

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

Territorialización de las actuales Políticas Sociales
Un aporte crítico reflexivo,
anclaje de una experiencia particular

Silvina Silva

Tutora: Cecilia Espasandín

2015

Agradecimientos

En el presente Trabajo de Monografía Final quiero agradecer el proceso recorrido a quien fue mi tutora, Profesora Cecilia Espasandín. Considero que he transitado un camino de aprendizaje, crecimiento académico y personal con ella. En primer lugar, en el espacio de práctica pre profesional donde fue mi supervisora y en segundo lugar, por orientarme en la realización de este trabajo. Agradecerle específicamente, que haya sido mi referente, por su conocimiento, su tiempo y dedicación.

A mi familia por su apoyo incondicional. Específicamente por ser uno de los pilares de mi vida y acompañarme desde su lugar, en los momentos más felices y duros de la carrera. Por inculcarme el valor de la educación y por creer en mí. Sin su apoyo, nada de esto hubiera sido posible.

A mis sobrinos, quienes desde que nacieron me han aportado otra visión del mundo y de la vida, en la cual si ellos simplemente están, yo soy feliz.

A mis compañeras de carrera con las cuales he recorrido este camino. También sin dudas sin ellas, nada sería cómo lo fue. Agradecerles por generar ese grupo tan fuerte de contención que permite que se vivan los fracasos y las alegrías acompañadas de la mejor manera. Desearle lo mejor y agradecerles.

A mis amigas de la vida, por estar en las alegrías y en las tristezas. Agradecerles por apoyarme este último tiempo y valerme de gran aliento.

A mis compañeros de trabajo, que sin dudas con su espíritu crítico de nuestras prácticas, me han inspirado y apoyado a la realización de este trabajo.

En último y especial lugar; a mi compañero de ruta Agustín, otro de los pilares más fuertes de mi vida. Por su compañerismo, su paciencia y su cariño. Por apoyarme, ayudarme, alentarme y confiar en mí. Por estar en los momentos más felices y difíciles de mi vida, por vivir prácticamente este proceso a la par conmigo. Infinitas gracias.

“Territorialización de las actuales Políticas Sociales”

Un aporte crítico reflexivo, anclaje de una experiencia particular.

Índice

Introducción.....	6
Justificación:.....	7
Capítulo 1- Presentación de los programas – Plan siete Zonas – Programas Prioritarios:	10
Plan siete zonas:	10
Ejes de Trabajo:	11
Cercanías:.....	13
Jóvenes en Red:	14
Uruguay Crece Contigo:	16
Capítulo 2 – Inclusión social.....	19
Inclusión Social:	19
Aproximándonos al concepto de inclusión social:.....	19
Teorizando el término inclusión social:	20
Capítulo 3 – Políticas Sociales en Uruguay	27
Recorrida a Nivel Mundial –	27
Recorrida por el contexto Regional – América Latina:.....	28
Política Social en el Uruguay:.....	29
Profundizando en el PANES:	31
Profundizando en el PEO:.....	32
El Después de la creación del MiDeS:.....	33
Capítulo 4 - El encuentro entre el discurso y la realidad	36
Capítulo 5 - Entre la magia y la creatividad	43
Reflexiones Finales	48
Bibliografía	50
ANEXOS	55
Pautas de entrevista:.....	55
Pauta de entrevista para la Jefa de Oficina Territorial MIDES:.....	56
Pauta de entrevista para los coordinadores:.....	58
Pauta de entrevista para los Operadores Sociales de los programas:.....	60
Grupo focal o de discusión:	62

Entrevistas a Jefa de Oficina Territorial del Mides:	63
Entrevista a Coordinadores de los Programas Prioritarios:.....	69
Entrevista a la coordinación de cercanías:	69
Entrevista coordinación Jóvenes en Red:	73
Entrevista a coordinación Uruguay Crece Contigo:.....	83
Entrevistas a Operadores Sociales de los Programas Prioritarios:	90
Entrevista Operador Social Cercanías:	90
Entrevista Operador Social Jóvenes en Red:	96
Entrevista Operador Social Uruguay Crece Contigo:	103
Realización del Grupo de Discusión:	107
Glosario	116

Introducción

En el marco de construcción de la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social, se realiza el siguiente trabajo. El mismo tiene como objetivo principal, realizar un análisis crítico reflexivo de las actuales políticas sociales, a través de asentarse en la experiencia de la Ciudad de Barros Blancos con el Plan Siete Zonas y dentro de este específicamente los Programas Prioritarios. La pregunta que moviliza este trabajo es: ¿estos programas generan inclusión social de la población a la cual apuntan su intervención?

Engloba este tema básicamente la territorialización de las Políticas Sociales, entendiendo la territorialización cómo un determinado espacio donde se producen y reproducen las acciones concretas de las políticas sociales, generando así conocimiento y análisis de las mismas por parte de los implicados en el mismo.

En los últimos años, se constata el surgimiento de nuevos programas sociales que focalizan y funcionan por separado para atender situaciones o poblaciones específicas.

La lógica de diseño parece estar marcada por la constante focalización y canalización de recursos e intervenciones, quedando en manos de los equipos técnicos las posibles estrategias para habilitar una intervención integral que permita la verdadera inclusión social.

Para dar respuesta a la pregunta movilizadora, el trabajo se estructuró de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el primer capítulo que hace referencia a la presentación formal de los programas sociales a analizar en este trabajo.

En segundo lugar, se presentará un segundo y tercer capítulo que corresponden a teorizar la inclusión social y las propias políticas sociales, con el fin de realizar una final discusión que dé cuenta de sí estos programas sociales generan inclusión social.

En tercer lugar, se presentan un cuarto y quinto capítulo que darán cuenta del análisis mencionado anteriormente y la visión de los ejecutores de las políticas sociales, a través de las respuestas a las entrevistas realizadas.

Por último, se presentaran las reflexiones finales del trabajo, con el fin de proyectar el análisis a futuras investigaciones.

Justificación:

Actualmente soy parte del equipo técnico-social del Programa SOCAT (Servicio de Orientación y Consulta. Articulación Territorial) del MiDeS (Ministerio de Desarrollo Social) En Barros Blancos, Canelones. El mismo tiene una inscripción territorial que permite tener una visión global de los programas, políticas sociales y públicas que allí se encuentran.

Cuando uno es el brazo ejecutor de las políticas sociales, logra visualizar ciertos aspectos que enriquecen y hacen a la práctica de la intervención. Es un lugar privilegiado, ya que se inserta en un campo de constantes tensiones y luchas. Donde se puede reflexionar acerca de los diseños de las actuales Políticas Sociales, hasta la posibilidad de las continuaciones, mejoras o correcciones a dicha política y/o programa y así contribuir al desarrollo eficaz de las mismas para contribuir a generar una verdadera inclusión social de la población con la cual trabajamos.

Es por lo anteriormente expuesto, de donde surge mi interés y hace que considere de suma importancia poder investigar, analizar y producir académicamente sobre la territorialización de las actuales Políticas Sociales. Reflexionar acerca de si las mismas contribuyen o no a la inclusión social y a través de esta investigación poner en movimiento nuestra Práctica Profesional como Trabajadores Sociales.

Siendo una futura profesional del área social y atravesando el tercer gobierno de izquierda en Uruguay considero que es importante preguntarse ¿desde qué lógica de intervención se está perfilando la izquierda uruguaya para el diseño de sus políticas sociales? ¿Desde qué objetivos parte para el trabajo con las poblaciones más vulnerables? ¿Se trabaja desde una perspectiva integral? ¿Qué es lo que se persigue con las actuales políticas sociales?

Estableciéndonos en el trabajo específico de la monografía, podemos decir que el objetivo de la misma es: el estudio del Plan siete zonas y dentro de éste los programas prioritarios (Cercanías – Jóvenes en Red – Uruguay Crece Contigo) para visualizar si los mismos aportan o no a la inclusión social de la población a la que apuntan su intervención.

En este caso concreto, la investigación se realizará en la ciudad Barros Blancos, Canelones. Durante el año 2013, la zona de Villa Manuela en Barros Blancos, fue punto de intervención para el reciente Plan Siete Zonas. Los programas sociales e instituciones del territorio convivimos con su presentación y su plan de acción e intervención, esto generó grandes expectativas e incertidumbres por lo cual he decidido investigar sobre esto y desde este lugar. Específicamente el periodo de estudio corresponde al arco temporal de 2013-2015.

Para concretar esta investigación se escogió una determinada metodología y determinados métodos que se expondrán a continuación.

Cuando uno concibe la realidad como una construcción social, un todo complejo, donde las interacciones sociales construyen ciertos significados que determinan procesos, es la Investigación Cualitativa que nos permite descubrir el por qué lo social toma esa forma.

“...hacer una aproximación global de las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas (...)” (Bonilla en Bonilla, E, 1997:70).

Es por esto, que en este caso particular, decido partir de esta metodología de investigación.

Se realizó una revisión bibliográfica y se realizaron entrevistas a los referentes correspondientes. Concretamente se realizaron siete entrevistas y un grupo de discusión. Las entrevistas, fueron a la Jefa Territorial del MiDeS, a los coordinadores de los programas prioritarios y a los operadores sociales de los mismos. En cuanto al grupo de discusión se conformó por operadores sociales del programa SOCAT.

En este caso, en primer lugar, se seleccionó el tipo de entrevista “semi – estructurada”. La misma corresponde a tener un conjunto de tópicos previamente definidos, que oficiará de marco de referencia, que permite ponderar y profundizar en los temas que interesan.

En segundo lugar, optamos por los grupos focales. La entrevista a grupos focales es un medio para recolectar en poco tiempo y en profundidad gran cantidad de información a partir de un grupo de seis a doce personas, que son dirigidos por un entrevistador que dinamiza la discusión. (Bonilla, E 1997). En este caso, el grupo de discusión se realizó en una única instancia y específicamente a tres operadores sociales del programa SOCAT, también se realizó la invitación

a un referente de INAU y a un operador social de la Oficina Territorial de MiDeS pero no pudieron participar de la instancia.

En tercer lugar y por último, se analizaron diversas fuentes documentales donde se ponderaron tanto las anteriores investigaciones cualitativas cómo cuantitativas, con el fin de realizar un análisis integral. (Bonilla, E 1997).

Restra preguntamos ¿qué alcance queremos tener? Se querrá comprender las perspectivas de los entrevistados acerca de estas Políticas Sociales, comprender que procesos tienen, comprender sus contextos. Para así, describirlas, analizarlas y finalmente reconstruir la realidad.

Capítulo 1- Presentación de los programas – Plan siete Zonas – Programas Prioritarios:

Plan siete zonas:

En el marco del segundo gobierno de izquierda en Uruguay, surge el denominado Plan Siete Zonas. El mismo es planteado como una iniciativa de, en ese momento presidente, José Mujica quien en el mes de noviembre de 2012 conformó un equipo de trabajo que fue liderado por los ministros Eduardo Bonomi (Ministerio del Interior) y Daniel Olesker (Ministerio de Desarrollo Social) y el prosecretario de presidencia Diego Cánepa. El objetivo propuesto para dicho equipo fue trabajar sobre zonas de alta concentración de pobreza extrema iniciando una serie de coordinaciones y acciones. Ya que, considerado por el Presidente, los planes sociales no estaban logrando los objetivos esperados.

El objetivo primordial del plan es llegar a los “núcleos Duros” de pobreza en siete zonas del área metropolitana. Las mismas son las siguientes: dentro de Montevideo, Marconi, Chacarita de los Padres, Santa Teresa y Barrio Ituizangó y en cuanto a Canelones la intervención será en Vista Linda y Obelisco y Villa Manuela Barros Blancos. Se trata de una iniciativa de cohorte focalizada para intervenir en lugares donde el gobierno consideró y evaluó que existe mayor concentración del fenómeno pobreza. Una intervención que abarque específicamente los barrios de alta vulnerabilidad social y económica, con problemas de seguridad y convivencia. Olesker declaró que *“se trata de un plan prioritario para el gobierno que refuerza acciones ya existentes en zonas vulnerables”*¹, refiriéndose concretamente a los tres programas sociales: Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y además, que dicho plan sirva como herramienta para reforzar el trabajo gubernamental que ha logrado reducir la pobreza y la indigencia *“casi a cero”*. *“Se trata de sostener este proceso de reducción de la pobreza y erradicación de la indigencia, con acciones en el territorio y la comunidad”*².

Como forma de consumar el desarrollo de los objetivos anteriormente expuestos, se firmaron siete convenios entre gobierno nacional y las comunas de Montevideo y Canelones, instituciones

¹www.presidencia.gub.uy mayo 2013

²www.mec.gub.uy setiembre 2013

estatales, instituciones privadas y sindicatos. Las personas a cargo del plan, fueron las siguientes: Mariana Drago (Ministerio de Desarrollo Social) y Charles Carrera (Ministerio del Interior). Como otros actores fundamentales además de MiDeS y MI, aparecen también MVOTMA, ME, JND, ASSE e INAU.

Se proyectó que beneficiaría a treinta y dos mil personas, dentro de una inversión de unos treinta y cuatro millones de dólares aproximadamente.

La financiación se logro a través del espacio fiscal, que se obtuvo en la última Rendición de Cuentas del Gobierno.

Es importante destacar además, que el comienzo del programa quedará establecido mediante el lanzamiento de una FERIA SOCIAL, en cada zona de intervención.

Ejes de Trabajo:

Dicho plan, se propone un tipo de intervención “urbana integral”, a través de los siguientes ejes: en primer lugar, profundizando, como se mencionó anteriormente los programas sociales (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo,) en cuanto a la eficiencia de las prestaciones sociales. En segundo lugar, mejorando la infraestructura de las zonas en las cuales se interviene. En tercer lugar y por último, desplegando un sistema de seguridad local a través de la intervención frecuente de la policía comunitaria, suponiendo así, una mejora en la convivencia.

A continuación, se desarrollara cada eje de intervención.

Profundización de las Políticas Sociales:

Se proyecta la profundización de las políticas sociales en base a cinco dimensiones, 1) acceso a la vivienda; 2) acceso y culminación de diferentes niveles educativos, siendo que el Programa de Adultos del Consejo de Educación Inicial y Primaria habilitará cursos para quienes deseen finalizar sus trayectorias educativas; 3) inserción al mercado formal de trabajo, por ejemplo a través del convenio entre la Cámara Uruguaya de la Construcción y el Sindicato Único Nacional de la Construcción que permitirá que los beneficiarios del programa ingresen a cursos de

capacitación en construcción y a pasantías en empresas constructoras, y la empresa Hípica Rioplatense que se comprometerá a capacitar y brindar oportunidades laborales a beneficiarios de estos barrios; 4) acceso a los servicios de salud; 5) acceso a servicios de cuidados, donde se despliegan distintas herramientas de protección a la infancia, como los centros CAIF y los bonos transitorios para la atención en guarderías privadas.

Mejora de infraestructura:

En cuanto a la mejora de la infraestructura, se supone un reacondicionamiento urbano, esto incluye la construcción de plazas, centros deportivos, centros cívicos, iluminación de calles y erradicación de basurales.

Seguridad local:

Se reforzará junto con el Ministerio del Interior la intensificación del rol del policía comunitario y se desplegará un nuevo sistema de patrullaje, aumentando su intervención, creando así “Barrios seguros” y mejorando la convivencia ciudadana.

En suma, el objetivo es superar el mero fortalecimiento de los equipos sociales, incluyendo toda una inversión en la trama urbana que apoye a recuperar la convivencia y la seguridad. *“De nada sirve cuadruplicar los equipos sociales en el territorio si no hay una modificación en la trama urbana, que genere equipamiento social, espacios urbanos y de convivencia, que hagan posible la movilidad ciudadana”*³, expresó Olesker. Si la evaluación del gobierno hacia el programa es positiva, la proyección es replicar el mismo formato en otras zonas del país que presenten las características anteriormente expresadas a las cuales se debe abordar.

A continuación, profundizaremos además en los tres programas sociales que fueron nombrados como uno de los ejes de trabajo ya que, el eje de investigación, reflexión, crítica y análisis de esta monografía hará especial hincapié en los mismos.

³www.republica.com.uy setiembre 2013

Cercanías:

Corresponde a una iniciativa de cohorte interinstitucional, donde la prioridad es el trabajo con familias que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad de la mayoría de sus derechos.

Participan de esta inter institucionalidad los siguientes Ministerios y Organismos: MiDeS, INAU, MVOTMA, ASSE, ANEP, MTSS y BPS. Es importante señalar, que en su mayoría la gestión del programa se encuentra a cargo de las OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil) quienes contratan a los equipos técnicos que son formados en el área social.

Se propone mejorar las intervenciones existentes del Estado en el ámbito de la población que se encuentra en extrema vulnerabilidad. Abordando de forma integral y desde la “proximidad” las situaciones de las familias como sujetos de intervención. Interviene en grupos familiares en situación de vulneración de derechos y carencias críticas, particularmente donde hay presencia de menores de 18 años. Se trabaja sobre las dificultades intrafamiliares y contextuales buscando fortalecer el desarrollo de cada uno de los integrantes de la familia, además de fortalecer el cuidado, la socialización y las pautas de crianza de la misma. Se brinda un acceso eficiente y eficaz a las prestaciones sociales. Intentando así, superar la superposición de recursos, la parcelación de las intervenciones y por último mejorar la articulación.

Para trabajar como se expuso anteriormente, la acción del programa se divide en tres áreas. Las mismas son las siguientes: 1) **trabajo integral:** no centrarse meramente en un individuo, ni grupo etario, sino en la familia en sí como sujeto derecho; 2) **articulación:** de recursos, políticas y servicios públicos, generar el acceso a los mismos; 3) **dispositivos de proximidad:** técnicos sociales que se encuentran conectados a la red de protección social y además visitan a la familia al domicilio para realizar la intervención.

Este programa se encuentra en todos los departamentos del país, hay designado al menos un equipo por departamento.

Las familias en las cuales se intervienen son designadas a través de la valoración de un índice (ICC) que integra la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar. Este índice se desarrollará más adelante, específicamente en el capítulo de Políticas Sociales. Las familias son identificadas por el equipo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MiDeS y a nivel de un diagnóstico realizado por los programas de territorio existentes, vinculados a instituciones, INAU, ASSE, ANEP, SOCAT, etc. Pueden acceder los grupos familiares que cumplan con el perfil anteriormente desarrollado y sean designados por alguno de los actores que también se expusieron.

Cabe señalar, que la participación de dicha familia en el programa es voluntaria y depende del compromiso con la propuesta del mismo. Cada equipo por año atiende aproximadamente cuarenta situaciones familiares y los encuentros son semanales o quincenales. El “plan de trabajo” con las familias tiene un tiempo estipulado y oscila entre los nueve y dieciocho meses. En los términos de referencia del programa aparece para el “plan de trabajo” con la familia, los siguientes puntos: en primer lugar, realizar un diagnóstico de la situación familiar, ¿Qué derechos vulnerados se encuentra? ¿Cuáles son sus dificultades? ¿Cuáles son sus capacidades? Luego de generado este diagnóstico, en segundo lugar, se arma un plan de acción con la familia. Este plan de acción promueve, si es necesario, cambios vinculares, organización familiar para que se pueda generar “sostén” de bienestar y desarrollo de todos los integrantes de la familia. En tercer lugar, se trabaja para vincular a la familia en las redes de prestaciones, servicios y culturales.

En la última evaluación general – a nivel nacional - que se difundió del programa, se mostró un estado de situación con respecto al número de familias atendidas; a junio del año 2014, la cantidad de familias intervenidas fueron específicamente 2094 que englobaron a 12.744 personas.

Jóvenes en Red:

Se trata de un programa interinstitucional que es coordinado por el MiDeS.

El equipo de trabajo que dio inició a ésta propuesta, tras divisar un alto porcentaje de adolescentes y jóvenes que no estudian, ni trabajan, se conformó de la siguiente manera: encabezando el grupo, en ese entonces el presidente de la República, el ministro de Trabajo, el ministro de Desarrollo Social, el sub secretario de Educación y Cultura, el Director de Turismo y Deporte, el presidente del Consejo Directivo Central, el director general de Universidad del Trabajo del Uruguay y el último, presidente del Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay, con el objetivo de comprender cuáles son los factores que frenan la inclusión social de este sector y creando estrategias - cómo lo es este programa-, dando “desembarco” al mismo en los territorios en agosto del 2012.

Por lo cual, dicho programa persigue promover el pleno ejercicio de los derechos de jóvenes entre catorce y veinticuatro años, los cuales se encuentren desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral formal y sean pertenecientes a hogares en situación de vulnerabilidad social; a través de una propuesta socioeducativa laboral de abordaje integral conectando al territorio y la comunidad.

El programa se plantea cinco primordiales ejes de trabajo, y corresponden a los siguientes: 1) Trabajar en la mejora de las condiciones personales para generar acceso a la red de asistencia básica tanto en documentación, salud, como tratamiento de adicciones. 2) Generar el pleno desarrollo de proyectos personales. 3) Fortalecer las habilidades de integración y participación social. 4) Promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales para el desarrollo de sus trayectorias educativas. 5) Elaborar proyectos de inserción laboral, dotar de estrategias y oportunidades.

Para cumplir con los objetivos anteriormente planteados, el programa acontece por varias etapas. Durante la primera, se transita por los espacios donde se encuentran los jóvenes, específicamente como su casa o su familia convocándolos para actividades puntuales. Durante la segunda, se brinda apoyo a los jóvenes a través de las referentes temáticas formadas en las áreas psicosocial, consumo, dificultades de aprendizaje y género, apuntando su intervención a algunos de los jóvenes que presenten problemáticas dentro de estas áreas. Y por último, durante la tercera, se trabaja en la proyección y acompañamiento de los proyectos educativos y laborales, haciendo especial hincapié en los proyectos personales de cada joven. Estas etapas se encuentran

enmarcadas en lo que brinda el programa a través de la capacitación, la formación y la intermediación educativa y laboral que realizan.

Para ello se cuenta con equipos técnicos contratados directamente por el Estado que salen al encuentro con los jóvenes, para visualizar sus necesidades, sus carencias, captar sus intereses y aspiraciones, para crear en cada joven un tipo de respuesta única. El tiempo que se estima para el programa, más allá de cada respuesta, es de un año concretamente.

Cabe señalar, que si bien la población es bien determinada – jóvenes de catorce a veinticuatro años que no estudian, ni trabajan pertenecientes a hogares de vulnerabilidad social – los jóvenes pueden consultar en las oficinas del MiDeS sobre las actividades, para ellos, que tiene este programa en su territorio. No hay un periodo de inscripción sino que para cada joven habrá un educador que “salga a su encuentro”.

En suma, se puede visualizar que es un programa que pretende conocer la particularidad de cada joven, inserto en determinado territorio para desplegar las estrategias necesarias.

Uruguay Crece Contigo:

Es una política de cobertura nacional que lo lanzó mayo del 2012, en ese entonces presidente, José Mujica. Se encuentra dentro de un marco del sistema de protección integral a la primera infancia que lleva adelante el Estado a través de diferentes programas y acciones. En esta política específica se realizaron acuerdos interinstitucionales con INAU, MSP, ASSE, MEC, BPS, MVOTMA, INDA, ANEP, CAIF, Intendencias Departamentales, MI, SINAIE.

Cabe señalar que Uruguay Crece Contigo, toma insumos y reproduce la lógica de funcionamiento e intervención de “Chile Crece Contigo” y “Canelones Crece Contigo”.

Su tipo de intervención, se complementa entre acciones focalizadas y acciones universales desde una perspectiva de derecho, género y generaciones; buscando a través de estas garantizar los cuidados y la protección de las mujeres embarazadas y el desarrollo de sus niños/as menores de cuatro años – priorizando situaciones de vulnerabilidad social y sanitaria -.

Como objetivo principal, trabaja para fortalecer las capacidades de la familia. Interviniendo a través de técnicos del área social y la salud, para generar buenas pautas de crianza que impacten en la salud, la nutrición y el debido desarrollo infantil. De esta manera, el programa apunta a que aumente el número de mujeres embarazadas con sus controles correspondientes y el desarrollo infantil, mientras que buscan además que disminuya la anemia durante el embarazo y en los niños/as, el bajo peso al nacer, el retraso de la talla, y sífilis durante el embarazo.

El programa tiene tres módulos: 1) cercanía en el trabajo con la familia; 2) acciones socio-educativas-sanitarias; 3) fortalecer las institucionalidades. En estos tres módulos se pueden visualizar distintas acciones que se llevan adelante. En primer lugar, implementa acciones socioeducativas que promuevan prácticas que mejoren y fortalezcan el desarrollo infantil y la calidad de vida de las familias. En segundo lugar, se trabaja para disminuir la influencia que tienen los riesgos sociales y sanitarios en el crecimiento de los niños/as menores de cuatro años. Los dos primeros puntos, son estrechamente relacionados con módulo 1 y 2, mientras que los dos restantes se vinculan específicamente con el módulo 3. En tercer lugar, se trabaja a través de producir información e investigar con el fin de generar conocimiento e insumos para el diseño, el monitoreo y la evaluación de las políticas de protección integral, que están dirigidas a la infancia. Por último, en cuarto lugar, se trata de contribuir para que se garantice un verdadero y fructífero desarrollo de las redes y dispositivos territoriales.

Las acciones se implementaron a partir del 2012 en 10 departamentos, mientras que en el año 2013 se extendió a todo el país. En la última evaluación relevada del programa aparecen como resultados obtenidos al mes de julio del 2014, los siguientes datos: se llegó a trabajar con 5635 familias, donde viven concretamente 8104 niños y niñas menores de cuatro años y 2415 mujeres en periodo de embarazo.

Para llevar adelante las acciones anteriormente presentadas se cuenta con equipos de técnicos del área social y de la salud, contratados directamente por el Estado, que trabajen desde una “intervención de cercanía” con mujeres embarazadas y niños menores de cuatro años pertenecientes a los hogares más vulnerables y situaciones de riesgo. Esta modalidad de acompañamiento, en el cual los equipos técnicos trabajan junto con la familia en sus hogares abarca aproximadamente un lapso de diez meses de intervención.

Promoviendo un adecuado control de salud, que comience al inicio del embarazo además de orientar sobre las pautas de crianza, la estimulación para el desarrollo infantil, pautas sobre la lactancia materna y las prácticas de alimentación. Se orienta en la prevención de enfermedades y se fomenta el rol activo del padre en el control y crianza de estos niños.

Cabe destacar, que al inicio del programa se le entrega a la familia un “Set de Bienvenida” que contiene materiales didácticos y lúdicos que representa un mensaje de salud, estímulo y cuidado para los primeros años de vida. Buscando específicamente, promover “buenas” pautas de crianza y adecuado desarrollo infantil.

Como se mencionó anteriormente los que acceden al programa son las mujeres embarazadas, niños/as menores de cuatro años y sus familias.

Será el Ministerio de Desarrollo Social, quien identificará las familias beneficiarias. El proceso de selección se realiza a través de reconocer hogares dentro del Plan de Equidad (se profundizará en el capítulo de políticas sociales) que tengan menores de cuatro años, verificando posteriormente presencia del riesgo socio-sanitario. Por otra parte, los equipos de otros programas que se encuentran en el territorio visualizando familias que reúnen los criterios para ingresar al programa, pueden también derivar.

En suma, Los beneficiarios del programa acceden al mismo a través de las derivaciones de la red institucional que tiene contacto con el perfil de población a la cual se atiende desde esta modalidad a través de una ficha que pondera los riesgos tanto biológicos⁴, como sociales⁵.

La información para describir los anteriores programas no es de fácil acceso, se tuvo que realizar una minuciosa búsqueda a través de internet sobre dichos planes. La mayoría del conocimiento, acerca de los programas se obtuvo a través de los llamados a concurso para trabajar en los mismos, en los términos de referencia, en las escasas evaluaciones publicadas, de la página del Ministerio de Desarrollo Social y por último publicaciones de medios de comunicación.

⁴ (Control de embarazo, control de niños, bajo peso, anemia, enfermedades de transmisión sexual, consumo problemático de sustancias, etc.).

⁵ (Vivienda, vínculos familiares, redes de protección, figuras parentales y maritales, etc.)

Capítulo 2 – Inclusión social

Inclusión Social:

Para entender el entramado conceptual que engloba el término inclusión social, se escogió por hacer un acercamiento al concepto y luego profundizar en el análisis de distintos autores.

Aproximándonos al concepto de inclusión social:

La Real Academia Española, precisa la acción de incluir de la siguiente manera: 1. tr. Poner algo dentro de otra cosa o dentro de sus límites. 2. tr. Dicho de una cosa: Contener a otra, o llevarla implícita.

Indagando y profundizando en la búsqueda bibliográfica podemos especificar que el concepto también se asemeja a englobar y contener a alguien dentro de un espacio. Comúnmente el concepto es manejado en situaciones donde se incluye o se excluye a personas de ciertos grupos y de ciertas situaciones.

La inclusión está estrechamente relacionada con las acciones que buscan la integración y la cohesión social.

Ahora bien; considerando la definición de incluir podemos analizar a qué corresponde el término “inclusión social”.

En ciertos artículos se especifica que la inclusión social se vincula con integrar a la vida comunitaria a ciertas personas que se supone están por fuera. Otros despliegues denominan la inclusión social relacionada con los derechos y la igualdad, donde todas las personas - sin excepciones - , en igualdad de oportunidades, le sean garantizados sus derechos.

Por lo tanto, la inclusión social puede ser entendida cómo un proceso que asegura que las personas tengan oportunidades y recursos para participar de la vida en sociedad, tanto en el plano económico como social y cultural. Suponiendo esto, un bienestar total en la calidad de vida de las personas.

Teorizando el término inclusión social:

Si la inclusión social, refiere a que las personas estén integradas a la sociedad y sean parte de la misma. ¿Cuáles son los mecanismos de integración? ¿A qué refiere el concepto integración? ¿Qué es estar integrado?

Cuando se comienza a profundizar y a analizar en el término, se avanza en otros conceptos que hacen al cual estamos estudiando. Los términos que fueron haciendo parte de la inclusión social, son los siguientes: integración, ciudadanía, trabajo, Estado protector, exclusión, desafiliación y pobreza.

Inclusión Social:

La inclusión social concibe que todos los individuos están integrados y son parte de la sociedad, una especie de relación social que concibe al mundo con forma de red.

La integración es la pertenencia de todos los miembros de la sociedad de forma activa, mientras se los reconoce cómo ciudadanos. Pertenecientes a un grupo con todos los derechos y deberes propios que la sociedad le reconoce.

Volviendo a los individuos de la sociedad con participación activa derechos y deberes reconocidos, la integración: *“Se trata de dar a los individuos el máximo de oportunidades para su participación en condiciones más ventajosas (...) se trata de reinterpretar el paradigma de la igualdad. (...) teniendo como objetivo que cada ciudadano se pueda dotar de un capital que les permita acceder a las actividades socialmente útiles.”* (Redondo, D; 2008:13)

Según Serna (2010) estar integrado, es ser ciudadano, “Derecho a tener derechos”. Mientras que Castel (2010) agrega que es la participación en los recursos y en los derechos colectivos, simplemente la capacidad de existir como individuo con todas sus ventajas y derechos. Ser ciudadano es tener derechos de manera incondicional sin suponer nada a cambio de ello.

Al reflexionar de Tezanos (1999), entendemos la inclusión social entonces, cómo desde el derecho mínimo de bienestar económico y seguridad, al derecho de participar plena y activamente de la sociedad.

Pero es necesario preguntarse: ¿Quién y cómo garantiza que todos los individuos tengan una participación activa a través del ejercicio de sus derechos?

Quien lo garantiza es un Estado que promueve la integración. Difiere o es todo lo contrario a un Estado residual – de intervenciones mínimas - .

Apoyándonos en Baráibar (2000), éste Estado que difiere del residual debe englobar dos aspectos: primero, el acceso a los servicios tiene que ser libre y universal para toda la población, y en segundo lugar, se debe de asegurar un estándar mínimo para el mantenimiento de un nivel básico de calidad de vida.

Es un Estado con capacidad de manejar colectiva y no individualmente los riesgos Martínez (2008) refuerza su orientación universal en las prestaciones sociales, desde un enfoque que garantiza una cobertura social para la totalidad de la población.

Al reflexionar de Merklen (2003) la acción colectiva de un Estado, con construcción de estructuras y lucha por los derechos, demuestra su proyecto de integración.

Cabe preguntarse: ¿A través de qué mecanismos este Estado garante de derechos lleva adelante este proyecto de integración?

Siguiendo con la línea de análisis y profundizando en la bibliografía analizada, podemos decir que el trabajo ha sido la base y el soporte para garantizar la independencia social y económica, permitiendo así el verdadero ejercicio de la ciudadanía. La relación estable con el trabajo ofrece integración a los individuos.

Se podría decir que el asalariado ya no trabajaba meramente por un salario, sino que este salario representaba su seguridad y el estar integrado a la sociedad. La condición de ser asalariado, traía aparejado estar integrados a diversos sistemas de protección Castel (2010).

La generalización de relaciones salariales, que aseguran un sistema de respaldos sociales colectivo hace a la expansión universalizante de los derechos Baráibar (2011).

La inserción sólida en determinadas redes laborales, implica la ubicación de un individuo en la zona de integración (Castel en Arteaga 2008).

Por lo tanto, hablamos de un Estado que regula la relación entre el capital-trabajo a través del mundo laboral. Una regulación entre el capitalismo y los derechos laborales y económicos.

“de tal modo que en la sociedad industrial el trabajo ya no era sólo un medio para obtener ingresos sino que se constituyó “un elemento fundamental de la integración social”” (Tezanos en Sánchez; Jiménez, 2013: 135).

Los derechos sociales son respaldados entonces, por normas legislativas y jurídicas del Estado, mejorando la calidad de vida de las personas y generando un clima de cohesión social, suponiendo así la ampliación de la ciudadanía (Sánchez; Jiménez; 2013).

Los derechos de los trabajadores pasan a ser “... *conquistas sociales* que podían ser representadas bajo la forma de *derechos adquiridos* y que podían materializarse en las instituciones públicas” (Merklen; 2003: 7).

El trabajo representa más que el trabajo y el desempleo representa más que el desempleo.

Castel (2010) nos trae el análisis de lo que fue la modernidad organizada, donde la sociedad correspondía al tipo salarial que garantizaba al individuo, su familia y a todos los miembros de la sociedad las condiciones de su independencia económica y su seguridad social, haciendo de la sociedad, una sociedad de semejantes, permitiendo que se sintieran integrados y protegidos de igual manera.

El Trabajador era propietario de derechos y protecciones que lo integraban a la sociedad, una sociedad, donde se protegía colectivamente a los trabajadores, a los ciudadanos. Las prestaciones eran homogéneas y valían como un derecho incondicional y garantizado. Estas preservaban cierta redistribución de los recursos y garantizaban protecciones a todos los ciudadanos

Estableciendo esto un universo social unificador e integrador caracterizado por una clase obrera fuerte, un consumo de masas, pleno empleo, prestaciones impersonales y múltiples bienes y servicios públicos.

En suma, al decir de Castel (2010), se respalda una “Sociedad de semejantes”, sociedad en la que todos los miembros sin ser iguales, dispondrán por lo menos de una base de recursos y de derechos suficientes para “hacer sociedad” con sus semejantes, una sociedad en la que nadie estaría excluido.

Es importante aclarar que la exposición realizada sobre el “ideal de integración” que plantean los anteriores autores, se puede problematizar y complejizar si pensamos desde la perspectiva de contradicción capital/trabajo, siendo que el trabajo asalariado, no genera verdadera autonomía en

los trabajadores, sino por el contrario genera una relación de dependencia con el capital que lo somete y lo condiciona. Igualmente esta es una discusión a profundizar en otro momento. Para el objetivo del trabajo, podemos decir que el trabajo fue en su momento un soporte para la integración de los individuos.

Pero, cuando el sistema capitalista comienza a regirse a través de reglas distintas con su flexibilización que lo caracteriza, mercados segmentados, dualización social, desempleo estructural hay una estructura que se fragiliza y se descompone.

Desde los 80, las presiones exteriores se acentuaron y globalizaron cada vez más. Para hacerles frente sería necesaria la construcción de regulaciones que dejaran libre a las dinámicas económicas (Castel, 2010).

Esto trae desarticulación en la generación de empleo y en lo que ello implica, se desestabiliza la integración social.

Los cambios económicos traen cambios en las condiciones de trabajo, esto genera precariedad laboral que desestabiliza a los individuos. Obligando a los asalariados a someterse, a hacerse flexibles rompiendo con esa solidaridad colectiva.

Los cambios en el trabajo han llevado a debilitar los vínculos colectivos, la estabilidad y de las mejoras en las condiciones de vida.

En este contexto, *“el individuo se encuentra inmerso en una sociedad de riesgos, en la que aumenta la demanda de la seguridad civil, pero disminuye la seguridad laboral”* (Castel, et al; 2013: 717).

El Estado ya no es un Estado protector, sino que son los individuos totalmente responsables de protegerse y asegurarse. Antes la sociedad protegía a los individuos, ahora deben asegurarse por sí solos.

¿Cómo es el rol del Estado en este contexto en cuanto a las protecciones sociales para los individuos?

Vemos que, *“las políticas de individuación se proponen intervenir sobre el otro e inculcar los valores de la autonomía, la responsabilización, la activación y la seguridad de sí mismo ante los riesgos”* (Castel, et al; 2013:718).

Se instaura una lógica de contraprestación que responsabiliza al individuo de su situación, implicando un esfuerzo de parte del beneficiario para ser asistido Castel (2010). Se instaura una lógica de que los individuos, los propios beneficiarios de las intervenciones sociales, son los que están en deuda con la sociedad.

Si seguimos la línea de análisis de Castel, diríamos al decir del autor, que estas transformaciones convierten a la sociedad en una sociedad de individuos, individuos por exceso, donde algunos están provistos de todos los bienes y recursos y otros por el contrario desprovistos, abandonados a su responsabilidad, “a su propia suerte” Castel (2010). Y es aquí donde surge lo que se denomina, exclusión social.

Exclusión social:

La exclusión social refiere entonces a un proceso en el cual los individuos van perdiendo los lazos de pertenencia a la sociedad. Si seguimos, vinculados al análisis de Castel, estos individuos serían denominados “individuos por defecto”. Son específicamente quienes carecen de los soportes necesarios para poder asegurar un mínimo de independencia social. Son consignados a contar con formas de protección inferiores – paliativos de las carencias del empleo y la ausencia de protecciones en base al trabajo.

La exclusión es un fenómeno multidimensional que supone una multiplicidad de trayectorias de desvinculación, que genera la “desestabilización de los estables” Baráibar (2000).

Según Castel, el término exclusión refleja inmovilidad, que hace referencia a una sociedad partida en dos, desconociendo posibles matices entre la exclusión y la inclusión; por lo cual, opta por el concepto de desafiliación.

Desafiliación:

El término desafiliación muestra una cierta recorrida a zonas de vulnerabilidad.

Los individuos en la responsabilidad, que se nombraba anteriormente, comienzan a transitar por espacios donde están debilitados los espacios que garantizan sus derechos y los espacios de integración.

Estar desafiado de la sociedad es no contar con los soportes básicos que antes se encontraban vinculados al lugar de trabajo y a las redes de sociabilidad, por lo cual, quien se encuentra desafiado, como lo expusimos al comenzar el concepto va poblando determinados espacios de vulnerabilidad.

Vulnerabilidad:

¿Qué es ser vulnerable? ¿Qué significa poblar espacios de vulnerabilidad?

Ser vulnerable es estar inhabilitado e invalidado de proyectar un futuro. La satisfacción del bienestar y calidad de vida ya no están aseguradas.

Ser vulnerable implica mayores posibilidades de quedar por fuera de todos los derechos que se incluyen dentro de la ciudadanía.

“En este sentido, los conceptos de desafiación y vulnerabilidad social dibujan esos vínculos intermediarios e inestables que conjugan la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad, produciendo que el sujeto reduzca su registro de interacciones y relaciones institucionales” (Arteaga, 2008:163).

En suma, el término de Inclusión social refiere a estar integrado en la sociedad, ser parte. Por lo cual, se debió indagar como la sociedad fue buscando ciertos mecanismos de integración social y cómo los individuos se sentían integrados. Esto nos llevó a que dentro del concepto de integración aparecieran diversos conceptos que constituían la integralidad de lo que queremos estudiar y es por esta razón que se realizó un intento de dar cuenta a qué corresponde este y estos conceptos.

En el recorrido de teorizar el término, surge otro concepto a mi consideración descolgado en algunos textos, que no aportó demasiado al análisis pero parece necesario incluirlo por su surgimiento. El concepto es pobreza.

Pobreza:

Según Redondo (2008), el término de exclusión social ha surgido para sustituir al de pobreza en algunos sentidos.

Los que pertenecen en la pobreza, sin incorporarse a la prosperidad general son los que se denominan como excluidos (Sánchez; Jiménez, 2013).

La pobreza puede llevar a la exclusión. La pobreza se relaciona estrechamente con la ausencia de recursos para adquirir bienes y servicios. Esta carencia afecta las relaciones familiares y sociales, haciéndolas más frágiles.

Hay quienes asignan al concepto de pobreza rasgos individuales, y se proponen medidas atenuantes curativas o caritativas.

Sin embargo, De Martino, et al. (2015) nos plantea, que entendiendo a la pobreza cómo un estilo de vida y propio de los procesos de individuación deja en claro la poca teoría de ese planteo y el abandono de las explicaciones estructurales. Se plantea a través de su texto, que hay dos vertientes conceptuales y de interpretación acerca de pobreza; una que tiene que ver con los factores económicos y otra más multidimensional; dentro de esta encontramos específicamente – últimas décadas – el planteo de Amartya Sen (1985) que redefine al ser humano como protagonista del cambio, que entiende la pobreza y su superación relacionada a un entorno que permita realizar este cambio.

De Martino, et al. (2015) plantea que la pobreza continúa siendo un tema latente en las agendas de gobierno, que retoma real importancia en los mecanismos que implementa para reducir las brechas sociales entre los pobres y lo que no son pobres; siendo además en la actualidad los términos vulnerabilidad y riesgo social, nuevos términos que re significan la pobreza. Para complementar esta mirada se puede decir según Gutiérrez (2015) que en la década de los noventa la pobreza toma protagonismo en la agenda política, desde el enfoque de “riesgo” para la sustentabilidad de la sociedad. Por lo cual; se supone que se deben realizar acciones dirigidas al “combate de la pobreza” para disminuir este riesgo, la pobreza va perdiendo su carácter estructural, cómo producto del mecanismo de la sociedad y pasa a ser considerada desde la perspectiva individual.

Capítulo 3 – Políticas Sociales en Uruguay

Con el fin de contextualizar la política social en Uruguay y las intervenciones que ha tenido el país en este ámbito, en primer lugar a modo de conocer el marco general, se realizará una recorrida a nivel mundial. En segundo lugar, como forma de enmarcar el contexto regional, se realizará una recorrida por América Latina. Finalmente, en tercer lugar, desarrollaremos la política social en Uruguay.

“La categoría de políticas sociales representan “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (...) directamente a las condiciones de vida y reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales” (Maier; Carbellada; 2012:156)

Recorrida a Nivel Mundial –

Apoyándonos en los aportes realizados por los autores Baráibar (2011) y Strugo; Szterenlicht (2012), podemos presentar, aunque de manera muy esquemática, cómo se dio el recorrido mundial en el ámbito de las políticas sociales.

Luego de 1945, los gobiernos capitalistas coincidieron en que sería impensable la vuelta al libre mercado, por lo que se justificó una amplia intervención a nivel estatal. Esto se expresó en un conjunto de diversas políticas de carácter universal. El Estado asumió un rol central en el desarrollo económico y social (Baráibar, 2011).

“se trata de una batería de herramientas dispuestas por el poder estatal al servicio (...) de la construcción de ciudadanía como de igualdad” (Strugo; Szterenlicht; 2012:139)

Sin embargo, en los años setenta y principio de los ochenta, se asistió a la modificación del modelo planteado anteriormente. En este marco las políticas de carácter keynesiano, dieron lugar a las políticas de carácter neoliberal. En lo que afecta a las políticas sociales, esto se tradujo en un pasaje de políticas que pretendían la universalidad, a otras extremadamente focalizadas, producto de un Estado que derivó sus funciones al sector privado.

Se plantea que el Estado debe ser reducido a acciones mínimas, debe de implementar políticas que garanticen exclusivamente el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados.

El Estado debe intervenir meramente en aliviar las condiciones de pobreza. Las políticas sociales deben ser marginales y focalizar en los grupos sociales más vulnerables, atenuando sus extremas carencias (Baráibar, 2011).

Pero en la década del 2000, la hegemonía del modelo neoliberal ya no daba respuestas efectivas en base a su modelo, lo que se traduce en una fuerte crisis, que deriva en que los Estados experimenten un “giro”. “*giro a la izquierda*” caracterizado por el regreso de Estado” (Strugo; Szterenlicht, 2012:139).

Recorrida por el contexto Regional – América Latina:

Para conocer acerca del contexto de América Latina, en cuanto a las políticas sociales, se tomará principalmente los aportes del autor Barba (2013), que en su análisis presenta el recorrido realizado por la región en esta materia. Para complementar se utilizarán aportes realizados por Antía (2013) y Baráibar (2015).

Al igual que a nivel mundial, algunos países de la región intentaban implementar mecanismos y principios de universalismo y solidaridad en sus políticas sociales antes de la crisis de los años setenta y ochenta. Se contaban con sistemas que garantizaban prestaciones básicas, para la mayoría de la población. Destacando igualmente la segmentación poblacional e institucional, propia de la región (Barba, 2013).

Dentro de los casos más ejemplares que alcanzaron este tipo de protección, que representaba una ampliación de la ciudadanía, se encontraba nuestro país.

Siguiendo con el análisis al igual que en el contexto mundial, a partir de la crisis de los años setenta y principio de los ochenta, América Latina estuvo sometida a cambiar su orientación de desarrollo. Fuertes presiones económicas internacionales se hicieron sentir para que la región cambie su estrategia de desarrollo, intentando que se obstaculizara la orientación proteccionista y se implementara la orientación pro mercado. Es claro, que esto suponía limitaciones de los sistemas anteriores. La deuda externa que tenía la región obligó a los gobiernos del momento a negociar su endeudamiento con organismos internacionales de crédito. “*Por ello, podríamos hablar de la deslocalización*” (Barba, 2013:44) de las estrategias sociales.

Así se inició una fase que recortó la intervención del Estado. Se propició un paradigma de protección residual, que trajo visiblemente un debilitamiento de las opciones universales de política social, dando paso a políticas focalizadas para específicos segmentos de la población (Antía et al; 2013); al decir de Baráibar (2015), programas orientados al “combate de la pobreza” y a los “núcleos duros” de la población.

Volviendo a los aportes de Barba, (2013), las políticas focalizadas fueron el medio pragmático para la reducción del gasto social y la mantención de un Estado con función social mínima.

Específicamente durante los años noventa, se produjo una expansión de programas de transferencias condicionadas, programas diseñados exclusivamente para corregir las fallas del mercado. Son pensados para que las familias sean capaces de cambiar su comportamiento y abandonen las estrategias de supervivencia, “invirtiendo en el capital humano de su hijos”. (Barba, 2013). Son transferencias a las familias y la condición se encuentra en que las mismas deben comprometerse a que sus hijos accedan a niveles de salud y educación. Son herramientas centrales, pero son programas altamente focalizados, que hacen hincapié en el compromiso - a través del cumplimiento - del sujeto para que el mismo pueda acceder al beneficio.

Contextualizando el recorrido de la región, podemos indicar que la ola de gobiernos de izquierda y progresistas tuvo lugar entre fines del siglo XX e inicio del siglo XXI, manifestándose así la necesidad de reflexionar sobre las formas de conducción política hasta el momento. (Midaglia; Antía, 2007)

Política Social en el Uruguay:

Para especificar cómo ha sido el recorrido de Uruguay en cuanto a sus intervenciones de Estado y específicamente en cuanto a las orientaciones que ha ido tomando sus políticas sociales, se tomarán los aportes realizados por Midaglia; Antía (2007) y complementaremos su mirada con los aportes realizado por Mirza, (2010).

Podemos decir que se visualiza un gran acuerdo en que Uruguay fue uno de los países que se consagró tempranamente en un sistema institucionalizado de políticas sociales de especiales

características universales y de amplia cobertura, que tenía la capacidad de incorporar a la mayoría de la población. “*Pionero en la región en el campo de la protección social*” (Antía et al; 2013).

La centralidad con la que accionaba el Estado en la provisión de bienestar impidió en gran medida instituciones tanto de carácter privadas como filantrópicas. En gran parte y durante tiempo prolongado, estas características del Estado y este tipo de accionar permitió amortiguar la percepción de las desigualdades sociales, propias del país y de la región.

El sistema de protección uruguayo, se pudo denominar como “*universalismo estratificado*” (Filgueira en Midaglia; Antía; 2007), ya que contaba con algunos rasgos de diferenciación en las prestaciones, específicamente diferencias en cuanto a la llegada a la protección en sí, por parte de la población. Cabe señalar además, que el clientelismo partidario fue de gran incidencia y generó una dinámica de distribución informal de las prestaciones, que marcó al sistema de protección.

Se puede decir que el gobierno de facto que se dio entre 1973 y 1984 en el país, en contraste con otros países de la región, no desarticuló de manera disparatada el sistema de bienestar. Igualmente se deterioraron algunas prestaciones que hacían a la seguridad social, a la salud y a la educación. (Midaglia; Antía, 2007)

El periodo de la vuelta a la democracia a mediados de los ochenta, coincide contextualmente, cómo se vio a nivel mundial y regional, con la orientación al mercado para dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales del país. Pese al fuerte sistema de bienestar en Uruguay, se introdujeron un conjunto de reformas económicas y sociales, que en comparación con la región fueron moderadas, pero de igual forma hicieron que el sistema cambiara.

Se dio un pasaje a un sistema híbrido de protección en el cual conviven servicios semi-privatizados, terciarizados, focalizados con otros de intervención estatal (Midaglia; Antía 2007)

La reforma en los pilares de bienestar presentó como referencia servicios universales deteriorados, producto de progresivos recortes y limitada acción pública por parte del Estado. Además se pueden visualizar, programas focalizados específicamente para grupos de la población en situación de vulnerabilidad. El sistema de políticas sociales se inscribió en una serie de reformas que se relacionan con los criterios neoliberales.

La situación del país en los primeros años del siglo XXI, empeora aun más. Si bien Uruguay ha sido reconocido a lo largo de la historia entre los países menos desiguales de América Latina, esta categorización se desvanece ante el creciente empobrecimiento del país que detonó en una fuerte crisis en el año 2002, que trajo aparejado además de pobreza, fragmentación social.

El actual gobierno de izquierda inicia su gestión, asumiendo en marzo del 2005, con una aglomeración de consecuencias propias de esa crisis. Esta situación de emergencia limitó a que el gobierno respondiera con una serie de programas que se focalizaron en la extrema pobreza. *“Atender las situaciones de extrema vulnerabilidad social con respuestas inmediatas y sin dilaciones, esa fue la impronta”* (Mirza, 2010:303).

Igualmente el discurso político del gobierno de izquierda, más allá de las acciones focalizadas que se implementaron para situaciones sociales más urgentes, hacía suponer que había una fuerte disposición de reajustar las políticas sociales para que tomaran un curso universalista e integral.

Estos cambios que inició el primer gobierno de izquierda en el sistema de protección y asistencia social dieron lugar a la fragmentación de las políticas sociales, donde conviven *“sin nexos”* diversas orientaciones de política social (Antía, et al; 2013).

Un sistema de protección *“hibrido”* o un tipo de conglomerado entre políticas del modelo liberal, residual y universal estratificado (Mirza, 2010).

En suma, se puede resumir este cambio en base a tres medidas. Dos se refieren específicamente a programas que apuntaron a cubrir las necesidades básicas de situaciones exclusivas de carencia o exclusión social, las mismas son el PANES (Plan Nacional de Emergencia Social) y el PEQ (Plan de Equidad). Y la tercera medida, correspondió al carácter institucional y tuvo que ver con la creación del MiDeS (Ministerio de Desarrollo Social), quien específicamente implementó los programas anteriormente nombrados (Midaglia; Antía, 2007).

Profundizando en el PANES:

El PANES, se implementó desde el comienzo como una intervención transitoria, diseñada específicamente para dos primeros años de gobierno, como forma de dar respuesta a esa población afectada durante la crisis del 2002. El programa se compuso por el Ingreso Ciudadano,

el apoyo específico en alimentación a través de una tarjeta alimentaria y el alojamiento de personas en situación de indigencia. (Midaglia; Antía, 2007).

El objetivo del Plan fue dar a los hogares beneficiarios oportunidad, a través de una transferencia mensual de ingresos, para aliviar su condición de pobreza y exclusión social. El beneficio de la transferencia estaba sujeto a condicionalidades a nivel de educación y salud (Amarante; Vigorito, 2012)

Para definir la población objetivo de este Plan se transitaron dos etapas, la primera tuvo que ver específicamente con un recorrido de las situaciones, “*desembarco*” a nivel territorial; y la segunda, habilitó a que las personas solicitaran el acceso al beneficio, si se consideraban como posibles perfiles para el plan; obteniendo así un conjunto de población e información de esa misma. En base a ese conjunto de población, recogida con su información particular, se le asignó a cada hogar un puntaje correspondiente al ICC (Índice de Carencias Críticas)⁶ y en función de esto, se determinaba cuáles hogares serían los beneficiarios. Cabe señalar, que este índice combina y pondera distintas particularidades no monetarias del hogar (Amarante; Vigorito, 2012).

Si hablamos en términos de impacto, este programa permitió reducir significativamente la indigencia y la pobreza extrema.

En suma, “*se trató de la primera experiencia de focalización de una política social de gran cobertura, a través de un instrumento estadístico*” (Amarante; Vigorito, 2012:36).

Profundizando en el PEQ:

A inicios del 2008 entra en vigencia el Plan de Equidad, su objetivo general fue que nadie quedara “*librado a su propia suerte*” (Mirza, 2010).

⁶ “*La selección de las variables incluidas en el ICC (...) se basó en el análisis de la información contenida en las ECH de 2003 y 2004*” (Amarante; Vigorito, 2012: 31). Según las autoras, las variables significativas para la construcción del índice corresponden a: si existe; Funcionario Público en el hogar, Jubilado en el hogar, Pensionista en el hogar, mutualista en el hogar. El número de integrantes en el hogar, presencia de menores de cero a cinco años, presencia de adolescentes, promedio de años educativos en los adultos, hacinamiento, servicio sanitario, evacuación red general, si cuenta con: evacuación pozo negro y si se es: propietario – arrendatario – ocupante de la vivienda.

Se definió como una propuesta a largo plazo que buscó incidir desde el principio en las estructuras de las desigualdades sociales, vigentes hasta el día de hoy en el país. El Plan combinó nuevas intervenciones, como atender a sectores sociales sin vínculo formal en el mercado de trabajo, con instrumentos clásicos de la provisión social, como lo son las Asignaciones Familiares (Midaglia; Antía, 2007).

Es importante subrayar, que si bien desde el inicio se proyectó una serie de condicionalidades al acceso de la prestación, se dificultó los primeros tiempos el control de las mismas.

En suma, contextualizando con las referencias a nivel regional, estos dos Planes se relacionan estrechamente con los Programas de Transferencia Condicionadas, implementadas a partir de la década de los noventa, desde características de cohorte neoliberal; donde las personas que se encuentran hace muchos años en condiciones de pobreza, cargan además con el mandato de hacer algo para devolver al beneficio que se les está otorgando (Merklen, 2013).

El Después de la creación del MiDeS:

Si uno analiza los documentos publicados por parte del Ministerio de Desarrollo Social desde el 2011 al corriente año, puede resumir que el PEQ, constituyó uno de los pilares para la construcción de una “nueva matriz de protección social”.

Se puede leer entre líneas el esfuerzo que realiza el Ministerio por actuar de forma articulada y coherente, para conseguir la clave de la integralidad.

Cómo forma de esforzarse para estas articulaciones, podemos visualizar las MIPS (Mesas Interinstitucionales de Políticas Social), ámbitos de intercambio y articulación, que persiguen como objetivo favorecer la integralidad y complementar la implementación de estas políticas.

Contexto de creación de los Programas Prioritarios:

En un libro publicado por parte del Ministerio denominado “De la equidad hacia la igualdad” (2014), se especifica cómo fue la creación de los Programas Prioritarios.

A finales del año 2011, el Presidente de la República solicitó que se estudiara y se reflexionara acerca de las situaciones de las personas de mayor vulnerabilidad social. Este análisis destacó que, a pesar de que existía una mejora en los ingresos de los hogares y que las transferencias estaban funcionando de forma correcta, seguía existiendo un problema en las condiciones generales de vida de las personas y se expresaba específicamente en la informalidad del trabajo, en los bajos niveles educativos, en la desvinculación de los jóvenes del sistema educativo y la precariedad en materia de vivienda.

Donde se presentaban mayores niveles de estas características, correspondía a la zona metropolitana del país.

En base a este análisis y reflexión, se decidió crear un set de programas que actuara sobre los problemas de esta población, priorizando en la primera infancia y en la población joven. Esto se materializó a través de los denominados Programas Prioritarios, programas interinstitucionales, con fuerte focalización, que se basan en el trabajo de “cercanía” y “proximidad” a través del acompañamiento de estas situaciones específicas.

Más allá de la focalización en las situaciones de extrema vulnerabilidad social y en las problemáticas sociales específicas que hoy en día presenta el país, si uno analiza los “Términos de Referencia” que hacen a los Programas Prioritarios, dan cuenta de la intencionalidad que este tipo de programas tiene para la inclusión social de las personas. Se habla de generar el verdadero ejercicio de derechos, de un abordaje integral que permita a estas personas salir de la situación en la que se encuentren y se integren a la sociedad desde otra manera. Para esto, en los tres Programas analizados, uno de los principales objetivos es construir con las personas un “proyecto personal”, es decir, que esta persona sea capaz de proyectarse, salir de esta situación e incluirse en la sociedad.

Por lo cual, “posibilita afirmar que las políticas asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas, exponen la primacía de una perspectiva individualizadora, una tendencia a la desmaterialización y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos” (González; Leopold, 2014:191).

Como sostenía Baráibar para la década de los noventa “*los individuos son convocados a ser responsables por su destino, sobrevivencia y seguridad, gestores individuales de sus trayectorias (...)*” (Baráibar, 2000: 22).

En estos programas, los individuos a través de esa construcción del proyecto de vida, son invitados a salir de su situación con su propio esfuerzo (Leopold, et al.; 2012).

El riesgo está en “(...) valorar la política no solo en relación a la situación de partida, porque como no había casi nada, con algo, muy poco, se mejora. Estos riesgos se agudizan cuanto más focalizadas en la extrema pobreza están las políticas, en tanto mayor es la posibilidad de plantearle pocas exigencias a las mismas” (Baráibar, 2011:12).

Es por esto que a continuación, en el siguiente capítulo analizaremos como se materializa ese objetivo a través de este tipo de programas.

Capítulo 4 - El encuentro entre el discurso y la realidad

Como se nombró a principios de este trabajo, a continuación expondremos un análisis que ponga en discusión el concepto de inclusión social con el diseño y la información recogida de las entrevistas acerca de los programas prioritarios enmarcados en el Plan Siete Zonas.

La fase de realización de entrevistas ha dado un rico resultado objetivo para este trabajo. Las entrevistas fueron realizadas a profesionales del área social, educativa y salud que dejaron entrever su crítica reflexiva, a las prácticas que ellos realizan y a los programas de los cuáles son parte. El grupo de discusión, al ser conformado por actores que tienen un abordaje territorial, sin estar únicamente enmarcados en una propuesta de programa prioritario, aportaron también su fuerte crítica a este tipo de programas. Crítica reflexiva, a la cual ciertamente me adhiero. Igualmente cabe destacar, que también se pudo visualizar quienes se encuentran más mimetizados al discurso de los programas y quienes proponen una fuerte crítica a ellos. Quienes se apegan al discurso, son efectivamente quienes coordinan estos programas, que puede hablar de una naturalización y crédito de la propuesta del programa. Por el contrario, quienes realizan esa crítica, que resuena fuertemente, son los actores, los propios ejecutores de los programas, quienes actúan como herramientas políticas de un Estado a través de la exposición de su intervención y de la exposición de ellos mismos.

Habiendo interiorizado los conceptos de inclusión social, interiorizado la información recogida de las entrevistas y poniéndolos en discusión con la propuesta de estos programas, se puede afirmar, desde este análisis de discurso y en relación a la información recogida, en primera instancia, que los programas analizados no generan inclusión social.

Entendiendo la inclusión social relacionada con los derechos y la igualdad, donde todas las personas tengan garantizados sus derechos en una sociedad que los reconozca como ciudadanos, donde se les garantice un nivel básico de calidad de vida y el acceso a los derechos sea de forma universal; propia de un Estado que genera una “*sociedad de semejantes*”.

“Pasa que el tema de la inclusión social, depende de cómo se conceptualice, si vamos por el lado de la participación, tiene que ver con lo que hablábamos antes de la falta de recursos, entonces, ¡NO!”, “para el ámbito académico puedo decir que estos programas no son inclusivos, creímos que podían ser inclusivos, la utopía de intervención que se dio

a partir de toda una camada de profesionales y de políticos, que creo que hubo una cuestión ingenua, al arranque.” “Entonces, no son políticas de Inclusión, son engaña pichanga, son politiquería barata, es para conformar al votante y decir muchachos estamos haciendo cosas” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1; técnico del área social 2)

Por el contrario, se tratan de propuestas individualizadoras, que ponen el foco en el individuo y en su responsabilidad de salir de esa situación. Considerando así a los “individuos por defecto” desprovistos, abandonados a su propia responsabilidad y a su propia suerte. Considerando la pobreza cómo fenómeno relacionado a factores personales y “atendido” a través de estrategias asistenciales e individuales.

Es una “propuesta individualizadora, que no es solamente focal, sino que es individualizadora, en la cual se le exige a la familia que durante un determinado tiempo, que hay un equipo social trabajando con estas personas logren cumplir ciertas metas” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 2)

Son propuestas que lejos de ser integrales, trabajan el derecho desde una perspectiva del corto plazo. Mientras el programa se encuentra en “cercanía” con la situación se intenta que los derechos estén garantizados y ¿después qué? Se intenta que en un plazo máximo de dieciocho meses la persona se haya empoderado, haya generado una autonomía que le permita la vivencia de su situación desde otra mirada. Una lógica totalmente culpabilizadora de la población. Son propuestas pensadas justamente desde la cercanía, pensadas específicamente para ese “tipo” de población; como si fueran a medida para esas personas que por ciertos factores están quedando por fuera de la sociedad, desde una metodología de “poner a disposición” las posibilidades y oportunidades para integrarse.

Se puede decir que en lo que tiene que ver en materia de política social, estos programas corresponden a un Estado del tipo liberal o neoliberal, que son alineados y proponen políticas de tipo focalizado, con el foco en el individuo, recortando la intervención social a la asistencialidad de situaciones sociales extremas, basadas en la ideología de “riesgo”. Son políticas focalizadas, de lapsos pequeños y con una fuerte tendencia a la incremental falta de recursos tangibles; políticas de corte residual destinadas únicamente a situaciones de pobreza extrema, que lejos de integrar, refuerzan la exclusión social a través de vulnerar aún más a esa población que no logra

integrarse. ¿No logras integrarte? ¿Cómo puede ser si estoy creando una serie de respuestas pensadas para la tu inclusión?

“Y por eso te digo que acá hay como una cuestión bastante liberal, que en la dicotomía individuo – estructura el foco se pone en el individuo y de reinsertarlo. Entonces yo no tengo que hacer cambios en el mundo que lo tira para afuera, sino que tengo que hacer cambio en ese individuo” (Operador Social Cercanías - Técnico del área social 4)

“De individualizar a tal punto, al sujeto, en donde yo asigno toda la responsabilidad de su situación y si no sale es porque no quiere, pero yo le estoy planteando lo que tiene que hacer y cuál es el modelo que tiene que seguir.”(Grupo de Discusión: Técnico del área social 1)

“Se fundamenta la intervención con una familia cuando está atravesando por una situación bastante crítica, en lo que tiene que ver con el cuidado familiar, con el hábitat en relación también a los diferentes ejes.”(Coordinación Cercanías: Técnica del área social 5)

“La población objetivo con la que trabaja el programa, son aquellas situaciones de extrema vulnerabilidad social, que están determinadas básicamente por el Índice de Carencias Críticas del Mides, el ICC, ese algoritmo realizado por ciertas variables, que se creó en la Facultad de Ciencias Económicas, como para medir los tipos de población que existen.” (Operador Social Cercanías - Técnico del área social 4)

“Hay una población que está muy excluida, que es factible de ser intervenida por un programa de estas características, ¿Qué la solución de su problema, pase por la intervención de estos programas? A mí me deja muchas dudas, pero sí, hay un núcleo duro de pobreza que necesita ser intervenido” (Operador Social Cercanías - Técnico del área social 4)

Así, llegan cada vez más programas a las familias, exponiendo la situación de la misma, generando una saturación de respuestas que no generan ningún tipo de cambio concreto, sino que por el contrario, exponen a la población generando el estigma de que necesitan ser intervenidos.

Es sorprendente analizar que este tipo de políticas se corresponda con un gobierno de pensamiento izquierdista o progresista.

Se puede visualizar una cierta intencionalidad de que estos programas se conviertan en mecanismos de políticas universales, que generen una verdadera integración. Pero lamentablemente esto se queda en el discurso.

“Yo tiro una primera impresión con respecto al diseño, lo que nosotros recibimos en su momento, primero una formulación teórica que aparecía interesante en el sentido de promover un conjunto de objetivos bastante necesarios de abordar desde los programas sociales” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1)

“Yo comparto con (...) que ciertos objetivos de la estrategia son y me parecen interesantes, sobre todo la parte de querer generar una integralidad de los servicios y diferentes políticas en relación a vivienda, a políticas educativas, que me parece es la primer debilidad que se observa a nivel de la ejecución” (Grupo de Discusión – Técnico del área social 2)

“Hay una buena intención, de las autoridades que de alguna manera promovieron la idea original” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1)

En acuerdo con lo recogido en las entrevistas, considero que este tipo de programas se queda en el discurso de lo integral porque la elección de las herramientas para trabajar la inclusión no corresponden a generar la misma. Me refiero específicamente a la modalidad y al tiempo de intervención. Si se considera que a través de un proyecto de vida, construido justamente con otra persona – técnico del programa – que a través de su intervención propone una especie de fórmula para cómo hacerlo, estoy diciendo exactamente que el problema está en esa persona que no construye un proyecto de vida adecuado para integrarse. Ponen el foco en que el esfuerzo por integrarse y salir de su situación debe ser de la persona. Estas políticas pretenden devolver una autonomía perdida o que quizás nunca existió. Los pobres son considerados, desde esta lógica, doblemente pobres, no solo en su plano material, sino también en su plano cultural, porque se pretende a través de estas intervenciones traspasar “buenas costumbres”, valores y códigos (Capelán, et al. 2015)

“Para eso se trata de empoderar a la familia, a los integrantes de la familia, darles un rol protagónico también en la intervención, se hacen acuerdos, se hacen planes de trabajo que se ven con las familias, a veces nos ponemos de acuerdo inicialmente sobre los ejes a trabajar y las metas a tratar de conseguir, pero eso puede ir variando y tiene que ver con eso de intercambio que se genera.” (Coordinación Cercanías - Técnica del área social 5)

“Entonces si vos tenes un técnico de cercanías que viene a tu casa y te dice lo que tenes que hacer y a donde tenes que ir, bueno ahí tenes un capital que capaz te saca de la situación de miseria más absoluta que estás viviendo y podes ser un ciudadano en el sentido moderno de Marshall, con derechos políticos, civiles y sociales, ¿es un absurdo! Eso funciona en un esquema neoliberal, en otro esquema no puede funcionar. No hay una ampliación de la ciudadanía.” (Operador Social Cercanía - Técnico del área social 4)

“Tienen derecho a elegir, uno puede ayudar en ese camino, pero también uno tiene que ser consciente de que uno va hasta donde le permiten que uno vaya” (coordinación Cercanías - Técnica del área social 5)

“Nosotros lo que hacemos con la familia es establecer un mínimo plan, como para decir ¿Cómo estamos? ¿Qué nos parece a nosotros? ¿Qué le parece a la familia que pueda suceder en ese tramo de tiempo?, Y, ¿qué elementos podemos incorporar nosotros? ¿Y cuáles pueden ellos modificar o introducir? Para que esas cosas sucedan” (Coordinación Uruguay Crece Contigo - Técnica del área social 6)

Generan además, en la población, una especie de vivencia del derecho como una suerte que me corresponde por ser “pobre”.

“Con frecuencia, las familias entran y salen de los programas, reciben un beneficio o dejan de percibirlo, sin que puedan comprender – desde su perspectiva – cuáles son sus derechos y posibilidades, los derechos comienzan a tomar forma de una “suerte divina” que maneja el Estado” (Capelán; et al. 2015)

En la cual por dieciocho meses me corresponde estar en una suerte de “paraíso” que escapa por ese tiempo de la situación real en la que me encuentro. Y cabe preguntarse después de la intervención, ¿qué pasa?

La población va adquiriendo conocimiento de las políticas sociales, como formas de supervivencias y ayudas que le pertenecen por ser pobre.

En las entrevistas se recoge la idea de perversidad de todo esto, de la responsabilidad estatal de quedarse meramente en el discurso. Se plantea que la llegada de estos programas se da a través de una serie de objetivos muy positivos pero que la realidad no da cuenta de ello y que la parcialización, la focalización y la creación de estos programas a medida, no están generando resultados de inclusión. Esto comienza a latirse fuertemente en una crítica y reflexión dura a estos modelos de intervención. Para sumar a este concepto de perversidad, se puede hacer referencia a los documentos presentados como evaluaciones de estos programas, donde se destaca específicamente lo positivo de estas medidas propuestas a través de la cercanía y la proximidad. Estamos entonces ante un Estado que reconoce esas medidas como favorables para la intervención.

“Si uno lee los términos de referencia de los programas hablan de Amartya Sen, te hablan del economista que habla del capital social y qué en realidad no se puede medir la pobreza solo por la variable económica, qué hay que tener en cuenta el capital cultural, el discurso está pero las herramientas no dan cuenta de eso, todo esto es de una enorme perversidad” (Grupo De Discusión - Técnico del área social 1)

“(…) Podemos aplaudir los esfuerzos realizados para reorganizar la protección social a fin de acercarla a situaciones concretas y a las necesidades de los usuarios, pero hay una línea roja que no se debe franquear. (...) Hay que recordar con firmeza que la protección social no es solamente el otorgamiento de ayudas a favor de los más desamparados para evitarles una caída total. En el sentido fuerte de la palabra, es la condición de base para que todos puedan seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes.”(Castel en Leopold, et al.; 2012:25)

Se puede especificar, en base al tipo de políticas en las cuales se enmarcan estos programas, que estamos ante un Estado controlador, en el cual sus intervenciones se justifican específicamente a través de intervenciones mínimas, cómo forma de mantener un orden. Un Estado que además, pretende ser omnipresente a través de la presencia de estos programas, para controlar la vida y los proyectos de vida de las personas.

“El objetivo de esta vigilancia y control será establecer una cierta disciplina (Foucault, 1997), orientando pautas de conducta, sobre pautas de crianza, acceso a diferentes servicios especializados en salud o educación, construyendo normas y patrones de conducta homogeneizantes, con intervenciones focalizadas sobre la cotidianidad de la familia” (Capelán, et al; 2015).

La nueva tendencia de estas políticas, que favorece al estigma y fortalece la exclusión social está dando cuenta de un Estado que además va asemejando la proposición de intervenir en poblaciones tanto por su carácter de vulnerabilidad social, como por sus características de fuertes niveles de delincuencia, trayendo a la actualidad un viejo debate de confundir a la pobreza con la delincuencia. Así lo es propiamente dicho el Plan Siete Zonas, que integra las intervenciones del Ministerio de Desarrollo Social con el Ministerio del Interior.

“El Plan Siete Zonas fue presentado a mediados de 2013 y el planteo venia hecho por la necesidad, primero por la identificación de zonas que tenían que ver con algunos indicadores de riesgos asociados a la vulnerabilidad de las familias y también a índices que estaban cruzados con índices de criminalidad del Ministerio del Interior.” (Coordinación Uruguay Crece Contigo - Técnica del área social 6)

Considero de suma importancia hacer estos planteos académicamente, ya que la academia es un ámbito que habilita la problematización y la reflexión de este tipo de cuestiones, y al decir de las entrevistas *“la academia debe ser el lugar donde se desnude todo esto”*. Problematizar es el primer paso para generar cambios, problematizando uno pone en cuestión ciertos aspectos que

hacen ruido y va tratando de proyectar aunque sea meramente desde una fuerte crítica alguna salida. Por eso, la pretensión de este trabajo es dejar estas líneas de reflexión y mostrar que está enmarcada en una conciencia que vienen haciendo los actores del territorio, los ejecutores de las políticas.

Es así, que se puede analizar que más allá de la novedad que plantean este tipo de diseño de política social de pretender ser puentes a intervenciones universales, si pensamos en la transitoriedad de los programas, la modalidad de intervención, nos cuestionamos la posibilidad de que los mismos puedan generar una estabilidad de la vivencia del derecho. Por lo cual, estamos ante un Estado de intervenciones puntuales, pero lejos de proponer políticas de inclusión.

Capítulo 5 - Entre la magia y la creatividad

Como se mencionó en el capítulo anterior la fase de realización de entrevistas arrojó un rico resultado que me permite y me invita no quedarme solamente en la discusión de si estos programas realizan inclusión social o no, sino a que exponga cuestiones trascendentales que hacen actualmente a las características de las políticas sociales y por lo tanto, a nuestro campo de intervención profesional.

La lógica de las nuevas políticas sociales viene enmarcada en el crecimiento incremental de la desmaterialización de recursos específicos y tangibles para abordar las situaciones a las cuales nos enfrentamos. Esta desmaterialización, que ha especificado Baráibar (2005) en diversas ocasiones, va dando lugar a la simple escucha de la problemática social, exponiendo a los profesionales del área social que se insertan en el trabajo específico de territorio, a prestarse para la simple contención, consejería y la generación de empatía con las situaciones.

“La escucha, como si la pobreza tuviera que ver con un estado de la mente y con las voluntades individuales y uno viene a ser como el catalizador de las posibilidades individuales y que mediante la palabra y el lenguaje uno va a potenciar a esa persona y va a maximizar sus recursos y ahí dirimir las pérdidas mediante acciones racionales y van a poder salir de la situación en la que se encuentran.” (Operador Social Cercanías - Técnico del área social 4)

Este incremental tipo de políticas sociales están desprovistas de recursos en la práctica, porque como se mencionó anteriormente en el diseño traen el ideal de que, a través de la coordinación y la articulación, los recursos surjan. Esto da lugar a que estos programas sean simplemente modelos teóricos y que se queden específicamente en el nombre de lo que es la política; pretendiendo, cómo se especifica y se dice potentemente en las entrevistas, que los recursos se presenten mágicamente.

“Supuestamente Cercanías iba a tener la llave mágica, de que uno venia del programa Cercanías y se iban a abrir los lugares en UTU, en secundaria, en la salud y bueno eso de hecho no ocurre.” (Operador Social Cercanías - Técnico del área social 4)

“Da la impresión que se quiso utilizar recursos que existen en el Estado y que mágicamente iban a ponerse en movimiento hacia esa dirección.” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1)

“Si los programas focalizados en la extrema pobreza no ofrecen ni se proponen como objetivo, ofrecer respuestas materiales satisfactorias a los problemas sociales, (...) se convertiría en una paradoja por la cual se aspira a un resultado para el que no hay condiciones objetivas para su logro.” (Leopold, et al.; 2012:28)

Estas nuevas políticas además de estar desprovistas de recursos, parecen plantear diseños de intervención muy alejados de la realidad en la que posteriormente se insertaran. Distancia que aliena a los trabajadores del territorio en su práctica, a través de quedar por fuera del proceso de la política y siendo meramente ejecutores de una política, que la mayoría no se encuentra de acuerdo o no considera que sea la más efectiva.

“Pero al no tener, al no ser parte del proceso es cómo también muy complicado porque en realidad se te dice que va a ser esto y vos estas acá, sabes que están acá pero no mucho más.” (Jefa Territorial de Oficina Mides - Técnica del área de la educación 1).

Dentro de las respuestas que se trajeron a la entrevista, la mayoría de los entrevistados coinciden en este aspecto de la distancia entre el diseño y el territorio y la escasa escucha que hay de las experiencias de quienes ejecutan estos programas.

“Se ha dado así porque fue pensado desde “central”, entonces cómo que tenemos poca información sobre el tema” (Jefa Territorial de Oficina Mides - Técnica del área de la educación 1).

“Lo que creo que hay una dificultad es lo que se piensa y lo que en realidad el territorio necesita, me parece que ahí está el problema” (Jefa Territorial de Oficina Mides - Técnica del área de la educación 1).

“No está la pauta de escuchar al territorio porque se dan ciertas formalidades, por ejemplo al presentar un informe en algunos casos uno no se puede expresar tal cual.” (Coordinación Jóvenes en Red - Técnico del área de la educación 2).

“A veces tiene que ver con el dialogo, que a veces no está habilitado.” (Coordinación Jóvenes en Red - Técnico del área de la educación 2).

“En este país las políticas son nacionales y salen de 18 de julio, que realidad puede llegar a tener esa política de la realidad que viven acá, de la realidad de Fraile muerto” (Coordinación Jóvenes en Red - Técnico del área de la educación 2).

“Quizás lo que falló un poquito, o lo que no tuvo muy en cuenta este planteo es la mirada del territorio, cuando se definió las zonas y cuando se definió en que zonas intervenir, esas zonas identificadas como complejas, tuvimos algunas diferencias desde el territorio a la centralidad.” (Coordinación Uruguay Crece contigo - Técnica del área social 6).

“Muchos de los operadores sociales que estaban en territorio en su momento, opinamos que había zonas más necesitadas de una intervención focalizada” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1).

“Entonces yo hago un cuestionamiento fuerte al diseño, creo que aquí, las cabecitas que estuvieron pensando esto, no están preparadas para asumir esta responsabilidad, porque lo hicieron en un escritorio, lo hicieron sin tener a mano, una evaluación, un conocimiento de los recursos que hay” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1).

“Entonces el diseño está mal planteado, acá hay que revisar el diseño, el diseño no es un diseño realista, es un diseño que quiere utilizar la magia y en políticas públicas la magia no funciona” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1).

“Es un diseño hecho en laboratorio, en un escritorio, en una oficina, gente que no tiene conocimiento del territorio, de los territorios y si lo tuvo, se lo olvidó.”(Grupo de Discusión - Técnico del área social 1).

La incremental desmaterialización de las políticas está generando que los trabajadores de ellas busquen dar respuestas de otro tipo, a través de estrategias, a través de búsqueda de intervenciones, que no están previstas desde el diseño. *“El desborde de los operadores sociales, la impotencia en la búsqueda de respuestas y la paulatina desmotivación de los más entusiastas parece ser un probable pronóstico de este dispositivo social” (Leopold, et al.; 2012: 49).*

“Y bueno, yo creo que hay una cuestión en la cual se insiste mucho, en los programas de cercanías y tiene que ver con la posibilidad de ser creativo, en la posibilidad de buscar alternativas, de apelar a la imaginación y a los recursos de los técnicos. Yo creo que eso se dice porque en realidad faltan recursos para resolver los problemas más significativos

que tiene la gente, entonces esto que en estos programas parece ser que el recurso indispensable es el técnico. El técnico que ante la falta de recurso le pone el cuerpo a esa carencia y eso termina desgastando mucho y también termina perdiendo cierta legitimidad de la intervención.” (Operador social Cercanías - Técnico del área social 4).

“Y después está otra cosa, que un equipo, puede ser el mejor, pero necesita otras cosas, si vos no tenes hora para ir a salud mental, no tenes un cupo para el liceo, no hay un cupo en el CAIF, que eso también hace que vos vas contigo y con tu buena voluntad, pero no tenes como los recursos tangibles, porque en realidad esta cosa de lo interinstitucional no se ve, por mas coordinado que esté.”(Jefa territorial de oficina Mides - Técnica del área de la educación 1).

“Los operadores subsanan muchas de estas dificultades, ¿hasta cuándo? No sabemos pero es cierto que muchas cosas han quedado en el hombro de la gente que está laburando, por lo cual no se le paga un plus, están trabajando por sus magros salarios, porque son salarios miserables y sin embargo hay un nivel de respuesta que supera altamente la respuesta burocrática. (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1).

Está quedando en la responsabilidad de estos actores intentar dar un tipo de respuesta efectiva, un tipo de respuesta integral. Aparece con demasiado énfasis en las entrevistas, la creatividad que tienen que tener estos actores para sortear con estas cuestiones de la falta de recursos, ciertos y materializados; dando una respuesta que supera los propios límites de los programas.

“Jóvenes en Red no tiene nada de infraestructura, es un programa en el aire.”, “Cuando llegamos a territorio le pedimos prestado a cualquier ser humano un lugar para trabajar con los jóvenes por ende eso no redundo en calidad para lo que son nuestros espacios. Ni hablar de lo que son las condiciones materiales de trabajo para los gurises, son como bien precarias.”(Coordinación Jóvenes en Red - Técnico del área de la educación 2).

“Y los instrumentos, en verdad hay como que desarrollar como mucha creatividad”,” Pero en realidad tiene mucho que ver con la formación de uno, con la experiencia, con la familia que tenemos al lado para poder hacer la intervención.” (Coordinación Cercanías - Técnica del área social 5).

Además, aparece el sentir de que estos esfuerzos realizados como estrategias locales y por los propios actores no están ponderados en ningún lugar. Los informes que hacen estos actores para dar cuenta de su trabajo y con el fin de que se evalúe sus prácticas, encierra sobre todo, una cuestión de los logros medidos a través de números, dejando por fuera la cuestión más cualitativa y de proceso que se realiza con la población y dejando de lado, sobre todo, este esfuerzo “extra” de la creatividad para tapan “baches” del Estado. Expresando la sensación de “soledad” y “falta de respaldo”.

“Al momento de registrar la información en un sistema que es bastante cuantitativo, el sistema en el que nosotros hacemos como todo el llenado de los datos, de las acciones que vamos emprendiendo, a veces es difícil ponderar todo lo cualitativo que se hace, porque no se asocia a ninguna prestación o algún servicio y tiene más que ver con la impronta de cada técnico, de cada operador.” (Coordinación Cercanías - Técnica del área social 5).

En las entrevistas se especifica la cuestión de poner el cuerpo y el trabajo a disposición para generar un tipo de contención realista para la población. Esto de ser las herramientas de un Estado a través de estos programas genera una fuerte exposición de ser la cara visible de esas estrategias estatales.

“Para nosotros que damos la cara en el territorio, que nos vengan con estos programas, es una tomadura de pelo, o sea vayan y cuenten a la gente que va haber figuritas de colores ¿verdad? Que nunca llegan.” (Grupo de Discusión - Técnico del área social 1)

Muchos resaltan el “compromiso” con la población y justifican la creatividad de estrategias movilizados por el mismo. Pero esta cuestión del compromiso da lugar a un terreno demasiado peligroso que puede caer en el voluntarismo de trabajar con esta población, eximiendo el carácter de intervención del tipo profesional y dando cuenta además que se va perdiendo la reflexión del carácter estructural de la sociedad que hacen a las situaciones de vulnerabilidad social y extrema.

“Creo que lo importante es la gran fortaleza del compromiso ético y no lo digo por mi sino por la gente a la que veo trabajar, con el espíritu de laburo que tienen y de ese límite del auto cuidado...” (Coordinación Uruguay Crece Contigo - Técnica del área social 6)

En suma, más allá de que se pudo afirmar a través del discurso de los entrevistados, que no se trata de políticas inclusivas, los actores de territorio mostraron a través de las entrevistas un acumulado muy grande y que está latente de ser escuchado y reflexionado. Es por esto que a través de este trabajo me he dado la satisfacción de hacerlo.

Reflexiones Finales

Al inicio del trabajo me propuse investigar el marco de las actuales Políticas Sociales a través del estudio específico del Plan Siete Zonas y dentro de este, los Programas Prioritarios. Sin dudas, fui movilizada por la práctica y la experiencia que traigo de estar inserta laboralmente hace tres años en territorio.

La expansión de los nuevos programas sociales comenzó a aportarme una creciente mirada crítica a los mismos. La crítica no planteada desde la negatividad sino por el contrario, críticas que trasmitían ganas de problematizar esto, de cuestionarme como futura Trabajadora Social ¿qué rumbo están tomando las actuales Políticas Sociales?

Para dar respuesta a esto me centré en un tema específico: ¿aportan estos programas a la Inclusión Social?

Como se vio en los capítulos anteriores, esto tiene una clara respuesta a través del análisis del discurso de los entrevistados. Estos programas no generan una inclusión social. Lejos de plantear una perspectiva de inclusión donde todos los individuos tienen garantizados sus derechos por el simple hecho de ser parte de una sociedad esto parece estar acotado a un Estado que focaliza la intervención por el hecho de que exista una problemática, no solo eso, sino que además plantea una vivencia del derecho temporal, si estoy en una situación compleja, me corresponde una intervención estatal que me garantizará por un cierto tiempo los mismos, pero después quedaré librado a mi propia suerte, porque depende de mí salir de ésta situación de tener mis derechos vulnerados.

Igualmente podemos destacar la intencionalidad de estos programas, en el discurso, de la inclusión. Se plantean ser puentes entre intervenciones focalizadas y respuestas universales. La cuestión se encuentra en que estos puentes no logran materializarse en la intervención con la población.

Sin dudas, éste trabajo no pretende ser una discusión cerrada. Muy por el contrario, me parece que es un humilde aporte para abrir la discusión y me invita a seguir investigando, a proyectarme desde otro lugar.

El trabajo no terminó solo con la respuesta a que estos programas no aportaban a la inclusión social, sino que el trabajo de campo, el aporte de las entrevistas, mostraron cuestiones muy latentes de ser escuchadas por parte de los actores de territorio.

Los actuales programas ¿no generan inclusión? ¿Qué hacen los actores que trabajan con estas situaciones viendo que la inclusión no está siendo lograda? Se puede afirmar que los operadores sociales de los programas, le están “poniendo el cuerpo” a esta cuestión.

¿Cuándo se habilitará el dialogo entre el diseño de estos programas y la experiencia acumulada del territorio? ¿Hay intencionalidad de generar diseños acordes a la realidad? ¿Hay intencionalidad de trabajar con la experiencia de estos trabajadores?

En el recorrido realizado por ésta Licenciatura, siempre quedé interesada en la idea de que los Trabajadores Sociales, siendo los propios ejecutores de las Políticas Sociales, tienen el campo privilegiado para la investigación. “una investigación desde adentro”.

Bibliografía

LIBROS Y ARTÍCULOS DE LIBROS:

AMARANTE, V; VIGORITO, A (2010) “*Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay*” en *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*” Montevideo. 1ª ed. CBA.

AMARANTE, V; VIGORITO, A. (2012). “*Investigación y políticas sociales. La colaboración entre la UDELAR y el Mides para la implementación del PANES*”. Montevideo: CP.

BONILLA, E; RODRIGUEZ, P (1995) “*La investigación en Ciencias Sociales. Más allá del dilema de los métodos*” Barcelona - Ed. Uniandes.

BUSQUETS, J; SCHENK, M (2010) “*Las percepciones de las elites: políticas y reformas en la arena social en el gobierno progresista (2005-2007)*” en *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate* – 1ª ed. Montevideo CBA. Pág. (324-340)

CANUDAS, R (2005) “*INCLUSIÓN SOCIAL PERSPECTIVA DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA*” ED. Delta

CASTEL, R (2010) “*El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*” 1ª ed. Buenos Aires: Fondo de cultura

CASTEL, R; KESSLER, G; MERKLEN, D MURARD, N (2013) “*Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*”, Buenos Aires, Paidós.

DINEM; MIDES (2012) “*Identificación y caracterización de la pobreza en unidades espaciales de Montevideo y área Metropolitana*” EN *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales*. Uruguay Social v5. Montevideo. Págs. (203-220)

ESPÍNDOLA, F (2012) “*Procesos de integración – desintegración social en sociedades contemporáneas. Hacia un modelo analítico*” EN *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales*. Uruguay Social v5. Montevideo. Págs. (21-32)

GONZÁLEZ, R (2012) “*Lógica de Gobernanza y participación efectiva de los actores no estatales en el policia making de las estrategias de combate a la pobreza y vulnerabilidad social del Uruguay (2005-2010)*” EN *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales*. Uruguay Social v5. Montevideo. Págs. (223-237)

GRADIN, V (2011) “*Un análisis de la asamblea permanente de vecinos y organizaciones sociales de Barros Blancos. Estudio de caso sobre territorialidad y participación en políticas sociales entre los años 2005 y 2007, en Barros Blancos, Canelones.*” – Universidad de la republica - Facultad de Ciencias Sociales – junio

IDIART, A (2011) “*Estado Benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile, Uruguay*” 1ed Buenos Aires: Biblos

MAIER, B; CARBALLEDA, A (2012) “*Las políticas sociales y la recuperación de la centralidad del Estado*” en Política Social como intervención Social – 1ª ed.; Buenos Aires, ESPACIO EDITORIAL-. págs. (158-170).

MARTINEZ, F (2008) “*¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*” – 1ª ed. – Buenos Aires: CLACSO.

MERKLEN, D (2003) “*POBRES CIUDADANOS las clases populares en la democracia*” Argentina PALABRAS ANDANTES.

MIRZA, C (2010) “*Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad*” en Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate – 1ª ed. Montevideo CBA. Págs. (304-320)

MORALES, S (2010) “*Exclusiones de las sociedades de la información y el conocimiento: análisis helicoidal de la relación entre políticas TIC, pobreza y exclusión social*” en Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate – 1ª ed. Montevideo CBA. Págs. (242-263)

PEINADO, Y; MARTIN, T; CORREDERA, E; MOÑINO, N; PRIETO, L (2010) “*Grupos de Discusión. Métodos de investigación en educación especial*”.

RODRIGUEZ, A; ROSSI, S; PIERRI, L; RODRIGUEZ, A; CASTRO, I; DA SILVA, M (2012) “*El lugar del sujeto en las políticas públicas sociales. La perspectiva de sus destinatarios*” EN Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales. Uruguay Social v5. Montevideo. Págs. (239-248)

ROSA, P; GARCÍA, A (2012) “*Exclusión: dilemas de una noción aplicada a situaciones de desigualdad social*” en Política Social como intervención Social – 1ª ed.; Buenos Aires, ESPACIO EDITORIAL-. págs. (120-138)

SEIFFER, T (2012) “*Población sobrante, políticas sociales y construcción de la subjetividad*” en Política Social como intervención Social – 1ª ed.; Buenos Aires, ESPACIO EDITORIAL-. págs. (176-189)

SERNA, M (2010) “*Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo*” en Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate – 1ª ed. Montevideo CBA. Págs. (136-149)

SERNA, M; BARBERO, M; GOINHEIX, S (2012) “*Viviendo en los márgenes: entradas y salidas a la pobreza en la perspectiva de tres generaciones*” EN Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las Políticas Sociales. Uruguay Social v5. Montevideo. Págs. (55-70)

STRUGO, S; SZTERENLICHT, J (2012) “*De la política social al desarrollo social*” en Política Social como intervención Social – 1ª ed.; - Buenos Aires, ESPACIO EDITORIAL. págs. (140-156)

VASILACHIS, I. (2006). “*Estrategias de investigación cualitativa*” (1. ed.). Barcelona: Gedisa.

REVISTAS:

ANTÍA, F; CASTILLO, M; FUENTES, G; MIDAGLIA, C (2013) “*La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización*” Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.22 Montevideo

ARTEAGA, N (2008) “*Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel*” Sociológica nro. 68 Setiembre.

BARÁIBAR, X (2000) “*Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social*” – Boletín Electrónico Surá – NRO. 53 – DICIEMBRE

BARÁIBAR, X (2005) “*Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social*” KATÁLYSIS V.8 N.2 – Florianópolis págs. (155-166).

BARÁIBAR, X (2011) “*SINO IMPOSIBLE, IMPROBABLE: Programas de Transferencia Condicionada y superación de la pobreza*” – Unioeste – Cascavel.

BARAIBAR, X (s/d) “*Las paradojas de la focalización*”. En SER SOCIAL 12. Revista de programa de pos graduación en Políticas sociales – Brasilia.

BARÁIBAR, X. (2002) “*Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social.*” *Trabajo Social*, 25: 46-54.

BARÁIBAR, X. (2015) “*De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia*”. FONTERAS. Nro. 8, Facultad de Ciencias Sociales Febrero Págs. (31-44).

BARBA, C (2013) “*Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina*” Rev. Sociología 75. Nro. 1

BENTANCOR, V (2015) “*La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada*”. FONTERAS. Nro. 8, Montevideo - Facultad de Ciencias Sociales Febrero Págs. (45-58)

CAPELÁN, J; GUIRIN, L; SILVA, S; QUINTELA, G (2015) “*Lo que no hace serie: una mirada reflexiva a la intervención profesional en el contexto de las políticas sociales en el Uruguay de principios del siglo XXI*” nro. 0053 – I Coloquio Regional: ¿Familias Contemporáneas – Intervenciones Contemporáneas? Agosto. Montevideo Facultad Ciencias Sociales.

DE MARTINO, M; CAFARO, A; PAULO, L (2015) “*Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada*”. FONTERAS. Nro. 8, Montevideo Faculta de Ciencias Sociales Febrero págs. (75-88)

DE MARTINO, M; VECINDAY, L (2011) “*Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales*” Dialnet - setiembre.

GUTIÉRREZ, M (2015) “*El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay*”. FONTERAS. Nro. 8, Montevideo Facultad de Ciencias Sociales Febrero págs. (105-118)

MARIATTI, A (2015) “*La política activa de despolitización creciente. Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social*”. FONTERAS. Nro. 8, Montevideo Facultad de Ciencias Sociales Febrero Págs. (59-74)

MIDAGLIA, C (2012) “*Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el Liberalismo y el retorno del Estado*” Rev. Nueva sociedad nro. 239. Junio

MIDAGLIA, C; ANTIA, F (2007) “*La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas del bienestar social?*” Revista Uruguaya Ciencia Política – Montevideo

PINTOS, M (2015) “*Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual. La entologización de los pobres*”. FONTERAS. Nro. 8, Montevideo Facultad de Ciencias Sociales Febrero págs. (89-104)

REPETTO, F (2010) “*Protección social en América Latina: la búsquedas de una integralidad con enfoque de derechos*” Revista CLAD Reforma y Democracia nro. O47

SÁNCHEZ, A; JIMÉNEZ, M (2013). “*Exclusión Social: Fundamentos teóricos y de la intervención*” Trabajo Social Global. Revista de Investigaciones en Intervención Social, 3 (4), págs. (133-156)

DOCUMENTOS:

División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) “*Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías*” (2014)

GONZALEZ, C; LEOPOLD, S (2014) “*Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI*” Documentos de Trabajo Social. Nro54 ISSN

LEOPOLD, S; GONZALEZ, C; BARÁIBAR, X; PAULO, L (2013) “*Resumen ejecutivo del informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social*”

Ministerio de Desarrollo Social “*Documento Resumen de la cartilla de programas 2012 elaborada por el repertorio de políticas sociales de la asesoría macro en políticas sociales del Ministerio de Desarrollo Social*” (2013) Montevideo

Políticas de Primera Infancia Uruguay Crece Contigo (2014) Montevideo.

REDONDO, D (2008) “*Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones?*” XI Jornadas de Economía Crítica – Universidad de Huelva – ECO CRI

Términos de Referencias: Jóvenes en Red; Uruguay Crece Contigo; Cercanías

“DE LA EQUIDAD A LA IGUALDAD. Las políticas sociales del Gobierno Nacional en el Periodo 2010-2014” págs. (169- 174; 215-217; 161-165; 205-207)

“LA REFORMA SOCIAL, Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay” (2011)

“MIPS” Reporte del sistema de información periodo 2011- 2013 (Mesas Interinstitucionales de Política Social)

“REPORTE SOCIAL 2013 PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL URUGUAY SOCIAL” (2013) PÁGS. (39-55, 243-261)

CITIOS WEB

<http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/39921/61/mecweb/gobierno-lanza-plan-siete-zonas-con-una-inversion-de-38-millones-de-dolares?parentid=11305>

<http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/olesker-consejo-ministros-13-mayo>

<http://www.republica.com.uy/gobierno-invertira-34-millones-de-dolares-en-infraestructura-planes-sociales-y-seguridad/378044/>

ANEXOS

Pautas de entrevista:

Teniendo en consideración los aportes que se realizaron en el capítulo de la metodología. Podemos referenciar a este estudio, como un análisis de caso específico para Barros blancos. Nuestra muestra la conformaran en primer lugar, representantes del diseño de la Política Social específicamente los coordinadores de los programas y la Jefa de la Oficina Territorial de MIDES. En segundo lugar, representantes de los ejecutores de las mismas.

A continuación se presentará tres pautas de entrevista y los temas para dinamizar en el grupo focal o de discusión.

Las pautas se diferencian en que, la primera se realizará a la Jefa de la Oficina Territorial del MIDES. La segunda, a los tres coordinadores de los programa prioritarios y la tercera a tres operadores sociales de cada programa.

En cuanto al grupo de discusión, el mismo se conformará por cuatro representantes del programa SOCAT, siendo parte de distintas zonas de intervención dentro de Barros Blancos, un operador social de la oficina territorial de MIDES y una representante del programa INAU, presente en Barros Blancos desde el aproximadamente el año 1990.

Pauta de entrevista para la Jefa de Oficina Territorial MIDES:

Objetivo: recabar información acerca del diseño del Plan Siete Zonas y específicamente los Programas Prioritarios. Tener una visión de la institucionalidad del Plan.

Explicación de la entrevista: Mi Nombre es Silvina Silva, estoy realizando la Monografía Final de la Licenciatura en Trabajo Social. El tema de investigación es la territorialización de las Políticas Sociales.

Siendo tú, Jefa de la Oficina Territorial de MIDES, me gustaría realizarte una serie de preguntas. Las preguntas atravesaran diferentes módulos que yo me encargaré de identificártelos.

Antes de comenzar me gustaría que te presentes, identificando tú nombre, edad, profesión, trayectoria en Barros Blancos y a qué programa perteneces.

A continuación las preguntas;

Fundamentos e Historia del Plan Siete Zonas:

¿En qué medida se involucra al MIDES en el Plan Siete Zonas?

Financiación y Recursos del Programa:

¿Quiénes son los financiadores del Plan?

Estrategias e instrumentos de intervención:

¿En qué medida se piensa desde el Ministerio la articulación de los programas prioritarios?

¿Oficias cómo mediadora entre los Programas Prioritarios y el MIDES?

Implementación evaluaciones y futuro del Programa:

¿Cómo fue la presentación e implementación del Plan en la zona de Barros Blancos?

¿Qué conocimiento tiene acerca de los logros de los programas?

¿Cuál es la relación que existe entre el Diseño de los Programas y su implementación?

Opiniones:

¿Qué opina acerca de los Programas que Implementa el Ministerio?

¿Reconoce algún cambio en las Políticas Sociales desde que cumple el rol de Jefa de Oficina?

Pauta de entrevista para los coordinadores:

Objetivo: recabar información acerca del diseño del Plan Siete Zonas y específicamente los Programas Prioritarios. Ver que se concibe por inclusión social dentro de estos programas y en qué medida se aporta para ello.

Explicación de la entrevista: Mi Nombre es Silvina Silva, estoy realizando la Monografía Final de la Licenciatura en Trabajo Social. El tema de investigación es la territorialización de las Políticas Sociales.

Siendo tú, coordinador de un Programa Prioritario, me gustaría realizarte una serie de preguntas. Las preguntas atravesaran diferentes módulos que yo me encargaré de identificártelos.

Antes de comenzar me gustaría que te presentes, identificando tú nombre, edad, profesión, trayectoria en Barros Blancos y a qué programa perteneces.

A continuación las preguntas;

Objetivos, fundamentos e Historia del Plan Siete Zonas y los Programas Prioritarios:

¿Qué conocimiento tienen acerca del Plan Siete Zonas?

Financiación y Recursos del Programa:

¿Quién Financia y articula el programa?

Problemática y población que aborda el programa:

¿Cuál es la situación problema que aborda su programa?

¿Cómo se selecciona la población objetivo?

¿Cómo culmina el pasaje por el programa?

Estrategias e instrumentos de intervención:

¿Cuáles son los componentes y fundamentos de la intervención?

¿Cuentan con algún mandato establecido claramente?

¿Existe la articulación con otros programas para la intervención?

Para el diseño de este tipo de políticas sociales – Plan Siete Zonas, Programas Prioritarios - ¿de qué concepción de Política Social opina usted que se parte?

Inclusión Social:

¿Cómo se piensa la inclusión social de las personas beneficiarias por parte del programa?

Implementación evaluaciones y futuro del Programa:

¿Cómo ha sido la implementación del Plan Siete Zonas en Barros Blancos?

¿Qué tipo de relación se puede establecer entre el diseño y la implementación del programa?

A modo de evaluación, ¿Qué fortalezas y debilidades tiene este programa?

Pauta de entrevista para los Operadores Sociales de los programas:

Objetivo: obtener una visión de la territorialización de los programas, por parte de los ejecutores de las mismas.

Explicación de la entrevista: Mi Nombre es Silvina Silva, estoy realizando la Monografía Final de la Licenciatura en Trabajo Social. El tema de investigación es la territorialización de las Políticas Sociales.

Siendo tú, Operador Social de un Programa Prioritario, me gustaría realizarte una serie de preguntas. Las preguntas atravesaran diferentes módulos que yo me encargaré de identificártelos.

Antes de comenzar me gustaría que te presentes, identificando tú nombre, edad, profesión, trayectoria en Barros Blancos y a qué programa perteneces.

A continuación las preguntas;

Problemática y población que aborda el programa:

¿Cuál es la población objetivo con la que trabaja el programa?

¿Logran llegar a la población que específicamente tienen que abordar?

¿Se corresponde con la realidad de Barros Blancos?

Estrategias e instrumentos de intervención:

¿Cuáles son los recursos con los que cuenta para abordar el tipo de situaciones que atiende el programa?

¿Qué es lo que ocurre en la práctica con este tipo de recursos?

¿Existe articulación y coordinación con otros programas?

¿Está estipulado el espacio para dicha articulación y coordinación?

Implementación, Evaluaciones y futuro del programa:

¿Cómo son medidos los resultados del programa?

¿En qué medida considera que aporta el Plan Siete Zonas a la población de Barros Blancos?

En las evaluaciones, ¿se toman en consideración los aportes de las experiencias de los operadores de campo?

Si tuviera que aportar su reflexión para el mejoramiento del programa, ¿cuál sería?

Grupo focal o de discusión:

Objetivo: recabar información acerca del tema “Territorialización de las Políticas Sociales” y si los programas prioritarios aportan o no a la inclusión social.

Explicación de la instancia de reunión – discusión: Mi Nombre es Silvina Silva, estoy realizando la Monografía Final de la Licenciatura en Trabajo Social. El tema de investigación es la territorialización de las Políticas Sociales.

Siendo ustedes Operadores Sociales del Territorio Barros Blancos, me gustaría que entablaran un intercambio de ideas, conocimientos y opiniones acerca de los temas que plantearé a continuación.

Temas:

Antes de comenzar con los temas, me gustaría que se presenten brevemente; identificando su nombre, edad, profesión, trayectoria en Barros Blancos, a qué programa pertenecen y qué rol cumplen dentro de este.

A continuación los temas;

- 1) Territorialización de las actuales Políticas sociales – específicamente el Plan Siete Zonas y los programas prioritarios - . Diseño, implementación, resultados y evaluaciones de las mismas.
- 2) Inclusión Social por parte de los Programas Prioritarios
- 3) Reflexiones Finales del grupo cómo ejecutores de la Política Social.