

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

**Cercanías que alejan:**  
una aproximación a la implementación de una  
política social en diferentes territorios del Uruguay

**Carolain Izaguirre**  
Tutora: Ximena Baráibar

**2016**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL</b> .....	5
I. ELEMENTOS EN COMÚN.....	5
II. LA HERRAMIENTA DEL ESTADO MODERNO.....	6
III. ESTADO DEL BIENESTAR, Y SU PROCESO DE CONSOLIDACIÓN .....	10
IV. MODELO NEOLIBERAL – TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES .....	14
V. LA POLÍTICA SOCIAL Y SU IMPLEMENTACIÓN .....	16
<b>CAPÍTULO II: LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL URUGUAYO</b> .....	20
I. URUGUAY, INNOVADOR DE LA REGIÓN, CONSOLIDANDO LAS BASES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL .....	21
II. DICTADURA – DEMOCRACIA – MERCADO .....	26
III. EL RETORNO DEL ESTADO INTERVENTOR .....	29
<b>CAPÍTULO III: CERCANÍAS, POLÍTICA IMPLEMENTADA EN DIFERENTES TERRITORIOS DEL URUGUAY</b> .....	33
I. CERCANÍAS, ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.....	33
II. ¿DIFERENTES FORMAS DE IMPLEMENTACIÓN?.....	36
II.I. Recursos.....	37
II.II. Historia de los territorios .....	39
II.III. Equipos territoriales .....	40
II. IV. Interinstitucionalidad .....	43
III. PROGRAMA JOVEN, MODIFICACIONES VARIAS .....	45
<b>IV: CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	47
<b>V: BIBLIOGRAFÍA</b> .....	50

## INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde a la monografía final de grado para la obtención del título de Licenciatura en Trabajo Social perteneciente al plan 2009 de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

En el mismo se busca analizar la implementación de una política social en dos diferentes territorios de nuestro país, intentando responder a ciertas interrogantes que surgen. ¿Se implementa la política de la misma forma en los diferentes territorios? ¿Los resultados obtenidos en la implementación, son los mismos? ¿Existen varias formas de implementar una política? ¿Qué valoración se le da a la existencia o no de varias formas de implementar una política?

Históricamente Uruguay ha presentado diferencias territoriales y poblacionales, las cuales se reflejan en gran parte en los recursos y servicios ofrecidos por el Estado. Los mismos se han centralizado en la capital de nuestro país. Esto determina que muchas actividades se realicen en Montevideo, lo cual conlleva que la población del interior deba trasladarse hasta allí, y en ocasiones no poder hacerlo impide el acceso al recurso.

Teniendo en cuenta dichas diferencias, este documento intentará reflejar un trabajo comparativo aproximado, entre una política social focalizada implementada en el interior de nuestro país y en la capital. Tomando el caso concreto de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías, y sus equipos territoriales, los ETAF (Equipo Territorial de Atención Familiar).

Se tendrá como referencia específicamente al ETAF “La Madeja” el cual interviene en la zona de Canelones Noreste, y el ETAF “Gurises Unidos”, ubicado en Malvin Norte de la ciudad de Montevideo.

La selección del ETAF de Canelones, se debe a que se ubica en un departamento cercano a la capital, y de fácil accesibilidad para obtener información relevante para este trabajo. Cabe destacar que no se pretende que la realidad de dicho departamento represente la totalidad del territorio del interior de nuestro país, se toma como elemento ilustrativo de lo que se quiere estudiar.

En este trabajo se procura analizar la implementación de una misma política en dos territorios, indagando el relato que se desprende de las entrevistas a informantes calificados.

Es así que se establece como objetivo general, comparar la forma de implementación de una misma política en diferentes territorios de nuestro país.

Mientras que los objetivos específicos son:

1) Caracterizar el sistema de protección social uruguayo de los últimos años y el lugar del programa Cercanías dentro de él.

2) Analizar los elementos que inciden en una implementación diversa o similar del programa Cercanías.

3) Problematizar los posibles impactos de implementaciones similares o diferentes en distintos territorios.

Para esta monografía, la metodología de trabajo seleccionada fue de corte cualitativo en donde se realiza inicialmente una revisión bibliográfica sobre aquellos aspectos que aportan al análisis del objeto de estudio, optando por la lectura de los diferentes documentos que se han escrito desde el programa Cercanías sobre su funcionamiento, procedimientos y objetivos.

Por otra parte, se implementaron varias entrevistas semi – estructuradas a informantes calificados que trabajan en el programa Cercanías, en los diversos niveles de responsabilidad y en cada uno de los territorios estudiados.

Las entrevistas se realizaron a integrantes de la Comisión político-técnica, de la Unidad de Gestión, e integrantes de los equipos ETAF tanto de Montevideo como de Canelones. En esta recorrida por los niveles jerárquicos del programa, se busca lograr una visión amplia de quienes diseñan la política y evalúan la misma desde los logros obtenidos, y la visión de quienes llevan a cabo el trabajo de campo.

Será, por otra parte, una investigación de carácter comparativo, ya que se expondrán dos equipos ETAF, uno de la capital y otro de interior, donde se observarán las diferencias entre ambos a la hora de implementar la intervención.

En lo que refiere a la estructura del presente trabajo, este se organiza en cuatro capítulos. El primero refiere al marco conceptual, donde se expone que son las políticas sociales, y sus transformaciones a lo largo de la historia. Además se desarrolla el concepto de implementación como una de las etapas del proceso de las políticas.

En el segundo capítulo se presenta una reconstrucción histórica de la matriz de bienestar en el Uruguay. En los últimos años la misma se ha visto reformulada, dada la asunción de un gobierno de izquierda con innovaciones a nivel de políticas sociales.

En el tercer capítulo el trabajo se adentra en el programa Cercanías, ¿cómo surge? ¿Ha tenido modificaciones? ¿Existen antecedentes de este tipo de políticas? Se reflexiona acerca de la implementación de esta política, sus objetivos y sus logros. Durante el segundo período de gobierno del Frente Amplio, específicamente en el año 2012, se lleva adelante dicho programa, dentro de un paquete de políticas denominados *programas prioritarios*, donde se encuentran, además del ya mencionado, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

Como parte de este mismo apartado, se expondrá lo recapitulado en las entrevistas a informantes calificados, para de esa manera analizar a la luz de las interrogantes planteadas los puntos de vista distintos o similares, además de poder realizar la comparación y análisis que se busca obtener en este trabajo.

El último capítulo será dedicado a las consideraciones finales, donde se retomaran ciertas ideas que se trataron a lo largo del documento siendo parte del aprendizaje.

Se pretende aportar desde esta aproximación, al tema de las diferencias territoriales y poblacionales con respecto a la implementación de una determinada política social, contribuir a posibles futuras modificaciones del programa Cercanías, o políticas de esta índole. En dicho aspecto, se procura brindar elementos para repensar las estrategias de implementación teniendo en cuenta las diferencias históricas de nuestro país, combinando la posibilidad de las diferencias, sin afectar las calidades.

## **CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE POLÍTICA SOCIAL**

Para poder comprender la/s forma/s de implementación de una misma política en los diferentes territorios de nuestro país, es necesario aproximarnos al concepto de política social, y sus transformaciones a lo largo de la historia. Teniendo en cuenta que no existe una única definición de política social, encontrando tantas definiciones como autores hablan del tema.

En términos genéricos se pueden hallar algunos elementos en común. Es así, que se presentaran ciertos planteamientos sobre política social que son considerados pertinentes para este trabajo, para luego realizar un breve recorrido histórico desde el nacimiento de las políticas sociales hasta la actualidad.

### **I. ELEMENTOS EN COMÚN**

Entre las tantas definiciones de Política Social encontramos la de Ricardo Montoro (1998), quien presenta de forma general los elementos en común que destacan la mayoría de los autores que tratan el tema.

*“...por política social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas...”* (Montoro; 1998:34)

Estas necesidades, indica el autor, aluden a una preocupación colectiva pública de los ciudadanos. Entre las mismas, dice Montoro (1998), se encuentran: la salud, la educación y el trabajo, es decir, aquellos derechos, que según el autor, nos permiten como ciudadanos gozar de bienestar y una vida digna.

Para Teresa Montagut (2000) el objetivo último de las políticas sociales es la cobertura de las necesidades, y la reducción de las tensiones sociales. Pero estas necesidades humanas responden a las demandas de cada comunidad, no existe un

acuerdo sobre qué son y cómo se satisfacen estas necesidades. Las mismas, dice la autora, son el resultado de la acción humana y evolucionan formando parte del proceso histórico de cada comunidad, llegando a ser necesidades sociales.

En este sentido, parecen oportunas para este trabajo las definiciones mencionadas, ya que las políticas sociales se conforman, en parte, dependiendo de las necesidades de sus comunidades. Pero, ¿qué sucede al momento de la implementación de la política cuando los actores participantes son diversos, además de las organizaciones involucradas?

Para comprender en mayor medida los objetivos y la acción de las políticas sociales, debemos ahondar en su composición como concepto. Es así, que Montagut (2000) considera en primera instancia el término *política*.

Por Política se entiende “...cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados.” (Montagut; 2000: 19). Esto, según la autora, conlleva a un cambio, una modificación de situaciones, sistema o de prácticas de conducta. Lo que consecuentemente significaría cambios en la sociedad. De esta forma surge la pregunta, ¿estos cambios, son implementados de forma similar sobre toda la sociedad?

Para Montagut (2000), la definición más corriente de política social es la relativa al desarrollo y dirección de los servicios específicos del Estado y de las autoridades locales. Dichos servicios son la salud, educación, trabajo, vivienda, asistencia y servicios sociales, coincidiendo con lo que Montoro (1998) denomina necesidades básicas. Por lo tanto, refiere a aquellos elementos que contribuyen al mejoramiento en el bienestar de los ciudadanos.

## II. LA HERRAMIENTA DEL ESTADO MODERNO

Como observamos, Montagut (2000) y Montoro (1998), hacen mención a la presencia indiscutible del Estado a la hora de hablar de política social. Se podría entender que es un instrumento específico del Estado moderno, que ha logrado a lo

largo de la historia amortiguar los conflictos sociales y conseguir equiparación social, bajo la forma de bienestar. (Montoro; 1998)

Si ahondamos en la historia y el surgimiento del Estado moderno, encontraremos precedentes importantes en diferentes países industrializados desde mediados del siglo XVIII. En dicha época se transitaba el final del feudalismo y el principio del capitalismo, floreciendo las ciudades, desarrollándose el comercio, presentándose un crecimiento demográfico importante, y el surgimiento de la burguesía como clase social dominante. Este proceso, según Montagut (2000), son los inicios de la configuración del Estado moderno.

Es así, que las políticas sociales también han transitado por transformaciones, su evolución ha cursado por formas de asistencia caritativa o benéfica, según Montagut (2000:54), a una preocupación por temas generales como el desempleo, hasta llegar a la interdependencia de la asistencia social y los salarios. Aquello que era considerado problema individual, dice Montagut (2000) pasa a ser una preocupación política. *“Lo que sucedía en caso de enfermedad, invalidez, vejez, desempleo o paternidad era ahora decidido según los criterios de justicia acordados.”* (Montagut; 2000: 58)

*“La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social del Estado: el nacimiento del seguro social.”* (Isuani; s/d). El nacimiento del seguro social se da a finales del siglo XVIII, menciona Isuani, lo cual significó la ruptura con las instituciones de beneficencia y los primeros antecedentes del Estado del Bienestar.

En dicha época, nuevas problemáticas sociales se hicieron presentes, junto con movilizaciones, además de luchas y conquistas por parte de los ciudadanos, demandando de esta manera la intervención del Estado. En este sentido Faleiros (1992) entiende que, la sociedad está organizada por instituciones complejas, públicas y privadas, articuladas entre sí, donde su papel varía en la historia dependiendo de ciertas luchas, desplazamientos, cambios constantes de formas políticas y relaciones.



*“La expresión política social empezó a utilizarse a mediados del siglo XIX. [...] surge un concepto que se uniría a otros que se estaban desarrollando a mediados del siglo XIX para hacer frente a la cuestión social.”* (Montoro, R; 1998: 34).

Cuando hablamos de Cuestión social, hacemos mención a *“... una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para coexistir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia”* (Castel, R.: 1997: 20).

Con dicho trasfondo nacen nuevas necesidades, asimismo una concepción de pobreza y asistencia, donde esta última se caracterizaba por la condena de la mendicidad. Se plantea la obligatoriedad del trabajo para los sanos y la intervención de los poderes públicos, como novedades de la época. (Montagut; 2000)

*“El proceso de industrialización del siglo XIX comporta condiciones muy duras para los trabajadores que desembocan en un conjunto de desajustes sociales que obligan a tomar medidas para reducir sus efectos.”* (Montagut; 2000:45) Es en este sentido que se desarrollan y profundizan las instituciones del denominado Estado del Bienestar.

El avance del conocimiento ante los problemas sociales a finales del siglo XIX, dice Montagut (2000), fue un elemento importante para explicar el nacimiento del Estado del Bienestar. Este proceso, donde la fórmula socialdemócrata – reformista fue protagonista, llevó a plantear objetivos generales, donde se buscaba una sociedad justa y más equitativa, a través de la intervención pública en el marco de un capitalismo en evolución. (Montagut; 2000:56)

El intervencionismo estatal, conllevó a transformaciones a nivel social, económico y político. Se conquista el derecho al sufragio universal (masculino, ya que las mujeres recién a mediados de siglo XX obtienen el derecho a sufragar). De esta manera, *“...los gobiernos resultantes de las elecciones eran más sensibles a las necesidades de la mayoría de la población. Aparecen los partidos políticos que responden, con sus programas a las diversas demandas sociales.”* (Montagut; 2000: 46). Se comienza a visualizar a la clase trabajadora como sujeto político.

*“Las dos clases sociales más significativas del XIX, la burguesía y la clase obrera mantenían relaciones conflictivas. Los sectores más débiles de la sociedad se hallaban condenados a la miseria y la marginación. [...] La necesidad de paliar la presión social hizo surgir la necesidad de las primeras medidas de protección social.”*(Montagut; 2000: 45)

El Estado del Bienestar desarrolló sus políticas estatales en base a dos determinantes, según Isuani (s/d). Por un lado, la legitimación y apoyo político, y por el otro, mantener el orden social, paliar la aparición de la llamada cuestión social, es decir, *“...del movimiento obrero como actor social y político, y el conflicto real o potencial que implicó en las sociedades capitalistas.”*(Isuani; s/d).

Además, se dieron cambios a nivel económico, ya entrado el siglo XX. Luego de la primera guerra mundial, dice Montagut (2000), se afianza definitivamente la mundialización de la economía. El impacto de la crisis económica provocada por la caída de la bolsa de Wall Street en Estado Unidos, en el año 1929, tuvo consecuencias en el conjunto de países industrializados. *“Se empieza a cuestionar el paradigma del liberalismo: el laissez faire, la no intervención del Estado.”* (Montagut; 2000: 46) Dando comienzo a una búsqueda de nuevas soluciones a los estancamientos que se presentaban en la economía.

En principio una de las soluciones que se plantearon, según Montagut (2000), fue incrementar el consumo de la población, incidiendo en la misma desde el Estado a través de políticas sociales públicas.

*“...al cubrir de una forma gratuita un conjunto de servicios considerados necesarios, permite liberar unas determinadas cantidades de dinero para el consumo. Ésta fue la fórmula diseñada por gobiernos socialdemócratas con la cual se pretendía dinamizar la economía y, a su vez, incrementar el bienestar general de la población.”* (Montagut; 2000:47)

Según Ernesto A. Isuani (s/d), el proceso antes mencionado es el denominado Keynesiansimo o Estado Keynesiano. Es decir, que el Estado del Bienestar, como lo conocemos no nace a mediados del siglo XX, sino que antes fue instaurando progresivamente sus instituciones. *“...mientras el keynesianismo o el Estado*

*Keynesiano (EK) significó una ruptura con la etapa liberal previa a la década de 1930 y una respuesta a las crisis recurrentes por ésta producidas, el Estado del Bienestar ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión.*” (Isuani; s/d)

Según el autor, el momento de mayor intensidad y avance del Estado del Bienestar, se dio en Europa luego de la segunda guerra mundial, a pesar de haber nacido a finales del siglo XVIII. *“Si bien es posible la existencia de políticas sociales sin que exista Estado de Bienestar, es en el marco de estos que adquieren su máximo desarrollo.”* (Baraibar; 2002: 46)

### III. ESTADO DEL BIENESTAR, Y SU PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

*“El Estado del Bienestar puede definirse como la respuesta institucional a las necesidades sanitarias, educativas, laborales y de servicios sociales propias de una economía de masas, que se desarrolla en sociedades democráticas en las que los ciudadanos tienen derechos inalienables.”* (Fernández y López; 2006:15)

Para Isuani (s/d), el Estado del Bienestar *“...es un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado.”*

Según Montagut (2000), el Estado del Bienestar, o Estado protector no es una consecuencia única de fuerzas económicas y sociales. *“...sino que parece más bien ser el resultado de la búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países.”* (Montagut; 2000: 55)

Para Montoro (1998) el Estado del Bienestar se estableció bajo un gran principio: *“...los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar en todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende como un nivel de vida aceptable en sus mínimos.”* (Montoro; 1998: 39)

Los diferentes Estados del Bienestar, lograron integrar de alguna manera la producción, reproducción y el consumo. “...posibilitaban, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo de trabajo – producción – consumo y reinversión.” (Montagut; 2000:63). Además se impulsaba desde determinados programas, un estilo de vida para los trabajadores, con diversas compensaciones y garantías, los cuales fomentaban y reproducían la familia nuclear tradicional.

En lo que concierne a Esping-Andersen (1993), “Una definición normal de manual es que el Estado del Bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos.” (Esping-Andersen; 1993: 37-38).

Esta definición, según el autor es insuficiente, debido a que “El Estado de Bienestar no puede ser entendido solo en términos de los derechos que concede. También debemos tener en cuenta como las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de las familias. Estos son los tres principios fundamentales a los que hay que dar un mayor contenido antes de hacer ninguna especificación teórica sobre el Estado de Bienestar”. (Esping – Andersen, 1993: 41)

Laurell (2000), por su parte, entiende que a partir de la articulación específica entre lo público y lo privado, entre Estado y mercado, entre derechos sociales y beneficios condicionados a la prestación o “mérito”, se pueden distinguir, varias formas de este Estado que se corresponden con políticas sociales con contenidos y efectos sociales diversos. (Laurell; 2000: 235)

Siguiendo esta línea de análisis, Esping – Andersen (1993) plantea que, “Cuando estudiamos las variaciones internacionales en los derechos sociales y en la estratificación del bienestar, encontramos ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia.” (Esping – Andersen, 1993: 47). Estos ordenamientos se deben a que las instituciones se conforman en función a las demandas y necesidades de cada sociedad, además de su ideología política, son procesos históricos y no una regla única que cumplen todas las comunidades.

Dadas estas aclaraciones, Esping – Andersen (1993) presenta una tipología, entendiendo que pueden observarse tres Regímenes de bienestar, estos son, el liberal, el corporativista y socialdemócrata.

El primero, denominado liberal, es aquel régimen donde predomina la ayuda a los que comprueban que no tienen medios, aplicando transferencias universales modestas o sencillos planes de seguros sociales. La clientela favorecida en este tipo de régimen, son de ingresos bajos, en su mayoría de clase obrera, dependientes del Estado. *“A su vez, el Estado estimula el mercado, bien pasivamente – garantizando sólo un mínimo – o activamente dando subsidios a planes privados de protección social.”* (Esping – Andersen; 1993: 47)

Este tipo de ordenamiento tiene como consecuencia la minimización de los efectos de la desmercantilización, dice el autor *“...limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos.”* (Esping – Andersen; 1993:47)

Con respecto al segundo tipo de régimen que hace alusión el autor, lo denomina conservador- corporativista. En estos Estados del Bienestar se buscaba conservar las diferencias de status, quitando importancia al mercado y mercantilización, como sí se daba en los regímenes liberales. Los derechos, dice Esping – Andersen fueron vinculados a la clase y al status social.

Emparentados fuertemente a la iglesia, estos regímenes se encontraban comprometidos con la conservación de la familia tradicional. Por lo tanto, *“...el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros.”* (Esping – Andersen; 1993: 48)

El último de los regímenes que menciona el autor dentro de su clasificación, es el llamado socialdemócrata. Donde los principios de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales, se ven reflejados también en las clases medias. *“...los socialdemócratas buscaban un Estado del Bienestar que promoviera*

*una igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas como se buscaba en otros sitios.” (Esping – Andersen; 1993:48)*

En comparación con los demás regímenes, la política de emancipación que presentaba la socialdemocracia es dirigida tanto al mercado como a la familia tradicional. *“El ideal no es maximizar la dependencia del individuo respecto de la familia, sino las capacidades para la independencia individual” (Esping – Andersen; 1993:49)*

El autor acentúa la idea que esta clasificación no es rígida, es decir, los diferentes Estados del Bienestar no son puramente liberales, conservadores ni socialdemócratas, sino que predomina un tipo de estos, pero con matices de los demás. Dependiendo cual predomine serán las características de las políticas sociales.

A finales de los años 70, los regímenes de Estado del Bienestar fueron golpeados por la crisis económica global, comenzando a no dar respuestas a las necesidades de la sociedad ni a las del capital. Es así, que las críticas y las demandas de cambios se hicieron presentes.

Se pueden destacar dos grandes procesos, que según Pastorini (2001), fueron los inicios de las transformaciones en las políticas sociales a partir de la década del setenta. En primer lugar, visualizaremos la globalización económica, este proceso se vincula con la financiarización del capital, donde los grandes conglomerados trasnacionales pasan a dominar la mayor parte de la producción, tecnologías, comercio, etc. *“Podríamos decir que existe una reordenación de los espacios económicos que se inscriben dentro de los procesos de integración regional, de los convenios y negociaciones bilaterales.” (Pastorini; 2001: 155 - 156)*

El segundo proceso que plantea la autora, es la denominada globalización política, la misma refiere a la pérdida de autonomía y poder político de los Estados – nacionales, donde cada vez se pierden más espacios en relación a las decisiones tomadas por los organismos internacionales y trasnacionales. *“De esta forma los diferentes Estados sufren importantes transformaciones al intentar reacomodarse a las exigencias de este nuevo padrón de crecimiento y organización, como por ejemplo las privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del gasto social público, las*

*nuevas directrices para las políticas y programas sociales en general.*” (Pastorini; 2001: 156)

#### IV. MODELO NEOLIBERAL – TRANSFORMACIONES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el intervencionismo estatal es cuestionado y se hace presente una etapa de transformación profunda del capitalismo, donde se retoma el papel central del mercado, y se disminuye la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía. (Baráibar, X; 2002)

*“Se asiste al aumento del desempleo y del subempleo; caída de la salarización y la desindustrialización del empleo; tercerización de las ocupaciones y la disminución del cuentapropismo y crecimiento del empleo informal.”* (Baráibar, X; 2002: 49). Aquella institución que caracterizaba al llamado Estado Keynesiano, el pleno empleo, desaparece. El trabajo abandona el papel de ser una garantía contra la vulnerabilidad social, dice Baráibar (2002), y pasa a convertirse en la expresión misma de esa vulnerabilidad.

Luego de la crisis de mediados de los setenta, menciona Isuani (s/d), los conservadores marcaron como principal objetivo atacar a las instituciones centrales del keynesianismo, y no al desmantelamiento del Estado de Bienestar propiamente dicho.

Es en este sentido, que el pasaje de una política social del bienestar hacia una política social de neo- beneficencia, determina nuevas características de los sistemas de protección social, pero no los desmantela. (López; 1992: 336)

*“...la reducción del tamaño del Estado, la liberalización de la economía, la apertura de los mercados, las privatizaciones, la flexibilización de las relaciones laborales. Las reformas tuvieron como principal efecto poner fin a la injerencia del Estado en la economía, desactivar los sistemas de protección social y desarticular la intervención de los sindicatos.”* (Baráibar, X; 2009:7).

Es así, que resurge el viejo modelo liberal, repercutiendo en las políticas sociales, cambiando las formas de ser administradas y gestionadas. (Baraibar; 2002). *“...los países occidentales desarrollados, asisten al debilitamiento de un padrón de bienestar de estilo keynesiano/beveridgiano, basado en el modelo de producción fordista y la sustitución de otro que se ha dado en llamar neoliberal.”* (Baráibar 2007:1)

La característica principal de las políticas sociales neoliberales, según Laurell (2000) en diálogo con Esping-Andersen, es que están articuladas de tal manera que implican la menor desmercantilización posible tanto de los bienes sociales como de su disfrute.

Se pasa, según Filgueira (s/d) de un sistema de políticas sociales centralizadas, sectorializadas, con pretensión de ser universales, además de ser administradas por el Estado; a un modelo de políticas sociales descentralizadas, integrales, focalizadas y con delegación al sector privado.

En este sentido, se destacan dentro de esta profunda transformación capitalista, los procesos de descentralizar y focalizar. *“... supone, por sobre todas las cosas, redistribuir de poder y beneficios materiales concretos – en la forma de transferencias monetarias, subsidios, bienes y servicios.”* (Filgueira, F; s/d)

Filgueira (s/d) entiende que la idea de descentralizar ha sido manipulada para manifestar transformaciones en dimensiones como la devolución, delegación y desconcentración de funciones administrativas, poder político y asignación de recursos desde el aparato central del Estado a las ciudades y municipios.

En lo que respecta a la estrategia de focalización del gasto social, Filgueira (s/d) menciona que a través de la misma, quienes apoyaban el nuevo modelo argumentaban que presentaba costos fiscales notoriamente menores a las políticas universales.

Laurell (2000), entiende que las cuatro estrategias básicas de la implantación de la política social neoliberal son, el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización.



Por su parte, Baraibar (2002) expone, en acuerdo con Filgueira (s/d), que el neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. *“Se focaliza el gasto público social hacia los sectores pobres (quienes deben acreditar la condición de tales) y se elimina en los sectores medios todo subsidio público, de forma que puedan incorporarse plenamente al mercado. Los servicios universales tales como la salud, educación y los sistemas de seguridad social, son ahora introducidos al mercado permitiendo la incorporación de la competencia privada y por tanto una mercantilización de la política social.”* (Baraibar; 2002: 50-51).

En esta línea de pensamiento, Laurell (2000) plantea que es preciso para los neoliberales, combatir el igualitarismo, ya que la desigualdad es el motor de la iniciativa personal y de la competencia entre los individuos en el plano del mercado. La autora destaca que, los neoliberales, pese a su negación ante el intervencionismo estatal, necesitan de un Estado fuerte, capaz de garantizar un marco legal, que brinde las condiciones propicias para la expansión del mercado. (Laurell; 2000: 244)

En esta nueva fase del desarrollo capitalista, Pastorini (2001) entiende que se da un creciente empobrecimiento de la población, surgiendo nuevos pobres que antes se encontraban socialmente situados en sectores de mayor bienestar. *“...desocupación creciente, aumento de la pauperización y de las desigualdades sociales, polarización entre las diferentes clases sociales y países, deterioro creciente de la calidad de vida de los sectores trabajadores, etc.”* (Pastorini; 2001: 157)

## V. LA POLÍTICA SOCIAL Y SU IMPLEMENTACIÓN

Para lograr un análisis lo más completo posible sobre la implementación de una misma política en diferentes territorios del Uruguay, se debe hablar de la implementación en sí misma de las políticas sociales.

Partiendo de la lectura del trabajo de Chiara, M y Di Virgilio, M (2005), se asegura que los programas o políticas sociales parten siempre de un diagnóstico acerca

del contexto institucional e incluyen en su diseño componentes de fortalecimiento en este sentido.

Las políticas o programas sociales, involucran en la gestión a distintos actores gubernamentales y de la sociedad, y las actividades previstas se manifiestan a través del conflicto, la negociación y el compromiso. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

Chiara, M y Di Virgilio, M (2005), durante su trabajo dialogan con los autores Pressman y Wilsvsky, quienes plantean que el término implementar indica la acción de llevar a cabo, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar. Concluyendo que es la acción transformadora que se ejerce sobre un objeto, con el fin de dotarlo de elementos necesarios para que alcance su perfección. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

Siguiendo la línea de análisis de las autoras, las mismas mencionan que el espacio existente entre la declaración de intenciones y la declaración de resultados, es el acto de implementación, el cual alude al conjunto de acciones que transforma a las intenciones en resultados observables. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

Para que esta transformación se logre, es necesario dicen Chiara, M y Di Virgilio, M (2005) que se den ciertas condiciones iniciales, es decir, que exista un consenso en torno a los objetivos que se planteen desde la política, los recursos e instrumentos a utilizar para producir los efectos esperados y criterios legislativos, con un curso de acción establecido.

Esto se debe a que la implementación es considerada un proceso político de ensamblaje, donde se deben encastrar numerosos y diversos elementos de un programa que se manifiestan y encuentran en manos de diferentes decisores y diferentes actores que son interdependientes entre sí. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

*“...la implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido.”* (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005:32)

Por su parte, Revuelta, B (2007) en dialogo con Van Meter y Van Horn, señala que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones buscan transformar el objeto a través de decisiones operativas, ordenados por las decisiones políticas. Por lo tanto, el autor coincide con Chiara, M y Di Virgilio, M (2005) en cuanto a que la acción busca transformar cierto objeto de intervención.

Siguiendo con el trabajo de Chiara, M y Di Virgilio, M (2005), las mismas dicen que, para que el acontecimiento final sea el previsto, la implementación de una política pública o programa deberá requerir un acto de acuerdo entre los diversos actores involucrados. Por lo que, cada acto constituye un punto de decisión, resoluciones de acción colectiva que implican la aprobación o el tiempo de la decisión cooperativa. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

Es decir, todo proceso de implementación tiene varios “puntos de decisión”, lo cual conlleva la aprobación de diversos actores. La implementación será esa secuencia programada de acciones que sobrellevan varios actores y muchas operaciones, individuales y colectivas. Si estas decisiones no se logran tomar de forma conjunta, no obteniendo el consenso necesario de cada uno de los actores participantes, el proceso de implementación no puede seguir adelante, por lo que se interrumpe o se desvía el rumbo pronosticado. (Aguilar, L; 1992)

*“Las tomas de posición del Estado son nudos particularmente relevantes en una secuencia de decisiones, y alrededor de su contenido se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso de implementación.”* (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005: 33)

Aguilar, L (1992) analizando las posibles respuestas a los fracasos de la implementación de una determinada política, plantea que ésta tiene su punto de fracaso, a pesar de ser una implementación exitosa, en la “teoría causal”, la cual es aquella relación que se da entre las condiciones iniciales y consecuencias esperadas.

El autor, dialogando con la tesis de Pressman y Wildavsky, dice que lo que se implementa de una política, en sentido amplio, es la llamada hipótesis causal. Pero también podría decirse que en sentido circunscrito, es el objetivo lo que se implementa,

es decir el evento aún irrealizado pero esperado como el efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y precedido por la cadena de acciones de implementación.

Es así, que los autores plantean dos sentidos de implementación, por un lado es el proceso de convertir un simple enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, y por otro es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, en una realidad efectiva. (Aguilar, L; 1992)

Por lo tanto, Aguilar, L (1992) analizando a Pressman y Wildavsky, presenta dos significados del implementar, el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado.

En este sentido el autor aclara como un punto importante, la relación directa e interdependiente que tienen los procesos de las políticas, es decir, que la implementación no debe ser tomada como algo que sucede después independientemente del diseño, deben retroalimentarse.

*Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales. (Aguilar, L; 1992: 139)*

## **CAPÍTULO II: LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL URUGUAYO**

Para lograr comprender el sentido actual del sistema de protección social de nuestro país, debemos realizar una trayectoria histórica y observar las diferentes transformaciones que ha tenido desde comienzos del siglo XX, pasando por la restauración de la democracia en los años 80, hasta llegar al siglo XXI.

Aunque el Estado comenzó a construirse en el último cuarto del siglo XIX, las administraciones de Batlle y Ordoñez se asocian con la construcción de un Estado interventor en el diseño de las políticas sociales. (Filgueira; 1994: 16)

A la hora de observar la trayectoria histórica de los sistemas de protección social, debemos tener en cuenta el planteamiento de Filgueira (2013), donde menciona que las políticas sociales que acompañan a los sistemas de protección social de Uruguay y la región dependen directamente de los modelos de desarrollo y los paradigmas económicos - sociales predominantes en cada etapa del desarrollo. (Filgueira; 2013: 27)

Asimismo el autor realiza una distinción en etapas de los modelos económicos y sociales predominantes en América Latina. En primer lugar, ubica a un modelo exportador primario y de influencia ideológica liberal, característica del siglo XIX, la cual permaneció hasta la crisis del 29. (Filgueira; 2013)

En un segundo momento, ubica al modelo sustitutivo de importaciones, que va desde los años 30 hasta finales de los 70 aproximadamente. Como tercer modelo, Filgueira (2013) esboza que se da una reorientación exportadora, austeridad fiscal y la aparición del neoliberalismo como ideología predominante. Este período se ubica a finales de los 70 e inicios del siglo XXI

Por último, Filgueira (2013) delinea una cuarta etapa que se abre con la crisis del Consenso de Washington, el “giro a la izquierda” de los gobiernos de la región, quienes buscan enfatizar la titularidad de derechos y el acceso a mínimos garantizados de protección y promoción social.

## I. URUGUAY, INNOVADOR DE LA REGIÓN, CONSOLIDANDO LAS BASES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

El Uruguay ha sido y es un país que presenta niveles comparativamente altos con el resto de América Latina, de desarrollo humano, y se encuentra a la vanguardia de la región en materia de bienestar. Su sistema de protección social es de los pioneros en América Latina, alcanzando gran avance en su desarrollo. Históricamente se identifican cuatro grandes pilares en la matriz de bienestar: educación, salud, seguridad social y vivienda (Filgueira, 1994).

A fines del siglo XIX, se desarrolló la escuela primaria. La Instrucción pública pasó a ser sancionada por ley y estipulada como laica, libre de influencia religiosa, gratuita y obligatoria. (Filgueira; 1994: 18). Esto permitió que de manera temprana se diera la universalización de la cobertura educativa primaria a mediados del siglo XX, que luego abarcó el ciclo secundario. Esta innovación, permitió que actualmente el Uruguay ofrezca, dentro de su matriz de bienestar, una educación gratuita y laica, desde nivel preescolar hasta la educación superior, incluyendo capacitación técnica. (Filgueira; 2012)

En lo que respecta a las políticas de seguridad social, las mismas se introdujeron a finales del siglo XIX. (Filgueira; 2012). Este paso se dio con ciertas dificultades, ya que en principio el sistema se encontraba profundamente fragmentado, la cobertura solo era destinada a algunos funcionarios del Estado, consecutivamente a ello se fue extendiendo a todos los integrantes del sector público. (Filgueira; 2012)

También se crearon las denominadas Leyes de resoluciones del Ejecutivo concernientes al funcionamiento del mercado laboral. La administración de Batlle y Ordoñez apuntó a los derechos individuales del trabajador y el salario mínimo a los empleados públicos se sancionó en 1925. *“Esta disposición se inscribía dentro de la línea más general de promoción social de un amplio grupo de los sectores subalternos perteneciente al aparato estatal, que serían la base de la ampliación de la clase media del país modelo soñado por Batlle y Ordoñez.”* (Filgueira; 1994: 21)

Por decreto, en 1918 se dispuso que se suministrase en las comisarías del país comida a todo habitante que se encontrara sin trabajo y careciera de medios de subsistencia. El argumento para tal medida había superado el concepto de caridad, la resolución indicaba en su exposición inicial que *“todo individuo tiene derecho a la*

*vida, y este derecho debe ser reconocido” “Entre el año 1919 y el año 1930, se extendió esta forma de seguridad social, pero siempre sobre la base del caso, de otorgar beneficios a un grupo en especial, incluyendo las pensiones por cesantía o despido.” (Filgueira; 1994: 22)*

El sistema de salud se fue desarrollando a partir de los inicios del siglo XX tanto en la órbita pública como privada. En 1934, menciona Filgueira (2012), se crea el Ministerio de Salud Pública (MSP), brindando servicios de salud en un esquema de funcionamiento centralizado. A su vez, a finales del siglo XIX y comienzos del XX se crearon las llamadas “mutualistas”, Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC), con el objetivo de brindar servicios de atención en salud y servicios de seguro de salud integrales. (Filgueira; 2012)

En cuanto al pilar de la matriz de bienestar vivienda, las mismas fueron enfocadas a la clase media del Uruguay, buscando posibilitar que una gran parte de la población de ese sector, se convirtiera en propietaria. La principal institución para la vivienda ha sido el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), la cual brinda créditos para la compra y construcción de viviendas. (Filgueira; 2012)

Para comienzos del siglo XX se instaló un sistema firme de políticas sociales de carácter universal y corte contributivo vinculado directamente al mercado laboral formal. Concomitante a ello, se diseñaron políticas sociales marginales, políticas focalizadas, las cuales eran dirigidas a atender las necesidades de sobrevivencia de los sectores indigentes de la población. (Vecinday; 2013: 74)

A medida que el tiempo transcurrió, el alcance de la cobertura de los servicios o prestaciones sociales se dio de manera desigual en la sociedad. De esta forma algunos sectores se vieron favorecidos e incluidos en el diseño del estado asistencial, además se beneficiaron en su aplicación en mayor medida que otros sectores. (Filgueira; 1994)

*Las políticas condujeron a un nuevo tipo de estratificación social, consolidando sectores medios, como los funcionarios públicos, y amparando a otros grupos subalternos, especialmente los trabajadores industriales.” (Filgueira; 1994: 13)*

Es así que Uruguay, con sus políticas universales protegiendo a gran parte de la población a través de seguro social, salud y educación, de forma contributiva y ligada al mercado laboral formal, generó una alta cobertura en el sistema de protección pero a su

vez una alta estratificación social. (Filgueira; s/d). Por lo tanto, Filgueira (s/d) nombró a este modelo “*Universalismo estratificado*” (Filgueira; s/d)

*“La ausencia de una sociedad civil pujante y de un desarrollo económico que presionara hacia la transformación del estado en sus dimensiones sociales contribuyó a modelar un particular estilo de “Estado de Bienestar” fuertemente estatista – anticipatorio y paternal, que se plasmó en la cultura política uruguaya tornándola también estatalista.”* (Filgueira; 1994: 29)

*“Los años treinta mostraron un nuevo escenario. Los mercados mundiales dejaron de ser favorables para la exportación de los productos primarios rioplatenses. La crisis también se hizo sentir en el país.”* (Filgueira; 1994: 31)

En dicha época se aprueba una nueva constitución, la del año 1934, allí se establecen nuevas normas para los ciudadanos, como el derecho a asociación gremial, el de huelga, obligación a cursar enseñanza primaria, derecho a tener trabajo y vivienda digna, además establece como obligación del habitante cuidar su salud. (Filgueira; 1994: 32). *“La Constitución considera a la unidad familiar como el elemento básico de la sociedad y señala que debe ser protegida por el Estado.”* (Filgueira; 1994: 32)

Entiende Filgueira (1994), que la asistencia social se expandió en buena parte de sus servicios, tomando forma más universal, destacando que el sistema actual mantiene ciertas raíces en las reformas realizadas en este período.

La instrucción pública por su parte se mantuvo bajo las pautas marcadas durante el pasado. En 1936 se intentó transformar el programa de enseñanza secundaria, apuntando a una formación para el ingreso en el trabajo y no como preparación pre-universitaria. No sobrevivió a la reacción liberal que en 1941 retomó el currículo de 1911, manteniendo la distinción entre los liceos para los sectores de clase media y las escuelas industriales para los estratos sociales inferiores. (Filgueira; 1994: 32)

En lo que respecta a la salud se crea el Ministerio de Salud Pública, el cual es mencionado en líneas anteriores. Con esto se pretendía atender a la población de bajos recursos e implantar una política de prevención de alcance general. Durante la década del 40 se logró el segundo objetivo. (Filgueira; 1994: 32 – 33)

Durante el golpe de Estado de Gabriel Terra en los años 30, nace un Ministerio para atender los problemas de la infancia, tras un año de función surge una organización



autónoma, el Consejo del Niño, con el objetivo de atender a la infancia desprotegida. (Filgueira; 1994: 33) Dicha institución sigue funcionando en la actualidad, bajo el nombre de INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)

Varias de estas políticas implementadas o reformadas, lo hicieron bajo el concepto de “salud pública”, entendido como vitalidad necesaria para la población, la mejora en las condiciones de vida de los sectores populares. Este enfoque se planteaba acorde a la visión de los médicos de la época, influenciados por Europa. (Filgueira; 1994: 34)

Dentro del área laboral, lo más urgente debido a la crisis, era el desempleo creciente. La respuesta por parte del gobierno de turno fue crear las “bolsas de trabajo”, de esta manera se regulaba el acceso al trabajo en tiempos de crisis. “...*se controlaba desde el Estado a la fuerza de trabajo.*” (Filgueira; 1994:35)

Este período de los años 30, fue denominado “*terrismo*”, el cual fue en un inicio reacción para transformarse luego en conservación. “*Fue un batllismo para tiempo de crisis. Pero durante ese tiempo se fundaron muchas de las instituciones que llevaron adelante las políticas sociales durante los siguientes cuarenta años.*” (Filgueira; 1994: 38)

En 1942, con el llamado “golpe bueno” del sucesor de Terra, Alfredo Baldomir, reanudó la versión originaria de la matriz batllista en las políticas sociales. “*Se da en tiempos en que la ciudadanía política se había ampliado notoriamente y el liberalismo político dominaba en el pensamiento de esa ciudadanía y en el de la clase política.*” (Filgueira; 1994: 38).

Las condiciones internacionales favorecieron la economía uruguaya, generando prosperidad, luego de la segunda guerra mundial, dando comienzo al denominado “Uruguay feliz”. (Filgueira; 1994). Es en este período, que en nuestro país se ubica el modelo económico sustitutivo de importaciones.

La nueva situación permitió que el estado protector de los débiles retornara. Es así que en 1943, se crea un sistema tripartito de negociación salarial para la actividad privada implicando a representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado. (Filgueira; 1994: 38-39)

Los dos objetivos de estos Consejos de salarios, eran por un lado describir las tareas y estructurar una jerarquía para los trabajadores de una planta o rama de actividad para la que se debía acordar un salario. Y por otro lado, señalar cual sería el salario para cada categoría definida. Esto perjudicaba la universalidad, ya que el trato dependía del sector de trabajadores al cual era dirigido, algunas agrupaciones de trabajadores eran más fuertes que otras. (Filgueira; 1994: 39)

En la misma época se crea otra ley dirigida a los trabajadores y a mejorar la seguridad social. Se implanta un salario familiar, denominado “asignación familiar”, que durante la década del 50 obtuvo cobertura universal. (Filgueira; 1994: 39)

*“El aumento de los beneficios se apoyaba en una cultura política mesocrática e igualitaria que legitimaba la demanda de ‘privilegios para todos’”.* (Filgueira; 1994:45). Esto era posible gracias a la situación de prosperidad económica que transitaba nuestro país, pero luego de la década de los 50 se comienzan a sentir ciertas limitaciones en recursos y respuestas por parte del Estado.

El país perdió su base de sustentación económica, además de las fuentes de ingresos para financiar el modelo que se venía implementando, esto no significó su desmantelamiento, ni una modificación drástica en su rumbo. (Filgueira; 1994)

*“Una sociedad altamente integrada, con un sistema político competitivo, apoyado en la apelación ciudadana y en redes clientelares sustentadas por bienes brindados desde el Estado, persistió en la expansión del sistema de bienestar social. El número de los retirados con pensiones estatales y el del empleo estatal aumentaron marcadamente, aunque sus prestaciones en términos reales no siguieron el mismo ritmo.”* (Filgueira; 1994: 47-48)

Durante la década del 60 la educación se expandió marcadamente. Observando los antecedentes y el progresivo desarrollo desde la educación, Filgueira (1994) menciona que, este sector de la matriz de bienestar fue el más universal de la época, y donde se percibió menos fragmentación y estratificación. (Filgueira; 1994: 53)

En cuanto a las políticas de vivienda, se realizaron algunos avances en la década de los 60. Se crea en 1969 un nuevo organismo coordinador, la Dirección Nacional de Vivienda, la cual dependía de la nueva Oficina de Planeamiento y Presupuesto, allí se

coordinaría la construcción de viviendas tanto por el sector público como privado. (Filgueira; 1994: 55)

*“En resumen, la crisis económica motivó el deterioro del sistema de prestaciones sociales. Sin embargo, las demandas continuaron creciendo y fueron atendidas.”* (Filgueira; 1994: 60)

## II. DICTADURA – DEMOCRACIA – MERCADO

*“Desde fines de la década de los 70, los países occidentales asisten al debilitamiento de un padrón de bienestar de estilo keynesiano / beveridgino, basado en el modelo de producción fordista y la sustitución por otro que se ha dado en llamar neoliberal.”* (Baraibar; 2007: 25).

En este marco se presentaron transformaciones en el mundo de trabajo y las formas de protección social a él asociadas, además de los arreglos familiares y finalmente se dieron modificaciones en la forma de estar presente el Estado. (Baraibar; 2007)

En el caso particular de Uruguay, en 1973 un golpe de Estado procesado a través de diversas etapas, culminó con la disolución del parlamento. Las fuerzas armadas pasaron a ser el principal actor político. Se inició un período de anulación de la ciudadanía política que se extendió hasta el año 1985. (Filgueira; 1994: 61)

Dicho régimen dictatorial no realizó cambios sustanciales en la institucionalidad del Estado social, pero en su estilo de aplicación se modificaron los montos y la asignación de recursos en lo que refiere al gasto público, reduciéndolos en su gran mayoría. Fue un período de continuidades respecto a la institucionalidad del Estado social. (Filgueira; 1994: 61-62)

Filgueira (1994) entiende que el régimen militar, encabezado por tecnócratas y burócratas, amparaba sus acciones en el aparato estatal, por lo tanto no pretendía reducir su incidencia sino que lo necesitaba. *“El Estado social de tiempos de la dictadura mostraba los ajustes de tiempos de crisis, agregándole las consecuencias de la represión que caracterizó al período.”* (Filgueira; 1994: 68)

Con la llegada de la democracia a mediados de los ochenta, se inicia un nuevo proceso de reforma, según Vecinday (2013), donde se programa un ajuste fiscal, apertura comercial, desregulación laboral, reforma de la seguridad social y de la educación pública.

La autora plantea que algunos efectos se dieron de manera recesiva, sobre todo a nivel social. Se visualiza en aquella época, una reducción en el empleo estatal e industrial, reducción salarial y deterioro en las condiciones laborales de los trabajadores. Además se da la precarización de las fuentes de bienestar de la población, la infantilización y feminización de la pobreza, el aumento de la inseguridad ciudadana, de la desigualdad, y la agudización de los procesos de segregación urbana. (Vecinday; 2013:80)

*“A partir de la década del ochenta, el problema de la pobreza se constituyó en eje central del debate, con lo cual adquiere protagonismo la reflexión sobre las políticas sociales en todos los países de América Latina.”* (Vecinday; 2013: 81)

Uruguay no es la excepción a este cambio en la agenda política. Durante la década del noventa, en plena consolidación democrática, nuestro país atraviesa por un sostenido proceso de reforma socioeconómica orientada hacia el mercado. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013)

*“La reformulación de sus pilares de bienestar tuvo como referencia una oferta pública de servicios universales deteriorada, producto de los sucesivos recortes y de la limitada inversión pública llevada a cabo por los gobiernos de facto. A esto se agrega, una fase de experimentación con diversos programas focalizados hacia grupos vulnerables, la que se mantendrá, aunque con ritmos variados, hasta el presente.”* (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 173-174)

Es en este nuevo escenario que comienzan a intervenir las opciones focales y universales de forma paralela, pero con dificultad a la hora de articular y coordinar, es así que surgen *“...rutas o caminos cuasi paralelos de tratamiento de las necesidades sociales”* (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 175)

La debilidad que comienza a mostrar la seguridad social y la emergencia de la asistencia que se viene dando, dio como resultado una territorialización de la protección social. El espacio territorial, según Baraibar (2007), pasa a ser el ámbito fundamental de

desarrollo de las políticas y programas sociales, ya que es el lugar donde la gente se encuentra de manera estable, y no el trabajo como lo era antes de la crisis y reformas de la década del setenta.

Dentro de las iniciativas reformistas que hubo durante la restauración de la democracia, se destacan los mecanismos de regulación laboral, además de las transformaciones en los esquemas de pensiones y jubilaciones. Estos sectores fueron los más radicales en cuanto a reformas pro mercado. (Antía y Midaglia; 2011)

En los esquemas mencionados dentro de la Seguridad Social, existía un sistema de jubilaciones construido bajo la lógica de reparto y solidaridad intergeneracional, administrada completamente por el Estado, la misma fue reemplazada en el año 1995 por un sistema mixto. Por un lado, se reafirma la participación de un agente del Estado, el Banco de Previsión Social (BPS), y por el otro el sector privado, que incorporó la dinámica del mercado bajo el formato de capitalización individual, las Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAP). (Antía y Midaglia; 2011)

La medida salarial era regulada a través de los denominados Consejos de Salarios en la reapertura democrática, pero en 1990, durante las reformas pro mercado, este sector fue desmantelado, lo cual habilitó un proceso sin freno de desregulación del mercado laboral. (Antía y Midaglia; 2011)

En la agenda política de este nuevo escenario de intervención, aparece un sector de la población que antes no había sido de gran importancia para el Estado. Antía y Midaglia (2011) se refieren a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, los cuales comienzan a ser considerados grupos altamente vulnerables. Es así que se inauguran un conjunto de programas dirigidos a esta población que plasman nuevos riesgos sociales, como lo son: niños en situación de calle, atención integral a la infancia y la familia, embarazo adolescente, programas de insuficiencia alimenticia, entre otros. (Antía y Midaglia; 2011)

Por su parte, la salud pública, no obtuvo reformas importantes. Según Antía y Midaglia (2011) pese a los problemas de inequidad del sistema y mal funcionamiento en lo que refiere a calidad, la denominada “ola reformista” no la afectó. Las autoras entienden que hasta el 2007, este sector de la protección social uruguaya no fue modificado debido a la operativa de las corporaciones que lograron frenar los intentos de transformaciones sustantivas. (Antía y Midaglia; 2011)

Las reformas de las diversas áreas del sector público, dieron lugar a un patrón de bienestar nacional de tipo híbrido, donde las opciones universales de protección cedieron lugar a las pautas focalizadas, concomitante a ello el monopolio estatal en la provisión de bienes social, se fue debilitando y pasó a compartir sus funciones con agentes privados y asociaciones civiles. (Antía y Midaglia; 2011: 25)

### III. EL RETORNO DEL ESTADO INTERVENTOR

Entrando el siglo XXI, podemos observar que nuestro país comienza a perder su capacidad integradora y estabilidad con respecto al mercado de trabajo, que se denota ya a finales del siglo XX. Además de hacerse presente una fuerte crisis económica en el año 2002, que refuerza un panorama crítico en cuanto al plano social. (Antía y Midaglia; 2011)

En marzo del año 2005, asume por primera vez en la historia política del Uruguay, un gobierno de izquierda, el Frente Amplio. El mismo toma el poder en un contexto marcado por elementos predominantemente negativos, según Antía y Midaglia (2011), provenientes de la crisis ya mencionada.

En este período el esquema de protección social se vio modificado, a través de ciertas medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Consejos de Salarios y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), considerado el organismo coordinador en materia de políticas sociales. (Leopold, Gonzalez, Baráibar y Paulo; 2013)

La primera medida tomada por el gobierno, fue la regulación de las relaciones laborales. El Estado se reposicionó como un agente de protección social, reglamentando la fijación de las pautas salariales, volviendo al sistema tripartito, administrando la provisión de bienes básicos y responsabilizándose por la atención y promoción de la formalización laboral. (Antía y Midaglia; 2011)

Pese a estas intervenciones por parte del Estado, la estructura del mercado de trabajo que se gestó a partir de los setenta, mantuvo elevados niveles de fragmentación, que las políticas implementadas han logrado paliar pero no revertir definitivamente. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013)

*“En síntesis, en materia laboral aún persisten importantes niveles de dualización del mercado en su conjunto que se expresan en desiguales niveles de*

*protección y remuneración entre los trabajadores informales respecto de los formales...*” (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 180)

Este gobierno de izquierda, se encontraba priorizando el desarrollo de políticas que atienden las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. Las primeras intervenciones fueron a través del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad.

El primero fue de corta duración, del 2005 al 2007, donde se atendieron las consecuencias sociales más devastadoras de la crisis económica del 2002. Dentro de los objetivos planteados, se encontraba la transferencia de dinero denominada ingreso ciudadano y la entrega de una tarjeta alimentaria (actualmente denominada TUS – Tarjeta Uruguay Social).

Por otro lado, se marcó como objetivo la generación de canales de integración social, a través de intervenciones de capacitación, alfabetización y de la generación de espacios de participación social y laboral. (Antía y Midaglia; 2011)

El segundo plan, se instrumentó finalizado el primero. En el año 2007 comienza a aplicarse el Plan de Equidad, considerada una política permanente, la cual se establece dentro de la estrategia del gobierno de superar la pobreza y reducir la desigualdad social. Uno de los objetivos predominantes en dicha estrategia es el fortalecimiento de la atención a la infancia y la adolescencia vulnerable, mediante la reforma del régimen de Asignaciones Familiares, donde se focaliza la intervención en menores de dieciocho años que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. (Antía y Midaglia; 2011)

Cabe destacar que el Plan de Equidad se organiza en dos grandes conjuntos de intervención; por un lado las reformas estructurales, es decir la búsqueda de reestructurar la matriz de protección social a través de reformas sectoriales en lo que refiere a salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras, articulando con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos). (Plan de Equidad; s/f)

Por otro lado, se ubica la red de asistencia e integración social, es decir, la modificación del régimen de asignaciones familiares, además de la protección a los adultos mayores en situación de extrema pobreza y la ampliación de educación inicial, entre otras reformas planificadas dentro de este Plan. (Plan de Equidad; s/f)

En la segunda administración del gobierno de izquierda (2010-2014), si bien se continuó con la implementación del Plan de Equidad, se redujo su dinamismo. Se desarrollaron los denominados Programas Prioritarios, actualmente llamados Programas de proximidad (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías), los cuales siguen las líneas de acción focalizadas destinadas a la población de pobreza extrema o indigencia. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 187)

Esta tendencia en marcha en lo que respecta a medidas de asistencia, conjeturó la inclusión de nuevos grupos de población al esquema de protección social. Sin embargo, si no se establecen niveles de complementariedad con las políticas sectoriales y de coordinación institucional, es posible que aumente la fragmentación de la oferta pública de asistencia a población en situaciones sociales especiales. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 188)

En resumen, en este sector de la matriz de bienestar se ha logrado un piso mínimo de protección para sectores de la población que no eran consideradas en el pasado. Sin embargo, aún no se ha generado los ajustes necesarios al régimen de provisión social – en lo relativo a su orientación, acceso y financiamiento – de forma tal que las actuales pautas de inclusión posibiliten rutas de integración social. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 189)

Siguiendo la línea de reforma por parte de la izquierda, Antía y Midaglia (2011) plantean la amplia transformación en el sector de la salud, que hasta el momento no había tenido cambios sustanciales como el resto de la matriz de bienestar. En el 2007 se crea un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), con el objetivo de universalizar el acceso a los servicios sanitarios y generar mayor equidad.

En cuanto a la financiación de esta reforma en la salud, se crea el Fondo Nacional de la Salud (FONASA), que recibe según Antía y Midaglia (2011) los aportes de los trabajadores, empleadores y del Estado. Esta transformación supuso un cambio en la tasa de aporte personal a la seguridad social, el valor se comienza a ajustar en relación al nivel de ingreso y situación familiar.

A grandes rasgos, se puede decir que el edificio normativo de la reforma de la salud se conformó a partir de tres leyes que propiciaron: la creación del FONASA; la descentralización de ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado)



respecto del MSP; lo cual conllevó a la existencia del SNIS. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 183)

ASSE pasa a considerarse una opción para aquellos beneficiarios de FONASA, pero es el prestador de bajos recursos según la idiosincrasia de la población. Este imaginario, ha sido construido a través de la historia, siendo el prestador público que brinda “salud pobre para pobres”, lo cual no es una idea que pueda transformarse rápidamente. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 185)

Cabe destacar que, el mantener la responsabilidad de cubrir a los sectores de la población en peor condición socioeconómica que quedan por fuera del sistema, perjudica el cambio en la percepción ciudadana. Es así, que aún opera en el imaginario social uruguayo, que el ingreso a una IAMC, es un indicador de ascenso social. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 185)

Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia (2013), en diálogo con Pierson (2006), concluyen que hasta el momento parece haber un ajuste del sistema anterior de salud, más que una transformación radical del mismo.

*“...este reposicionamiento estatal no pareció detener o revertir la fragmentación interna que tenía el esquema de protección, sino que, en cierto sentido, cristalizó la separación entre el componente de asistencia y de bienestar vinculado con el empleo, al igual de lo sucedido en los maduros sistemas europeos.* (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 176)

Uruguay presenta una clara distinción con las orientaciones hegemónicas de los años noventa y una visible recuperación del rol del Estado en lo que respecta a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social. Sin embargo, las políticas asistenciales mantienen en su esencia las características implementadas a fines del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. (Leopold, Gonzalez, Baráibar y Paulo; 2013)

### **CAPÍTULO III: CERCANÍAS, POLÍTICA IMPLEMENTADA EN DIFERENTES TERRITORIOS DEL URUGUAY**

En este apartado se expondrá brevemente lo que es el programa denominado Cercanías, como política implementada a nivel nacional en nuestro país. Así como también se presentará información obtenida a través de entrevistas realizadas a integrantes de los diferentes niveles jerárquicos que constituyen el programa antes mencionado.

La implementación del trabajo de esta Estrategia se organiza a partir de una Comisión político-técnica interinstitucional, una Unidad de gestión, espacios locales de articulación de servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF).

Es así, que se realizaron entrevistas a: integrantes de la Comisión Político-Técnica, uno por parte de INAU y otro de MIDES, ya que son las dos instituciones que co-financian y co-gestionan la Estrategia. Por otra parte, se entrevista a un integrante de la Unidad de Gestión, además de dos técnicos de ETAF, uno que interviene en el departamento de Canelones y otro en Montevideo.

#### **I. CERCANÍAS, ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

Según menciona Alzugarat, M (2015), el programa Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares - Cercanías, surge en el año 2012, en el marco de un diagnóstico realizado en el 2010, durante el gobierno de José Mujica, con el fin de avanzar en la reducción de la *“pobreza extrema o núcleo duro de la pobreza”*.

En el año 2011, el MIDES, a través de la Dirección Nacional INFAMILIA, financió una asesoría, donde se dio un proceso de reflexión-conceptualización y sistematización, lo cual brindó herramientas para la elaboración de la Estrategia. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012)

Como bien menciona uno de los entrevistados, *“se hace justamente una indagación en este sentido, chequeando si los servicios y programas que existían eran suficientes, tenían el alcance y la profundidad que se estaba precisando para la*

*intervención familiar.” “hubo un fuerte señalamiento vinculado a que debería existir un programa exclusivamente dedicado a familia donde la mayoría de las horas de atención disponible se concentren justamente solo en la familia como sujeto colectivo, más la proximidad, más las prestaciones.” (Entrevistado 5)*

Esta Estrategia se propone trabajar en dos áreas, por un lado el fortalecimiento de las capacidades familiares y por otro generar cambios a nivel de gestión institucional e interinstitucional de la política pública social. A esto se le suma, *“el acceso a derechos y al acompañamiento desde la proximidad [es así que] se conforma la estrategia, en donde quienes coordinan y gestionan son MIDES e INAU”* (Entrevistado 4)

En lo que refiere al segundo punto, la Estrategia promueve un cambio de gestión en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. Además de garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes. (Documento Cercanías, 2012)

Es en este sentido que el programa asume los ejes estratégicos en los que inicialmente se focaliza la Reforma Social, las inequidades al inicio de la vida, los rezagos educativos, la seguridad alimentaria y nutricional, la segmentación socio-territorial-espacial y la precariedad habitacional, la inestabilidad, precariedad en el empleo con su impacto sobre el acceso a la seguridad social. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2012)

Cercanías está integrada por: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Abordajes Familiares del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social. (Documento Cercanías; 2012)

Además de sumarles otros organismos que actualmente participan, como menciona una de las integrantes de la Comisión político-técnica, *“hacen parte de ella*

*ocho organismos en total, el Banco de Previsión Social, Ministerio de trabajo, Ministerio de Salud Pública, ASSE, ANEP, Ministerio de Vivienda, INAU y MIDES.”* (Entrevistado 4). Durante esta entrevista, la técnica hizo hincapié en que, *“el compromiso de las sectoriales que hacen parte de la estrategia no es sólo poner a disposición sus servicios y recursos sino generarlos allí cuando no están.”* (Entrevistado 4)

Para comprender el funcionamiento de la Estrategia y sus diferentes niveles jerárquicos, se hará una breve exposición de cada uno de estos espacios. En primer lugar encontraremos a la denominada Comisión Político-Técnica, órgano rector de Cercanías, desde allí se orienta e incide en la gestión del cambio de cada una de las instituciones y organismos del Estado que forman parte, impulsando para que de alguna manera la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares sea conocida, comprendida e incorporada por los servicios, funcionarios y actores de toda la estructura organizacional. (Documento Cercanías, 2012)

En un segundo nivel encontramos a Unidad de Gestión, por su parte, tiene funciones de coordinación en la implementación de Cercanías. Lo cual implica la gestión de toda la operativa asociada a la Estrategia, supervisión técnica, selección de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), formación a equipos, seguimiento y monitoreo de procesos, comunicación, articulación con referentes centrales de organismos y programas, entre otras actividades de esta índole. (Documento Cercanías, 2012)

En lo que refiere a nivel territorial, existen espacios de diálogos, entre ellos, los nodos y comités, donde se busca la articulación de redes y mejoras en la integralidad de los servicios presentes en territorio.

Y por último, se posicionan los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). Éstos trabajan en forma integral con metodología de proximidad y acompañamiento familiar. Dividen su periodo de intervención en tres fases: Diagnóstico, Plan de inclusión o trabajo, y Egreso.

En todas las etapas se articula con las instituciones de la red local para el acceso a servicios y prestaciones básicas durante el plan de inclusión. Si bien en todo el

proceso se promueve la autonomía de la familia, en la última fase se hace especial énfasis en que al cerrarse la intervención del ETAF permanezcan claras referencias para la familia en la red de protección local. (Documento Cercanías, 2012)

## II. ¿DIFERENTES FORMAS DE IMPLEMENTACIÓN?

Durante las entrevistas, los informantes calificados dieron respuestas haciendo alusión a que existe una única forma de implementación la Estrategias Cercanías, pero dando lugar a la flexibilidad, ya que necesariamente debe adaptarse a las realidades distintas que se presentan en los diferentes territorios.

Una de las integrantes de la Comisión político-técnica, menciona la existencia de estos lineamientos únicos de acción, pero flexibles, *“hay lineamientos establecidos por el programa y después hay ciertas libertades de acción o ciertas particularidades que las da la impronta del equipo y las de los territorios.”* (Entrevistado 4)

La misma técnica agrega, *“yo creo que tiene que haber una metodología clara, explícita desde el programa deben de haber lineamientos políticos estratégicos claros, y que si tienen que haber estas posibilidades de márgenes de acción de los equipos, y que en general han sido buenas.”* (Entrevistado 4)

La otra integrante de la Comisión político-técnica acompaña esta idea, *“a mí me parece bastante conveniente que, por lo menos este tipo de programa, este parametrizado, en el sentido del tiempo, la ratio, las orientaciones metodológicas, creo que esto tiene bastante beneficio, ahora indiscutiblemente, esto tiene que dar ciertos márgenes para adaptarse a las realidad locales, a las realidades de las organizaciones que los gestionan y a la realidad también de la conformación de los equipos”* (Entrevistado 5)

Siguiendo esta línea de reflexión, la técnica agrega, *“deben existir estos márgenes de flexibilización o de adaptación o de dar posibilidad, es justamente a la creatividad y que de la propia implementación puedan aparecer innovaciones que retroalimenten el modelo de atención que orienta.”* (Entrevistado 5)

Estas acciones que se realizan en el marco de la flexibilización, dan lugar a la creatividad, pero no deben desviarse de los objetivos que plantea la Estrategia. Es así, que desde la Comisión político-técnica se dice que, *“Creo que todo lo que contribuya a los objetivos que el programa establece es parte de la estrategia que los equipos están abierta a desarrollar a crear, siempre teniendo claro cuál es el objetivo final.”* (Entrevistado 4)

Desde los equipos territoriales esto también se trae a colación, es decir, lo positivo de poder tener márgenes de acción propios que nutran la implementación o generen nuevas formas. Lo que *“tiene de interesante, y rico ETAF, es que también tenemos esa libertad para crear, nuestra metodología de trabajo, si bien estamos obviamente como delimitados con la cantidad de metas y según, se dice que tipo de cosas hay que hacer y no hacer, también tenemos como esta posibilidad de crear espacios o dinámicas o una metodología que pueda ser diseñada desde el propio equipo.”* (Entrevistado 2)

Las realidades distintas que se presentan, hacen necesaria la adaptación de la Estrategia, expresándose a través de la implementación. Existen aspectos que influyen en la misma, generando diferenciaciones. Se visualizan en las diferentes entrevistas realizadas, es así que es pertinente citar la siguiente interrogante, *“¿Qué factores influyen para que un programa nacional elaborado, diseñado bajo la supervisión de expertos, con procedimientos precisos, se implemente respetando parcialmente la “letra” establecida?”* (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

### *II.I. Recursos*

Uno de los elementos que generan diferenciación son los recursos. La estrategia es de alcance nacional, es así que se topa con las diferencias a nivel de territorio en relación a los recursos disponibles, a los bienes y servicios que se encuentran. Uno de los técnicos entrevistados hace alusión a esto. *“Nosotros estamos en una zona que particularmente tiene muchas familias que son rurales, entonces eso marca una diferencia entre el diseño de la política, como una política nacional, que debe tener en cuenta la particularidad territorial que es bien diversa en los distintos ETAF.”* (Entrevistado 1)

Desde los equipos territoriales se apunta a las diferencias a nivel de recursos que afectan la implementación. Por un lado se observa a un equipo territorial del interior preocupado por la falta de éstos, *“en algunas zonas como la nuestra hay ausencia de recursos porque es una zona rural donde no se llega, hay recursos con los que directamente no contamos.”* (Entrevistado 1)

Y por otro lado, encontramos a un equipo territorial de la capital considerando al territorio un lugar fértil a la hora de acceder a ciertos bienes y servicios. *“En Malvin Norte, hay muchos recursos, hay muchas policlínicas, centros de salud, comunales, hay una batería de herramientas que nos facilita mucho el trabajo, a nivel general.”* (Entrevistado 2)

Por lo que, la implementación en ambos territorios es afectada, tanto por la presencia o ausencia de recursos. Desde la comisión político-técnica se hace esta lectura, *“los recursos que pueda tener el territorio o pueda no tener, eso puede facilitar u obstaculizar determinado accionar de la estrategia de los equipos”* (Entrevistado 4). Es decir, que afecta el efectuar, realizar, o culminar el programa.

A pesar de que las innovaciones desde la implementación, surgen a partir de los márgenes que se brindan, es necesario que desde los altos mandos se pueda reflexionar, y accionar ante la ausencia de ciertos recursos que afecten el llevar adelante la Estrategia.

Es en este sentido, que una de las integrantes de la Comisión político-técnica, menciona, *“recoger esos insumos, sistematizarlos y devolverlos a las sectoriales, eso es como lo fundamental, con el avance que además tenemos, que no solo devolvemos, bueno estamos teniendo un déficit en vivienda, educación, lo que fuera, sino en donde concretamente, a quienes afectan, y eso creo que es la obligación política que tiene la estrategia, poder darle voces a esas demandas que hoy en día no están siendo satisfechas”*

Por lo tanto, los recursos y el impacto que la ausencia o presencia de estos genera en la implementación, es una dificultad que el programa Cercanías afronta a nivel nacional. Es decir que se dan diferencias en las formas de implementar la

Estrategia, pero no por ser de Canelones o ser de Montevideo, sino que se encuentran en todo el territorio, en cada equipo, rurales, urbanos y en el interior mismo de la capital.

## *II.II. Historia de los territorios*

Otro elemento que se destaca por ser generador de diferencias en la implementación, refiere a los antecedentes, la historia y las organizaciones que existan en el territorio.

Desde la Comisión político-técnica se menciona que, *“hay territorios que tienen ya una historia de organización muy fuerte, de militancia social y política muy fuerte, entonces bueno ahí una puede encontrar redes de actuación más fácil, más fortalecidas. Y hay otros territorios donde se han generado más a partir de la pobreza reciente, donde el Estado ha llegado más recientemente, o en zonas donde no hay tantos recursos digamos, ahí es donde se puede dificultar un poco más la estrategia de acción.”* (Entrevistado 4)

En esto que expone la técnica, se puede ejemplificar con lo que informa la integrante del equipo territorial de Montevideo, *“Lo que yo siento, en ETAF de Gurises Unidos, concretamente es que tenemos como una trayectoria organizacional ahí en Malvin norte, que nos respalda y nos habilita más el ingresar a las instituciones. Hay una historia, entonces ya es como que tenemos las puertas abiertas por ser Gurises Unidos, eso nos ha habilitado mucho, hace que tengamos como que explicar poco, nos da esa sensación de puertas más abiertas, pero creo que también eso bien depende de la organización, la OSC que gestiona el ETAF, porque hay otros ETAF en lugares nuevos, en zonas menos trilladas, menos transitadas, con menos organizaciones y menos instituciones y demás que se les hace como más difícil”* (Entrevistado 2)

En esta entrevista se observa al territorio y su historia como un facilitador para la ejecución del programa, por lo tanto para la implementación del mismo. Mientras que la técnica del equipo territorial de Canelones expone que, *“una zona donde antes no existía Cercanías ni ningún otro tipo de programa de proximidad (como Jóvenes en Red o Uruguay Crece Contigo), eso hace visualizar el proceso y la dificultad de articular la política (...) capaz que desde el diseño no se visualizan en un primer momento, en la implementación se hacen visibles y requieren como un necesario ajuste de eso que*



*previo a la implementación muchas veces no se puede visualizar.*” (Entrevistado 1). Esto da a entender que el territorio se presenta como otro elemento que genera diferenciación en la implementación, es así que surgen nuevas forma en una misma política.

Esta idea de facilitador y obstaculizador, se presenta en el discurso de una de las integrantes de la Comisión político-técnica, *“no es pedirle a los territorios que hagan lo que el programa no puede hacer. Pero si son un elemento que facilita, coordinaciones, acceso a recursos, la atención de determinadas situaciones, y ahí sí depende mucho de qué grado de organización tiene y de consolidación tiene ese territorio.*” (Entrevistado 4)

Además desde el programa las diferencias territoriales son vistas durante la implementación, esta historia y antecedentes que puedan llegar a tener ciertos territorios, no son vistos en el diseño del programa. Esta idea es planteada por una de las integrantes de la Comisión político-técnica, *“una vez que va bajando el programa a los distintos territorios se va dando cuenta de las diferencias territoriales que están habiendo.*” (Entrevistado 4)

### *II.III. Equipos territoriales*

Según los entrevistados, la formación de los equipos territoriales es otro elemento que afecta la implementación. La técnica entrevistada de Canelones hace alusión a este tema, *“hay particularidades que hacen a la constitución del equipo de trabajo que implican una forma particular de implementar el programa.*” (Entrevistado 1)

Una de las integrantes de la Comisión político-técnica trae a colación que la implementación es influenciada por, *“la conformación de los equipos que no es todo lo mismo, cuestión de departamento, no es lo mismo equipos de Montevideo, Canelones, que un equipo de la frontera, por la diversidad que hay en el Uruguay.*” (Entrevistado 5)

Este factor no es tomado totalmente como positivo por parte del programa, por un lado algunos entrevistados mencionan lo enriquecedor que es la

interdisciplinaria, pero por otro, no todas las disciplinas participantes cuentan con la formación necesaria para el trabajo con familias.

Existe cierta contradicción, desde los equipos territoriales se desprende que, *“está bueno esto de que los equipos puedan ser interdisciplinarios porque ofrecen distintas miradas sobre la problemática y eso también marca, algunos equipos pueden estar de repente conformados por profesionales dentro de una misma área y otros ser más diversos, y creo que eso también marca la línea de trabajo y abordaje con las familias.”* (Entrevistado 1)

En cambio para los niveles jerárquicos más altos, donde se coordina, negocia y diseña el programa, este tipo de aspectos no es positivo totalmente para la implementación. Desde la Unidad de gestión se menciona que, *“para trabajar con este perfil de familia como que también hay herramientas que no son tan claras, que no necesariamente todos los técnicos cuentan con la formación adecuada en sus carreras disciplinares, y ahí es un desafío que hay que estar muy encima, que el supervisor tiene que estar orientando técnicamente, que hemos hecho capacitaciones específicas, de profundizar en herramientas de trabajo”* (Entrevistado 3)

La Comisión político-técnica entiende que, *“lo que aspira el programa es a que operadores sociales hagan un trabajo de acompañamiento familiar, operador social es un término muy amplio, que incluye desde un maestro, a un licenciado en comunicación, un antropólogo, un trabajo social, con formaciones bien diferenciales, y eso le implica al programa intentar nivelar de alguna manera esto, la formación, compartir que se entiende, cuales son los lineamientos”* (Entrevistado 4)

Por lo tanto, los márgenes de acción que se mencionaban en líneas anteriores, los cuales brinda el programa para que los equipos se acoplen a las realidades locales, tienen sus limitantes. Que diversas disciplinas convivan, es nutritivo pero a la vez obstaculiza la implementación. Existen diferentes maneras de implementar Cercanías pero siempre bajo el manto de los objetivos, metas, y lineamientos estratégicos metodológicos.

En las entrevistas a los técnicos de los equipos territoriales se presentaron otros aspectos que generan diferencias dentro de este mismo elemento que es la formación de

los equipos, el cual es la metodología de trabajo. La técnica de Montevideo expone que, *“sé que también hay equipos que no trabajan de dos, o trabaja uno con cada familia y el otro acompaña, o van de a más, e ir cambiando también, arrancamos dos chiquilinas trabajando con la familia y nos damos cuenta que esta bueno que intervenga un hombre, ahí modificamos, vamos cambiando”* (Entrevistado 2)

La Estrategia Cercanías se plantea en su metodología el trabajo en duplas, como menciona la integrante del equipo territorial de la capital, esto no se cumple en algunos casos, ya sea por la cantidad de familias, las distancias recorridas, o por simple decisión del equipo de implementar el programa de esta manera.

Desde la evaluación cualitativa realizada en el 2014 se desprende que, *“los equipos trabajan en duplas para realizar el acompañamiento de las familias.”* [...] *“Se destaca como buena práctica la búsqueda de la interdisciplinariedad en la conformación de las duplas así como la combinación de varones y mujeres y de personas con distintos niveles de experiencia.”* (Moreno, M; Rojo, V; Evans, T y Perrota, V; 2014). Por lo tanto no es valorado como positivo este aspecto, a pesar de ser necesario para la adaptación de ciertas realidades.

Por otra parte, surge de las distintas entrevistas, innovaciones que se han dado desde la implementación misma, nutriendo el modelo de atención. Una de las técnicas de los equipos territoriales menciona, *“hemos aprendido de otros equipos el trabajo a nivel de conjunto con las familias, como un abordaje multifamiliar, que eso no está específicamente delimitado en lo que es el modelo de intervención, en los manuales de cercanías, pero que ha formado una buena herramienta de trabajo que estuvo, y que nos habilito a trabajar algunos otros aspectos a nivel familiar.”* (Entrevistado 2)

Esta estrategia surgida de unas de las formas de implementar Cercanías, es rescatada por una de las integrantes de la Comisión político-técnica, *“se han desarrollado estrategias por parte de los equipos que no estaban previstas desde el programa y que han sido buenas, por ejemplo, los encuentros entre familias, entre grupos familiares, eso ha sido una impronta que han puesto los equipos y que en los casos que se han desarrollado han resultado positivo.”* (Entrevistado 4)

Por su parte, la otra integrante de la Comisión político-técnica, también dio su visto bueno en este punto, *“desde la implementación sin estar estrictamente incluidas en el modelo de atención, directamente no estando incluida en este, es lo multifamiliar, en el diseño original del programa, nosotros pensamos un abordaje súper singularizado de las familias, por muy distintos motivos”* (Entrevistado 5)

#### *II. IV. Interinstitucionalidad*

Uno de los ejes de trabajo del programa Cercanías es la interinstitucionalidad, y esta se expresa en forma concreta de diferentes maneras, lo que también afecta a la forma de implementación.

¿Qué se entiende por interinstitucionalidad dentro de la Estrategia Cercanías? Es la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Generando acciones coherentes, unificadas y sinergias. (Documento Cercanías, 2012)

Desde la Comisión político técnica se expresa que, *“se plantea ser una estrategia interinstitucional lo cual para mí fue acertado porque creo que la extrema pobreza o de la vulneración, no es del MIDES, no es de INAU, en ese sentido una estrategia interinstitucional es lo adecuado, pero claro estamos ante un Estado que le cuesta mucho funcionar interinstitucionalmente.”* (Entrevistado 4)

Allí la misma técnica aclara, *“Entendiendo como interinstitucionalidad mucho más que reunirse, implica poner estrategias en común, recursos en común, pensar desde una manera comúnmente las problemáticas de esta población”* (Entrevistado 4)

Estos acuerdos y demás asuntos en común que se manifiestan, no se expresan de igual manera en todos los territorios de nuestro país. Lo que conlleva que la interinstitucionalidad sea un elemento más que afecte la implementación.

Desde los equipos territoriales fue un tema reiterado, tanto para el caso de Montevideo como para el de Canelones. La técnica entrevistada de este último menciona que, *“muchas veces las instituciones de referencia no tienen un conocimiento del programa, no tienen idea de esa articulación que debiera existir, o capaz que esa comunicación debiera estar de antemano antes del funcionamiento.”* (Entrevistado 1)

Mientras que la técnica del equipo de Montevideo, también trae a colación dicha observación. *“hay como un desconocimiento por un lado, de cercanías, de la propuesta, de lo que consiste, en general. A la vez, también hay un desconocimiento en cuanto a cuál es el rol de la institución, con esta propuesta, que en realidad supuestamente tendrían que estar más que al tanto, porque los convenios supuestamente existen y los acuerdos entre los ministerios están, pero bueno te chocas con médicos que no tienen idea, y eso es cómo un obstáculo también.”* (Entrevistado 2)

Desde la Comisión político-técnica se expresa que, *“hay una interinstitucionalidad vigente, concedora del programa involucrada, no siempre se expresa aun así a la interna de cada uno de los organismos parte y tampoco se expresa de la misma manera este compromiso y esta interinstitucionalidad que esta como viva y activa en relación a este programa, en los territorios.”* (Entrevistado 5)

Este desacople que se presenta en los organismos y sus diferentes niveles de involucramiento, afectan de alguna manera la implementación y el cumplimiento de los objetivos que presenta el programa. Según lo que se desprende de las entrevistas estas diferenciaciones en la implementación a nivel de la interinstitucionalidad se da en todos los territorios, no depende si es el interior o la capital de nuestro país.

En este sentido se plantea por parte de Unidad de gestión lo siguiente, *“con la diversidad territorial, porque es distintos si hablamos de Montevideo, a el interior, si hablamos de zonas muy macros, muy urbanas, zonas rurales, hay disparidades en los territorios, en cada lugar como encontrar esos mecanismos de que el Estado trabaje mejor y más articuladamente.”* (Entrevistado 3). En este punto nuevamente se deja entrever las distintas realidades que tiene nuestro país, y que las políticas se ven obligadas a adaptarse de cierta forma, siendo en ocasiones obstáculos para la implementación.

Cabe destacar que la interinstitucionalidad, tiene su valoración positiva en lo que refiere a la implementación por parte del programa. Desde la Comisión político-técnica se expresa que, *“El dialogo entre INAU y MIDES ha sido un facilitador increíble porque en realidad coordinar una estrategia desde dos sectoriales no tiene por qué ser fácil, y en este caso ha habido eso, se comparten los criterios se comparten*

*las líneas político-estratégicas, metodológicas, y ha sido un facilitador.”* (Entrevistado 4)

Es en este sentido, de observar a la interinstitucionalidad como obstaculizador y facilitador que desde la Comisión político-técnica se reflexiona, *“Todos los aspectos en los que hay que seguir avanzando en términos de país, del fortalecimiento de la interinstitucionalidad, la intersectorialidad, la relación con los otros programas prioritarios, los aspectos metodológicos, la insuficiencia absoluta de la oferta en relación a determinadas problemáticas o aspectos en particular, todo lo que tiene que ver con salud mental, consumo problemático, soluciones definitivas de vivienda, incluso algunas alternativas vinculadas al cuidado, indiscutiblemente afectan el resultado del programa.”* (Entrevistado 5)

### III. PROGRAMA JOVEN, MODIFICACIONES VARIAS

Cercanías, es una Estrategia que surge en el año 2012, a pesar de tener pocos años de vida, han existido varios cambios que la han afectado. En la búsqueda de mejorar, ajustar, adaptar, el programa a la diversidad que conlleva Uruguay, es que estas modificaciones se han hecho presentes.

Es en este sentido, que desde la Unidad de gestión se apunta, *“en un programa que relativamente nuevo en su diseño de implementación, no lo puedo entender como algo cerrado y único porque ya te digo desde los pocos años que hemos vivido, se han dado muchos cambios en la implementación, y no dudo que vendrán otros cambios, que también se van dando en base a las revisiones y a las investigaciones y evaluaciones que tenemos.”* (Entrevistado 3)

Esta observación es acompañada desde la Comisión político-técnica, donde se manifiesta, *“Hemos hecho un gran esfuerzo por implementar y ajustar la que nos parece más adecuada en relación a las experiencias en nuestro país, experiencia de otros países.”* (Entrevistado 5)

Desde la Unidad de gestión, se presentan las modificaciones realizadas, diciendo, *“un cambio que se hizo reciente en el modelo de atención, tiene que ver con*

*la tensión calidad-cobertura, cuál es el número óptimo de trabajo, arrancamos en el principio del programa con un ratio de 40 familias por equipo, se bajó a 30 porque hay fundamentos que tienen que ver con que no es suficiente mantener la frecuencia semanal o quincenal y menos en el interior con los traslados con esa cantidad de familia a atender.” (Entrevistado 3)*

Este misma idea es planteada por la Comisión político-técnica, donde se manifiesta que los cambios dados son a nivel de, *“la revisión cantidad de familias-técnico, el tiempo de duración del abordaje, otras cosas que tienen que ver con el territorio, ...la dispersión territorial, sobre todo para los departamentos que hay un solo ETAF, el departamento es inabarcable, no pueden abarcar 10 localidades, porque el tiempo se les va literalmente en ómnibus, después para la intervención con las familias les queda mucho menos tiempo.” (Entrevistado 5)*

Además de los cambios ya efectuados, se están abordando otros a través de diversas cuestiones, es así que la técnica de la Unidad de gestión manifiesta que, *“pensar las metas en función de las capacidades que tienen los sectoriales de poder coordinar y brindar las prestaciones necesarias, entonces hay discusiones asociadas a las metas que estamos dando ahora (...) ahí probablemente cambie el modelo de atención y por tanto la implementación del programa” (Entrevistado 3)*

Desde la Comisión político-técnica, se plantea, *“Todos estos aspectos de ajustes que son unos cuantos y que algunos son pesados en términos de políticas como la reducción de la cantidad de familias, esos surgen de la implementación.” (Entrevistado 5)*. Esta idea hace referencia a que desde las diferenciaciones surgidas en la implementación ha nacido la necesidad de modificar el programa, para la adaptación a las diversas realidades que se presentan, y de esa manera mejorar la ejecución de la Estrategia.

A lo largo de este apartado, se han observado cuatro elementos importantes que dan lugar a que la implementación se exprese en lo concreto de manera diferenciada, debido al contexto, entorno y realidades.

Es interesante observar que dentro de los cuatro elementos que se destacan, tres son externos al programa, por lo tanto escapa de sus posibilidades lograr una modificación estructural que permita obtener una única forma de implementar la Estrategia.

#### **IV: CONSIDERACIONES FINALES**

A lo largo de este trabajo se ha intentado analizar la implementación de una misma política social en los diferentes territorios de nuestro país. Tomando como caso concreto la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías, ya que es una política implementada a nivel nacional.

Se ha indagado si existe una única o varias formas de implementar dicho programa, además de considerar las valoraciones que se tienen con respecto a la temática desde los diferentes niveles de jerarquía de la Estrategia.

Para esto se optó por realizar entrevistas a técnicos provenientes de la Comisión político-técnica, la Unidad de gestión y los Equipos Territoriales de Atención Familiar. Recorriendo los diferentes sectores de trabajo del programa, se logró obtener información pertinente con respecto a la temática abordada en esta monografía.

Teniendo en cuenta lo desglosado en las entrevistas a los técnicos de la Estrategia, y entrelazando dicha indagación con los aportes teóricos que se presentan a lo largo del trabajo, se podrían plantear algunas reflexiones finales.

El programa Cercanías, se encuentra en el marco de las nuevas políticas sociales focalizadas, implementadas por parte del Estado desde la asunción del gobierno del Frente Amplio en el año 2005. La Estrategia es parte del paquete de Programas Prioritarios, actualmente llamados Programas de proximidad, los cuales siguen las líneas de acción focalizadas destinadas a la población de pobreza extrema o indigencia. (Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia; 2013: 187)

A pesar de que nuestro país ha retomado el rol interventor del Estado, y mejorado en los mínimos de bienestar social de la población, las políticas asistenciales mantienen en su esencia las características implementadas a fines del siglo pasado en la región: son focalizadas, transitorias, cogestionadas y apelan al territorio para la articulación de acciones y recursos. (Leopold, Gonzalez, Baráibar y Paulo; 2013)

En principio este trabajo había apelado a realizar una comparación entre los diferentes ETAF entrevistados, para poder visualizar si existen diferencias en cuanto a la implementación entre un equipo del interior y otro de la capital del Uruguay.



Lo que se obtuvo no fue una comparación clara entre ambos casos, sino más bien se observó que las diferenciaciones surgidas en la implementación se presentan en todos los equipos. Es decir que de las entrevistas a los informantes calificados, en sus distintos niveles de jerarquización, se desprende que existen diferenciaciones en los equipos en general. Por lo tanto, se podría deducir que existen distinciones entre los equipos de la capital y el interior, pero además entre los equipos de la capital misma.

Por otra parte, y en esta línea de rescatar algunas reflexiones finales, el programa Cercanías intenta plasmar una única forma de implementación, pero con ciertos márgenes de acción que les permiten a los equipos de intervención adaptarse a las realidades tanto familiares, organizacionales, como de territorios.

Estos márgenes son acompañados por cuatro elementos claves que afectan la expresión concreta de la implementación del programa Cercanías, observándose como resultado diferenciaciones. Por lo que se podría decir que a pesar de los intentos por obtener una única implementación, han surgido otras formas de implementar la Estrategia.

Retomando algunos conceptos teóricos del trabajo para comprender mejor las reflexiones presentadas, decimos que implementar es la acción de llevar a cabo, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar, según lo que plantean Chiara, M y Di Virgilio, M (2005) en dialogo con los autores Pressman y Wilsvsky. Además es la transformación que se ejerce sobre determinado objeto, con el fin de cargarlo de elementos necesarios para que obtenga su perfección. (Chiara, M y Di Virgilio, M; 2005)

Los cuatro elementos diferenciadores mencionados son: los recursos, historia de los territorios, equipos territoriales y la interinstitucionalidad. De éstos, sólo el tercero depende directamente de las decisiones internas del programa, el resto son aspectos externos que influyen en la implementación de la Estrategia.

Es en este sentido, que Chiara, M y Di Virgilio, M (2005) añaden, para que las transformaciones se efectúen es necesario que se den ciertas condiciones iniciales, que exista un consenso en torno a los objetivos que se planteen desde la política y los recursos e instrumentos a utilizar para producir los efectos esperados.

Pero cuando estos espacios, recursos, instrumentos, son distorsionados por las realidades de cada territorio, las políticas cambian su curso de implementación, afectando su única forma, surgiendo varias formas, como es el caso de Cercanías.

Por lo tanto, se podría decir que el programa Cercanías, depende en gran parte de su entorno, de la disposición de lo externo, de los recursos existentes, de los territorios donde se instala, de las organizaciones que lo llevan adelante, de los acuerdos y negociaciones entre las instituciones, y demás aspectos que afectan su intento de implementar la Estrategia de una única forma.

A partir de esta última idea, surgen ciertas interrogantes, con el fin de dejar abierta las posibilidades de poder ahondar en la temática en el futuro. Un programa que depende de su entorno, de aspectos que van más allá de sus propias decisiones, ¿es posible que pueda implementarse de una única forma? ¿O surgirán nuevos programas en relación a esta situación?

A modo de síntesis, podemos considerar que es necesario como plantean los autores Chiara, M y Di Virgilio, M (2005) condiciones iniciales del entorno, acuerdo y negociaciones de organizaciones para que se lleve adelante de la mejor manera posible la implementación de una política social, pero ¿qué pasa cuando se depende casi por completo de lo externo para implementar un determinado programa, como es el caso de Cercanías? ¿Qué sucede cuando las decisiones, las modificaciones, y el éxito de la implementación van más allá del propio programa?

El presente trabajo ha pretendido ser un aporte a la reflexión de la implementación de una política social a nivel nacional. Como futura Trabajadora Social entiendo necesaria una mirada crítica sobre las prácticas y el funcionamiento de las instituciones en las que estamos insertos como profesionales. Es necesario poder comprender el funcionamiento de cara a realizar aportes para futuras modificaciones en post a mejorar, tanto la práctica profesional como la política llevada adelante.

## **V: BIBLIOGRAFÍA**

Aguilar, L. (1992) *El estudio de las políticas sociales*. Colección Antologías de Política Pública, primera antología. Miguel Ángel Porrúa, Grupo editorial. Mexico D.F

Alzugarat, M (2015). *Núcleo duro de pobreza: una mirada a las respuestas del gobierno*. En, *Discusiones en Curso, Volumen II*. Compiladoras: Paulo, L; Baráibar, X; Martínez, I; Pérez, S. UdelaR, FCS, Departamento de Trabajo Social, Área Políticas Sociales. Montevideo.

Antía, F y Midaglia, C. (2011) *El sistema de bienestar uruguayo Entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social*. En, *Estado benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Antía, F; Castillo, M; Fuentes, G & Midaglia, C. (2013) *La renovación del Sistema de protección uruguayo: El desafío de superar la dualización*. Revista uruguaya Ciencia Política, 22-02.

Baráibar, X. (2002) *Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el Trabajo Social*. En *Trabajo Social*, 25.

Baráibar, X. (2007) *Poco, para pocos y por poco tiempo: políticas sociales en tiempos de emergencia*, en *Revista Escenarios* N°12. Universidad Nacional de La Plata. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina

Baráibar, X. (2009). *Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia por defecto de la dimensión territorial*, en *Revista Fronteras* N° 5. Departamento de Trabajo Social FCS. UdelaR Montevideo, Uruguay.

Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Paidós.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2005): *“Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos*

Aires”. Universidad General Sarmiento. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina. Capítulo I.

Esping – Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfonsel Magnani. Valencia, España.

Faleiros, V. (1992) Estado, sociedad y políticas públicas. En, Sonia Fleury Teixeira (org.), *Estado y políticas sociales en América Latina*. Universidad autónoma metropolitana, Unidad Xochimilco, México

Fernández, T y López, A. (2006). El Estado del Bienestar: Orígenes y perspectivas. En, Alemán, C y Fernández, T (Ed.), *Política Social y Estado de Bienestar*. Valencia, España, Ed. Tirant lo Blanch.

Filgueira, F. (1994). Un estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. En, Filgueira, C y Filgueira, F, *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Ed, Arca. Montevideo, Uruguay.

Filgueira, F. (2013). Los regímenes de Bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista uruguaya Ciencia Política*, 22

Laurell, A. (2000). Avanzar al pasado: la política social del neoliberalismo. En, Borgianni, E y Montaña, C (Orgs.), *La política social hoy*. Sao Paulo, Brasil. Ed. Biblioteca latinoamericana de servicio social.

Leopold, S; Gonzalez, C; Baráibar, X; y Paulo, L. (2013) *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides*. Montevideo, Uruguay

López, O. (1992). ¿Desmantelamiento o modernización de la política social? En, Sonia Fleury Teixeira (Org.), *Estado y políticas sociales en América Latina*. Universidad autónoma metropolitana, Unidad Xochimilco, México

Montagut, T. (2000) *Política social: una introducción*, Barcelona, España, Ed. Ariel, S.A.

Montoro, R. (1998) Fundamentos teóricos de la política social. En, Alemán, C y Garcés, J (Ed.) *Política Social*. Universidad de Valladolid, España.

Pastorini, A. (2001) Políticas sociales y servicio social en el escenario neoliberal. En, *Temas de trabajo social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea*. Udelar, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo social. Montevideo, Uruguay

Vecinday, L. (2013). *Protección social en Uruguay. Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay*. Ediciones Universitarias. Universidad de la República. Montevideo, Uruguay

## FUENTES

*Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo de familias en situación de vulnerabilidad*. Subcomisión de Familia-Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad. Consejo Nacional de Política Sociales. Marzo 2012

[http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/documento\\_de\\_trabajo\\_28\\_evaluacion\\_cualitativa\\_cercanias\\_informe\\_preliminar\\_dinem\\_diciembre\\_2014\\_v3.pdf](http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/documento_de_trabajo_28_evaluacion_cualitativa_cercanias_informe_preliminar_dinem_diciembre_2014_v3.pdf).

Moreno, M; Rojo, V; Evans, T y Perrera, V. (2014) Informe de Evaluación Cualitativa Programa Cercanías. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM). Montevideo, Uruguay.

<http://www.aldoisuani.com/publicaciones/academicas/> Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación – Ernesto A. Isuani (s/d)

<http://www.cep.edu.uy/documentos/2012/maestroscomunitarios/DocumentoPresentacionCercaniasFINAL-set2012.pdf>. (2012) Documento Cercanías.

<http://www.cepal.org/es/publicaciones/4036-sistemas-de-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe-uruguay>. (2012) Sistema de protección social en América Latina y el Caribe. Uruguay.

<http://www.franciscohuertas.com.ar/wp-content/uploads/2012/03/Aguilar-Villanueva-El-estudio-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>. El estudio de las políticas públicas. – Luis F. Aguilar Villanueva. México, 1992

<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. - Fernando Filgueira. (s/d)

<http://www.inau.gub.uy/biblioteca/mofi.pdf>. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. /Fernando Filgueira. (s/d)

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf) - Plan De Equidad

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>. La implementación de políticas públicas. – Benjamin Revuelta Vaquero. Colombia, 2007