

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

**Una mirada a las políticas orientadas al abordaje de  
familias en situación de extrema vulnerabilidad:  
alcances y límites del Programa Cercanías**

**Nair Ramos**  
Tutora: Sandra Leopold

**2016**

## **AGRADECIMIENTOS**

Me permito antes de comenzar con el desarrollo de este trabajo, agradecer en primera instancia a mis hijos Juan y Camilo, a mi compañero de vida Álvaro, por la paciencia que me tuvieron en este proceso de lectura, escritura que dejó varios fines de semana relegado al juego, a las salidas, a los amigos. A ellos muchas gracias.

Quiero agradecer a quienes de una manera u otra estimularon y apoyaron la realización de este trabajo, convencidos de que podía ser un material que diera luz a algunas tensiones que se presentan cotidianamente en esta tarea; ojalá se cumplan algunas de estas expectativas.

Para quien escribe ha sido un placer poder dedicar horas para la lectura, para organizar el pensamiento, un esfuerzo constante para tomar distancia de la práctica laboral que interpela, que desafía desde un lugar distinto; siendo éste un momento de síntesis de lo aprendido durante la carrera.

Por último, quiero agradecer profundamente a Sandra Leopold, por aceptar el trabajoso camino de tutorear este trabajo, poniendo a disposición todo su saber.

## INDICE

Introducción.....	pág. 4
Capítulo 1- En contexto: nuevo modelo de desarrollo.....	pág. 7
1.1- Uruguay a partir de 2005.....	pág. 9
1.2- 1er. Gobierno de Izquierda.....	pág. 10
Capitulo 2- Presentación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento Familiar: entre telones de la implementación.....	pág. 14
2.1- Programa Cercanías.....	pág. 15
2.2- Definiciones Estratégicas.....	pág. 18
Capitulo 3- Puntos de vista respecto a los alcances y límites del Programa Cercanías: entre vientos y mareas.....	pág. 20
3.1- Interinstitucionalidad.....	pág. 28
3.2- Territorialidad.....	pág. 35
3.3- Mecanismo de selección de beneficiarios.....	pág. 39
3.4- Metodología de Proximidad.....	pág. 44
Consideraciones finales.....	pág. 49
Bibliografía.....	pág. 54
Anexo.....	pág. 59

## INTRODUCCION

*“Nuestras estrellas principales son la lucha y la esperanza.*

*Pero no hay lucha ni esperanza solitarias.*

*En todo hombre se juntan las épocas remotas, la inercia, los errores, las pasiones, las urgencias de nuestro tiempo, la velocidad de la historia”.*

*P. Neruda (1971)*

La situación de extrema vulneración de derechos en la que vive un importante número de familias y en particular los niños/as y adolescentes de este país ha sido una constante preocupación de quien escribe, motor de búsqueda de respuestas a tales situaciones, así como de las causas que la generan, la producen y reproducen generación tras generación.

La experiencia laboral ha permitido, estar en la primera “línea de fuego”, en esa línea que permite la proximidad con esta realidad, la pobreza en su extrema manifestación, el vínculo con las familias (niños/ as, adolescentes, adultos) fundante para establecer una relación con el otro, en el marco de la vida cotidiana, lo cual supone introducir acciones intencionadas, pero también dar lugar a lo inesperado, a lo diverso, a afectarse y afectar a dar un sentido y significado a las acciones que se construyen en el proceso, en ese encuentro.

En la actualidad, ya no desde esa primera línea, este trabajo permite “parar, para seguir andando”, abre un espacio de análisis, de reflexión acerca del diseño de las políticas focalizadas hacia las familias en extrema vulneración de sus derechos.

En este sentido, esta monografía pretende ser una síntesis de los conocimientos teórico- prácticos acumulados, capitalizados, en el marco de la Licenciatura de Trabajo Social y en la experiencia de la práctica pre profesional.

La misma tiene por objetivo poner de manifiesto los **alcances y límites del diseño de la Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares- Cercanías.**<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup>La **Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares -Cercanías**, se crea en el año 2012, como una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulneración, supone la acción articulada de los organismos involucrados en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. Participan en ella el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Instituto del niño y el adolescente del Uruguay (INAU), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente (MVOTMA), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE),

**en particular de los ejes estratégicos que la misma establece en su intervención: la interinstitucionalidad, la territorialidad, el mecanismo de selección de los/ as beneficiarias y la metodología de proximidad.**

Para ello solo se utilizan fuentes secundarias: informes de evaluación cualitativa y cuantitativa<sup>2</sup>, realizadas en el marco de este programa en el año 2014, el modelo de atención del programa, reelaborado en 2015 y una selección bibliográfica, que permite fundamentar conceptualmente las tensiones que se generan entre el diseño de una política focalizada y la ejecución de la misma.

En tal sentido surgen algunas interrogantes, que marcan un posible punto de partida para el análisis que se propone este trabajo, dejando seguramente instalados otras líneas que se podrán retomar para mayor profundización en otro momento, en el marco de otro estudio.

Tomando en cuenta que uno de los objetivos del programa refiere al fortalecimiento de los dispositivos públicos existentes, a la transformación sustantiva de las estructuras e instrumentos de protección social y la mejora sensible de la provisión y regulación de los servicios sociales. ¿Cuáles son los aportes que Cercanías brinda para la modificación de la matriz de protección social existente?

En este sentido, parecería pertinente interrogarse si ¿la sola oferta de prestaciones garantiza el acceso y el uso efectivo de los servicios? ¿O requiere de otros componentes que refieren especialmente al acompañamiento familiar y lo que ello implica?

A partir de la ejecución del programa ¿es posible observar “cambios” en la estructura de oportunidades por parte de las familias?, así como también en sus capacidades de participación, crianza, inclusión y sostén de los miembros más vulnerables (infancia, adolescencia y personas dependientes). ¿Que aporte realiza la metodología de proximidad, para propiciar estos cambios?

---

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP- CODICEN), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Trabajo y Seguridad social (MTSS), Banco de Previsión Social (BPS) y Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

<sup>2</sup> Se expondrá un anexo donde se enumeran los documentos utilizados como fuentes secundarias.

¿En qué medida el programa ha logrado intervenir sobre aquellos factores que explican las condiciones de extrema vulnerabilidad y riesgo social?

¿Qué desafíos, surgen a partir de los mecanismos de selección de las familias, donde se combinan criterios de pobreza (composición del hogar, nivel educativo, vivienda, empleo y calidad del mismo, ingresos, necesidades básicas insatisfechas) y de vulnerabilidad (capacidades familiares)?

Seguramente varias de estas interrogantes se podrán responder en el transcurso de este trabajo y otras posiblemente continúen como tales.

La organización del trabajo, se realiza de la siguiente forma: un primer capítulo refiere al contexto histórico actual, colocando la mirada fuertemente en las políticas sociales que emergen a partir de este contexto, en particular a aquellas orientadas al abordaje de familias en situación de extrema vulnerabilidad.

Seguidamente se realiza la presentación del programa Cercanías, haciendo referencia a los antecedentes que permitieron tomar elementos de análisis para su diseño, los cuales están vinculados a las orientaciones que toman las políticas sociales en Uruguay, particularmente a partir de la asunción del gobierno de izquierda (2005).

Una vez expuestos los antecedentes, se desarrollan los ejes orientadores y componentes operativos en los cuales se basa el programa, así como la modalidad de intervención (mecanismos de identificación de la población objetivo, metodología de proximidad, territorialidad, interinstitucionalidad).

Un tercer capítulo, que intenta exponer los alcances y límites del programa y la relación que se establece directamente con las nuevas modalidades de las políticas sociales, en tanto política focalizada orientada a las familias en extrema vulnerabilidad.

Finalmente, dejamos planteadas algunas líneas a modo de conclusión, siendo éstas posibles líneas de profundización, de análisis. En este sentido también se exponen algunos aspectos que surgen de este proceso de aprendizaje, con el objetivo de aportar también al Trabajo Social: el lugar de la profesión en el diseño de las políticas sociales, la función de las familias en éstas, los distintos modelos de atención que potencien una estrategia de contexto territorial con foco en lo familiar, entre otros elementos.

## **CAPITULO 1- EN CONTEXTO: nuevo modelo de desarrollo.**

Este apartado se centra particularmente en aquellos aspectos sociales, políticos, y económicos que han impactado en las definiciones tomadas en las políticas sociales de este país en los últimos 10 años. Sin embargo para explicar la situación actual no se puede desconocer el proceso histórico que desencadenó en el cambio de un modelo desarrollista<sup>3</sup> a uno neoliberal y las repercusiones de estos cambios que marcaron gran parte de los análisis sobre política social en la década de 1990 y principios de la década de 2000.

Este modelo neoliberal, se basó fundamentalmente en la acumulación de capital, instalando gran parte de la actividad pública en el ámbito del mercado a través del proceso de desregulación global de la economía, privatización de las empresas estatales y descentralización. Simultáneamente flexibilizó las condiciones de trabajo y eliminó el “monopolio” estatal en la provisión de bienes y servicios a través de la incorporación de la competencia privada (Antunes, 2000<sup>a</sup>, Narbono, 2003).

En cuanto a las políticas sociales de este nuevo modelo, el neoliberal, Vilas señala tres características básicas de las mismas: en primer término ubica la descentralización, la cual implicó la transferencia de decisiones de política social a gobiernos departamentales, municipios organizaciones no gubernamentales.

En segundo lugar Vilas identifica la privatización que procuró aliviar la crisis fiscal de los Estados y mejorar la calidad de los servicios. Pero, señala, el autor, el arancelamiento de los servicios públicos provocó la limitación en el acceso a dichos servicios, ya que solo las personas con recursos podían hacerse cargo de sus costos.

Por último, Vilas hace referencia a la focalización, definida en oposición al universalismo característico del modelo económico anterior, respondiendo a la necesidad de confrontar la masificación de los problemas sociales con fondos recortados. (Vilas, 1994: 119-124)

Para el autor dentro del “esquema neoliberal la política social se relaciona con la política económica por una vía eminentemente pasiva: liberar recursos financieros para

---

<sup>3</sup> Concepto utilizado como sinónimo de Estado nacional desarrollista Se lo llamo “Estado “nacional- .desarrollista”, al Estado benefactor de la Europa de posguerra. “...caracterizado por 1) un estado regulador de la actividad económica e intervencionista en ámbitos específicos, incluyendo la propiedad estatal de empresas en la producción, el comercio y los servicios; 2) los incrementos en la productividad del trabajo repercuten positivamente en el nivel de los salarios y en la ampliación de la demanda de los trabajadores; 3) movilización social”. Vilas, Carlos, 1997: 932-933.

la acumulación y prevenir tensiones sociales en situaciones límites”. (Vilas, 1997: 936-945)

En nuestra región, a partir de la década del 90, el estilo predominante de las políticas económicas y sociales puede ser resumido en las diez propuestas básicas del denominado “Consenso de Washington”<sup>4</sup>, impuesto en los países de la región.

La implementación de dicho Consenso se materializó en el cambio del patrón productivo, que pasó de ser un modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía.

Ninguno de los puntos expresados a través del Consenso, que iban a guiar las políticas económicas, tenían que ver directamente con abordar la inequidad o la pobreza. Por el contrario “la reforma tributaria, la privatización, la reducción del gasto público requeridas para eliminar los déficit presupuestales tienden, indirectamente, a aumentar la inequidad”. (Vilas. 1997)

En la política económica propuesta, dominaba una hegemonía de los mecanismos del mercado y una concepción de lo social restringida en el interés individual.

Las políticas sociales debían restringirse a la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables.

La esencia de este nuevo modelo, el neoliberal “no es asegurar para todos una misma posición de partida en el mercado, sino el sustraer al mercado ciertas decisiones que conciernen a las condiciones básicas del bienestar social”. (Ruffolo; 1985: 239)

En este sentido, al Estado le compete garantizar una protección mínima (educación, salud, entre otros) a quienes no pueden acceder a través del mercado. Las premisas del manejo del riesgo social circunscribe en materia de protección social las

---

<sup>4</sup> El “Consenso de Washington” es un conjunto de políticas económicas establecidas desde Washington con el acuerdo de los organismos financieros internacionales. Fue formulado en 1989, pensado originalmente para América Latina. Las líneas que se detallaban tenían que ver con: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma impositiva, liberalización del comercio internacional, privatización de empresas públicas, defensa de los derechos de propiedad, entre otros. Por tanto la importancia de lo social en dichas propuestas ha sido claramente secundaria. En la política económica propuesta, dominaba una clara hegemonía de los mecanismos del mercado y una concepción de “lo social” restringida en el interés individual.

Las denominadas políticas sociales debían concentrarse (focalizarse) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, y no sobre la distribución del ingreso. En los programas de ajuste que promovía el Consenso de Washington, la política social se percibía, así mismo, como la herramienta necesaria para establecer las bases de gobernabilidad que garantizaran la legitimación de las reformas exigidas por el mercado. Calsida, 2004.

responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección, y contraponen las políticas focalizadas a las universales, desestima la solidaridad del aseguramiento y hace hincapié en la responsabilidad individual para asegurarse contra riesgos (Sojo, 2004).

En esta coyuntura las políticas sociales responden a una serie de medidas que intentan compensar los efectos negativos de los ajustes macro económicos buscando minimizar o revertir las situaciones de pobreza que comienzan a generarse a partir de estos ajustes.

La búsqueda de soluciones a las situaciones de pobreza, se da a nivel de toda la región instalándose una “política pública de lucha contra la pobreza”, a partir de una intervención creciente de organismos internacionales en el tratamiento de la misma. (Merklen; 2005, Serrano; 2005).

Las respuestas encontradas a estas situaciones, en América Latina han sido los programas de transferencia de renta condicionada y diversos programas focalizados de “combate a la pobreza”. Estas respuestas no intervienen directamente en los factores que preceden y generan la pobreza, sino que compensan los efectos inicialmente negativos del ajuste macro económico en algunos segmentos de población.

### **1.1- URUGUAY A PARTIR DE 2005.**

Históricamente Uruguay ha estado ubicado entre los países menos desiguales y pobres de América Latina, sin embargo a partir del siglo XXI la situación comienza a modificarse. Se inicia un proceso creciente de empobrecimiento, fragmentación social y pérdida de equidad.

En tal sentido, diversos estudios indican que desde la recuperación de la democracia la evolución de la pobreza en Uruguay recorrió tres etapas hasta el 2004. En una primera etapa (1985-1994), la incidencia de la pobreza descendió pronunciadamente (del 46,2 al 15,3%); en una segunda etapa (1994-1999) la tendencia se revirtió y la proporción de hogares pobres comenzó a aumentar levemente; en la tercera etapa, que va desde la recesión económica desatada en 1998 al 2004 –y que incluye la crisis económica del 2002– los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco

más de un tercio de la población del país (32,1% en 2004). (De Armas 2005, Amarante 2005).

En el 2004, el número de pobres -medido por el método del ingreso- se incrementó por quinto año consecutivo, aunque el ritmo de aumento fue menor. La cantidad de personas pobres era de 870.000 en promedio al año anterior, lo que significa un 32,1 % de la población del país. Entre niños y adolescentes según este método, había unas 380. 000 personas en situación de pobreza. Indicando una fuerte persistencia de carácter estructural como es la infantilización de la pobreza, la asociación entre la pobreza urbana y la segregación residencial, la segmentación laboral entre otros. (De Armas 2005, Amarante 2005).

A pesar de este contexto, finalizando el año 2004, se comienza a observar un proceso de crecimiento económico, que se reflejó en un aumento de las tasas de empleo y una caída del desempleo, que junto al despliegue de un conjunto de medidas de políticas públicas desde el gobierno nacional a partir de 2005 – especialmente, la reinstalación de los Consejos de Salarios, la expansión de las transferencias monetarias dirigidas a la población vulnerable, la formalización del empleo, entre las más destacadas – supusieron una mejora de los principales indicadores sociales (PNUD 2008).

## **1.2 PRIMER GOBIERNO DE IZQUIERDA (2005-2010)**

El primer gobierno de una coalición política de izquierda en el país, encabezado por el Frente Amplio (2005-2010), impulsó una serie de ajustes y revisiones en materia de protección y bienestar social, que tuvieron la intención de resolver un conjunto de situaciones vinculadas a la pobreza e indigencia social.

Se crea en marzo de 2005 por ley (17.866) el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); a él se incorporan el Instituto Nacional de la Juventud, el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer mientras que el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay se relacionará con el Poder Ejecutivo a través de este Ministerio.

Importa mencionar que este tipo de iniciativas sociales e institucionales tienen antecedentes en América Latina: en términos de ejemplos el Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Jefas y Jefes de Hogar desocupados en Argentina, el Ministerio de

Planificación y Cooperación, y el programa Chile Solidario<sup>5</sup> en Chile; el Ministerio de Desarrollo Social y la propuesta Fome Zero en Brasil; el programa Oportunidades en México, entre otros.

Las dos competencias fundamentales del Ministerio de Desarrollo Social que fija la ley son la coordinación intersectorial en el área social y la implementación de los Programas de Atención a la Emergencia Social.

Haciendo referencia a estos últimos, se crea también por ley, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que tenía como objetivo principal satisfacer las necesidades básicas de aquellos hogares del extremo inferior de la estructura socioeconómica, estimados en el entorno del 8% de la población, a través de la distribución de una transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano) complementada con otras prestaciones sociales. Esa iniciativa se diseñó como una intervención pública transitoria, para operar en coyuntura (específicamente entre los años 2005 y 2007 inclusive) en el intento de aliviar y moderar la vulnerabilidad social del momento.

Una vez finalizado el PANES, a inicios del año 2008 se instrumentó una iniciativa de mediano y largo plazo: el denominado Plan de Equidad. La diferencia entre este último programa público con el anterior radica en que el de Equidad se proyectó para trascender la problemática de la pobreza e indigencia, abordando el problema más amplio de la desigualdad social. No obstante, se propuso continuar con el descenso de los niveles de vulnerabilidad social existentes.

Se incluye de esta forma, dos dimensiones que conforman: por una parte, los componentes estructurales de la matriz de protección social, y por otra, los componentes de la red de asistencia e integración social (MIDES 2008). Los primeros abarcan una serie de reformas de las políticas públicas que inciden sobre la equidad social, entre los que se incluye la reforma tributaria, la reforma de la salud, las políticas de empleo, la política de vivienda, la política educativa y un plan para promover la equidad de género.

Respecto a los segundos, se buscó consolidar y expandir el sistema de asistencia social, articulándolo con el resto de políticas sociales ya institucionalizadas, esto es: las

---

<sup>5</sup> Actualmente denominado Seguridad y Oportunidad, integrado en la sub secretaría de Programas Sociales. Informe de Desarrollo Social. Chile. 2015.

prestaciones institucionales clásicas y/o reformadas de opción universal como educación y salud (MIDES 2008).

La prioridad se instaló en la atención de los problemas sociales que emergieron, “entre los que están contemplados la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica, así como también un conjunto atributos (edad, género, origen étnico-racial) o vulneraciones especiales de derechos asociadas a aquellas (personas en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, explotación sexual comercial, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, familias viviendo en hábitats especialmente degradados, infractores de la ley penal”. (Mides. 2011)

Enmarcado en el Plan de Equidad, se crea la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA), colocando una serie de acciones que aseguren el cumplimiento de los derechos de las nuevas generaciones y viabilicen un desarrollo sostenido y sustentable del país.

La ENIA es una iniciativa del gobierno nacional a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, integrado por todos los organismos del poder ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados que entienden en materia de políticas orientadas al sector: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio del Interior; Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Técnico Profesional.

Dentro de los lineamientos estratégicos de la ENIA (fortalecimiento y transformación del sistema educativo, promoción de hábitos saludables de vida de niños/ as y adolescentes, generación de oportunidades de integración social que reviertan la tendencia a la segmentación, etc) figura el diseño de políticas dirigidas a las familias, sin importar la integración que tiene el hogar o la diversidad de arreglos que presenta. Se considera que se debe asegurar la posibilidad de enfrentar la crianza de los hijos con el apoyo social adecuado. Aparecen delineadas algunas posibles acciones que tienen que ver con compatibilizar la vida familiar y productiva con políticas de transferencia monetaria.

En este contexto de reformas de estado, la construcción de una Estrategia Integral de Abordaje Familiar se propuso impactar de forma positiva en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades por parte de las familias, así como también en sus capacidades de participación, crianza, inclusión y sostén de los miembros más vulnerables (infancia, adolescencia y personas dependientes).

## **CAPITULO 2. PRESENTACION DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES FAMILIARES- CERCANIAS: entre telones de la implementación.**

La Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) -órgano asesor del Gabinete Social- en el mes de octubre de 2010, crea una sub comisión de abordaje familiar. Esta sub comisión estuvo integrada por representantes de: Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Administración de Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Educación Pública, CODICEN e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

El objetivo inicial fue analizar, discutir y diseñar una estrategia de abordaje integral e interinstitucional con familias en situación de vulnerabilidad social.

Se dio un escenario de discusión, conceptualización y sistematización respecto a modelos de abordaje familiar en situación de vulnerabilidad social, incluyendo aportes de operadores territoriales, académicos y de decisores de las distintas sectoriales<sup>6</sup>, así como del sector político.

Sin profundizar en los aspectos discutidos, se toman algunas de las conclusiones del trabajo realizado en el marco de la sub comisión de abordaje familiar los cuales se volverán a retomar al momento de poner en discusión el diseño del programa. (Fernández, 2011)

Surge de esta sub comisión la necesidad de poner de manifiesto el papel central que tienen las familias en la generación de condiciones de bienestar e integración social.

En ese sentido el Estado debe tener presente al momento de diseñar las políticas, la multiplicidad de arreglos familiares, los cuales han ido variando a lo largo de la historia.

Emergen algunos elementos críticos como la vulneración de derechos, relacionados con trabajo, vivienda, violencia familiar, enfermedades mentales, consumo de sustancias psicoactivas, inclusión educativa, entre otros. Hasta el momento la acción del Estado se

---

<sup>6</sup> Se hace referencia a sectoriales a aquellas institucionalidades que se estructuran en orden a garantizar el ejercicio de derechos específicos, por todos los habitantes, tales como salud, educación, hábitat, trabajo.

orientaba al individuo, generando de esta manera una fuerte superposición de intervenciones sobre una misma familia, en forma inconexa.

Se explicitan las dificultades de articular entre las instituciones que intervienen en los territorios, así como un fuerte déficit de recursos humanos capacitados para integrar equipos que lleven adelante acciones de abordaje familiar, entre otros.

En esta línea se plantea asegurar un conjunto de prestaciones prioritarias, esto es, asegurar la materialidad del proceso de intervención, acompañado por un trabajo de proximidad socio educativo, que permite asegurar los aspectos relacionales del proceso, así como la re vinculación con la comunidad, lo cual garantizaría la inserción social.

Se pone de manifiesto la tensión existente entre los resultados que se buscan cualitativamente como cuantitativamente a nivel de servicios y bienes públicos, que requieren de recursos humanos, infraestructura pero fundamentalmente de presupuesto.

Considerando lo anteriormente planteado, la subcomisión propone tres niveles diferenciados de intervención a instrumentar: “un nivel primario integrado por los programas, proyectos y servicios que existen actualmente en territorio y que en primera instancia no serían modificados. Un segundo nivel para los casos en los que no se presentan problemas “duros” (violencia familiar, adicciones, problemas psiquiátricos o incapacidad física, conflicto con la ley penal, etc.) pero se detecta riesgo, y un tercer nivel para las familias que presentan problemas “duros” que requieren un abordaje específico”.<sup>7</sup>

## **2.1 Programa Cercanías.**

Cercanías se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como unidad de intervención.

El diseño del programa tiene una estructura organizativa que contiene varios espacios con roles y alcances diferenciados: comisión político-técnica<sup>8</sup> (actualmente en proceso

---

<sup>7</sup> Fernández, J. Resumen ejecutivo: “Bases para el Diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad”. Subcomisión de Familia, Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011.

<sup>8</sup> Actualmente pasa a denominarse Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales. El rol de esta Comisión está centrado en orientar e incidir en la gestión del cambio que cada una de las instituciones y organismos del Estado debe impulsar para que la Estrategia de Fortalecimiento de

de redefinición), comité local o departamental, unidad de gestión y equipos territoriales de atención familiar (ETAF). (Modelo de Atención: 2015)

El diseño de la estrategia fue generado a partir del trabajo de la Subcomisión de Familia del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), órgano asesor del Gabinete Social.



Fuente: Modelo de atención-2016

**Su acción** se centra en tres áreas:

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

---

Capacidades Familiares sea conocida, comprendida e incorporada por los servicios, funcionarios y actores de los distintos niveles de la estructura organizacional. Promueve acuerdos para el trabajo interinstitucional de modo que habilite la efectiva respuesta integral que Cercanías se propone ofrecer a las familias en situación de extrema vulneración.

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

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

El programa cuenta con 55 equipos territoriales de atención familiar (ETAF) a nivel nacional (25 por convenios INAU-OSC, 22 convenios MIDES-OSC y 8 equipos contratados directamente por MIDES en el marco del Plan 7 zonas). (Modelo de Atención. 2015)

El trabajo de los equipos, está pautado por 31 metas vinculadas al ejercicio de derechos básicos (cuidados, trabajo-ingresos, educación, salud, vivienda, identidad, recreación) y una duración máxima de 18 meses de intervención, debiendo intervenir hasta finales de 2015 con 40 familias<sup>9</sup>.

Se trabaja en tres fases: Diagnóstico-Plan de Trabajo, Seguimiento y Cierre del proceso de intervención<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A partir de marzo 2016, se llega a la definición política de reducir la cantidad de familias por equipo a 30 en pos de una mejor calidad en la intervención. Definición tomada a partir de los datos que arrojan las Evaluaciones de Monitoreo y la cualitativa. 2014.

<sup>10</sup> Se hace referencia al **diagnóstico** el momento de acercamiento a las familias, donde se visualizan elementos de la situación familiar, se incorpora la perspectiva que tienen los miembros del grupo sobre su situación, la del técnico que interviene y la información de la red de protección a nivel local.

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

El **Cierre del trabajo** de acompañamiento familiar por parte del Equipo podrá darse por diferentes situaciones: egreso o bajas. Se llamarán **bajas**: a) Traslado o mudanza de la familia a una zona donde no existe ETAF, o al exterior. b) Cuando por judicialización u otras situaciones, cambia la composición del hogar de tal forma que no corresponde la continuidad de la intervención. c) Situaciones graves que ameritan el retiro, avalado por supervisión del equipo (ej. internación de todos los niños, niñas, adolescentes, o personas dependientes en las que se evalúa que no existe posibilidad de reversión de la situación en tiempo acotado, denuncia graves y evaluación de no pertinencia de permanencia de intervención). d) El traslado/mudanza de la familia a otra zona o Departamento y se desconoce la nueva dirección. En los casos que es conocido el nuevo domicilio al que se mudan, se

## 2.2- Definiciones estratégicas

En un contexto en el que el desarrollo de políticas sociales dirigidas a la población en situación de mayor exclusión ha estado centrado casi exclusivamente en transferencias monetarias y en perspectivas conceptuales que colocan a los sujetos como principales responsables de su situación, fue necesario colocar en la agenda política algunas definiciones que reconocen las diversas dimensiones de la desigualdad social. Estas dimensiones producen situaciones de exclusión social de las cuales difícilmente quienes la padecen puedan revertir por sí solos.

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

En este sentido el programa introduce en su modelo de atención algunas definiciones estratégicas para la superación de las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias:

1. **La interinstitucionalidad:** refiere a la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Se busca de esta forma potenciar las capacidades del Estado y generar acciones coherentes, unificadas y con posibilidades de sinergias.
2. **La integralidad:** refiere a la comprensión del todo en sus aspectos particulares y en las relaciones que lo constituyen, esto significa contemplar a la familia en su conjunto, a la vez que a cada uno de sus integrantes y el entramado de relaciones que se generan internamente como en su contexto amplio. Desde esta concepción, el análisis, la planificación y la intervención contemplan una totalidad que requiere de un abordaje capaz de visualizar componentes asistenciales y promocionales orientados a crear y fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia, brindando los soportes necesarios para tales efectos.

---

suspende la intervención y se deberá coordinar su atención por parte de otro ETAF, o equipo en territorio, no pudiendo quedar la familia en estado suspendido más de 3 meses.

**Egreso:** es concebido como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje. Se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, 1)- aquellas en las que se ha logrado tempranamente más del 70% de las metas propuestas por la Estrategia (que pueden egresar por metas cumplidas antes de los 18 meses), 2)- aquellas en las que se egresa debido a que se ha cumplido el tiempo máximo previsto (18 meses) de trabajo con la familia en el marco de la Estrategia, más allá del logro alcanzado en relación a las metas. Modelo de Atención. 2015

3. **El trabajo con familias en clave territorial:** supone una acción sostenida con el grupo familiar como sujeto asumiéndola no como una totalidad aislada, sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias.
4. **La proximidad:** es una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita. Necesariamente la intervención requiere el acuerdo de trabajo mutuo durante el proceso de trabajo y un posicionamiento ético capaz de contemplar al otro/a en sus intereses, prioridades, aprendizajes.
5. **El perfil de las familias** se conforma a partir de un proceso de selección que implica una valoración de acuerdo a determinados índices. Las postulaciones surgen del MIDES a partir de las visitas a hogares que relevan el Índice de Carencias Críticas (ICC)<sup>11</sup> y que se realizan para la implementación de Asignaciones Familiares (AFAM) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). También surgen de técnicos de instituciones que funcionan a nivel territorial que completan un formulario de postulación en el que se da cuenta de la situación familiar a partir de un Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> El Índice de Carencias Críticas se crea con el objetivo de instrumentar la selección de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad para definir los beneficiarios de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE). Elaborado en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, en el marco de un convenio entre OPP, MEF, y MIDES (en 2008 se construye en base a la ENHA 2006 del INE y luego se reestima en 2012 con la ECH 2011).

Se estima un modelo estadístico que permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a las siguientes variables: educación, vivienda, confort, composición del hogar.

<sup>12</sup> Se construye a partir de los datos que se desprenden de las siguientes variables: ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza, desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes, integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual, desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil, integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil, integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, debilidades críticas derivadas por carencias en la salud, integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación, jóvenes que no estudien o trabajen, familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable, adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital, integrantes en conflicto con la ley penal. Katzman.2000

### **CAPITULO 3- ALGUNOS PUNTOS DE VISTA RESPECTO AL ALCANCE Y LOS LIMITES DEL DISEÑO DEL PROGRAMA CERCANIAS: “entre vientos y mareas”.**

*¿Quién no reproduce dentro de sí, al mundo que lo genera?*

*E. Galeano (1978)*

La metáfora entre “vientos y mareas” da cuenta a nuestro entender del complejo proceso de diseño de las políticas y como luego las mismas se implementan.

Seguramente posicionamientos, prioridades y convencimientos políticos y técnicos, entre vientos y mareas, llegan a sus destinatarios y a los territorios. Se producen y reproducen así, formas de estar, de relacionarse, de ser en relación con otros, de posicionamientos profesionales, éticos y humanos.

Resulta interesante y a la vez pertinente precisar algunos conceptos que atraviesan a nuestro entender la configuración de las políticas sociales. En este sentido partimos de la premisa que para la implementación de una política, existen por lo menos tres niveles que deberían estar interrelacionados: un nivel político (diseño de políticas), un nivel de gestión de las políticas (nivel técnico- político) y un nivel correspondiente a las prestaciones concretas (nivel técnico no político). (MIDES- INFAMILIA. 2011)

Por otra lado creemos que la calidad y efectividad de las políticas van a responder a la relación entre integralidad y sectorialidad; a la relación entre políticas sociales y medidas de emergencia ante un momento coyuntural; a las experiencias de coordinación de políticas sociales; a la relación entre el nivel Tecno-Político y Técnico en la implementación de políticas sociales; y a el rol del espacio no gubernamental.

La configuración de las políticas supone un escenario atravesado por multiplicidad de factores e intereses que se ponen en juego en la toma de decisiones y que dan cuenta de los límites estructurales del aparato del estado y de la poca capacidad que se ha tenido en las distintas sectoriales de acumular saberes que fortalezcan el conjunto de políticas sociales.

En los últimos 10 años hemos advertido la promoción de un conjunto de cambios significativos en las protecciones a cargo del Estado, relativos a la integración de acciones focalizadas en estratos poblacionales en situación de vulnerabilidad socioeconómica y cultural.

Podríamos afirmar que dichas acciones focalizadas, en este momento político e histórico son una herramienta para generar trayectorias hacia los sistemas universales, entendidos como el conjunto de acciones diseñadas para la totalidad de personas que habitan en el país.

Lo anteriormente mencionado trae a luz la necesidad de tomar en cuenta la perspectiva sectorial, institucional, para dar respuesta a las necesidades de bienes públicos sociales (salud, educación, vivienda, empleo, etc), y como estas sectoriales se conjugan con las acciones focalizadas.

Con este y otros propósitos se han creado los programas de acompañamiento familiar en la región. En su definición básica, buscan conectar a las familias en extrema pobreza con los servicios públicos que se ofrecen a nivel local.

Estos programas exigen entender las dinámicas familiares internas, lo que ayuda a definir qué diseño de políticas es necesario para proveer de servicios locales a estas familias.

En este sentido debemos contemplar los siguientes aspectos: 1) el carácter multidimensional de la vulnerabilidad, lo que exige diseñar intervenciones integrales que conlleven medidas de actuación de los sectores públicos relacionados con empleo, vivienda, salud, educación;

2) las distintas manifestaciones de ésta, requieren diagnósticos e intervenciones individualizadas y adaptadas a cada realidad. Las prestaciones materiales, si bien son necesarias, no son suficientes. Para superar procesos de vulneración de derechos de larga data, donde hay un daño instalado que se reproduce de generación en generación, se requiere de un acompañamiento personal, sostenido por un periodo de tiempo determinado, donde la intervención sea en base a acuerdos mutuos, cuyo fin es apoyar entre otros a fortalecer, activar, movilizar capacidades y potencialidades propias de los sujetos como del entorno.

Para ello es necesario identificar a nivel territorial cual es la estructura de oportunidades<sup>13</sup> disponibles para las familias y por otro lado cuales son los activos y pasivos que hay en cada caso, de modo de pensar estrategias individualizadas con el fin de promover las capacidades familiares para acceder a las oportunidades que deben estar disponibles. En este sentido el Estado y el Mercado deben proveer de los elementos necesarios para satisfacer las necesidades.

Las posibilidades de movilidad social están determinadas por los activos con que cuenten los hogares y su capacidad de movilizarlos para alcanzar niveles básicos de bienestar social. Sin embargo y como mencionáramos anteriormente los activos se intercambian y movilizan en función de una determinada estructura de oportunidades.

François Dubet coloca un debate en torno a dos grandes concepciones de la justicia social: una de ellas es la estructura de posiciones o lugares y la otra la estructura de oportunidades. “La primera de estas concepciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, es decir, en el conjunto de posiciones ocupadas por los individuos, sean mujeres u hombres, blancos o negros, jóvenes o ancianos, etc. La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de las otras, a costa de que entonces la movilidad social de los individuos no sea ya una prioridad.

La segunda concepción de la justicia, mayoritaria hoy en día, se centra en la igualdad de oportunidades: consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático”. (Dubet.2011)

En este sentido el autor analiza las ventajas y desventajas de las dos concepciones, ambas buscarían reducir la tensión fundamental existente en las sociedades democráticas entre la afirmación de la igualdad de todos los individuos y las inequidades sociales nacidas de las tradiciones y de la competencia de los intereses en pugna. (Dubet. 2011)

---

<sup>13</sup> Se entiende por estructura de oportunidades el conjunto de probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Estas oportunidades inciden en el bienestar de los hogares, tanto porque permiten o facilitan a sus miembros el uso de sus propios recursos o porque les proveen recursos nuevos. El término estructura alude al hecho que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de manera que si se accede a determinados bienes, servicios o actividades, seguramente éstas faciliten el acceso a otras oportunidades. Katzman. 1999.

El debate que coloca el autor refiere al lugar que ocupa el trabajo en las sociedades, a partir del cual se generaron y generan la mayor parte de los derechos sociales, dejando a aquellos que quedan por fuera del mercado laboral en una posición desigual. Por otra parte deja entrever que el modelo de igualdad de posiciones, generaría por sí misma la inclusión social.

Sin embargo, y especialmente si tomamos en cuenta que gran parte de los países latinoamericanos se ven afectados por graves crisis de desempleo y que, por lo tanto, existe en ellos un buen número de personas que quedan por fuera del mercado, es difícil pensar en que la igualación de posiciones por sí misma podría solucionar todos los problemas de desigualdades.

En las situaciones de vulnerabilidad que están insertas las familias que participan del programa los activos y el capital social están muy debilitados, especialmente la vinculación con el mercado de trabajo formal, y las oportunidades están mediadas de procesos de segmentación laboral, educativa, y de segregación urbana. Esto refiere fundamentalmente a los cambios en el modo de producción y distribución y sus consecuencias, al debilitamiento de las instituciones de protección individual y colectiva. (Katzman.1999)

Según la CEPAL las políticas deben actuar de forma simultánea y complementaria en dos niveles: por el lado de la demanda, en torno a familias, individuos y comunidades, y por el lado de la oferta, en el diseño y articulación de programas y políticas.

Desde la oferta, se requiere articular los distintos niveles de administración del Estado, integrando a los distintos sectores: salud, educación, vivienda, trabajo.

Por el lado de la demanda, la integración debe ser tanto transversal, considerando la heterogeneidad de la población (urbana, rural), como longitudinal, tomando en cuenta el ciclo de vida de los individuos. (Cepal. 2012)

Podemos observar en la literatura actual que la pobreza no se explica únicamente por los ingresos; se reconocen otros factores de vulnerabilidad, como la zona de residencia, la estructura y composición de la familia, el nivel educacional de sus integrantes, su estrategia de generación de ingresos, y decisiones relacionadas con la protección de su capital humano.

El discurso político instala la existencia de un "núcleo duro" de pobreza, que parecería requerir de otras modalidades de intervención.

En este sentido, aparece a nivel regional, distintos programas que marcan un fuerte énfasis en el acompañamiento familiar, entendiendo que la superación de las situaciones de extrema pobreza debe propiciarse desde el ámbito de la familia.

Ejemplos de algunos programas de la región<sup>14</sup>:

<b>Identificación</b>	<b>Breve descripción del programa</b>
<p><b>BRASIL</b></p> <p>MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (MDS)</p> <p>PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA FAMILIA PAIF</p>	<p>Forma parte del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS). Una de sus líneas es la protección social básica, que tiene por objetivo fortalecer vínculos familiares y comunitarios mediante servicios brindados en los centros de referencia de asistencia social (CRAS), presentes en los municipios, para lo cual dichos centros implementan el Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF). Se trata de un servicio de atención profesional, ofrecido por asistentes sociales o psicólogos, de carácter continuado y planeado, con objetivos y duración establecidos de acuerdo a cada caso. Tiene como finalidad el enfrentamiento de las situaciones de vulnerabilidad social, la prevención de riesgos y o violación de derechos y el estímulo a las potencialidades de las familias en sus territorios. El acompañamiento se realiza en modalidad individual y/o a grupos de familias, según se requiera.</p>
<p><b>CHILE</b></p> <p>FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL (FOSIS)</p> <p>PROGRAMA DE APOYO PSICOSOCIAL A FAMILIAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD</p> <p>PUENTE</p>	<p>Se trata de un servicio especializado de apoyo psicosocial provisto por un técnico de acompañamiento, denominado "apoyo familiar", que sirve para contactar a las familias más vulnerables (seleccionadas en base a un puntaje de corte estándar), incorporarlas al sistema de protección social Chile Solidario y apoyarlas para mejorar sus condiciones de vida. El servicio de consejería que el programa entrega tiene una duración estándar de 24 meses, proceso que es complementado con el pago de una transferencia de monto decreciente en el tiempo que se entrega como incentivo a la participación de las familias. El programa depende técnicamente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) pero es ejecutado por las municipalidades.</p>
<p><b>COLOMBIA</b></p> <p>AGENCIA NACIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA.</p> <p>ESTRATEGIA DE</p>	<p>La red UNIDOS es la segunda fase de la red de protección social para la superación de la pobreza extrema, enmarcada en la política y el Plan Nacional de Prosperidad Social. Entre las distintas acciones que este plan moviliza, se encuentra la estrategia de acompañamiento familiar, que se traduce en una serie de visitas domiciliarias realizadas por un profesional o técnico denominado "cogestor social", que además de ofrecer orientaciones y poner en práctica estrategias educativas que movilicen a las familias hacia transformaciones en su perspectiva de vida, pone foco en la gestión de procesos para alcanzar indicadores de bienestar, denominados "logros</p>

<sup>14</sup> Cuadro extraído de Nota Técnica N° 545. Jara, P; Sorio, R. "Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza". Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud. 2013. Página 5.

<p>ACOMPANAMIENTO FAMILIAR UNIDOS</p>	<p>básicos”. En un proceso máximo de cinco años, se revisa el cumplimiento de los compromisos establecidos en el plan de superación, se abordan contenidos temáticos y rutas de atención, se reconocen y registran señales de riesgo y se trabaja en torno a las alternativas de solución.</p>
<p>ECUADOR</p> <p>SISTEMA DE PROTECCIÓN ESPECIAL A FAMILIAS EN CRISIS</p> <p>CENTROS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS</p>	<p>Se trata de una línea de la política de aseguramiento no contributivo, a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y su Instituto de Niñez y Familia (INFA), que se brinda en el terreno a las familias más vulnerables que padezcan alguna situación relacionada con violación de derechos. Consiste en el servicio de atención y consejería que brindan trabajadores sociales, psicólogos, abogados, mediadores familiares y comunitarios en los Centros de Protección de Derechos a familias que consultan espontáneamente o son referidas a las unidades de atención cuando se presentan situaciones relacionadas principalmente con violencia intrafamiliar, maltrato y abandono de niños, niñas y adolescentes, adultos mayores o personas con discapacidad.</p> <p>Esta línea de apoyo familiar se complementa con la línea de rehabilitación con base en la comunidad dirigida a la atención de personas con discapacidad y a través de ella se realizan acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio del niño, niña o adolescente.</p>
<p>NICARAGUA</p> <p>MINISTERIO DE FAMILIA, ADOLESCENCIA Y NIÑEZ (MIFAN)</p> <p>PROGRAMA SOLIDARIO DE DESARROLLO INFANTIL</p> <p>PROSODI</p>	<p>Programa ejecutado por el Ministerio de Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN) que forma parte de las acciones del Sistema Nacional de Bienestar Social para aplicar las orientaciones de la Política Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia. El objetivo del programa es mejorar el desarrollo integral de la niñez en condiciones de extrema pobreza en el área urbana. El programa trabaja con dos grandes componentes: servicios de atención directa a niños y niñas de 0 a 3 años en centros infantiles comunitarios (CICO) —o a falta de estos, con la visita de educadoras a las comunidades y barrios—, y trabajo con familias. Se trata de un servicio personalizado de acompañamiento, a cargo de un(a) profesional o técnico/a entrenado al efecto, el Técnico de Acompañamiento Familiar (TAF) que acompaña a la familia durante dos años.</p> <p>En las visitas domiciliarias se abordan contenidos relevantes para el desarrollo infantil, las competencias parentales y las prácticas familiares de cuidado y crianza de los niños. El proceso se estructura en torno a condiciones básicas de bienestar, que se utilizan tanto para diagnóstico como para definir un plan de trabajo y los niveles esperados de logro.</p>
<p>PARAGUAY</p> <p>SECRETARÍA DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA</p> <p>PROGRAMA DE ASISTENCIA INTEGRAL A NIÑOS Y NIÑAS DE LA CALLE Y SU GRUPO FAMILIAR</p> <p>ABRAZO</p>	<p>El programa depende de la Secretaría de la Niñez y Adolescencia y busca la disminución progresiva del trabajo infantil. Incluye una transferencia condicionada a que los niños cumplan ciertos indicadores de salud, acudan a los servicios pertinentes y alcancen indicadores de buena nutrición; en educación, las condiciones son matricularse en el sistema escolar formal entre el 1° al 6.° grado, con un 85% de asistencia por mes y promoción al siguiente grado.</p> <p>Además de la transferencia, incluye una línea de trabajo directo con educadores de calle, atención en centros abiertos y comunitarios y una línea específica de acompañamiento familiar donde los técnicos hacen un trabajo específico con cada familia del niño o adolescente trabajador a través de un sistema de visitas donde, luego de un análisis y jerarquización de necesidades, se define un plan de intervención basado en mejorar la escolarización de los hijos y la atención de sus condiciones de salud.</p>
<p>PERÚ</p> <p>MINISTERIO DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO</p>	<p>El programa nacional Cuna Más es un programa social focalizado, adscrito al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), que brinda atención integral a niñas y niños menores de 36 meses de edad en zonas en situación de pobreza y pobreza extrema. Su objetivo es mejorar el desarrollo infantil de los niños para superar las brechas en el desarrollo cognitivo, social, físico</p>

SOCIAL (MIDIS)  PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO INFANTIL  CUNA MÁS	y emocional. Esto se lleva a cabo a través de dos modalidades: la de atención en centros y la de acompañamiento a familias. Esta última consiste en visitas de personal capacitado a hogares con madres gestantes, y niños y niñas menores de 3 años.
--	--

Algunos elementos que surgen del cuadro, tienen que ver con el reconocimiento de la heterogeneidad social de los sujetos y grupos sociales que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y por otro lado con la identificación de activos y recursos de capital social capaz de ser movilizados por las personas y los hogares que están en esta situación. Sin dudas responde a la oleada de gobiernos de izquierda- progresistas, a nivel regional y al financiamiento de organismos internacionales para atender las situaciones de extrema vulneración de derechos, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que establecen líneas de acción con el fin de combatir la pobreza.

Si bien hubo un parecido en el diseño de los programas de acompañamiento familiar a nivel de la región, incluso hasta en la nominación de estos, podemos observar que no tienen las mismas finalidades, especialmente en su incidencia en la matriz de protección social. Algunos programas ofician de referencia, es decir, diagnostican y derivan de acuerdo a motivos de consulta y necesidades identificadas, otros movilizan sus propios recursos, sin que la conexión hacia otros servicios sea un requisito.

El servicio que cada programa de abordaje familiar brinda es variado, por ejemplo, el foco del Programa de Atención Integral a la Familia (PAIF) de Brasil, está puesto en las relaciones familiares, especialmente las que favorecen la acumulación de capital humano y coinciden con las exigencias del programa de transferencias condicionales Bolsa Familia, mientras que el programa Puente de Chile, ayuda a que las familias consigan condiciones mínimas de calidad de vida.

El programa Cuna Más pone su foco en la promoción del desarrollo infantil temprano. La modalidad de acompañamiento familiar de Cuna Más de Perú, se propone el desarrollo y fortalecimiento de conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje de las familias.

En Colombia, por ejemplo, el programa de acompañamiento cumple un rol de intermediación entre oferta y demanda, busca que los bienes y servicios lleguen a las familias de acuerdo con sus necesidades. La función del acompañamiento es justamente reconocer esas necesidades, y lograr que el sistema responda a ellas, considerando que las familias tienen requerimientos diferentes y, por lo mismo, no es posible generar una respuesta estandarizada y a la vez efectiva.

La mayoría cumple un doble rol: racionalizador de prestaciones y proveedor de servicios. Respecto a este último podemos ver un conjunto de acciones que en sí mismas representan un servicio, el trabajo con las familias se enfoca en prestar un servicio profesional de orientación, acompañamiento a través de encuentros sistemáticos para cumplir al menos con las condiciones básicas de bienestar familiar priorizadas por el programa (cuidado de las personas dependientes, participación de todos/as las integrantes del núcleo familiar en cuestiones cotidianas según edades, formas de comunicación que favorezcan el entendimiento, resolución de conflictos de manera asertiva, desnaturalización de las situaciones de violencia, circulación social por espacios barriales, culturales, recreativos, entre otros).

En el caso de Cercanías, podemos visualizar un fuerte componente de gestión orientado a mejorar la articulación de servicios a nivel territorial, lograr un acceso más eficiente a prestaciones sociales básicas, y fortalecer las redes locales para la protección social. Y también puede observarse un fuerte componente de acompañamiento familiar, a través del cual los equipos territoriales buscan facilitar el acceso de las familias y de cada uno de sus integrantes a los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para un desarrollo pleno.

Para adentrarnos en el análisis del diseño del programa, tenemos que hacer mención de los objetivos que se plantea el programa, los cuales contienen en su esencia un cometido más ambicioso y de largo plazo, que tiene que ver con la reforma social<sup>15</sup> planteada por el gobierno de Vázquez. En relación a esta reforma, Cercanías, es parte de la red de

---

<sup>15</sup> El objetivo de la Reforma social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todas y todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad, así como promover la cohesión social. Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). 2011. La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay.

asistencia e integración social (RAIS) propuesta en el Plan de Equidad. Esta red oficia como una malla de contención para evitar la consolidación o instalación de las situaciones de pobreza e indigencia.

“La RAIS en su formulación original intentó asemejarse al actual concepto de Piso de Protección, en la medida que contemplaba un “núcleo duro e innovador de prestaciones de asistencia y a su vez promocionales, articuladas con los servicios de protección universal. A su vez esta red se concebía en un marco de las reformas sectoriales más amplia como la de salud (Sistema Integrado de Salud) y empleo (Consejo de Salarios) con la pretensión política de lograr vías de comunicación regulares”. (Midaglia. 2013)

Es en este contexto de reformas de carácter estructural de la institucionalidad pública, que se instalan programas que tienen por objetivo central llegar a aquellas familias que están en situación de extrema vulnerabilidad y por ende no acceden a las redes de protección social.

Cómo mencionáramos al comienzo de este capítulo dentro de las definiciones que se toman a nivel de formulación de las políticas sociales y en particular en Cercanías se introducen determinados ejes estratégicos referidos a la interinstitucionalidad, la territorialidad, la metodología de proximidad y el perfil de las familias.

### **3.1. INTERINSTITUCIONALIDAD**

Cercanías basa su accionar<sup>16</sup> en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios (servicios públicos, en convenio con el Estado o brindados por organizaciones de la sociedad civil). En particular se articula con los demás programas dirigidos a la población en situación más crítica, como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Además, se promueve la conformación de Comités Departamentales/Locales, convocados y referidos a las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que son el espacio de articulación técnica, en la escala territorial, de las instituciones públicas participantes del Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Existen dos conceptos asociados a la interinstitucionalidad: coordinación y articulación, que resultan claves para consolidar el trabajo interinstitucional, dar coherencia al sistema y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la política.

---

<sup>16</sup> Modelo de Atención. Programa Cercanías. 2015.

Por coordinación se entiende el “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares...” (Repetto, 2005: 2).

La articulación es considerada como: “un concepto apropiado para expresar la posibilidad de aglutinar voluntades y experiencias así como la de reagrupar recursos y patrimonios. Constituye un mecanismo que potencia los lazos de cooperación por sobre los lazos de competencia, promoviendo el accionar coordinado y solidario de soluciones y respuestas a las más diversas cuestiones y problemáticas que caracterizan a la sociedad actual”. (Documento Base Articulación Institucional. 2015)

Parte del fundamento de la fragmentación existente a nivel institucional tiene que ver con el viejo Estado uruguayo, el cual edificó una serie de instituciones que se caracterizan por ser autoreferidas. Esto significa que las propias instituciones crearon servicios a su interior para responder a todos los componentes de la gestión; ejemplo de ello son las instituciones educativas que implementaron servicios alimentarios cuando existe una institución dedicada especialmente a este fin, u otras instituciones encargadas de la protección social que tienen divisiones de salud, etc.

“Esta lógica autorreferencial de las instituciones no invita a la coordinación, sino por el contrario, tiende a consolidar la lógica de “feudos” o “chacras” institucionales. Para romper esta lógica se vuelve necesario un ejercicio de voluntad política que se trasunte en una construcción de intersectorialidad”. (Modelo de Gestión Territorial. 2011)

El Mides se crea con la misión de coordinar las políticas sociales, siendo el puntapié inicial para el desarrollo de un proceso en la esfera de la decisión política y de la construcción de intersectorialidad, que tiene como corolario más relevante el diseño y puesta en práctica del Plan de Equidad.

Para hacer operativa la puesta en marcha de la estrategia de desarrollo, se entendió necesario trabajar en base a tres niveles de intervención en forma simultánea y coordinada: el **nivel político** encargado de la construcción de la estrategia política común, el **nivel sectorial o tecno-político**, encargado de formalizar y operativizar la puesta en marcha de la estrategia; y el **nivel del territorio**, espacio donde se despliega

la participación ciudadana y por ende donde se monitorea la eficiencia y vulnerabilidad de las prestaciones. (Modelo de Gestión Territorial. 2011)

Desde el punto de vista organizacional podemos mencionar los espacios establecidos en el marco de Cercanías: **Las Mesas Interinstitucionales (MI)**, si bien no es el ámbito del cual participa directamente Cercanías, es un espacio que solicita en momentos particulares información a los comités departamentales de los cuales si tiene una participación sistemática el programa. Las MI, son un ámbito de articulación y coordinación de las políticas sociales territoriales, convocado por el MIDES para desarrollar a nivel departamental los lineamientos establecidos por el Gabinete Social y por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, tomando fundamentalmente en cuenta las prioridades a nivel de cada departamento. Están integradas por representantes de los organismos nacionales y de los gobiernos municipales. Tienen como funciones: la elaboración de un inventario de las políticas sociales en el departamento, la elaboración de la agenda social departamental con las prioridades a nivel local y un cronograma de actividades, donde se determinen las acciones a llevar adelante, las medidas de gestión, los plazos, los productos esperados, así como las prioridades, a la vez que interactúa con organizaciones de la sociedad civil y con otras mesas de forma de coordinar acciones conjuntas.

Los **Comité departamentales** apoyan a nivel local la implementación del programa, la difusión del mismo entre los técnicos de las instituciones que lo integran, los mecanismos de postulación de familias y el seguimiento de situaciones concretas. A su vez, facilitan la vinculación de las prestaciones o servicios a su alcance a las necesidades identificadas en las familias atendidas. Tiene interrelación con las MI.

Los **nodos**, son espacios donde participan técnicos de las instituciones del Consejo Nacional de Políticas Sociales, que trabajan en programas y servicios a nivel micro territorial.

Articulan aspectos que refieren a la implementación de las políticas y desarrollan acuerdos y estrategias específicas sobre distintas temáticas (salud, educación, protección social, etc).

Múltiples espacios de articulación se instalan en los territorios, intentando no solo acercar a las familias, los servicios existentes, sino también generar aquellos servicios

que no están. De esta manera se coloca la necesidad y los esfuerzos diversos de acercar las definiciones políticas establecidas desde la centralidad a los territorios.

Rediseñar y modificar la arquitectura social del Estado de manera sostenida, conlleva procesos complejos y a largo plazo, teniendo que integrarse la idea de coordinación de las políticas públicas a nivel nacional, y cómo estas “llegan” y “se ejecutan” en cada territorio. Existe una necesidad fundamental de combinar las acciones del gobierno nacional con las acciones de los gobiernos departamentales, entendiendo que estos últimos tienen como fin la satisfacción de las necesidades públicas. Se requiere ejercer poderes legislativos y administrativos en asuntos municipales, con independencia y autonomía del Gobierno Central.

En el informe de evaluación cualitativa <sup>17</sup> realizado en el marco del programa, surge de manera sistemática, la necesidad de acercar las definiciones políticas a nivel central, con los territorios. Pese a que desde la centralidad del programa y las diferentes instituciones se han establecido acuerdos marco<sup>18</sup>, y se han difundido los objetivos de Cercanías, la

---

<sup>17</sup> Informe de Evaluación Cualitativa. Programa Cercanías. Mides- DINEM. 2014.

<sup>18</sup> Estos acuerdos implican en todas las sectoriales compromisos asumidos para con la implementación de la Estrategia. En este sentido el **Mides**, asume en el marco del Departamento de Atención Integral a Familias de la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración integrante de la Dirección Nacional de Desarrollo Social: Integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, aportar recursos humanos para el desarrollo y funcionamiento de la Unidad de Gestión, financiar con recursos propios Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) a nivel Nacional, proveer equipamiento, recursos financieros y materiales para la ejecución de la Estrategia, disponer de sus locales en el territorio para el funcionamiento de los ETAF, aportar recursos docentes para instancias de formación convocadas especialmente por la Unidad de Gestión, informar y articular con sus servicios y proyectos para el trabajo coordinado con la Estrategia y los ETAF, poner a disposición de esta iniciativa las capacidades técnicas y despliegue territorial y, para las tareas de su competencia, a las Oficinas Territoriales y a los Servicios de Orientación Consulta y Articulación Territorial, realizar la evaluación y monitoreo de la Estrategia y sus diversos dispositivos a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo de dicho Ministerio, aportar equipos y software para realizar registros en línea, favorecer el acceso prioritario de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a las prestaciones y programas que desarrolla el Ministerio.

El **MVOTMA**, se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, favorecer el acceso prioritario de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a las prestaciones y programas que desarrolla el Ministerio, poner a disposición de esta iniciativa las capacidades técnicas y despliegue territorial y, para las tareas de su competencia, a las Oficinas Departamentales, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que sean de su competencia. El **MSP** se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, favorecer y monitorear el acceso prioritario de las familias atendidas en el marco de la Estrategia al Sistema Nacional Integrado de Salud, poner a disposición de esta iniciativa las capacidades técnicas y despliegue territorial y, para las tareas de su competencia, a las Oficinas Departamentales, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que

efectivización de la priorización y el conocimiento de los acuerdos macros, no se muestran claramente en los territorios.

En este informe se plantea que las dificultades de articulación refieren a tres niveles, el primero de ellos el no acceso de las familias a determinados servicios y bienes por la ausencia de los mismos o bien la no capacidad de atención en el corto plazo; otro nivel tiene que ver con lo institucional dado que se dan distintas situaciones donde los procesos que rigen los trámites y expedientes en la institucionalidad tienen una temporalidad muy diferente a la urgencia y gravedad con las que se entienden deben ser atendidas algunas de las situaciones en las que se encuentran las familias del programa.

Un último nivel hace referencia a las dificultades de tipo relacional y personal en la articulación interinstitucional que dificultan el acceso a los distintos servicios y bienes con los que el programa cuenta para la inclusión de las familias atendidas.

---

sean de su competencia. El **MTSS** se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y en la medida de lo posible los Comités Departamentales o locales, favorecer el acceso prioritario de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a las prestaciones y programas que desarrolla el Ministerio, poner a disposición de esta iniciativa sus capacidades técnicas y despliegue territorial para las tareas de su competencia, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que sean de su competencia. El **Inau**, se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, aportar recursos humanos para la Unidad de Gestión, financiar con recursos propios la contratación de OSC para la gestión de Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) a nivel Nacional, proveer el espacio físico para la sede y parte del equipamiento y materiales para la ejecución de la Estrategia, disponer de sus locales en el territorio para el funcionamiento de los ETAF, aportar recursos docentes para instancias de formación convocadas especialmente por la Unidad de Gestión, informar y articular con sus servicios y proyectos para el trabajo coordinado con la Estrategia y los ETAF, favorecer el acceso prioritario de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a las prestaciones, servicios y programas que desarrolla el INAU, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que sean de su competencia. **ANEP- CODICEN**, se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, aportar una coordinadora para la Unidad de Gestión y referentes de los Consejos desconcentrados a la interna de la ANEP, como enlace de la Estrategia con los mismos, aportar recursos docentes para instancias de formación y orientación convocadas especialmente por la Unidad de Gestión, favorecer el acceso prioritario de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a los Centros, servicios y programas que desarrolla la ANEP, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que sean de su competencia. **ASSE**, se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, favorecer el acceso prioritario de los integrantes de las familias atendidas en el marco de la Estrategia a los servicios y Centros dependientes de ASSE, participar en las acciones de monitoreo y evaluación que sean de su competencia, propiciar el involucramiento de los demás prestadores estatales de salud a través de la coordinación de la Red Integrada de Efectores Públicos de Salud (RIEPS) el cual podrá plasmarse en un convenio complementario al presente, específico para los componentes vinculados a salud. El **BPS** se compromete a integrar el espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia, designando representantes para la Comisión Técnico-Política, la Unidad de Gestión y los Comités Departamentales o locales, facilitar el acceso a las prestaciones de los servicios dependientes del BPS, adecuando la atención y asesoramiento brindado a las características del colectivo.

Siguiendo con los datos que arroja este informe, la adecuación de la oferta tiene que ver con la existencia de oferta en primera instancia (ej.: cupos, disponibilidad de especialistas, existencia de servicio), con la dinámica del servicio y condiciones de atención (lugar físico, materiales, tiempos de espera, distancias geográficas, etc.), y por último, pero no menos importante, con la cualidad en el nivel de atención de los recursos de las distintas instituciones.

La adecuación de la oferta a las necesidades que presentan las familias no se acompasa con los tiempos de los procesos de intervención de los equipos, sin embargo hay en algunas sectoriales, algunas líneas de transformación.

A modo de ejemplo, en el MVOTMA, se han tomado algunas definiciones referente a mejoras habitacionales (Mitigación), y se han desarrollado gestiones ante organismos públicos para obtener tarifas subsidiadas de servicios (OSE, UTE).

Se ha comenzado con un proceso de revisión de las herramientas para dar respuesta a la precariedad habitacional, adecuación a la población objetivo, necesidad de rediseño y generación de nuevas alternativas que den respuestas a situaciones que hoy no se están pudiendo abordar (población asentada en terrenos rurales o no aptos para la construcción, población ocupante de fincas o terrenos privados, inquilinos precarios, etc.). (Informe de Gestión Cercanías: 2015)

Surge de la lectura de este Informe, una tensión respecto a la separación y distancia entre lo urbano y lo rural, sumado a la existente entre Montevideo y el resto del país. Los bienes y servicios públicos deben tener alcance nacional, sin embargo en el “interior profundo”, en las zonas rurales los servicios públicos son casi inexistentes, quedando las familias sin posibilidad de acceder a los servicios tanto en su localidad, como en otras localidades cercanas. (Informe de gestión Cercanías.2014)

Podemos advertir en este sentido que para dar solución a las diversas problemáticas de los sectores más pobres del área rural se requiere de un abordaje integral e interinstitucional, a la vez que generar el compromiso de actores institucionales con injerencia en el desarrollo rural, los cuales al momento están ausentes en el marco del programa (Ej. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; Instituto de Colonización).

Cercanías en su diseño no contempla la integración de estos actores, los cuales a nuestro entender son necesarios para intervenir en pos de generar un desarrollo rural sostenido, podríamos pensar que una limitante clara es el pensar políticas con una lógica urbana y capitalina, siendo necesario la integración de políticas diferenciales, que consideren la ruralidad<sup>19</sup> en su especificidad. Para ello se debería contemplar que en la ruralidad, o “interior profundo” es escasa o nula la llegada de la institucionalidad pública, encontrándose niveles importantes de emergencia social vinculados al no acceso a servicios básicos.

Por otra parte dejamos instalada la duda, respecto a si es Cercanías que debe atender estas situaciones o si habría que diseñar otro dispositivo específico, que contemple los aprendizajes y límites que arrojó el Proyecto Uruguay Rural (PUR)<sup>20</sup>. (Vadell. 2011)

El Estado tiene un importante desafío, que es desarrollar una institucionalidad que a parte de los beneficios no contributivos, logre dar respuestas integrales, en pos de la inclusión social. Proceso que implica reinterpretar la “población objetivo”, no solo reconociéndolos como los destinatarios de las políticas sociales, sino como sujetos (activos) con potencial y capacidad, de reinsertarse en circuitos económicos y sociales que contribuyan a la salida de la condición de pobreza.

El cierre de intervención del programa (Egreso<sup>21</sup>) instala algunas tensiones respecto al desarrollo de la institucionalidad pública, en pos de respuestas integrales. En este

---

<sup>19</sup> La Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) considera zonas rurales a aquellas localidades que tienen menos de 5000 habitantes y zonas rurales dispersas.

<sup>20</sup> El Proyecto Uruguay Rural de la Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) se implementó entre los años 2001 y 2011. Tuvo como objetivo general contribuir a la reducción de la pobreza en el medio rural, objetivo que a partir del año 2005 fue redefinido como *contribuir a atacar las causas que generan la pobreza rural*. Fue un proyecto focalizado de cobertura nacional, que buscó contribuir a reducir la pobreza rural mediante la mejora de los ingresos de los hogares rurales pobres y de su calidad de vida, priorizando acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de pobreza. La estrategia y accionar del proyecto apuntó a crear un mecanismo institucional para la sostenibilidad en el tiempo de las políticas y de los instrumentos de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en el campo. Para incidir sobre esta situación el proyecto se planteó dos estrategias de acción: 1. Promover la organización de los sectores social y económicamente más postergados del medio rural. 2. Mejorar su inserción en las cadenas de valor con precios justos, como estrategia de comercialización de sus productos.

<sup>21</sup> Cómo mencionáramos en la presentación del Programa Cercanías en el Capítulo 2 el Egreso: es concebido como aquel cierre del proceso de trabajo familiar que se realiza luego de transcurrido el plazo establecido para el abordaje. Se distinguen dos tipos de situaciones para el egreso, 1)- aquellas en las que se ha logrado tempranamente más del 70% de las metas propuestas por la Estrategia (que pueden egresar por metas cumplidas antes de los 18 meses), 2)- aquellas en las que se egresa debido a que se ha cumplido el tiempo máximo previsto (18 meses) de trabajo con la familia en el marco de la Estrategia, más allá del

sentido existen concepciones ideológicas y metodológicas acerca de la intervención familiar en contextos de extrema vulnerabilidad diferentes entre las sectoriales, fragmentación en las respuestas, incapacidad (material, de competencia, de recursos humanos) de movilidad y adecuación de los servicios que ofrecen las instituciones.

Si bien no hay hasta el momento un informe evaluatorio del seguimiento de las situaciones familiares que egresaron de Cercanías, podemos inferir que son incipientes los logros en este sentido.

Cercanías deja planteada en la agenda pública la necesidad de revisar la matriz de protección social que se quiere fortalecer, la brecha que aún existe entre lo que se debe hacer y lo que es posible hacer en este momento.

Esta revisión debe comprender metas intermedias, reconocer eslabonamientos y combinar medidas con impacto en el corto, mediano y largo plazo.

Por otra parte es necesario prever y asignar recursos presupuestales de forma de asegurar su viabilidad, en lo que refiere a la adecuación de las capacidades institucionales para instrumentar y sostener las reformas proyectadas, las posibilidades de introducir cambios en la estructura de distribución del gasto social para atender a los grupos más vulnerables, así como también asegurar prestaciones de calidad. En este sentido parte importante de la reforma social propuesta por el gobierno, tiene que ver con la reforma tributaria, que si bien no es social impacta directamente en la distribución o redistribución de la riqueza.

### **3.2. TERRITORIALIDAD**

Para Cercanías el trabajo con las familias tiene que tener un enclave territorial, lo cual supone una acción sostenida con el grupo familiar como sujeto asumiéndola no como una totalidad aislada, sino articulada a su contexto, identificando factores de protección y sostén en las políticas públicas, instituciones y redes comunitarias.

---

logro alcanzado en relación a las metas. Los servicios responsables de realizar seguimiento a las metas logradas o parcialmente logradas en cada uno de los territorios refieren a Mides (Oficinas Territoriales y Socat) e Inau. Tomando como criterio que si algún niño/ a o adolescente esta atendido por un servicio de Inau que responda con las condiciones estipuladas en el protocolo, será este quien realice el seguimiento, de lo contrario lo hace Mides. Protocolo de Egreso. 2014.

Según la literatura existente, no parecería una novedad la importancia que cobran los territorios en el diseño de las políticas. No es novedosa la localización de grupos sociales en determinadas zonas, sino la “agudización de este proceso con una inédita concentración de dificultades, generando en el caso de los pobres urbanos, un proceso de aislamiento social muy alto con pérdida de capacidad y posibilidades de interacción con otros sectores sociales”. (Baráibar: 2013)

Dos conceptos toman relevancia en la última década, para el diseño de las políticas: la territorialización y la descentralización.

“Cuando se habla de territorialidad de las políticas se alude a un proceso donde la implementación de una política social dada no consiste solamente en una decisión política central que se implementa en un territorio en particular. Por el contrario, puede hablarse de la territorialidad de las políticas o de territorialización de las mismas, cuando se considera al territorio como un espacio propio de producción y de re-significación de una política central.

Esta capacidad de producción y re-significación que el territorio tiene, viene dada porque en el mismo existe un conjunto de actores que no sólo ejecutan la política diseñada centralmente, sino que mediante su intervención la dotan de especificidad de acuerdo a la inclusión de elementos que no son detectables desde una planificación central, entre los que se encuentran las relaciones sociales que establecen diferentes colectivos, la identidad cultural de un barrio o zona determinada, la presencia o ausencia de determinados servicios, la mayor o menor calidad con que se implementan dichos servicios, la existencia de actores con el poder suficiente para incidir en dicha política, entre otros aspectos.

Esta mirada sobre la territorialidad de las políticas adquiere una relevancia aún mayor, si se piensa la política social en general y la de infancia, adolescencia y familia en particular, no sólo como la provisión de un servicio determinado, sino como una oportunidad para promover la participación y el ejercicio efectivo y concreto de los derechos de ciudadanas y ciudadanos; si se toma en definitiva la política social como una oportunidad para la profundización de la democracia”. (INFAMILIA. 2011)

Respecto a la descentralización es “entendida como transferencia de poder decisorio a municipios o entidades y órganos locales. Implica transformaciones en dimensiones referidas a la delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder

político, de bases tributarias y de asignación de recursos, tanto desde el aparato central a los departamentos, como a las ciudades y municipios”. (Filgueira, 1998)

En este sentido la descentralización y territorialización de las políticas, se encuentran vinculados, pero no significan lo mismo. La descentralización adquiere dimensión territorial, en la medida en que el poder se traslada para el nivel local y que la gestión pública adquiere forma de red; con el desarrollo de actores institucionales, diversificados, la lógica de organización de los servicios sociales pasa a adquirir una dimensión territorial (Fleury, 1999). Sin embargo, la territorialización de la política pública no implica transferencia de poder de decisión, sino que refiere a la aproximación de servicios al territorio. (Baráibar. 2013)

En este sentido para las políticas públicas, “el lugar donde se habita es importante por lo que tiene y también por lo que no tiene; por sus presencias y por sus ausencias. Importan los servicios públicos y sociales, su existencia y su calidad; la infraestructura, la posibilidad mayor o menor de acceso a distintas áreas de la ciudad. Importan las identidades construidas en relación a esa zona; si se trata de una identidad positiva o se trata de zonas estigmatizadas, en las que es necesario ocultar el lugar en el que se vive. Importa si se habita en un lugar donde la gente quiere permanecer o del que quiere salir. Los aspectos anteriormente señalados, adquieren especificidades en las diversas zonas del país, distinguiendo básicamente entre Montevideo y su área metropolitana y el resto del país. Los fenómenos de exclusión social se manifiestan y reproducen de manera diferente en la ciudad de Montevideo (y posiblemente en la ciudad de Maldonado), que en el resto de las ciudades del País”. (Baráibar. 2013:10-17).

Parecería entonces según lo anteriormente mencionado que es en el territorio por donde pasan todas las transformaciones sociales, culturales de la comunidad, donde se busca superar los abordajes individuales y/o familiares, considerándolo un mediador entre la vida de las familias y las condiciones sociales, económicas y culturales. Sin embargo no siempre la comunidad puede dar respuestas a las demandas, ya sea por falta de servicios, o por falta de recursos humanos cuando los servicios existen, etc. En este sentido se debería considerar el riesgo de traspasar la responsabilidad de la protección de sus miembros a comunidades pauperizadas, apelando a un retorno a lo local.

Las situaciones de extrema vulnerabilidad se manifiestan y reproducen de manera diferente en la ciudad de Montevideo, en las capitales departamentales que en el resto de las localidades del país. Introducimos con este aspecto las diferencias que surgen con la implementación del programa en las zonas rurales, donde la institucionalidad pública es casi inexistente, se observan situaciones de aislamiento social y geográfico y ausencia de infraestructura mínima para cubrir las demandas básicas (educación, salud, vivienda).

Cercanías en este sentido deja de manifiesto las dificultades que se agregan en zonas rurales, para cubrir las necesidades básicas de las familias, así como el acceso a bienes y servicios, que permitan dignificar la vida de cada uno de sus integrantes.

Considerando la propuesta metodológica del programa, se tomaron algunas definiciones a mediados del 2015, delimitando las zonas de intervención de los equipos en los departamentos; estos fueron seleccionados a partir de la demanda que existía en cada uno, quedando dos localidades identificadas por el territorio, más la capital. Si bien tiene como costo el no llegar a cubrir la totalidad de los departamentos, se asegura la presencia de los equipos en las localidades donde hay mayor concentración de familias derivadas.

Más allá de los elementos mencionados anteriormente podemos inferir que, los niveles de acercamiento o lejanía, de acceso o no a las redes de protección social, que en definitiva es lo que se considera desde la política social fundamental para acumular capital o desarrollar trayectorias sociales, que provocarían un “ascenso social” no se basan solo o exclusivamente en aspectos materiales, sino que existen componentes simbólicos y culturales que inciden. Componentes que el programa tiene la capacidad de visualizar, desarrollar, transformar, dada su metodología de intervención.

La importancia que cobra la territorialidad en relación al diseño y la ejecución de las políticas sociales, nos lleva a discutir la importancia de los gobiernos departamentales, los cuales están directamente implicados en muchas de ellas. Las intendencias departamentales, los municipios<sup>22</sup>, ¿qué rol cumplen en los procesos de segregación

---

<sup>22</sup> Hasta el año 2009, Uruguay contaba con dos niveles de gobierno, el nacional y el departamental. Actualmente, se encuentran instalados los Municipios, un nuevo nivel de gobierno, que tiene entre sus principios cardinales, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país, y el mejoramiento de la eficacia en la prestación de los servicios estatales, acercando el Estado a sus habitantes. En 2009 se aprueba la ley 18.567, “Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana”, que crea los Municipios. La aprobación de esta ley implica un reconocimiento por parte del

territorial? y en el compromiso de la integración social que se establece en este programa, y en las políticas sociales en su conjunto?.

En el diseño de este programa no aparece como actor relevante, quedando la interrogante acerca de cuáles son los motivos por los cuales no se ha integrado o si los cometidos que estos tienen están contemplados en las restantes sectoriales que participan.

### **3.3. MECANISMO DE SELECCIÓN DE LA POBLACION- FOCALIZACION**

Las postulaciones de familias para el programa surgen del MIDES a partir de las visitas a hogares que relevan el Índice de Carencias Críticas (ICC)<sup>23</sup> y que se realizan para la implementación de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y Tarjeta Uruguay Social (TUS). También surgen de técnicos de instituciones que funcionan a nivel territorial que completan un formulario de postulación en el que se da cuenta de la situación familiar a partir de un Índice de Vulnerabilidad Socio-Familiar (IVSF)<sup>24</sup>.

En este proceso de selección se busca priorizar la llegada a las situaciones más críticas en cada territorio. La base AFAM-TUS se organiza por “hogares” (individuos que

---

Gobierno central de la importancia que tiene, que cada territorio decida qué es lo que necesita para entender y atender las necesidades de su población.

<sup>23</sup> El ICC, fue elaborado en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, en el marco de un convenio entre Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Ministerio de Economía y Finanzas, y MIDES.

Se crea con el objetivo de instrumentar la selección de los hogares en situación de mayor vulnerabilidad para definir los beneficiarios de las Asignaciones Familiares Plan de Equidad (AFAM-PE). Luego fue utilizado para la selección de la población de la Tarjeta Uruguay Social.

Este índice permite predecir la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, en base a las siguientes variables: vivienda (tipo de propiedad, materiales de construcción de techo y piso, hacinamiento, saneamiento), educación (años de educación promedio de los adultos del hogar), confort y composición del hogar (cantidad de integrantes del hogar).

De esta forma arroja un puntaje para cada hogar que indica su probabilidad de pertenecer al primer quintil. El valor varía entre 0 y 1, la vulnerabilidad aumenta cuando el valor del ICC se acerca a 1.

Junto con la estimación del ICC, se determinan puntos de cortes (umbrales), que permiten distinguir entre los hogares que según la predicción del modelo pertenecen a la población elegible, y el resto.

<sup>24</sup> IVSF se construye a partir de un informe técnico, y del relevamiento de las siguientes dimensiones (suma simple): ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza, desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes, integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual, desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil, integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil, integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas, debilidades críticas derivadas por carencias en la salud, integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación, jóvenes que no estudien o trabajen, familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable, adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital, integrantes en conflicto con la ley penal.

comparten techo y un presupuesto en común), lo cual puede o no coincidir con la familia identificada una vez que se toma contacto con la situación.

En el marco del trabajo de Cercanías y en sintonía con la definición de familia que se maneja, se considera no solo a los sujetos que conviven bajo el mismo techo, sino que se integra a aquellos sujetos que constituyen vínculos significativos y cotidianos (ej. un padre, tío, abuela, etc.) considerándolos en el marco de los acuerdos que implica la propuesta de metas individuales y colectivas para la restitución de derechos.

Las familias atendidas por el ETAF deben estar dentro del umbral TUS. Se habilita la posibilidad de un cupo de hasta 10% de situaciones por ETAF que estén dentro del umbral AFAM\_PE. Para esto el grupo familiar deberá tener más de 6 riesgos en el IVSF, debidamente fundamentados mediante informe técnico enviado al programa a través de directores departamentales MIDES o INAU. En el caso de Montevideo, dichas postulaciones deberán ser enviadas al Programa por la Dirección Departamental del MIDES, los Directores Regionales de Montevideo y la Dirección del Departamento de Estudio y derivación de INAU. (Modelo de Atención. 2016)

Aparece en el mecanismo de selección conceptos tales como factores de riesgo y vulnerabilidad social, promoción de las capacidades, del autocuidado y la autoestima, así como índices o sistemas de indicadores que definen técnicamente a la población objetivo de un determinado programa.

El “manejo social del riesgo” aparece como un conjunto de acciones que apuntan a “proporcionar apoyo” a quienes viven situaciones de extrema pobreza así como se proponen “colaborar” en fortalecer las capacidades para el manejo del riesgo por parte de las personas, familias y comunidades. (De Martino y Vecinday: 2011)

La definición e identificación de factores de riesgo va de la mano con la focalización. La población objetivo es determinada por criterios pre-elaborados técnicamente. En algunos casos esos criterios se expresan en la elaboración de índices como el ICC y el IVSF, que marcan los umbrales de pobreza o vulnerabilidad necesarios para el acceso al programa o la prestación. Parecería que los riesgos están disociados de la pérdida de los soportes colectivos y dependen del capital social que cada individuo o familia tiene. En este sentido la familia es responsable de su destino, de la capacidad que tenga para sortear los acontecimientos que puedan sucederle. La incapacidad de “ganarse la vida”

trabajando cuestiona la pertenencia social de los individuos, los vuelve incapaces de gobernar su propia existencia a partir de sus recursos.

Respecto a este punto las evaluaciones cuantitativas como la cualitativa que surgen desde el programa, evidencian y confirman que la población que participa de Cercanías es aquella que se encuentra en situaciones de extrema vulnerabilidad, identificadas como “el núcleo duro” de pobreza.

Se desprende de estas evaluaciones que el 50% del total de atendidos al momento<sup>25</sup> tiene entre 4 y 17 años, siendo el promedio de edad de 19 años (lo que representa casi la mitad de la media nacional, la cual es de 36). El 52% son mujeres y el 48% varones.

Por otra parte, se trabaja con un promedio de 6 personas por familia y en la mitad de las ellas (50.6%) hay entre 4 y 6 integrantes. En este sentido, resulta significativo que más de un tercio de las familias supere las siete personas (38%).

El 99% de las familias tienen al menos un niño, niña o adolescente y más de la mitad cuenta con 4 o más. Esto se puede desglosar de la siguiente manera: el 42% cuenta con al menos un niño o niña de 0 a 3 (es decir en etapa de asistir a estimulación temprana), el 39% en edad pre-escolar, el 78% en edad escolar y el 61% en edad liceal.

A esto se puede agregar que seis de cada diez familias son monoparentales y que dentro de estas últimas el 80% tienen jefatura femenina. (1er Informe de Monitoreo. DINEM. 2014)

¿Que nos indican estos datos a parte de estar llegando al sector de la población de mayor vulnerabilidad? nos indican y reafirman la feminización e infantilización de la pobreza, lo cual provoca la necesidad de pensar particularmente en respuestas integrales, teniendo presente el nivel de daño que el cúmulo de privaciones materiales, alimenticias, emocionales generan en el desarrollo.

A estos datos agregamos otros indicadores que integran mayor complejidad y un tratamiento diferencial y que pueden ser parte de las limitaciones que tiene este programa. Los mismos refieren a que más de la mitad de las familias atraviesan situaciones de violencia.

---

<sup>25</sup> A julio de 2015, se ha trabajado con 3 642 familias. Datos tomados del sistema informático DINEM.

El 49% de las familias tiene al menos un integrante con patologías de salud mental.

El 31% de las familias tiene al menos un integrante con discapacidad.

El 26% de las familias cuentan con al menos un integrante que tiene consumo problemática de sustancias.

El 20% de las familias presenta al menos un integrante en situación de calle.

El 9% de las familias presenta al menos un integrante que desarrolla actividades de trabajo infantil. (1er Informe de Monitoreo. DINEM. 2014)

Estos datos colocan algunos nudos o tensiones al programa, que refieren a los tiempos de intervención- los daños psico sociales, provocados y/o intensificados por los contextos de pobreza extrema, reproducida en varias generaciones requieren en su mayoría de un acompañamiento a largo plazo, e incluso en algunas situaciones un acompañamiento terapéutico de por vida. A los tiempos se debería agregar la intensidad y frecuencia de la intervención, apelar a una proximidad que interviene en la cotidianidad, acompaña la organización familiar o favorece otras formas de organización de la vida.

En estos informes surge otra tensión que refiere a las dos formas de derivación de las familias a los equipos.

“Las ventajas que presentan las familias derivadas del territorio refieren a un mayor conocimiento de la realidad familiar por parte de la red local que es transferido al equipo, mayor facilidad para establecer el primer contacto y la generación de la confianza y una mayor legitimidad de la estrategia en la red local dado que recoge las inquietudes de la misma. Las desventajas señaladas refieren a que se trata de familias sobre intervenidas y/o estigmatizadas por la red local.

En el caso de las familias derivadas de DINEM, las ventajas que se identifican refieren por un lado a que se trata de familias no intervenidas por otros programas y/o que están excluidas de la red de asistencia e integración social. Por otro lado, es posible establecer con estas familias una relación “desde cero”, sin condicionamientos previos asociados a prácticas de intervención anteriores. Las desventajas de estas familias, según la percepción de los técnicos, refieren a que su perfil no se adecuaba al del programa ya sea porque presentan vulneraciones muy puntuales que generalmente se han superado al comienzo de la intervención, o porque las carencias son de tal magnitud que el programa no cuenta con herramientas suficientes para su abordaje. También se

menciona que puede ser más difícil e implicar más tiempo establecer el vínculo de confianza pretendido por no haber mediadores locales que presenten a los equipos”.

(1er Informe de Monitoreo. DINEM.2014)

De los aspectos a atender es que las situaciones derivadas de territorio provocan mayor presión sobre los equipos ETAF, en tanto se espera por parte de las instituciones del lugar una “rendición de cuenta” de lo que se hizo y lo que no se hizo con las familias, generando malestar al momento de retirarse los equipos sino hubieron cambios estructurales en las distintas situaciones.

En otro sentido se generan tensiones en los distintos territorios al quedar algunas situaciones familiares sin posibilidad de ser intervenidas por el programa, al no tener las condiciones establecidas para su ingreso, esto es llegar al ICC correspondiente.

A partir de marzo del corriente año el programa flexibiliza los criterios de selección de las familias, aceptando un 10% de situaciones que no les da el valor de ICC para ingresar al programa, pero si tienen AFAM y presentan por lo menos seis de los riesgos que establece el IVSF. (Modelo de Atención. 2016)

Esta definición marca un punto de inflexión, colocando algunos elementos para analizar; por un lado la llegada de Cercanías únicamente a las situaciones de indigencia (familias que “no llegan” a los servicios, sin redes familiares, o barriales que ofician de sostén, entre otros) y por otro lado el alcance real que están teniendo las instituciones a nivel territorial para el trabajo familiar. En este sentido las instituciones prestan en su mayoría sus servicios contra demanda, es decir, las familias son quienes deben llegar a estas y no al contrario. No existe por parte de las instituciones acciones proactivas para identificar, contactar e incorporar a las familias excluidas de los beneficios sociales.

Cercanías en este sentido oficia en varias situaciones como puente para interrumpir trayectorias de exclusión social y lograr conectar a estas familias con los bienes y servicios que por derecho corresponden.

### **3.4. METODOLOGÍA DE PROXIMIDAD**

El Abordaje de proximidad propuesto por Cercanías refiere a un conjunto de acciones sostenidas para fortalecer y desarrollar capacidades y autonomía de la familia en el marco del ejercicio de derechos. A través de estas acciones, se busca acceder a los servicios y prestaciones del Estado así como la movilización de recursos personales, familiares y comunitarios.

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

La intervención integra acciones orientadas a la dinámica familiar en simultáneo con aquellas que tienden a lograr o fortalecer el acceso e integración a servicios locales de protección y promoción. (Modelo de Atención. 2016)

En este marco Cercanías forma parte de los programas que a nivel regional se comienzan a construir, como parte del sistema de protección social y de redes de servicios sociales que llegan a este “núcleo duro” de pobreza, cuyas demandas no siempre admiten respuestas estandarizadas en el diseño de las políticas.

Se observan a nivel regional (ver cuadro de pág. 22) la integración de programas que apuestan por un lado a intervenciones intersectoriales (varios proveedores de servicios) que persiguen resultados integrales, y, por otro, que proponen mayor proximidad a estas situaciones.

Nos parece importante destacar que es el programa que llega a las familias y no viceversa, por lo que es vital la voluntad de éstas a participar y la generación de un conjunto de acciones por parte de los equipos para construir la demanda, poniendo en diálogo las necesidades sentidas por las familias, las expectativas de las instituciones y las orientaciones programáticas de Cercanías, así como la construcción de un vínculo de confianza que permita llevar adelante la tarea.

Este abordaje reconoce algunos puntos de partida a destacar:

- Supone el trabajo en el campo del encuentro y la intersubjetividad. La intervención está guiada por la identificación de un sentido, de una intensión que se construye en el marco de ese encuentro y que está orientado por los objetivos del programa.
- La familia mediada y condicionada por dinámicas estructurales y locales comprendida a partir de su trama relacional intrafamiliar y con su entorno, tomando no sólo el núcleo de convivencia sino también a aquellos referentes afectivos, significativos que brindan algún tipo de sostén a ésta.
- Supone presencia, sistemática, organizada. Es desde la vida cotidiana que el equipo puede conocer la dinámica familiar, sus capacidades, sus necesidades, sus redes primarias, institucionales, comunitarias.
- Centralidad de la red de protección local. Esto se traduce en una demanda creciente al ámbito comunitario, que no siempre puede dar las respuestas necesarias.

Ahora bien deberíamos pensar en las cuestiones terminológicas, que contenidos instalamos en algunos conceptos. Como dijo una vez un filósofo “la terminología es el momento poético del pensamiento”. (Agamben: 2005)

En este sentido ¿a que nos referimos con acompañamiento familiar, con metodología de proximidad?.

Para Cercanías el acompañamiento significa compartir intencionalmente un trayecto de vida de ese grupo familiar, con la finalidad de alcanzar las metas previstas en cada caso, reconociendo a la vez ámbitos de actuación dónde desplegar sus acciones: el propio hogar de los participantes, sus comunidades y redes personales e institucionales significativas.

Este acompañamiento se encuentra atravesado por tres dimensiones: la dimensión espacial, la dimensión temporal y la dimensión afectivo-relacional. (Cal. 2012)

Respecto a la primera, podemos decir que en general las prácticas sociales definen y reconocen ámbitos de actuación y encuadres particulares, siendo diversos los escenarios

y situaciones donde se desarrollan las líneas de acción propuestas en cada caso. Hay construcción concreta y simbólica del espacio, que conforma un principio de sentido para los sujetos que lo habitan.

Para los técnicos de los equipos exige reconocer aquellos espacios significativos o que se consideren oportunos para el encuentro.

Esta forma de acercamiento, de trabajo con las familias, implica movilidad, disponibilidad de acompañar los recorridos singulares de las familias y capacidad de conectar esos espacios significativos con otros que se van a ir delineando a lo largo de la intervención, para que generen nuevas trayectorias a recorrer por los sujetos.

Intervenir en la vida cotidiana (entendiendo la misma como una estructura de prácticas y significaciones constituida por los diversos intercambios a través de los cuales los seres humanos satisfacen sus necesidades, producen y reproducen la vida) de las familias, exige un tiempo de conocimiento mutuo, confianza para recorrer conjuntamente otros espacios, reconocimiento del otro como sujeto capaz, con capacidad de enunciación.

En este sentido nos parece importante considerar que la subjetividad es producida por la cultura a la vez que el individuo es productor de cultura y da vida a la forma social. Por tanto, implica hablar de la producción de singulares formas de ser, pensar, sentir y estar en el mundo vinculadas a una dimensión histórico social y cultural.

Sin dudas esta metodología, tensiona a los equipos y a las familias en cuanto a la administración del tiempo, segundo aspecto que mencionáramos como componente del acompañamiento. El programa establece 18 meses de trabajo y una serie de dimensiones a considerar, las cuales refieren a derechos y que a su vez están extremadamente vulnerados. La resolución de esta tensión entre los tiempos reales y los subjetivos constituye un importante desafío y exige disposición para el encuentro, para construir vínculos y generar empatía. Exige por parte de los técnicos un tiempo para pensar el “hacer y el sentir”, en tanto se enfrentan a circunstancias de vida dolorosas, de sufrimiento y de años de deprivación.

Ambas partes (equipos- familias) se relacionan a partir de sus historias, creencias, estilos, intensiones, puntos comunes y también desacuerdos.

Los técnicos mediatizan la relación entre las políticas públicas y sus destinatarios. Hay “un alguien”, “un otro” que es con quien las personas generan un vínculo, la “cara visible” del Estado (aún cuando se trate de una organización de la sociedad civil que ejecuta un proyecto en convenio con un organismo estatal).

Es con quien es posible o no construir un camino alternativo para cambiar las condiciones de vida.

El tipo de vínculo que se construye con el técnico para el logro de los objetivos buscados, no es ingenuo. Esto cobra especial relevancia en las personas que viven situaciones de extrema vulneración donde uno de los aspectos más afectados es el relacional.

“En estas situaciones, la vivencia de desafiliación, de desvinculación y los niveles de conflictividad y sufrimiento involucrados en la vida cotidiana son altos. El respeto, la confianza, el posicionamiento ético y la capacidad de sensibilizarse ante la situación del otro, además de adquirir un sentido en sí mismo (en el marco de la imprescindible humanización de las relaciones), habitualmente se relacionan con la eficacia de la intervención”. (Rodríguez, A; Rossi, S; Pierri, L; Rodríguez, A. C; Castro, I; Da Silva, M. 2011).

Podríamos continuar mencionando las bondades de esta forma de hacer, actuar, de la cual hay variadas experiencias (niñez y adolescencia en situación de calle, trabajo infantil) que muestran que se producen cambios en el orden de lo subjetivo a través del acompañamiento, de la presencia, de la disponibilidad hacia el encuentro. Sin embargo coloca la tensión y a la vez el desafío de contemplar que las situaciones en las que viven las familias dependen de aspectos estructurales y del repertorio de oportunidades que componen el sistema de protección social.

La política social delimita y construye problemas en relación a los cuales diseña programas y proyectos, operando a priori en el vínculo entre el técnico y los destinatarios de su acción. Por otro lado, es en el marco de ese vínculo construido que ese problema delimitado puede ser deconstruido y vuelto a construir en conjunto con el sujeto de la intervención, atendiendo a la singularidad y generando un espacio para el proceso de construcción de demanda en la intervención que se realiza.

En este sentido la construcción de ciudadanía y de autonomía, el fortalecimiento de las capacidades de las familias, las condiciones para la producción de transformaciones en las condiciones de vida, debiera trascender el vínculo técnico-sujeto. Esto supone además, una concepción de desarrollo humano y de inclusión social donde la necesidad de sobrevivencia es tan relevante como las de participación e identidad que implican necesariamente a los otros.

Aparece de esta forma una de tensión que genera una metodología de este estilo, es ¿cómo generar procesos de autonomía de las familias? Cuando las acciones que realizan los equipos pueden llegar a tener el efecto contrario, en tanto el acompañamiento se torna casi imprescindible para la circulación social. Los equipos acercan la oferta de servicios con las demandas de las familias. No todas las familias pueden acceder a los servicios por su cuenta, ni todos los servicios pueden adaptarse a las demandas de estas familias.

## CONSIDERACIONES FINALES

*“Quizás la opción más profunda, la que da sentido a la existencia, resulta ser la opción entre la adaptación y la esperanza, entre la competencia y el amor, entre el impulso de muerte y el impulso de vida”. J. L. Rebellato*

Comenzamos este trabajo diciendo que era una oportunidad de “parar, para seguir andando”, para generar un tiempo de análisis, de reflexión acerca del diseño de las políticas focalizadas hacia las familias en extrema vulneración de sus derechos.

Para ello se toma como objeto de estudio, al programa Cercanías, en sus componentes de diseño e implementación, especialmente en lo que refiere a los ejes estratégicos que se propone con su intervención; hacemos referencia a la interinstitucionalidad, la territorialidad, el mecanismo de selección de los/as beneficiarias y la metodología de proximidad.

Este trabajo deja entrever algunas líneas de análisis así como algunos límites que el programa tendría en cuanto a la modificación de la matriz de protección existente, así como la posibilidad de mejora sustantiva en la provisión y regulación de los servicios sociales.

Cada uno de los ejes puede ser visto como una fortaleza si lo tomamos desde el punto de vista de lo planteado en el diseño, pero al momento de la implementación podría complejizarse o relativizarse esta visión.

Parece pertinente mencionar algunos aspectos generales de la estrategia, que aportan al análisis que introdujo este trabajo, entre ellos la intención de transformación del modelo familiarista (la responsabilidad es de las familias) a uno de corresponsabilidad social (hay una responsabilidad del Estado de garantizar los mínimos necesarios para que las familias puedan cumplir con las funciones que se les ha impuesto históricamente) .

Otro elemento que cobra relevancia es la participación de diversos actores en el diseño de la estrategia, con distintos niveles de responsabilidad social: decisores políticos, académicos y operadores sociales.

Por último, las distintas evaluaciones realizadas a la interna del programa, como aquellas que han involucrado a actores externos como es el Instituto de Economía,

Facultad de Ciencias Sociales- Departamento de Trabajo Social. Permitiendo esto un monitoreo sistemático de las fortalezas, debilidades y de los alcances del programa y una revisión y rediseño de los aspectos posibles de modificación (cantidad de familias atendidas por equipo, dispersión geográfica, posibilidad de extensión del tiempo de intervención hasta 24 meses, entre otros).

Es de considerar por otra parte, que desde el punto de vista conceptual hay momentos en que recurrimos a los documentos institucionales y en otros, se introducen aportes teóricos que sirven de soporte para fundamentar nuestro posicionamiento.

Ahora bien, en lo referente a la interinstitucionalidad, el programa lograría incidir a nivel territorial, logrando establecer de forma sistemática espacios de coordinación entre las distintas instituciones permitiendo de esta manera el acceso a las prestaciones o servicios que están al alcance de las mismas, sin embargo no se habrían podido acercar a los territorios todas las definiciones políticas establecidas desde la centralidad.

Si bien hay un fuerte énfasis en la gestión orientada a mejorar la articulación de servicios a nivel territorial, a lograr un acceso más eficiente a prestaciones sociales básicas y a fortalecer las redes locales para la protección social, se podría afirmar que son aún incipientes los alcances en este sentido.

La efectivización de ciertos derechos no se lograría solamente con la mejora de las articulaciones a nivel territorial y central, sino que se debería ampliar y variar la oferta existente.

La responsabilidad en el logro de una interinstitucionalidad que permita atender las situaciones de mayor vulneración, no debe recaer sólo en Cercanías, sino que forma parte de una definición política y un compromiso asumido en una propuesta de reforma social.

En cuanto a la territorialidad, ésta adquiriría mayor relevancia, si se piensa la política social en general y en particular la dirigida a las familias, no sólo como la provisión de un servicio determinado, sino como una oportunidad para promover la participación y el ejercicio efectivo y concreto de los derechos de los/ as ciudadanas.

La capacidad de producción y re-significación de los territorios viene dada por la identidad cultural de la zona, la presencia o ausencia de servicios, los actores relevantes

que puedan incidir en la política, entre otros aspectos, características que no serían fácilmente detectables a nivel central.

Sin embargo, habría que evitar una idealización de una mirada descentralizada, que se vincule poco con la mirada centralizada y general de los procesos sociales, corriendo el riesgo de perder la visión de la totalidad y a la vez de justificar todo lo que sucede en lo local exclusivamente a partir de ese local. (Baráibar.2013)

En lo que refiere a la metodología de proximidad, se podría vislumbrar que el Programa tiene un alcance mayor del que ha sido relevado por las evaluaciones realizadas.

Podemos inferir que hay impactos importantes en cuanto al fortalecimiento de las capacidades de crianza y cuidado de los integrantes más vulnerables (niños/ as, adolescentes y adultos mayores), en la capacidad de participación en ámbitos grupales, en la circulación social de sus integrantes, entre otros factores. Es aquí donde cobra relevancia la presencia sostenida de los equipos, el acompañamiento en la cotidianidad de las familias, la construcción de vínculos de confianza, significativos, que permiten procesos de socialización distintos a los realizados hasta el momento.

Sin embargo, en el proceso de intervención se manifiesta la tensión entre la materialidad, entendida como el acceso a bienes y servicios sociales y el impacto que genera el acompañamiento por parte de los equipos en las familias en su totalidad y en cada uno de sus integrantes en particular; dejando instalada la duda respecto a si la sola oferta de prestaciones garantizaría el acceso y el uso efectivo de los servicios.

Por otra parte el hecho de incorporar a la familia como sujeto de intervención marca la diferencia con otros programas que integran a ésta a partir de la intervención sobre un sujeto individual, o como un dato de contexto; como valor agregado se puede señalar que no sólo se contempla a quienes conviven bajo el mismo techo, sino que se considera a aquellos referentes que no convivan pero que sí sean relevantes, simbólicamente y/o afectivamente para la familia.

Tomar a la familia como sujeto implica por una parte tener un posicionamiento teórico, ético e ideológico sobre el rol de la familia en la producción y reproducción social y por otro tener una estrategia clara, fundamentada para operar sobre las condiciones a la interna de las familias, modificar reglas y condiciones de participación que en algunas circunstancias actúan como barreras de acceso de los propios servicios. Esto implica no

sólo definir hasta dónde es posible intervenir, sino también definir en qué situaciones necesariamente hay que intervenir.

Esta forma de intervenir en las familias enfrenta un importante desafío, especialmente cuando se persiguen objetivos tales como el fortalecimiento de los vínculos, la capacidad de cuidado, entre otros, partiendo de configuraciones convencionales que se atribuyen a las funciones que las familias deben cumplir, debiendo contemplar que las familias que forman parte del programa no cuentan con las condiciones objetivas para responder a estas exigencias; debiendo integrar también al análisis la posibilidad de pensar que existen algunas familias que aún con las condiciones necesarias para el cuidado y protección de sus integrantes, no lo pueden realizar.

Por último haciendo referencia al mecanismo de selección, podríamos mencionar que éste ha permitido llegar a las situaciones familiares de mayor criticidad, siendo uno de los objetivos a alcanzar por el programa. Sin embargo este mecanismo puede ser un tema de discordia a nivel territorial, en tanto deja sin posibilidad de intervención a situaciones que no ingresan en los parámetros establecidos por el Índice de Carencias Críticas (ICC).

Dando cierre a este trabajo dejamos planteadas algunas consideraciones acerca del rol del Trabajo Social en el diseño y en la ejecución de las políticas sociales en general y en el programa Cercanías en particular.

“O trabalho com famílias tem se constituído numa fonte de preocupação para os profissionais que trabalham na área, tanto pela atualidade do tema como pela sua complexidade. A sua discussão envolve inúmeros aspectos dentre os quais estão presentes as diferentes configurações familiares, as relações que a família vem estabelecendo com outras esferas da sociedade, tais como Estado, Sociedade Civil e Mercado, bem como os processos familiares. Além destes, estão envolvidos os aspectos inerentes à própria história e desenvolvimento das profissões que atendem a esse campo”. (Mioto. 2004)

El trabajador social tiene un lugar privilegiado en el hacer con las familias, con un saber especializado, capaz de desarrollar un conjunto de herramientas teóricas- metodológicas que apuntan a transformar determinadas problemáticas; lugar privilegiado donde toma

jerarquía lo cotidiano, lo territorial y lo cultural, posibilitando la intervención del profesional desde un lugar de construcción de identidad social que fundamenta y explica las distintas percepciones que los sujetos construyen acerca de la realidad en la que están insertos; posibilitando la comprensión de la realidad desde un posicionamiento político, social, cultural e histórico, que pone de manifiesto las situaciones extremas que viven estas familias, a la vez que identificando y fortaleciendo las capacidades a ser desarrolladas por las familias.

Esta práctica profesional permite una visión crítica de la realidad y tiene un acumulado en lo que refiere a la articulación entre cuestiones estructurales, coyunturales y las demandas que les son colocadas cotidianamente.

## Bibliografía

**Agamben, G.** (2005). *¿Qué es un dispositivo?.* Conferencia- Universidad Nacional de La Plata. Bs As.

**Altimir, O.** (1999). “Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: los efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo”, en *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos.* Tokman, V; O’Donnell, G. (comps.) Buenos Aires. Ed. Paidós.

**Álvarez, M; Martínez, D; Terra, J. M.** (2010). *Los gobiernos departamentales en el esquema del estado en su conjunto.* UDELAR- Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

**Banco Mundial.** (2006). *Políticas de Transferencias de Ingresos en el Uruguay: Cerrando las Brechas de Cobertura para aumentar el Bienestar.* Disponible en: [www.bancomundial.org/uy](http://www.bancomundial.org/uy)

**Baráibar, X.** (2013). *Territorio y políticas sociales.* Documentos 5. Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra. Montevideo.

**Busquets, J. M.** (2005). *La política social en el gobierno de Tabaré.* N° 23. Disponible en: [www.librevista.com](http://www.librevista.com)

**Bustelo, E.** “La exclusión social en América Latina”, disponible en [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**Cal, M.** (2012). *De concurrencias, coincidencias y cercanías. Aportes de las metodologías de proximidad para el abordaje de poblaciones en situación de extrema vulneración de derechos.* Tesis de graduación- UDELAR- Facultad de Psicología.

**Calsida, R.** (2004). *América Latina y el Consenso de Washington.* Boletín Económico de ICE, N° 2803. Chile.

**Calvento, M.** (2007). *Profundización de la Pobreza en América Latina. El caso de Argentina 1995-1999.* Edición electrónica gratuita. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2007a/252/](http://www.eumed.net/libros/2007a/252/)

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

**Castel, R.** (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires. Ed. Paidós.

**Claramunt, A.** (2010) Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos. *Fronteras*, 6: 47-59

**Consejo Nacional de Políticas Sociales.** Comité de coordinación estratégica de infancia y adolescencia. (2008). Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia-2010- 2030. Bases para su implementación. Uruguay.

**De Armas, G.** (2004). *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema.* Uruguay. Ed. Friedrich Ebert Stiftung.

**De Armas, G.** (2005). “De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido”, en Gerardo Caetano. (ed.), *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: Miradas Múltiple.* Montevideo. Ediciones Santillana.

**De la Aldea, E; Lewkowicz, I.** (1999). *La subjetividad heroica. Un obstáculo en las prácticas comunitarias de Salud.* Disponible en:[http://www.elenadelaaldea.com.ar/textos/articulos/subjetividad\\_heroica02.htm](http://www.elenadelaaldea.com.ar/textos/articulos/subjetividad_heroica02.htm).

**De Martino, M., Vecinday, L.** (2011). Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales, *Tendencias y Retos, N°16.* Montevideo.

**Dubet, F.** (2011) Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires, Siglo XXI.

**Fleury, S.** (1999). Políticas e Sistemas Sociais em transformação na América Latina. Revista Socialis N° 1. Rosario, Argentina. Ed. Homo

**García, S.** (1999). *Análisis de los Cambios en las Políticas Públicas de Infancia* Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Documento de Trabajo N° 9. Montevideo.

**Giorgi, V.** (2006) *Construcción de la subjetividad en la exclusión.* En: Seminario: Drogas y exclusión social. Montevideo. ED. Encare.

**Gómez Da Costa, A. C.** (1995). *Pedagogía de la presencia.* Buenos Aires. Ed. Losada.

**Instituto Nacional de Estadística** (2011). Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

**Instituto Nacional de Estadística** (2014) Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

**Jara, P; Sorio, R.** (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza.* División de Protección Social y Salud N° 545. BID.

**Katzman, R.** (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social.* Documento de Trabajo del IPES. Serie Aportes Conceptuales N° 2.

**Lewkowicz, I.** (2004). *Instituciones perplejas en Pensar sin Estado. La subjetividad en*

*la era de la fluidez*. Buenos Aires. Ed. Paidós.

**Lo Vuolo, R.** (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires. Ed. CIEPP.

**Lo Vuolo, R.** (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires. Editores CIEPP.

**Mançano, B.** (2007). Territorio, teoría y política. Disponible en: [www.fct.unesp.br/nera](http://www.fct.unesp.br/nera)

**Martínez, J.** (2007). Regímenes del bienestar en América Latina. Documento de trabajo N° 11. Madrid. Fundación Carolina.

*matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).

**Merklen, D.** (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. 1ra edición. Buenos Aires. Ed. Gorla.

**Merklen, D.** (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática Argentina, 1983 – 2003*. Buenos Aires. Editorial Gorla.

**Merklen, D.** (2009). *Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata*. Centro de documentación de Políticas Sociales. Documentos N° 20. Buenos Aires.

**Midaglia, C** (coord.) (2007). “Repertorio de Políticas Sociales. Informe de la 1ª etapa” ICP, FCS – UDELAR- Dirección de Políticas Sociales y la Dirección de Monitoreo y Evaluación -MIDES. Montevideo.

**Midaglia, C.** (1997). “Reforma del Estado en el campo social: elementos para una discusión” en *Revista Fronteras* No. 2. Montevideo. FCU.

**Midaglia, C.** (2011): “¿Puede haber protección social integradora en América Latina?” en *Revista Nueva Sociedad* (en prensa).

**Midaglia, C.** (2011): “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Número 16 - ICP – UDELAR. Montevideo.

**Midaglia, C.** (2012): “Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo.” En Bernaldo, Leandri y Suriano (organizadores): *Actores, prácticas e instituciones en la construcción de políticas sociales en las Américas (siglo XIX y XX)*. Madrid. Ed Polifemo (en prensa).

**Midaglia, C.** (Coord.) (2013). CONSULTORÍA OIT: Coordinación interinstitucional y piso de protección social en Uruguay.

- Midaglia, C; Antia, F.** (2007) La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista de Ciencia Política*, No 16: 131-157
- Midaglia, C; Silveira, M.** (2011). “Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cuestión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Rentas en Uruguay”, en: Barba Solano, C; Cohen, N. (Compiladores). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires. CLACSO.
- MIDES- INFAMILIA.** (2011). *Modelo de Gestión territorial de políticas de infancia y adolescencia. Hacia la construcción de redes locales de protección social*. Montevideo.
- MIDES.** (2008). *Plan de Equidad*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).
- MIDES.** (2009). *Balances y perspectivas 2005-2009*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy).
- MIDES.** (2011). *Informe Evaluación y seguimiento de programas 2009-2010*. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)
- Ministerio de educación de la Nación.** (2009). Documento Base Articulación Institucional. Disponible en: [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)
- Mioto, R.** (2004). Trabalho com Famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. *Revista Virtual Textos y Contextos*, N° 3. Brasil.
- Narbondo, P.** (2003). “Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado”, en Ramos, Conrado, *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “nueva gestión pública”*. Montevideo. Ed. Banda Oriental.
- Olesker, D.** (2001). *Crecimiento y Exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del nuevo modelo de acumulación capitalista en Uruguay 1968-2000*. Montevideo. Editorial Trilce.
- Olesker, D; Meléndez, L; Drago, M.** (2013). *Informe a 2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social*. MIDES. Montevideo.
- PNUD.** (2009). *Desarrollo Humano en Uruguay 2008. Política, Políticas y Desarrollo Humano*, Montevideo. Sapiens.
- Serna, M (coord).** (2010): *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Clacso. Montevideo.

- Serna, M.** (2010). *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. UDELAR- FCS- Depto. Sociología. Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Serrano, C.** (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. SERIE Mujer y Desarrollo N° 70. Santiago de Chile. CEPAL – Naciones Unidas.
- Sojo, A.** (2004). *Vulnerabilidad social y políticas públicas*. Serie de Estudios y Perspectivas. CEPAL. México.
- Sunkel, G.** (2006). *El papel de la familia en la protección social en América Latina*. Chile. CEPAL- Serie Políticas Sociales N° 120.
- Tenti, E.** (1991). “Pobreza y Política social” en Lo Vuolo, R. Isuani, E. Tenti, F. (1991). *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires. Editores Miño y Dávila/CIEPP.
- Vadell, A.** (Coord.). (2011). *Proyecto Uruguay Rural: 2005- 2011. Aportes a la construcción del desarrollo rural: síntesis de resultados y lecciones aprendidas*. MIDES- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola- Dirección General de Desarrollo Rural- Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca.
- Vigorito, A; Pittaluga, L.** (coord.) (2005). *Desarrollo humano en Uruguay, 2005. Hacia una estrategia de desarrollo basado en el conocimiento*. Montevideo. PNUD.
- Vilas, C.** (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. En Revista Desarrollo Económico, IDES Vol. 36, N° 144. Buenos Aires.

## **Anexos**

Se tomaron como fuentes documentales secundarias, los siguientes informes:

**DINEM.** (2014). 1er Informe de Monitoreo. Programa Cercanías.

**DINEM.** (2014). Informe de evaluación cualitativa. Programa Cercanías.

**Documento de acuerdos institucionales para la implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares- Cercanías.** Montevideo. 2012.

**Fernández, J.** (2011). “Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de extrema vulnerabilidad” Informe final. Disponible en pág. web del MIDES: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

**Geysler, M; Pérez, L; Torre, V. (2015).** Análisis y propuesta de operacionalización del derecho a vivir en familia. Asociación Pro-fundación para las Ciencias Sociales – Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2014). Informe de gestión. Programa Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2014). Modelo de Atención. Programa Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2014). Protocolo de Egreso. Programa Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2015). Informe de gestión. Programa Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2015). Modelo de Atención. Programa Cercanías.

**MIDES- INAU.** (2016). Modelo de Atención. Programa Cercanías.

**MIDES.** (2012). Presentación del Programa Cercanías: Estrategia Nacional del Fortalecimiento de las capacidades familiares. Disponible en: <https://www.mides.gub.uy>

**Rieiro, A; Pena, D; Marssani, ; Ferrigno, F; Bentancor, V.** (2015). Sistematización y reflexiones en torno a: “Experiencias multifamiliares y/o colectivas en el Programa Cercanías”. Asociación Pro-fundación para las Ciencias Sociales –Cercanías.