 120).

Se debe superar la visión única e inmutable de familia, reconociendo la existencia de nuevas formas de familias y diferentes estilos de convivencia. Familias unipersonales, compuesto por una sola persona. Familias monoparentales, incluye madre o padre que se hacen cargo de sus hijos después de un fallecimiento, separación o ausencia del progenitor/a. Familias nucleares sin hijos, adultos mayores cuyos respectivos hijos ya han conformado sus propias familias, mencionado como “nido vacío”, también se encuentran en este tipo de familia los jóvenes que no tienen hijos. Familias extensas, en las que se suman otros parientes al “modelo nuclear” como, por ejemplo, madres adolescentes que no se van del hogar, o adultos mayores que conviven. Familias compuestas o ensambladas, formada por una familia nuclear o una familia extensa más otros no-parientes, por ejemplo, familias donde además de hijos de relaciones anteriores la pareja tiene hijos (“los tuyos, los míos y los nuestros”).

En base a los autores referidos en este texto, se puede decir que la familia comprende aquellas personas que se encuentran unidas por lazos consanguíneos y/o afectivos, y que conviven en un mismo hogar.

Cabe señalar que, la mayoría de los aportes expuestos, se basan en estudios de familias a través de fuentes estadísticas tales como censos de población y encuestas de hogares; relevamientos realizados en los domicilios en que residen las personas, es decir, en sus viviendas. Esto significa que lo que revelan son características de las familias en base a los integrantes que comparten el hogar, acerca del tamaño del hogar y de una serie de

características de quienes residen en él, pero no nos dice acerca de la red total de relaciones que constituye la familia de interacción. E incluso muchos autores refieren a la familia en base a sinónimos tales como “hogar”.

En esta línea es importante destacar la definición de familia que se considera como punto de partida para el abordaje familiar desde el Programa Cercanías. En el Modelo de Atención (2013) de Cercanías, se establece que el programa entiende a la familia 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 2013, p. 6).

Considerando que la familia no se encuentra unida sólo por los vínculos de consanguinidad, no se refiere sólo a la familia nuclear, sino que se trata de una perspectiva mayor, haciendo referencia a un grupo de personas unidos por un vínculo afectivo. Tratándose estos de aquellos vínculos significativos que no necesariamente tienen que tener una relación de parentesco por consanguinidad con respecto a los integrantes que conforman la familia.

Cabe destacar que los vínculos que comprenden esta definición van más allá de los vínculos de convivencia en el hogar, si bien indica que los integrantes comparten una cotidianeidad en tiempo y espacio, no implica necesariamente que compartan vivienda. Desde el Modelo de Atención del Programa Cercanías (2013), se ubica a la familia “en una totalidad social mayor y en una red de vínculos que excede el grupo de convivencia” (Cercanías, 2013, p. 6). Lo que posibilita considerar la percepción de los sujetos que la componen, a que las personas definan quienes consideran como integrantes de sus familias; puesto que en este contexto de transformaciones “la familia” puede no significar lo mismo para todos los sujetos.

En esta línea es importante los aportes de Jelin en cuanto afirma que, “las responsabilidades y obligaciones familiares pueden estar a cargo de miembros que no comparten el hogar. También el amor y el cuidado pueden ser ofrecidos y recibidos sin convivencia cotidiana” (Jelin, 2007, p. 96). Considerando que los integrantes de las

familias no necesariamente comparten la vivienda, posibilita conocer las estrategias de sobrevivencia, en base a cómo los sujetos que residen en distintas viviendas se intercambian ayuda.

## CAPITULO IV

### CERCANÍAS: METODOLOGÍA DE PROXIMIDAD EN EL ABORDAJE FAMILIAR

En el marco del desarrollo de este trabajo, cabe resaltar como componente central del abordaje integral del Programa Cercanías, el desarrollo de la estrategia con una metodología de proximidad con familias, la que se define como “una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita” (Cercanías, 2016, p. 9).

Asumiendo al “acompañamiento familiar” como la atención “personalizada” del Equipo Territorial de Atención Familiar (ETAF) a las familias en su domicilio, donde el eje central de la metodología es la construcción del vínculo, siendo desde Cercanías, el primer paso para la articulación del Estado con la familia.

En base al Programa Cercanías, con el desarrollo de una metodología de proximidad, en acuerdo con Marina Cal (2015), es importante señalar que dicha metodología está integrada por tres dimensiones (espacial, temporal y afectivo-relacional), las cuales se encuentran presentes simultáneamente en el proceso de intervención.

La dimensión espacial hace referencia al lugar donde se desarrolla el quehacer del operador social. La definición del mismo se encuentra supeditada a la identificación de aquellos *lugares portadores de sentido* de la población. “Son espacios constitutivos de la identidad para los sujetos, relacionales e históricos, -en el sentido de vivir la historia-” (Cal, 2015, p. 494). Llevando esto a que los operadores se desempeñen en el contexto de la vida cotidiana de las familias.

En cuanto a la dimensión temporal, Cal refiere a una *modalidad de atención temporizada*, es decir, definir un tiempo de intervención en base a las metas del programa. Debiendo “existir una condición inaugural y fundante para la modalidad de

atención que nos ocupa” (Cal, 2015, p. 496), que habilite el conocimiento mutuo y el establecimiento de confianzas entre los sujetos de intervención y los operadores.

Como tercera dimensión aparece la afectivo-relacional, presentando la necesidad de “generar una modalidad de relacionamiento cercano, próximo, el que se sustenta en una condición fundacional: el establecimiento de un vínculo” (Cal, 2015, p. 498). Esto permitirá el desarrollo de conocimiento y comprensión entre ambas partes (familia-operador); lo cual habilitará el diálogo y la reflexión.

El abordaje en proximidad, con una intervención en el domicilio de las familias, no se trata de una innovación por parte de Cercanías, es una práctica antigua que se utiliza desde inicios del siglo XX por la medicina preventivista, una herramienta fundamentalmente privilegiada del Trabajo Social, en el marco del predominio de las orientaciones higienistas (Acosta, 1997; Ortega, 2003, 2011). Existiendo actualmente en desarrollo una gran variedad de dispositivos territoriales que realizan diferentes niveles de abordaje familiar como, por ejemplo, SOCAT, Plan CAIF, Programa Maestros Comunitarios, equipos de INAU, entre otros.

En esta línea, es posible mencionar los aportes de Jara y Sorio, en cuanto sostienen que “(...) las funciones de los programas de acompañamiento familiar son muy diversas. Pueden variar desde sus objetivos y metodologías hasta su ubicación dentro de sistemas o paquetes más amplios de servicios y prestaciones” (Jara y Sorio, 2013, p. 03).

Cabe resaltar la intervención desde Cercanías, con un abordaje de proximidad, teniendo presente las tres dimensiones a las que hace referencia Cal (2015), y el ETAF como dispositivo de proximidad, con la búsqueda de establecer una relación personalizada con cada familia/ individuo mediante una metodología de trabajo directo e intenso, con una frecuencia de trabajo con las familias, posibilitando la realización de un seguimiento cotidiano con acceso a los ritmos, y dinámicas internas y comunitarias de cada familia.

## **Abordaje familiar: en lo espacial, temporal y afectivo-relacional**

En base al desarrollo de la estrategia, con la metodología de proximidad, y haciendo referencia a la dimensión espacial planteada por Cal (2015), es importante señalar que la intervención se realiza en el espacio cotidiano de las familias, considerando que “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” (Cercanías 2016, p. 18).

En este sentido es importante considerar los aportes de Heller, quien define a la vida cotidiana “como el conjunto de actividades que caracterizan la reproducción de los hombres particulares, los cuales a su vez crean la posibilidad de la reproducción social” (Heller, 1977, p 25). La autora señala que la vida cotidiana es el ámbito de la vida del hombre, por ende, es una determinación insuprimible de la vida social. Es decir, sin cotidiano no hay posibilidades de existencia y desarrollo del hombre y de la sociedad; a su vez la sociedad, el hombre, y el cotidiano, adoptan formas particulares según el momento histórico que pertenezca.

Reconociendo, en base a los aportes de Heller (1977), que el cotidiano es un ámbito esencial de la vida humana y es el escenario en el cual se desarrolla la historia y el proceso de producción y reproducción individual y social, cabe resaltar el abordaje del Programa Cercanías en el desarrollo de la vida cotidiana de las familias. Considerando los vínculos interpersonales y las relaciones cara a cara; a la familia, pero también su entorno y el contexto en que se encuentra inmersa. Lo que requiere a su vez pensar a la familia como una construcción social, enmarcada en sus diferentes contextos, con características dinámicas y flexibles.

Lo cual se confirma en base a las entrevistas realizadas a los operadores, al mencionar que la intervención en el espacio cotidiano permite: “...*observar no solamente a la persona que esté dando el discurso, sino que también el contexto, el entorno, a veces tenes más insumos observando el entorno, más herramientas que del propio discurso de la familia...* (informante 5).

*“...ves toda la dinámica familiar, te da para observar un montón de cosas, las redes, los vínculos.” (Informante 6).*

Si bien el proceso de intervención se basa en un abordaje en el domicilio de la familia, cabe señalar que, desde el programa “no se desconoce las desventajas que este ámbito cotidiano pueda llegar a tener para el trabajo de ciertas temáticas por lo que, en estos casos, se lleva a cabo la intervención en otros espacios institucionales y comunitarios” (Cercanías 2016: 9). Considerando aspectos particulares de cada familia, ante una problemática de violencia de género, por ejemplo, puede ser necesario buscar otros espacios físicos (policlínica, escuela, liceo, SOCAT, etc.) para el trabajo a modo individual de la situación.

Teniendo en cuenta que cada familia presenta una trayectoria única y puede ocupar múltiples espacios en su vida cotidiana, no se identifica al hogar como espacio exclusivo para el abordaje. Retomando los aportes de Cal (2015), es importante señalar que los criterios orientadores para definir los espacios de intervención refieren a aquellos *lugares portadores de sentido* para la familia, pudiendo estos ser diversos, tales como: el hogar, la escuela, la sala de espera de una policlínica, un salón comunal, una plaza pública, entre otros. El espacio se ajusta a la situación particular del sujeto, y a los requerimientos específicos de la temática que se aborda.

Es pertinente señalar, que los ETAF no cuentan con una localización de base, cuando lo tienen son en las sedes de las OSC que los gestionan, en caso que cuenten con ellas en territorio. También podrán serlo los Centros de INAU, los locales de SOCAT, las Oficinas del MIDES, otros servicios públicos y/o diferentes locales barriales (Cercanías, 2016).

Considerando la dimensión temporal a la que hace referencia Cal (2015), en el marco de la metodología de proximidad de Cercanías, es importante destacar la frecuencia de trabajo con la familia y el período de tiempo de intervención establecido desde el Programa.

Por lo que es importante mencionar la intensidad con que se desarrolla la intervención familiar, con una frecuencia de trabajo semanal o quincenal, la cual depende de los requerimientos de la situación familiar y el momento del proceso de intervención. Haciendo mención esto último, a las distintas etapas del proceso: diagnóstico, plan de trabajo, seguimiento, egreso.

“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 seis primeros meses) mantener hasta una frecuencia quincenal si la situación así lo amerite” (Cercanías 2016, p. 21).

Frecuencia de visitas que desde la intervención se visualiza como un factor importante para el abordaje familiar, en cuanto: *“el tener un contacto más fluido y más permanente en el tiempo te lleva trabajar algunas dimensiones, o a profundizar en algunas que capaz que, en otra estrategia, que no tenga esa particularidad, no se llega a trabajar (informante 2).*

En lo que refiere al tiempo de intervención, desde Cercanías se establece como plazo de trabajo con cada familia, 18 meses, pudiendo extenderse como máximo hasta 24 meses “si el proceso así lo amerita y con una clara justificación que explicita los motivos de dicha extensión” (Cercanías 2016, p. 21).

Si bien se estipula un tiempo máximo de intervención con cada familia, cabe señalar que desde el programa no se establece un tiempo mínimo, quedando supeditado a las características de cada familia, en base a los derechos vulnerados que presenten, pudiendo el equipo evaluar el proceso de intervención y realizar un egreso anticipado (antes de los 18 meses) del programa.

*Los tiempos dentro de los acompañamientos, varían en función de las propias situaciones, por ejemplo, hemos agotado el tiempo inicial de trabajo en diagnóstico, en construcción de la demanda (informante 1).*

Considerando el tiempo de intervención establecido por el programa (18 meses) para la atención de las familias y el tiempo requerido para el logro de las metas formuladas por el mismo, se hace posible hablar de una tensión entre estos.

*Muchas veces se genera un buen vínculo, o recién se está empezando a visualizar logros en esa familia, cambios en la dinámica familiar justo cuando se está cerrando el proceso (informante 4).*

Desde Cercanías se establece la planificación y estructuración del acompañamiento familiar en base a 31 metas, las cuales conforman siete dimensiones, con un enfoque de derechos de las familias en cuanto: identidad, cuidados familiares, hábitat y vivienda, recreación y cultura, salud, educación, y trabajo e ingresos.

En esta tensión de los tiempos es importante mencionar que, si bien las dimensiones planteadas se establecen como básicas para la inclusión social, considerando que se tratan de familias que provienen de larga data de situaciones de exclusión social, y que se encuentran en extrema vulnerabilidad, se considera una limitante el tiempo de intervención con cada familia para el trabajo con todas estas dimensiones.

*(...) son muchas las dimensiones, a veces en la carga horaria del equipo, el tiempo, son dos años en caso de que se pueda pedir una prórroga de seis meses, considero un tiempo acotado para trabajar tanta cosa (informante 4).*

Dimensiones que: “si lo vemos por el lado de la familia (...) contempla a todos los aspectos que logran el funcionamiento de las familias” (informante 5).

*El proceso de cada familia es distinto, (...) hay familia que trabajas de repente cuatro o cinco dimensiones que están en déficit, y en poco tiempo pueden egresar y otras no, una vez que estamos con los logros viene la otra parte, que es la más importante, que es de reforzar esos logros y ahí los tenemos que dejar (informante 5).*

*“Quizás habría que seleccionar y ver bien en que dimensiones se puede centrar (...) me parece que hay metas que no son tan fáciles de trabajar y que de última no se termina*

*trabajando como uno quisiera, porque el período es corto considero yo, más allá que haya prorroga o no, da para sensibilizar un poco, pero en realidad me parece que hay que trabajar menos dimensiones y por más período de tiempo con las familias” (informante 6).*

*Me parece que es muy poco tiempo, sobre todo como para que se sostenga el proceso (informante 6).*

En el proceso de intervención, con la búsqueda de la restitución de derechos y la promoción de la autonomía de las familias, teniendo en cuenta la cantidad de metas a trabajar en base a las dimensiones, el tiempo de trabajo estipulado por el programa resulta acotado.

En lo que refiere a las metas prefijadas por el programa, cabe señalar que desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo se evalúa que las con mayor dificultad para ser lograda son: salud bucal, salud mental, consumo de sustancias, empleo, y vivienda (DINEM 2014). Logros que en muchos casos dependen de las características de cada familia, pero que se encuentran condicionados, sobre todo, por los tiempos institucionales. Haciendo referencia esto último, a la demora en los trámites, en las respuestas de las instituciones. Tiempos, que muchas veces no acompañan el tiempo de intervención con la familia.

“En el nivel institucional/ burocrático se dan distintas situaciones donde los procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas situaciones en las que se encuentran las familias del programa” (DINEM- MIDES 2014, p. 420).

Lo cual se confirma en base a las entrevistas realizadas, donde señalan:

*A su vez acuerdos con terceros, donde los procesos dependen de esos acuerdos (informante 1).*

*A veces un año y medio queda poco, sobre todo considerando los procesos, las institucionalizaciones, también los tiempos de las instituciones con los que uno coordina muchas veces son muy lentos, (...) no es mucho tiempo para trabajar con una familia, sobre todo con un grado de complejidad importante te resulta corto (Informante 2).*

En lo que refiere a los tiempos de intervención, cabe señalar que desde el programa no se desconoce que en situaciones puntuales el tiempo pueda ser una limitante, por lo cual se considera la posibilidad de una prórroga de 6 meses más, de intervención con la familia; con un pasaje de 18 meses a 24 meses.

Prórroga que se otorgará “(...) únicamente en caso de: situaciones críticas que afecten fuertemente al núcleo familiar al momento del egreso: ej. fallecimientos, accidentes, catástrofes (inundaciones, incendios); mitigaciones de vivienda: solo cuando este iniciado o próxima a iniciarse la obra en un plazo no mayor a 15 días; situaciones en las que el tiempo extra contribuya a consolidar procesos iniciados, así como fortalezca el devenir del acompañamiento familiar” (Cercanías 2016, p. 24).

*Es como difícil poner el límite, hay situaciones muy distintas de otras, lo que sí tenemos claro es que no podemos intervenir eternamente, primero por la dependencia constante del programa, o si efectivamente se genera una dependencia (informante 1).*

En esta línea, se puede decir que el plazo de intervención estipulado por el programa oficia como un organizador del proceso de intervención, cuidando las sobre-implicancias y las prácticas prolongadas que generen dependencia y no autonomía.

Continuando en base a las dimensiones que plantea Cal (2015), haciendo referencia a la dimensión afectivo-relacional, se puede decir que se la visualiza en las distintas etapas del proceso de intervención; con la construcción y consolidación del vínculo operador-familia; lo que habilita la intervención del operador.

Considerando las etapas del proceso de intervención cabe señalar la etapa de diagnóstico, la que se caracteriza por los primeros encuentros con la familia, en base a

entrevistas, donde se comienza a construir el vínculo ETAF-familia, y se propicia la construcción de la demanda, con la identificación conjunta de las dificultades y oportunidades para el acceso a servicios y prestaciones, teniendo en cuenta los intereses, necesidades y características de cada familia.

Posterior a la etapa de diagnóstico, se realiza el plan de trabajo, en acuerdo con el sujeto de intervención. Plan de trabajo que se realiza en base a los derechos vulnerados diagnosticados y las demandas de la familia en lo que refiere a las metas vinculadas al ejercicio de los siguientes derechos: Derecho a la identidad, Derecho a vivir en familia (crianza y cuidados familiares), Derecho a la vida y la salud, Derecho a la educación, Derecho al trabajo y la protección social, Derecho a un hábitat digno, Derecho al acceso a la recreación y cultura.

Una vez realizado el plan de trabajo, se pasa a la etapa de seguimiento. Etapa en la que se desarrolla la intervención teniendo en cuenta lo acordado en el plan de trabajo y situaciones que puedan surgir en base a los cambios que pueda tener la dinámica familiar durante el proceso de intervención. “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” (Cercanías 2016, p. 9).

Desde el Programa se sostiene que “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” (Cercanías, 2016, p. 9).

Si bien el proceso de intervención es guiado, por la identificación de un sentido que se construye en el marco del encuentro con la familia y desde el acuerdo mutuo (familia-ETAF), es pertinente considerar que no siempre se logra realizar un trabajo en conjunto con la familia, debiendo abordar determinadas situaciones enquistadas, desde el trabajo institucional, en red. Cabe destacar que desde Cercanías (2016) se prevé que el abordaje se realice en coordinación con otros servicios/programas en territorio durante todas las etapas del proceso.

Antes de finalizar la intervención con la familia, se empieza a trabajar el cierre del proceso; con la evaluación conjunta de lo trabajado, y la promoción del fortalecimiento del vínculo entre la familia y la institución que le realizará el seguimiento luego del egreso del programa.

El egreso consta de una etapa donde se proporciona información (a través de matriz de metas y reuniones presenciales) de las metas logradas con la familia durante el acompañamiento del ETAF, a las dependencias de INAU o Mides, desde donde se realizará un seguimiento a la familia.

En base a la dimensión afectivo-relacional, y la metodología de intervención en Cercanías, es importante señalar que se debe construir la proximidad desde el primer contacto hasta el final del proceso, estableciendo vínculos de cercanía y confianza entre la familia y el ETAF.

Siendo el vínculo ETAF-familia imprescindible para el acercamiento del Estado a la familia; aunque cabe destacar las limitantes que pueden tener los equipos, en tanto son las “caras visibles” del programa, donde el vínculo debe posibilitar un acercamiento efectivo que genere respuestas a las necesidades de las familias. “Esta idea se ve obstaculizada porque las prestaciones no llegan a las familias (...), no son adecuadas (son insuficientes o tardan demasiado) o también porque la familia no logra apropiarse de los acuerdos establecidos” (Rieiro, A. et al 2015, p. 15).

### **Dispositivo de proximidad- Equipo Territorial de Abordaje Familiar**

Por otra parte, en el marco de la metodología de proximidad, cabe resaltar los dispositivos de proximidad desde los que se realiza el abordaje familiar. El programa se organiza en torno a la conformación de dispositivos de cercanías -Equipo Territorial de Abordaje Familiar (ETAF)- gestionados en su mayoría por Organizaciones de la Sociedad Civil; estos intervienen directamente con las familias en un abordaje de proximidad.

Cuando se inicia la implementación del programa, en 2012, se inició con 27 ETAF, y en 2013 completan los 55 a nivel nacional, habiendo como mínimo uno por departamento.

De estos ETAF, 25 son en convenio con INAU, 22 con MIDES y 8 son contratados en el marco del Plan 7 Zonas Prioritarias del Área Metropolitana de Montevideo, la contratación de los/as técnicos/as se hace directamente por el MIDES.

El ETAF se caracteriza por ser interdisciplinario, integrado por profesionales (al menos 2 de trabajo social y/o psicología) y/o estudiantes avanzados de trabajo social, psicología, educación social, ciencias sociales u otras disciplinas humanas o de la salud; con una intervención en duplas, la que asume la referencia familiar en una relación que prioriza el acercamiento, la confianza y el trabajo en conjunto.

En el marco de un abordaje integral, cabe señalar la interdisciplinariedad y el trabajo en dupla, como un facilitador para una mirada holística de las particularidades de las familias.

Tal como plantea Oberti, la familia “constituye un “campo de problemáticas” vasto y complejo en el que se producen múltiples atravesamientos, por lo que necesariamente requiere de un abordaje interdisciplinario” (Oberti, 2011, p. 3).

El trabajo desde lo interdisciplinar implica renunciar a la idea que la explicación de la realidad pueda estar dada por una única disciplina, lo que ayudaría a desentrañar distintas dimensiones de la realidad social.

*No es lo mismo hacer intervenciones solos que pensar de a dos, a veces las duplas no tienen la misma percepción, es un trabajador social y un educador social, o un psicólogo, me parece que también la modalidad de intervención ayuda pensar con visiones técnicas diferentes (Informante 2).*

*Mientras una está hablando el otro también está observando y está atento al lenguaje no verbal que tiene la persona, el entorno, el ambiente. Cada uno va tomar nota diferente, entonces eso también me parece que está bueno trabajar en dupla, porque lo que yo veo no va a ser lo mismo que ve el otro y viceversa (Informante 3).*

*Es una fortaleza porque son distintos saberes (...) hay como un complemento (Informante 6).*

En esta línea, la intervención en duplas presenta la virtud de posibilitar una complementariedad entre los técnicos, con una mirada multidimensional, dando cuenta del conocimiento de aspectos socio-culturales y dinámicas de los grupos familiares, lo cual permite un abordaje integral de la situación.

En lo que refiere a la intervención del ETAF con la familia, como dispositivo técnico de proximidad, cabe destacar que tiene como cometido acompañar y abordar las distintas situaciones familiares en las que los conflictos intrafamiliares y los derechos vulnerados limitan el desarrollo de sus integrantes. Se busca fortalecer a las familias para el cumplimiento de las funciones de cuidado, socialización y crianza de sus integrantes dependientes, y contribuir al acceso de las familias a los beneficios y derechos sociales y otros recursos comunitarios.

Teniendo el ETAF como función: 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 esta presenta 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; realizar el registro y monitoreo de los avances del trabajo con las familias participantes. (Cercanías 2016).

## CONSIDERACIONES FINALES

Más allá de que en el desarrollo del presente trabajo se han esbozado algunas conclusiones, es importante retomar algunos elementos a modo de consideraciones finales.

En el marco de un abordaje integral del Programa Cercanías, con una metodología de proximidad, se hace posible dar cuenta de un abordaje que integra los cambios familiares, con una intervención que abarca los distintos modelos familiares y sus características particulares, en cuanto a organización y funciones de sus integrantes, presentando algunas limitaciones.

En lo que refiere a los cambios familiares, cabe señalar que, en el desarrollo de este documento, se logra una aproximación teórica a los distintos cambios por los que han transcurrido las familias uruguayas en las últimas décadas. El análisis permitió reconocer que, si queremos realizar una intervención en base a la familia como sujeto de derecho, debemos considerar que, si bien existen diversos modelos familiares, estos a su vez son condicionados al contexto histórico, económico, político y social en que se encuentran insertos. Comprender las realidades familiares implica ineludiblemente vincular sus historias con los procesos estructurales.

Reconociendo los cambios familiares y las características del Programa Cercanías, como nueva modalidad de política social, con un abordaje integral de la familia, es importante destacar el concepto de familia que plantea el programa. Se toma a la familia, como: un núcleo de personas unidas por lazos consanguíneos y/ o por afectividad, que compartan una cotidianidad. Permitiendo así, una mirada amplia de la familia; entendiendo que, al hablar de esta, ya no se debe tener en cuenta la existencia solamente del modelo familiar nuclear, sino que existe una diversificación de modelos familiares, entre los cuales a su vez no necesariamente sus integrantes deben compartir el hogar.

En esta línea y considerando el desarrollo de la metodología de proximidad, cabe señalar la importancia del “acompañamiento familiar” en el ámbito donde se desarrolla

la vida cotidiana, en el hogar o en los espacios por donde transita la familia, posibilitando el acompañamiento de sus procesos, urgencias, y necesidades. El proceso de intervención está supeditado a las características de las familias y del contexto en el que se encuentran; lo que a su vez implica, por parte de los operadores, generar estrategias de intervención a partir de las demandas emergentes en el cotidiano, y que trasciendan los obstáculos que puedan surgir durante el proceso.

Esta forma de abordaje requiere de la flexibilidad de los operadores, tratando caso a caso, con la tendencia a rechazar prácticas de trabajo universales; debiendo mantener una postura ética y crítica ante la variedad de situaciones que se enfrentan, las que requieren respuestas adaptables y ajustadas a la naturaleza de sus necesidades. Se hace necesaria entonces, la formación continua de los operadores de acompañamiento y definir contenidos necesarios para asegurar las competencias básicas del abordaje familiar basada en la intervención en proximidad.

No menos importante resulta recordar que, las familias con las que trabaja el Programa Cercanías se encuentran en situación de pobreza extrema, son sectores de la población históricamente relegados. Por lo que, teniendo en cuenta las dimensiones de trabajo prefijadas por el programa y considerando situaciones complejas (salud mental, consumo de sustancias, precariedad habitacional, entre otras), el tiempo de intervención resulta una limitante para restituir condiciones básicas de calidad de vida, en lo que refiere a sus derechos económicos, sociales, educativos y culturales.

En base a la metodología de proximidad, con la búsqueda del abordaje integral de la familia, es importante señalar como eje central de esa metodología la “construcción del vínculo”, que se concibe como el primer paso para la articulación del Estado con la familia.

El vínculo operador social-familia posibilita la llegada del Estado a las familias que, si bien puede hablarse de que los operadores llegan a los hogares por mandato institucional, la intervención se basa en un acuerdo con la familia teniendo en cuenta los distintos aspectos a trabajar. Con la búsqueda, a su vez, de promover la construcción de

la demanda de la familia, y su llegada a los distintos servicios públicos a modo de posibilitar la restitución de sus derechos vulnerados.

Considerando el ETAF como dispositivo de proximidad, se debe tener en cuenta el abordaje familiar en duplas, con una complementariedad entre los técnicos; permite una mirada profunda de la situación familiar, dando cuenta del conocimiento de los diferentes roles de sus integrantes, de la dinámica familiar, y del contexto en el que se encuentra inserta. Esto se ve enriquecido por las diferentes disciplinas, con una mirada multidimensional, facilitando el abordaje integral de la situación.

Por último, en el marco de una política de abordaje integral, teniendo como una de sus líneas de acción la articulación interinstitucional, es importante mencionar, la falta de respuestas con respecto a la provisión de bienes, servicios y recursos que se adecuen a las necesidades de las familias que participan del programa. Se observa la necesidad de mejorar la provisión de bienes y servicios públicos, con una respuesta del Estado más acorde a las necesidades de las familias, facilitando la inclusión de las mismas en los servicios universales.

## BIBLIOGRAFIA

Antía, F; Castillo, M; Fuentes, G; Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En Midaglia, C. y Fontes, G. (coord.) *Los Cambios en los Sistemas de Bienestar Latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social*. Revista Uruguay de Ciencia Política, vol. 22, núm. 2, pp. 171-194. Montevideo. ICP

Arriagada, I. (2002). “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas”. En Revista de la CEPAL, N° 77. Santiago de Chile.

Arriagada, I. (2006). “Transformaciones de las familias en América Latina”. En Clara Fassler (coord.). *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Red Género y Familias. Montevideo. Ediciones Trilce.

Baraibar, X. 2003. “Las Paradojas de la Focalización”. En: Revista Ser Social. N° 12. Universidad de Brasilia, Brasil.

\_\_\_\_\_ (2011). “Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales”. En: Revista Fronteras. Número Especial. Departamento de Trabajo Social. UdelaR. Montevideo pp39-46.

\_\_\_\_\_ (2014). Entre el reconocimiento y la renuncia: Posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Artículo presentado en *IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional Transformaciones sociales, conflictos emergentes y políticas públicas en la Argentina contemporánea*, organizado por Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

Barba, C. (Comp.) (2008). Retos para la integración social de los pobres en América Latina. Buenos Aires. Argentina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Bayce, R. (1995). "Las Políticas Sociales: Ayer, hoy y sus implementadores". *Mujer, Familia y Políticas Sociales*. Instituto Nacional de la Familia y la mujer. Uruguay.

Cabella, W. (2006). "Los cambios recientes de la familia uruguaya: la convergencia hacia la segunda transición demográfica". En Clara Fassler (coord.). *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Red Género y Familias. Montevideo. Ediciones Trilce.

\_\_\_\_\_ (2007). *El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes*. Serie Divulgación 17. UNFPA. Montevideo, Uruguay. Ed. Trilce.

\_\_\_\_\_ (2009). "Dos décadas de transformaciones de la nupcialidad uruguaya. La convergencia hacia la segunda transición demográfica". *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 24, núm. 2. pp. 389-427 Colegio de México, A.C. México.

Castel, R. (2005). "El proceso de individualización: fragilización de los soportes de identidad frente a las transformaciones del capital y del trabajo". En: SOSTO, Guillermo (coord.); *Las manifestaciones actuales de la cuestión social*. UNESCO.

Castel, R (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Cercanías (2013). Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. *Documento Modelo de Atención*. MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA, MTSS, MSP, BPS. Montevideo.

Cercanías (2016). Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. *Documento Modelo de Atención*. MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA, MTSS, MSP, BPS. Montevideo.

De Martino, M. (2001). Políticas sociales y familia. *Fronteras*. Revista del Departamento de Trabajo Social - Udelar, 4, pp 103-114.

De Martino, M. y Gabin. B. (2008). *Prácticas pedagógicas y modalidades de supervisión en el área de familia*. Montevideo-Uruguay. UDELAR-FCS-DTS-CSE.

Fassler, C. (2006). *Familias en cambio en un mundo en cambio*. Red de género y familia. Montevideo. Ediciones Trilce,

Fernández, A. (2007). “Las políticas sociales como estribo de las familias latinoamericanas”. *Revista Regional de Trabajo Social*, N.º 40, Pp. 68-71.

Filgueira, C. (1996). *Sobre revoluciones ocultas: La Familia en el Uruguay*. CEPAL, Montevideo.

Franco, R. (1996). “Los Paradigmas de la Política Social en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, N 58. Pp 9-22

Jelin, E. (2005). “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas”. En Arriagada I. *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. CEPAL. N 46 Pp 69-88

Jelin, E. (1994). *Las familias en América Latina, Familias siglo XXI*. Ediciones de las Mujeres No. 20, Santiago de Chile, ISIS Internacional.

\_\_\_\_\_ (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires. Fondo de cultura Económica.

Heller, A. (1977). *Sociología de la Vida Cotidiana*. Barcelona. Ed. Península.

Leopold, S. González, C. Baraibar, X. Paulo, L. (2013). Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES. Montevideo, Uruguay. UDELAR, FCS, DTS, MIDES.

Leopold, S., González, L., Baraibar, X., Paulo, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales V. 2. Montevideo. DTS- FCS, Udelar. DINEM-MIDES

Midaglia, C. y Antia, F (2007). “La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o Continuidad en las Políticas de Bienestar Social?”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N 16. Pp. 131-157.

Midaglia, C. (2008). “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay en las tres últimas décadas”. En: Barba, C. (Comp.) (2008). *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.

Mioto, R. (1997). “Familia e Serviço Social: contribuições para o debate”. En: *Serviço Social e Sociedade*. Ano XVIII, N 55. Sao Paulo. Cortez Editora.

Oberti, P. (2011). Políticas sociales de primera infancia e intervención con familias. Concepciones y representaciones. Costa Rica. Boletín Electrónico Surá.

Paredes, M. (2003) “Los cambios en la familia en Uruguay: ¿hacia una segunda transición demográfica?”. *Nuevas Formas de Familia*. UNICEF.

Parsons, T. (1970). “La estructura social de la familia”. Barcelona. Ediciones penínsulas.

Pereira, P. (1998). Las políticas sociales en el contexto de seguridad social del Welfare State: “La particularidad de la Asistente Social”. *Revista Serviço Social e Sociedade*. N 56. Sao Paulo, Brasil. Ed. Cortez.

Rieiro, A., Marssani, A., Ferrigno, F., Bentancor, V., Pena, D., (2015). Tensiones territoriales y abordajes multifamiliares en contexto de vulnerabilidad: reflexiones a partir del Programa Cercanías. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* 5. Uruguay-Montevideo. Udelar-FCS.

## FUENTES DOCUMENTALES:

Acosta, L. (1997) El proceso de renovación del Trabajo Social en Uruguay. Rio de Janeiro. Recuperado el 17 de enero del 2017, de: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2016/05/Acosta.pdf>

Baraibar, X. (2000). “Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social”. Instituto Nacional del Menor, División Social. Recuperado el 28 de julio del 2016 en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/exsocial.pdf>

Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en Situación de Vulnerabilidad (2012). Montevideo. Recuperado el 29 de julio 2016 en: [file:///C:/Users/Cliente/Downloads/doc\\_estrategia\\_familias\\_marzo\\_2012%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Cliente/Downloads/doc_estrategia_familias_marzo_2012%20(3).pdf)

Cal, Marina. (Octubre 2015). “Concurrencias, coincidencias y cercanías. Aportes de las metodologías de proximidad para el abordaje de poblaciones en situación de extrema vulneración de derechos”. En: I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social. Udelar-FCS-DTS. Nro. De Documento: 01/2015. Pp 493-507. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 del sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/10/Coloquio-Familia-documento-1.pdf>

De Martino, M. (coord.), (2015). I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social. Udelar, FCS DTS. Nro. De Documento: 01/2015. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 del sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/10/Coloquio-Familia-documento-1.pdf>

DINEM-MIDES (2014). “Informe de Evaluación Cualitativa Programa Cercanías”. Documento de Trabajo N° 28. Recuperado el 9 de setiembre de 2016 en:

<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/cercanias.-evaluacion-cualitativa.-2014.pdf>

González, C y Leopold, S. (2014). “Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI.” DTS N 54 Recuperado el 21 de enero del 2017, de: [http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista\\_dts/549.pdf](http://www.trabajosocialmalaga.org/archivos/revista_dts/549.pdf)

Jara, P., Barriga, P., Villafuerte, A., González, C., (2013). Modalidades de acompañamiento familiar en los servicios sociales. Recuperado el 6 de agosto de 2016 del sitio web del BID: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6491/Modalidades\\_de\\_acompan\\_a\\_miento\\_familiar\\_en\\_los\\_servicios\\_sociales.pdf?sequence=3](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6491/Modalidades_de_acompan_a_miento_familiar_en_los_servicios_sociales.pdf?sequence=3)

Olesker, D. (2011). La Reforma Social: Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Presidencia. Uruguay. Recuperado el 13 de agosto de 2016, de: <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reformasocial.pdf>

Ortega, E. (2003) El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista. Recuperado el 17 de enero del 2017, de: <https://www.margen.org/tesis/ortega.pdf>

Ortega E. (2011). Medicina, Religión y Gestión de lo Social. Un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en Uruguay (1955-1973). Mdeo. Recuperado el 17 de enero del 2017 En <http://www.adasu.org/prod/1/486/Tesis.de.doctorado.Elizabeth.Ortega.Cerchiaro.pdf>

Pintos, M. y Aszkinas, L. (2015). “Límites, alcances y tensiones de la intervención familiar: aportes desde el departamento de atención integral a familias”. En: I Coloquio Regional ¿Familias Contemporáneas - Intervenciones Contemporáneas? Familias y Nueva Matriz de Protección Social. UdelaR, FCS DTS. Documento: 01/2015. Recuperado el 20 de noviembre de 2016 del sitio web de la Facultad de Ciencias Sociales: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/10/Coloquio-Familia-documento-1.pdf>

# ANEXO

## **Pauta de entrevista**

- 1) ¿Cuál es su profesión?
- 2) ¿Cuánto tiempo hace que trabaja en el Programa Cercanías?
- 3) ¿Cuál es su cargo, que funciones cumple en el programa?
- 4) ¿Qué opina usted sobre el trabajo en dupla?
- 5) ¿Cuál es su opinión acerca de las dimensiones de trabajo?
- 6) ¿Considera adecuado el tiempo de trabajo con las familias?  
Si: ¿por qué?  
No: ¿por qué?
- 7) ¿Cuál es su opinión acerca de la metodología de proximidad del Programa Cercanías?  
7.1) ¿Cuáles cree que son sus potencialidades?  
7.2) ¿Cuáles cree que son sus debilidades y/o dificultades?
- 8) ¿Considera que, desde Cercanías, con un abordaje integral, efectivamente se trabaja con todo el núcleo familiar?  
  
En caso de que la respuesta sea que no: ¿Por qué?
- 9) Desde varias disciplinas se señala que en las últimas décadas las familias uruguayas han sufrido transformaciones. ¿Está de acuerdo?  
Si: ¿Por qué?  
No: ¿Por qué?
- 10) ¿Considera que Cercanías incluye estas transformaciones en su abordaje?  
  
Si: ¿Por qué?  
No: ¿Por qué?