

Intersectorialidad como fundamento político y expresión funcional/tecnológica en dos programas sociales de proximidad

Laura Paulo Bevilacqua*

Resumen

Cercanías y Jóvenes en Red fueron dos de los programas de proximidad lanzados en Uruguay en 2012. En ambos casos, desde su formulación se adoptó –entre otros aspectos– la intersectorialidad como modalidad de trabajo. Desde el punto de vista político, significó asumir que las intervenciones con abordaje integral de los problemas, requieren planificación e implementación colaborativa desde su concepción. El supuesto técnico que se deriva de ese posicionamiento político, es que la articulación de especificidades sectoriales permite una mejor resolución de los problemas sociales. En este artículo se toman algunos testimonios de operadores de los programas referidos, así como de operadores de los servicios universales. A partir de ese material y de la revisión conceptual sobre el tema, se discuten situaciones que expresan déficits en el logro del trabajo intersectorial. Concretamente se muestra la existencia de una brecha en los referidos programas, entre el fundamento político y la dimensión funcional/técnica de su implementación. Se concluye que la intersectorialidad continúa en construcción, con riesgo de paralización y en el peor de los casos, regreso a formatos de segmentación de la protección y de las provisiones sectoriales.

Palabras claves: intersectorialidad, programas de proximidad, Estado obsoleto.

Introducción

La discusión aquí presentada, toma como material empírico las entrevistas realizadas en el marco del convenio suscrito entre el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social (Leopold, González, Baráibar, & Paulo, 2015). Esa investigación se orientó

a estudiar las trayectorias de integración -hacia las instituciones públicas prestadoras de servicios sociales específicos y universales y el mercado formal de trabajo- de los sujetos partícipes de los programas de proximidad denominados Cercanías y Jóvenes en Red.

En ese estudio, uno de los objetivos específicos aludió al análisis de los acuerdos intersectoriales y es en ese aspecto específico en el que se centran las reflexiones que se desarrollan en los siguientes apartados. Para

* Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de la República (UdelaR). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social (DTS) de la FCS, UdelaR. Co-coordinadora del Diploma de Especialización en Políticas Sociales, DTS de la FCS, UdelaR. Correo electrónico: laura.paulo@cienciassociales.edu.uy

cubrir la totalidad de los objetivos, la referida investigación realizó análisis documental (acuerdos intersectoriales e interinstitucionales y sus mecanismos de implementación) y entrevistas a implementadores de los programas, a referentes de las instituciones públicas prestadoras de servicios universales y a los sujetos partícipes de los programas. Se seleccionaron informantes de diferentes departamentos del país, pero a los efectos de ejemplificar la discusión en este documento, solo se tomarán los resultados de Montevideo (Cerro, Santa Catalina) y Canelones (Colonia Nicolich y Aeroparque), que fueron los departamentos bajo responsabilidad de la autora en el proceso de investigación.

Cabe señalar que los programas Cercanías y Jóvenes en Red emergieron como formas institucionalizadas de abordar la problemática de un sector de la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social. Ambos programas se formularon con el propósito de apoyar la inserción de la población objetivo, en los dispositivos de carácter universal, en otros dispositivos específicos y en el trabajo formal. Para ello, una definición explícita en sus líneas programáticas fue la de asumir la intersectorialidad como modalidad de trabajo.

El Programa Cercanías es una estrategia de fortalecimiento de las capacidades familiares. Mediante un equipo técnico, realiza un abordaje de proximidad con familias en situación de extrema vulnerabilidad, con el propósito de restituir derechos y garantizar el acceso a las prestaciones sociales. Para ello se orienta por un trabajo basado en la integralidad (acción sobre los problemas considerando la interrelación de las necesidades y los factores), trabajo en clave territorial (actuación sostenida y sistemática en el espacio de vida cotidiana de las familias) y proximidad (intervención cercana a la familia, acompañando sus procesos, urgencias, necesidades). Se destaca especialmente, que el Programa Cercanías se concibe bajo la modalidad interinstitucional, entendida como la articulación de saberes y recursos institucionales. De esta

articulación participan: el Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración de Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Banco de Previsión Social.

El Programa Jóvenes en Red promueve los derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y el mercado formal de empleo. Desarrolla una acción de proximidad, basada en una concepción integral, territorial y en comunidad, por la cual los equipos técnicos acompañan a cada joven, sumando una modalidad de trabajo grupal y comunitario. Se preservan principios de restitución, promoción y protección de derechos, así como especial cuidado para lo no estigmatización de los sujetos participantes. Este programa articula la acción conjunta de: el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Turismo y Deporte, la Administración Nacional de Educación Pública, la Universidad del Trabajo del Uruguay, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto de Nacional de Empleo y Formación Profesional (desde el año 2013).

1. Aspectos exaltados sobre la intersectorialidad ¹

Actualmente la modalidad de hacer política pública no solo abraza el modelo concentrado en reparticiones específicas y especializadas del Estado, sino que también incluye diseños intersectoriales, bajo el supuesto de que son la manera más eficiente de superar los problemas de integración social. La in-

¹ Este ítem recoge parte de lo expuesto en: Paulo, L. & Pérez, D. (2015) El modelo de gestión público privado en la implementación de las Políticas Sociales: nuevos escenarios, tensiones y desafíos aprendizajes activos. Mesa: Desigualdad, inclusión e innovación social, X conferencia regional de International Society for Third Sector (ISTR). Puerto Rico.

tersectorialidad connota diversas acepciones, una de ellas alude al nexo entre distintos ámbitos de gobierno.

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. (Cunill-Grau, 2014: 8)

No es la simple distribución de tareas sino que implica que esos diferentes ámbitos de gobierno, formulen en forma conjunta, colaborativa y consensuada, una estrategia de intervención para producir los resultados pre-visualizados. Los términos que esa colaboración adopte, determinará la viabilidad de materializar las metas enunciadas.

Desde el punto de vista político, se asume que las intervenciones con abordaje integral de los problemas, solo pueden plasmarse si se planifican e implementan en forma intersectorial. Complementariamente, el supuesto técnico es que la articulación de especificidades sectoriales, permite una mejor resolución de los problemas sociales, en la medida en que se comparten conocimientos, aprendizajes, sistemas de información, presupuestos que constituyen fondos comunes, etc.

Interesa resaltar la diferencia que Cunill-Grau establece entre la coordinación interinstitucional y la intersectorialidad.

En términos generales, la coordinación, aunque es necesaria para lograr la integración (por lo que sus herramientas pueden ser muy útiles), no siempre la asegurará. En este sentido, el abordaje de la intersectorialidad que proponemos sugiere que su especificidad radica en su fundamento político, así como también en que implica un grado de intensidad más alto de relación entre sectores que la coordinación. (Cunill-Grau, 2014: 17)

En ese rango de intensidades, pueden ubicarse distintas situaciones, pero en última instancia,

la variada literatura sobre colaboración interagencial llama la atención sobre la necesidad de establecer arreglos comunes de gobernanza, o sea espacios o instancias donde los sectores involucrados en una acción intersectorial puedan por lo menos expresar sus intereses y tratar de zanjar sus diferencias o conflictos.

Si tenemos en cuenta todo lo anterior, la integración entre los sectores puede aludir a todo (o parte) del ciclo de políticas, traducirse en la creación de una mancomunidad (total o parcial) respecto de la información, recursos y responsabilidades, y suponer alteraciones (fuertes o débiles) en las estructuras organizativas de los sectores. Por lo tanto, es evidente que hay distintas elecciones posibles. En tales sentidos, la mayor integración se produciría cuando hay inclusividad en la formación de las decisiones junto con mancomunidad en su ejecución, y estructuras para la gobernanza común. (Cunill-Grau, 2014: 24)

Los aspectos que se deciden integrar y los que se comparten, los integrantes que participarán de esa integración y sobre qué ámbito operacionalizará la integración entre sectores, dará en última instancia, la tónica que adquirirá la intersectorialidad. Por otra parte, las organizaciones estatales ya no solo se analizan por sus propias capacidades a nivel nacional sino también con relación al medio en el que operan, incluyendo otros actores gubernamentales, así como todos los niveles intrasectoriales.

Castell-Florit Serrate (2007) establece que para que se establezca la intersectorialidad, deben darse una serie de condiciones previas. Si bien el autor las remite específicamente al ámbito de la salud, pueden extrapolarse a la intersectorialidad en términos genéricos. En este sentido, alude a la voluntad del gobierno que expresamente debe pronunciarse afiliado a esta forma de abordaje. Esto se materializa

en una legislación general e institucional, que provea del sustento normativo necesario para el accionar de los actores involucrados. También son condiciones previas, las consecuentes reformas sectoriales, el fortalecimiento institucional y del vínculo que las unidades prestadoras de servicios establecen con la sociedad. El autor destaca, además, la importancia de la descentralización que asegure niveles de autoridad, responsabilidad y recursos, necesarios para liderar los nuevos procesos, tomar decisiones, consensuar formas de acción conjuntas. En esto cobra importancia la formación de recursos humanos compenetrados con este nuevo enfoque de modo de propiciar la cooperación mutua y una mejor comprensión de la realidad social particular de las poblaciones más vulnerables. Otros aspectos que resalta, son la necesaria inversión tecnológica y el involucramiento en los espacios de organización de la sociedad.

Derivado de estos planteos, podría pensarse a la intersectorialidad como una innovación para rediseñar las formas de elaborar e implementar políticas sociales. En la medida en que no se trata de una disrupción generalizada sino una propuesta a implementar en ciertas áreas de acción del Estado, se estaría en un escenario de transición desde abordajes marcadamente sectoriales hacia acciones pluralmente concebidas a través de alianzas de trabajo.

Otros aportes interesantes para esta discusión, devienen de Durazo (2010) quien analiza los Estados fallidos y los Estados obsoletos que –si bien son conceptos que vincula a la gobernabilidad- pueden ser utilizados aquí para pensar la oportunidad de innovación que pueden significar las acciones concebidas desde la perspectiva de la intersectorialidad. El autor utiliza el término obsoleto, para referir a los Estados en los que “en algunos rubros predomina la ineffectividad institucional como consecuencia de un marcado rezago de las instituciones para procesar nuevas demandas y presiones sociales, derivadas de la propia transformación de la sociedad” (Durazo, 2010: 127).

Los sistemas de protección construidos por los Estados del Bienestar, se encuentran hoy con una población objetivo diferente a la que marcó su origen. (Saraví, 2007). Si bien los servicios universales siempre estuvieron vinculados a ese tipo de situaciones, no tenían la misma magnitud ni la misma complejidad. Los niveles de vulnerabilidad, así como los paradigmas respecto a las formas de atención de esas situaciones, han variado, pero, aun así, no configuran situaciones desconocidas. Los tradicionales arreglos institucionales se vieron compelidos a acompañar estos cambios con el ajuste de algunas de sus funciones. Como esos re-ajustes no necesariamente ocurrieron, algunas reparticiones estatales se volvieron estructuras obsoletas con baja capacidad para procesar las demandas/necesidades de algunos sectores de población.

Paralelamente, surgieron programas nuevos de atención a la población en situación de vulnerabilidad, caracterizados por un conjunto de innovaciones incrementales. Esto es, mejoras a prácticas organizacionales que existen pero que se valoran insuficientes para procesar adecuadamente las exigencias planteadas por las correspondientes metas. En menor medida se registran las innovaciones radicales asociadas a primicias tecnológicas. “El ejercicio de innovación como operación política consiste precisamente en forjar las condiciones para reducir los costos de la ruptura y hacer el tránsito lo más terso posible. Por ello la innovación política es finalmente un arte.” (Durazo, 2010: 129)”

Ello explica la moderación en los cambios de algunas áreas estatales y la opción a estructuras paralelas y nuevos actores como forma de minimizar las resistencias.

2. La mirada de los referentes en los programas intersectoriales y políticas sectoriales en estudio

El análisis documental realizado en la investigación que la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo encomendara al De-

partamento de Trabajo Social, se constató que tanto el programa Cercanías como Jóvenes en Red, se definen como iniciativas intersectoriales. En sus documentos programáticos, ambos presentan una trayectoria de diseño y conducción intersectorial desde sus inicios en 2012.

Para ver ese aspecto en situaciones reales, se volvió sobre las entrevistas producidas por la investigación coordinada por Leopold (2015) y se extrajeron los testimonios concretos sobre los acuerdos intersectoriales. Esta revisión específicamente permitió algunas reflexiones sobre la modalidad intersectorial de hacer política, pero en ningún modo significa un diagnóstico sobre el estado de la situación uruguaya. Los casos considerados ni son una muestra representativa por departamento ni incluyeron a todos los sub-componentes de cada sector. Los testimonios se trabajan aquí, principalmente para orientar líneas de análisis y no tienen, de ningún modo, carácter generalizador.

En términos de ajustes sectoriales, se compilaron los testimonios de ambos programas en Montevideo y Canelones, organizándolos de acuerdo a las instituciones que figuran en el acuerdo de política intersectorial y que fueran antes mencionadas. De esta manera, pudo observarse cómo ven a esos sectores los operadores de los programas de proximidad y cómo se posicionan los propios servicios sectoriales, con relación al acuerdo marco.

Los operadores de los equipos territoriales de ambos programas, manifiestan conocer los acuerdos; de sus testimonios se destacan dos situaciones en particular. Una es el hecho de que aluden a los acuerdos como un acontecimiento que sucedió a nivel central; acontecimiento del cual no se sienten parte.

Lo que se ha dicho, lo que ha trascendido fue que todos tienen la mejor voluntad para darle a la familia la prioridad. Eso es lo que más trasciende ¿no? Después lo que dice el acuerdo... textualmente nadie ha, por lo menos yo, nosotros no

hemos podido acceder. Sí a lo que se ha dicho, que tienen prioridad, que van a tener prioridad que, bueno, que esas cosas en el territorio no se ven. (Referente de equipo del Programa Cercanías)

Tal vez derivado de ello, el segundo aspecto que se destaca es que la estrategia territorial no tiene sus principales bases en los referidos acuerdos centrales sino en lo que los propios equipos construyen en su zona de trabajo.

Tenemos acuerdos en la cotidiana con todos los organismos con los que articulamos, y le ponemos mucho énfasis a esos, porque son muy importantes para que nos ayuden a sostener a la gente que ha sido siempre expulsada de todos lados. (Operador del Programa Jóvenes en Red)

De la lectura realizada de la totalidad de las entrevistas de Montevideo y Canelones, se constató que hay zonas con tradición de coordinación que pre-existe a los Programas Cercanías y Jóvenes en Red. En esos lugares, el análisis colectivo de las situaciones, la definición de prioridades y la construcción de abordajes coordinados tienen mayor fluidez. Esto aparece como producto de la coordinación local y no tanto de la naturaleza intersectorial de los programas. Ello no desconoce que algunos de los espacios donde esta historia previa logró adquirir mayor fuerza, deriva de ámbitos generados a partir de la concepción intersectorial de las políticas sociales.

Una última observación sobre los testimonios de los operadores, es la incertidumbre que guardan los equipos respecto al pronóstico de las familias participantes de los Programas Cercanías y Jóvenes en Red. Teóricamente, los programas “son concebidos como puentes que conducirían a sus usuarios, hacia los dispositivos de carácter universal, hacia otros dispositivos específicos y el trabajo formalizado.” (Lepold, González, Baráibar, & Paulo, 2015: 7). Sin embargo, operadores tanto de Montevideo como de Canelones, se expresaron como si las familias egresarán de los programas, a una esfera desligada de ese trabajo previo.

El tránsito de esas familias que fueron colocadas en el programa, su regreso a los dispositivos habituales no es sencillo de ser comprendido, de ser aceptado. (Referente de equipo del Programa Cercanías)

Otro testimonio expresa:

El equipo va a hacer egresar esta familia y por lo tanto hay necesidad de un equipo territorial que dé continuidad al vínculo... al vínculo con estas familias y a las metas que quedaron pendientes. Esto requiere de una red interinstitucional local y de apoyos locales que tampoco están demasiado fortalecidos. (Operador, Programa Cercanías)

En realidad, si el enfoque intersectorial atravesara desde el diseño a la implementación en todas sus fases, el egreso debería ocurrir en forma fluida, hacia los servicios universales cuyos equipos técnicos y funcionales, continuaría la labor de integración. Pero esta certeza no es lo que reflejan los testimonios antes citados.

A nivel del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU), la visión cambia según sea un informante del propio INAU o un integrante de la organización de la sociedad civil, contratada para gestionar el servicio. La supervisora de INAU entrevistada, refleja un conocimiento preciso del enfoque intersectorial tanto en sus potencialidades como en sus límites.

Sí, existen acuerdos de proximidad. (...) Es más, mirá la paradoja que se da. Yo INAU si atiendo un niño en las mismas condiciones que otro de Cercanías, no tengo lugar. Lo tengo que pasar a Cercanías para que tenga un lugar en un Centro Diurno. O sea, a tal punto que se convierte un facilitador incorporarlo al programa de proximidad para conseguirle un cupo. Claro, entonces termina siempre muy utilitario. (Supervisora de INAU, Programa Cercanías)

Los integrantes de organizaciones de la sociedad civil que gestionan servicios del INAU, no parecen tener incorporado a estos

programas, como expresiones de la modalidad intersectorial de hacer política. Los entrevistados consultados, conciben a las situaciones priorizadas y a los cupos asegurados, como componentes de los proyectos institucionales propios y no de acuerdos más generales. Cabe señalar, además, que algunos se manifestaron claramente en desconocimiento de que existiera algún acuerdo compartido entre las políticas sectoriales.

Capaz que hay, pero... me trascienden. Lo desconozco. (...) Hemos hecho derivaciones y trabajado situaciones en conjunto. Ahora si hay acuerdos interinstitucionales macro, desconozco. Supongo que sí, que con INAU seguro porque tiene una pata INAU en el programa. Pero con nuestra organización no. (Coordinadora de Club de Niños en convenio con INAU)

En otro caso, no sabía si había algún acuerdo, pero lo intuía pues al leer el reglamento del servicio que gestionaba, observó que ser sujeto partícipe del programa, generaba un puntaje tal que el ingreso se producía automáticamente. Esta persona no tuvo una comunicación oficial y lo tuvo que deducir de la lectura del reglamento.

El caso de estos servicios gestionados por organizaciones de la sociedad civil, merecería un estudio específico. El Club de niños, así como otros servicios similares vinculados a INAU (Centros de Atención a la Infancia y a las Familias, Centro juvenil), se posicionan como entidades por fuera del entramado de servicios estatales, con proyectos institucionales propios y no se perciben como integrantes de la intersectorialidad en la que se basan los programas de proximidad.

Nosotros no tenemos una firma con el Programa Cercanías. Sin embargo, cuando se escribió el proyecto del Club de Niños, lo que dice básicamente es que nosotros damos prioridad a los casos de Cercanías. Porque se supone que son familias que han entrado bajo un estudio del MIDES, y si considera pertinente que alguno de los niños de ellos asista a

nuestra institución, nosotros lo tomamos. Y le damos prioridad a esas situaciones. (Referente de Club de Niños y Centro Juvenil en convenio con INAU)

Ciertamente esto interpela al grado de solidez que presenta la visión de intersectorialidad en el conjunto de los programas sociales del Estado.

Con respecto a la participación de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), en el acuerdo intersectorial, los comentarios de los entrevistados también difieren según se trate de operadores de programas o funcionarios de ASSE. Por otra parte, se observan situaciones antagónicas a la interna del propio sector salud que en algunos aspectos aparece compenetrado en el enfoque de la intersectorialidad, en otros casos aparece el desconocimiento total y la persistencia del manejo estrictamente sectorializado.

La situación que resume diversidad de variantes en el área de la salud, es la que ocurre en el barrio Cerro de Montevideo. En el centro de salud de referencia de ese barrio, trabaja una técnica consustanciada con la importancia de facilitar el tránsito de los sujetos participantes de los programas de proximidad. Sin embargo, parece tratarse de un esfuerzo más ligado al compromiso personal que al posicionamiento institucional. Relató episodios de malos entendimientos entre conductores del centro de salud y los equipos de los programas de proximidad, comentó episodios de maltrato. También compartió experiencias de esfuerzos realizados en el centro de salud para dar atención prioritaria, pero al concurrir al tercer nivel de atención, las personas volvían a quedar diluidas en un servicio, complejo, saturado e irritable. Reconoció que, a nivel del centro de asistencia de referencia barrial, la atención estaba mejor canalizada porque los sujetos partícipes de los programas de proximidad van acompañados con los equipos y hay un mecanismo instaurado para darles prioridad.

Por último, con respecto a la salud cabe recoger el testimonio de uno de los operadores de programa de proximidad.

Nosotros últimamente ahora hablamos de pique. Por ejemplo, en el ámbito odontológico que en ASSE no hay. Está la Clínica del Cerro [clínica privada]. Entonces ahí lo que hicimos es directamente con la coordinadora de la Clínica del Cerro hacer un acuerdo. Ella nos atiende... la llamamos, nos da día y hora, atiende al paciente, hace un diagnóstico y nosotros efectuamos el pago de la prótesis vamos a suponer. (referente de equipo del Programa Cercanías)

La ausencia de prestaciones en los servicios públicos, termina desviando a los equipos territoriales al mercado. Este hecho más las dificultades enunciadas respecto al vínculo que las unidades prestadoras de servicios establecen con las personas según vayan acompañadas del equipo o no, vuelve a instalar la preocupación antes referida sobre cuál será su tránsito, cuando egresen de los programas de proximidad.

Otra situación ilustrativa la constituyó el testimonio del referente de la policlínica incluida en la investigación, por el Departamento de Canelones:

que yo sepa acuerdos firmados no sé si los habrá con ASSE a nivel central, independientemente de que lo haya o no lo haya, cuando hay cualquier derivación de esos equipos nosotros lo atendemos, de eso no hay ninguna duda...se atienden igual; desconozco...es decir, localmente no hay ningún acuerdo expreso. (médico de policlínica comunitaria de ASSE)

Pasando al ámbito de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el panorama es muy diverso en cuanto al funcionamiento de los acuerdos suscritos a nivel de los formuladores de programas intersectoriales. Un referente de estos equipos territoriales del programa Cercanía expresó:

En realidad, acuerdos hay. Hemos participado varias veces en firmas de acuerdos y convenios. El tema es que no, no revisten el impacto en territorio que uno creería. Por ejemplo, en el 2012 teníamos

una situación dónde estábamos con esto del tema laboral y necesitamos una escuela de tiempo completo para que los chiquilines fueran de mañana y de tarde para que la mujer empezara a trabajar, y así pagarse un alquiler e irse de la situación de calle. Hasta el día de hoy, estamos en el 2014, y seguimos esperando que nos respondan por ese tiempo completo. (Referente de equipo del Programa Cercanías)

Otro operador de programa manifestó que prácticamente dependen de los vínculos personales que puedan establecer. Además, importa la actitud de la persona que tiene en sus manos, la posibilidad de aceptar o no un ingreso al establecimiento educativo.

hay un apelo a los contactos personales para compensar lo que la intersectorialidad no da. Ahí se apuesta al vínculo. Si yo llego, vamos a suponer, yo llego a una escuela y digo mirá yo soy de un programa de proximidad y necesito que este chiquilín que vivía, no sé, en Casabó y ahora se mudó para el Cerro y necesito que me lo pongas acá... institucionalmente no hay nada. O sea, institucionalmente una carta que diga el programa tiene una prioridad por favor tomen al chiquilín. No. Olvidalo. Ahora si conozco a la directora sí, me lo mete enseguida. (Operador del Programa Cercanías)

En el caso del programa Jóvenes en Red se dieron testimonios antagónicos que probablemente tengan que ver con experiencias de diferentes equipos de trabajo.

Jóvenes en Red no tiene acuerdos con UTU. Tenemos una UTU enorme en el Cerro y Jóvenes en Red no tiene acuerdos específicos con UTU, ni acuerdos específicos con CECAP, ni acuerdos específicos con el liceo de la zona. Para decir "bueno listo, tenemos tantos gurises y que estos gurises accedan" (Operador del Programa Jóvenes en Red)

Simultáneamente, referentes del programa Formación Profesional Básica, la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) del

Cerro y su filial en el Parque Tecnológico del Cerro, coinciden en expresar su fluido trabajo conjunto con los programas de proximidad, particularmente con Jóvenes en Red.

Hay un convenio. (...) Yo no me acuerdo cuál era el porcentaje, pero había un porcentaje que sí estaba pensado para que ingresaran solamente gurises de Jóvenes en Red. No me acuerdo qué porcentaje era. (...) Sé que hablaba de una cuestión de cobertura y de cupos. (Referente del Programa de Formación Profesional Básica)

No sé si hay acuerdo a nivel formal pero acá se ha hecho. Por ejemplo, un día antes de empezar las inscripciones se inscribiera a determinado cupo a chiquilines que vinieran de Jóvenes en Red. (Referente de la Universidad del Trabajo del Uruguay del Cerro)

No. No hay acuerdo que yo sepa. Prioridad no. Hay acuerdos interinstitucionales entre la UTU y Jóvenes en Red, pero de otro tipo. Para otras cosas. Para que haya cursos. (...) hay un acuerdo con un equipo de Jóvenes en Red. Ellos van a tener, el tercer piso es nuestro, y nosotros hicimos un acuerdo con un grupo de Jóvenes en Red que vaa poner un salón. Van a armarse ellos un salón y vana poner un curso de carpintería (...) Es una capacitación de Jóvenes en Red. Y eso es un acuerdo que hicimos con ellos. O sea, acuerdos hay todo el tiempo, pero no que tengan prioridad los de Jóvenes en Red para anotarse en nuestras capacitaciones (Referente de la Universidad del Trabajo del Uruguay en el Parque Tecnológico del Cerro)

Este último testimonio refuerza lo observado en otros casos, respecto a que se reconoce principalmente la coordinación local y no tanto la formulación intersectorial de los programas de proximidad. El testimonio de una integrante del equipo interdisciplinario del Liceo seleccionado en Canelones, fue más allá de esto. Pone en evidencia que los profesionales que ingresan a los servicios univer-

sales en los años posteriores a la emergencia de los programas de proximidad (2012), parecieran quedar en situación de mayor desconocimiento de su carácter intersectorial porque no solo no tuvieron la experiencia del lanzamiento de los programas, sino que tampoco les pasan la información.

yo desconozco la existencia de acuerdos, porque...ya te digo recién ingresé este año, no sé del año pasado que pasó... (Profesional del equipo técnico de centro educativo público)

Similar nivel de desconocimiento derivó de la entrevista al director y la secretaria de la escuela en una zona del barrio Cerro de Montevideo. Ya en el caso de una de las escuelas de referencia en Santa Catalina, se vuelve a exaltar más que el acuerdo intersectorial, la coordinación territorial. Ese espacio aparece como el lugar privilegiado para consensuar planes de trabajo para situaciones especiales.

en la escuela funciona un Nodo de Familia mensualmente, que hay una coordinación con todas las instituciones, o sea que es parte de esos acuerdos que hacemos mensualmente cuando todos tratamos determinados temas con alguna familia, de colaboración, de apoyo, ya sea de salud, de violencia doméstica, u otro tipo de situaciones, o sea que ya está la... ¿Cómo te puedo explicar?...el andamiaje ya está armado (...) partimos de la base que siempre se hace para esos casos, siempre hay un lugar para introducirlos en la escuela (Director de escuela pública)

Uno de los sectores cuya participación genera más polémica es el conducido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Polémico no porque tenga más problemas que el resto sino por la expectativa que los operadores de los programas de proximidad se habían planteado. Pero en este sentido, la referente del Ministerio fue clara, aunque queda por saber si ese mensaje finalmente llegó tan claro para los operadores.

nosotros advertíamos que la mejora de la familia o el trabajo con la familia de

proximidad no debería centrarse en resolver su problemática habitacional. En tanto la problemática habitacional es un componente para la inclusión e integración social pero no es muchas veces el elemento definitorio. Entonces esa primera definición hace que le planteemos a los equipos, que haya un trabajo en profundidad con la familia antes de plantear la demanda que esa familia tiene en relación a lo habitacional, y además que nuestro aporte a este programa no era soluciones habitacionales definitivas, sino que se circunscribían a acciones que mejoraran las condiciones de habitabilidad de estas familias. (Referente del Ministerio de Vivienda)

En esta área interesa destacar cómo los propios procesos fueron incentivando reajustes para mejorar la implementación de los programas intersectoriales. Del lado del Ministerio se reconoció la toma de nuevas decisiones para responder a su participación en el acuerdo.

Y en eso es en lo que hemos estado trabajando, a partir del cual hemos construido unos nuevos instrumentos [proyectos de mitigación] que no están previstos en el plan quinquenal, y que dan una respuesta que insistimos no es de política habitacional sino de atención a la precariedad habitacional. Y este instrumento fundamentalmente es a partir de la demanda de los equipos, avalados por las supervisoras. (Referente del Ministerio de Vivienda)

Estos movimientos de reajuste no solo para la atención de la precariedad habitacional sino también para interpelar los criterios de los propios programas de proximidad, son visualizados desde la óptica de algunos operadores:

nosotros tuvimos un poco la aspiración de que no se podía egresar a las familias a las cuales no se les había iniciado el proceso de vivienda que estaba pactado. Hubo puntos de vista diferentes desde las supervisiones: hubo quienes fueron más cautos, esperaron y otros que presiona-

ron para que se egresara: finalmente se impuso un criterio que las mitigaciones de aquellas familias que tienen pendiente las mitigaciones no se egresen. (Referente de equipo del Programa Cercanías)

Del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se entrevistó a un Centro Público de Empleo en Montevideo. Aquí el conocimiento del acuerdo intersectorial es más claro y se materializa en un trabajo conjunto con los equipos territoriales. Ese trabajo tiene una serie de resultados como el apoyo en la orientación laboral e inserción laboral, la propuesta de talleres, realización de entrevistas para la inserción laboral, búsqueda de ofertas de empleo. Todo esto está estrechamente vinculado al componente laboral que, desde su formulación, fue incluido en el Programa Jóvenes en Red.

Por último, cabe mencionar la ausencia del tercer nivel de gobierno en la formulación de ambos programas de proximidad. En este sentido también se encontraron testimonios en las entrevistas analizadas.

los municipios tendrían que tener un papel más fuerte en la articulación en el territorio, porque es difícil trabajar lo territorial desde una centralidad, yo creo que ahí hay dos lógicas que chocan (...) el MIDES por un lado tiende a la descentralización y a una cierta horizontalidad de determinadas acciones en el territorio desde su lógica vertical, y una lógica autoreferenciada, con sus propias estructuras; me parece que tendrían que haber ciertos involucramientos, siempre partiendo del tercer nivel de gobierno, pero también desde el nivel departamental un mayor involucramiento de los referentes político institucionales a nivel del territorio que tiene que ser más fuerte. (Referente de equipo del Programa Cercanías)

El rol que tuvo el Centro Cívico de Canelones (dependiente del tercer nivel de gobierno), es un ejemplo de este señalamiento. Allí se procesó una inserción de los programas y la construcción de una modalidad colaborativa de trabajo, que facilitó el proceso posterior

de implementación de estos programas intersectoriales.

en realidad, fuimos los que, juntos con el SOCAT, que tienen un rol parecido, que trabajamos muy en equipo; fuimos los que recibimos a los equipos, los vinculamos a las familias, nosotros si bien no trabajamos tanto el seguimiento familiar si estamos en lo que es atención a la emergencia, y la parte de lo que es convenio con INDA [Instituto Nacional de Alimentación] (Referente de Desarrollo Social de la Intendencia de Canelones)

En suma, en la revisión de testimonios de operadores de Montevideo y Canelones, ligados a las reparticiones estatales participantes de los acuerdos intersectoriales de los programas Cercanías y Jóvenes, se vislumbran algunas brechas con relación a las definiciones políticas. Como lo expresan los analistas antes citados, los acuerdos suscritos por los actores de la conducción política, son solo una parte del entramado que hace posible hablar de intersectorialidad. Al pronunciamiento político expreso, deben sumarse los consecuentes ajustes sectoriales, cambios en la cultura organizacional, redefinición de las interrelaciones con los sujetos individuales y actores colectivos.

3. Escenario para el supuesto político de acción intersectorial

En este documento se analizan algunas expresiones de dos programas definidos en forma intersectorial y en ellos, la tónica parece ser más de revigorización de estrategias de intervención depreciadas que introducción de metodologías novedosas. Trabajo en domicilio, participación en redes, coordinaciones interinstitucionales siempre se realizaron desde los servicios universales. Sin embargo, por las expresiones de los programas de proximidad que se analizan en este estudio, parece haberse instalado un corrimiento de esa responsabilidad desde la universalidad hacia la focalización, lo que genera una situación

que requiere problematizarse en términos de la malla de protección social que se proyecta. En términos drásticos, implica pensar si se irá por la vía de especializar programas focalizados o se optará por reforzar los servicios universales para que recuperen su versatilidad para procesar la multiplicidad de demandas sociales.

Se podrá hablar de innovación incremental en estructuras obsoletas, si efectivamente se continúa con la metodología de trabajo de los equipos territoriales, pero con un horizonte de no perpetuación de estructuras paralelas. Es el caso de los médicos y parteras del Programa Uruguay Crece Contigo algunos de los cuales fueron incorporados a la plantilla estable para seguir con la misma modalidad de trabajo, a partir de la ocupación de cargos vacantes.² En ese caso, la incorporación de esos recursos humanos significó la institucionalización de procedimientos que irrumpieron –en alguna medida– con la obsolescencia y eventualmente la transformarán en escenarios más aptos para procesar la complejidad y diversidad social actual.

La ruptura de la obsolescencia requiere acuerdos de trabajo que impliquen incentivos fuertes para preferir el cambio antes que la no cooperación. Por su vez, necesita de un cuerpo directriz capaz de garantizar la sostenibilidad de los nuevos arreglos y de mostrar las ventajas comparativas de las innovaciones. Principalmente debe transmitir con fuerza, los resultados directos de estas intervenciones en la mejora del bienestar de la población particular a la que atiende, los impactos en la eficiencia institucional y en última instancia, los beneficios en el sistema de protección integral del país.

Por otra parte, y en términos de programas de proximidad, Uruguay parecería un caso de integración centralmente dirigida,

donde la meta primordial no es la transferencia ni de responsabilidades ni de recursos hacia el segundo y tercer nivel de gobierno. En un país como el nuestro que no registra cliques tan fuertes como para requerir reconocimiento de marcadas especificidades territoriales, ese tipo de integración en sí misma no connota algo negativo. Sin embargo, podría estar incidiendo en el desaprovechamiento de la capacidad de esos niveles de gobierno para activar las redes intersectoriales de sus respectivas jurisdicciones.

Las relaciones de los tres niveles de gobierno hacen a la integralidad y a la inclusión de diferentes actores con distintos recursos y competencias. Se evidencia un accionar por parte de la conducción central de los programas aquí analizados, que no ha llegado al máximo de articulación con los otros niveles que son parte del sistema político-administrativo. No hay sostenido involucramiento en estos programas, de las autoridades de escala territorial aún cuando la cercanía implica una demarcación territorial para su implementación. Derivado de ello, en las zonas de trabajo de los equipos analizados, se destaca una gestión relacional multinivel que deriva de la impronta de cada lugar (a veces más sólida a veces más compleja). Esto se traduce en campo fértil para la persistencia de la sectorialidad donde cada uno hace su parte como la hizo siempre. Es decir, se mantiene el nivel de la coordinación, pero se vislumbra poco avance en la ejecución intersectorial de los programas a nivel territorial. En consecuencia, no necesariamente se conjugan los avances y/o estrategias logradas por cada institución involucrada y en algunos casos, poco se visualiza la interdependencia de las intervenciones.

Esto podría estar expresando un déficit de formación entre funcionarios de base, que no han sido lo suficientemente inducidos en la orientación política que propende a intervenciones con abordaje integral de los problemas, mediante la planificación e implementación en forma intersectorial. Algunos niveles de las líneas sectoriales, evidencian que no se ha instaurado la consecuente nueva cultura

2 Esto surge de la investigación culminada en julio de 2016, titulada Sistematización de las prácticas vinculadas al Programa de Acompañamiento Familiar, en el marco de las acciones desarrolladas por los equipos de Uruguay Crece Contigo. El estudio fue encomendado al equipo integrado por Leopold, S., González, C., Baráibar, X. y Paulo, L. por parte de la Dirección Nacional Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social.

ra funcional/tecnológica que sintonice con la estrategia marcada por los órganos técnico-políticos.

El enfoque intersectorial que fundamenta a los programas de proximidad, tiene alto grado de desconocimiento a nivel territorial, según los testimonios recogidos. Esto obtura la comprensión de la orientación política en general y los acuerdos específicos en particular. Es más, convive con acuerdos locales que se establecen en forma paralela a lo ya pactado por las autoridades de cada sector. La brecha que persiste entre los acuerdos a niveles superiores y los funcionarios de servicios universales a nivel territorial, exige pensar en términos del proceso de construcción subjetiva de las experiencias de quienes están en la primera línea de vinculación con los sujetos partícipes de los programas de proximidad. Supone observar aspectos vinculados a las formas en que se desarrollan cotidianamente las normas, los tipos de dirección, hábitos, estilos de trabajo y formas de relacionarse. En suma, el vínculo entre la institución sectorial y los sujetos estará influida por las culturas organizacionales instituidas.

Si cada institución mantiene sus lógicas organizacionales con sus intereses particulares y hasta ideologías individuales, no podrán esperarse logros consistentes con el supuesto político de desarrollar abordajes integrales de problemas, a través de la intersectorialidad. De no haber sinergia entre concepciones e intervenciones de los sectores, se corre el riesgo de perpetuar reglas propias, procedimientos repetidos o superpuestos, sujetos que vuelven a ser indagados sin reconocimiento de otros abordajes institucionales ya realizados. Tal escenario, hace difícil a nivel territorial, la asignación acordada de responsabilidades, el reconocimiento recíproco de las intervenciones institucionales frente a una misma situación.

Este estudio ha detectado que a veces, esas diferencias/escisiones no solo son entre sectores sino a la interna de una misma rama (ejemplo: policlínica barrial/hospital general). Ello da cuenta de que las organizaciones no son homogéneas ni responden

automáticamente; tienen sus propias lógicas, criterios y valores. La autoridad formal o el mandato programático, no es condición suficiente para alinear las acciones hacia la meta política establecida a niveles superiores. Los procesos intersubjetivos que conforman la cultura organizacional, influyen en los resultados esperables. También influye en el nivel de compromiso de los funcionarios públicos, el marco referencial respecto al sujeto partícipe de los programas de proximidad. Ya se mencionó el caso de situaciones de maltrato lo cual provoca un desfase con los enunciados esenciales de los programas.

No es el caso enfatizar la cultura organizacional en su carácter instrumental sino como lo plantean las perspectivas críticas abogar por el “análisis de los contextos donde las organizaciones están inmersas, que permitan identificar los discursos hegemónicos que atraviesan dichas organizaciones y de esta forma los sujetos producidos por estos discursos.” (García Álvarez, 2006: 172) Las instituciones prestadoras de servicios específicos y universales considerados en este estudio, tienen una larga trayectoria mayoritariamente ligada a otros proyectos político-administrativos. Esto ha consolidado discursos hegemónicos que se han incorporado en gran parte del funcionariado y producen una manera automatizada de responder a la tarea cotidiana. El hecho de que ciertas prácticas estén naturalizadas, no las convierte en inmutables, pero para que esa mutación se produzca a nivel de todos los trabajadores, se requiere una interpelación expresa al sentido de las prácticas y al horizonte simbólico al que apuntan. Propiciar estos procesos reflexivos, es lo que posibilitará dimensionar la magnitud de la brecha que se ha identificado entre el fundamento político de los programas de proximidad aquí analizados y los hábitos de comportamiento y de pensamiento de algunos integrantes de las instituciones de servicios universales.

Lo antedicho, no propende a la refundación de las instituciones sectoriales. Por el contrario, reconoce que la memoria colectiva, los aprendizajes pasados, deben ser teni-

dos en cuenta para lograr combinarlos en los procesos de cambio. Vale rescatar el análisis realizado por Christensen & Laegreid (2007) sobre las reformas del sector público sustitutivas de la corriente conocida como new public management. Refieren a estas reformas como el pasaje a modelos centrados en la concepción de gobierno conjunto (GC) y totalidad del gobierno (TG), como expresiones que se corresponden con lo que en este documento se alude como intersectorialidad. Entre otros aspectos, estos autores destacan que “La división del trabajo y la especialización son características inevitables de las organizaciones modernas, lo que implica que será difícil implementar las iniciativas GC y TG; trabajar horizontalmente es una actividad que consume mucho tiempo y recursos” (Christensen & Laegreid, 2007: 557)

Teniendo en cuenta esto, la innovación que supone la intersectorialidad deberá conjugar segmentación e integración, estabilidad y creatividad, individualización e identidad común, así como coordinación y control -por un lado- y promoción de la autonomía por el otro.

Reflexiones finales

Los programas de proximidad Cercanías y Jóvenes en Red, ya llevan cuatro años de presencia en los territorios, pero la intersectorialidad que les da sustento no está exenta de problemas. Esto lleva a pensar que continúa en construcción y dado el tiempo transcurrido, podría estar en riesgo de paralización. Tal situación dejaría al proceso iniciado en 2012, expuesto a la remisión hacia los formatos de segmentación de la protección y su consecuente vehiculización basada en provisiones sectoriales.

Los programas no solo deben pensarse en función de la población objetivo sino también relacionados a los contextos institucionales que son claves para el logro de las metas. Las dificultades para la colaboración que presentan algunas reparticiones del Estado, son un serio obstáculo para desarrollar

una estrategia de acción consensuada. De esta forma, es difícil que se exprese un abordaje integral que sustituya la sumatoria de atenciones parciales y que visibilice la esencia de la intersectorialidad.

Persiste el desafío de que la unidad de propósitos lograda por los órganos técnico-políticos pueda tener el mismo grado de cohesión en su expresión funcional de base local. Las resistencias a un cambio de enfoque en la manera de hacer política a nivel de los servicios universales, deviene de factores difíciles de cambiar. No obstante, si se mantiene la pretensión de políticas intersectoriales, es necesario comenzar a actuar con mayor énfasis en ese sentido. El primer paso sería tomar la intersectorialidad como un proyecto peculiar, no necesariamente apto para cualquier agencia estatal ni conveniente para cualquier intervención pública. Una vez hecho este tamiz, se tendrá el escenario sobre el cual habrá mejores condiciones para que el objetivo común, transversal a todas las instituciones, tenga vigor suficiente para alinear las competencias sectoriales.

Bibliografía

Castell-Florit Serrate, Pastor. (2007). Comprensión conceptual y factores que intervienen en el desarrollo de la intersectorialidad. *Revista Cubana de Salud Pública*, 33(2) Recuperado en 13 de agosto de 2016, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000200009&lng=es&tlng=en.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 539-564.

Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46.

Durazo, A. (2010). Innovación y gobernabilidad en un Estado obsoleto. *En-claves del pensamiento*, (8), 123.

- García Álvarez, C. M. (2006). Una aproximación al concepto de cultura organizacional. *Universitas Psychologica*, 5(1), 163-174.
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X., & Paulo, L. (2015). *Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social*. Montevideo: DTS-FCS/DINEM-MIDES.
- Saraví, G. (2007). *Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina*. Buenos Aires: CIESAS & Prometeo.