UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Los programas de "proximidad".

Análisis de los componentes que hacen a su metodología y los impactos en los sujetos destinatarios: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías

Virginia Curbelo
Tutora: Adela Claramunt

2018

“Sueñan las pulgas con comprarse un perro
y sueñan los nadies con salir de pobres,
que algún mágico día
llueva de pronto la buena suerte,
que llueva a cántaros la buena suerte;
pero la buena suerte no llueve ayer, ni hoy,
ni mañana, ni nunca,
ni en lloviznita cae del cielo la buena suerte,
por mucho que los nadies la llamen
y aunque les pique la mano izquierda,
o se levanten con el pie derecho,
o empiecen el año cambiando de escoba”.

Fragmento de “Los Nadies” de Eduardo Galeano

Agradecimientos.

Agradezco a los docentes comprometidos de la Facultad de Ciencias Sociales y a sus enseñanzas transmitidas. En especial va mi agradecimiento para Adela Claramunt por aceptar acompañarme en este proceso de presentación del trabajo final, por su guía, compromiso y sugerencias que fueron de gran aporte para el proceso y finalización del presente trabajo con total satisfacción.

Agradezco a mi familia por su apoyo y motivación, ellas hicieron que esta nueva etapa de la carrera haya sido transitada de manera saludable y disfrutable. Agradezco a mis amigos por ayudarme a tolerar las frustraciones y darme las fuerzas para continuar en este camino de aprendizajes y a mis compañeros de trabajo por sus aportes desde su experiencia y sus disciplinas.

Agradezco también, a esas extensas horas de charlas y debates con los distintos actores sociales que se dieron en distintos escenarios, debatiendo y problematizando sobre nuestra práctica social ¿para qué lo hacemos? ¿Cómo lo hacemos? ¿Con qué lo hacemos?

Gracias por permitir que ese intercambio de ideas, conceptos y experiencias fluyan y comiencen a dialogar con la práctica, con esa realidad tan compleja a la cual intervenimos.

Por estas razones y deseos es que agradezco a toda la gente que me motivó para culminar con el presente trabajo monográfico y poder ejercer mi profesión recordando mis años de estudiante como años gratificantes.

Gracias.

Índice.

Introducción.....1

Capítulo 1.

El Estado uruguayo y su papel en relación a la cuestión social: antecedentes históricos y situación actual.....5

La nueva generación de las Políticas Sociales. Transformación en la matriz de Bienestar Social.....9

Capítulo 2.

Descripción de los programas de "proximidad" implementados en el Uruguay a partir del año 2012.....16

Análisis de sus principales componentes.....19

La estrategia de proximidad.....19

La focalización. 22

La territorialización.....24

La interinstitucionalidad.....27

Las políticas sociales focalizadas y los riesgos de la individualización..... 28

Características de los equipos técnicos en los programas de "proximidad".....30

Capítulo 3.

La construcción de las subjetividades en los procesos de intervención social.....31
La implicancia de los “operadores sociales” desde lo institucional, profesional y afectivo.....37

Consideraciones finales.....39

Bibliografía......44

Introducción

El presente trabajo investigativo corresponde a la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Es importante mencionar que el interés por este problema y su materialización en la presente monografía surge a partir de la inserción en el Programa Cercanías, siendo integrante del equipo de atención familiar (ETAF) desde el año 2013 hasta la actualidad, implementado en la ciudad de Las Piedras, departamento de Canelones.

Se plantea como **objetivo general** estudiar y reflexionar acerca de los componentes y características que presentan los programas de proximidad[1] en Uruguay en el periodo comprendido entre 2012 y 2016, así como sus efectos en los destinatarios en lo que refiere al acceso a los servicios universales y especializados.

En cuanto a sus **objetivos específicos** se explicitan a continuación:

i) se pretende exponer los antecedentes y fundamentación de la implementación de las políticas focalizadas consideradas como programas prioritarios desde el año 2012, considerando el contexto socio-histórico en el cual se desarrollan;

ii) reflexionar sobre los componentes que presenta la estrategia de los programas de "proximidad" aquí estudiados;

iii) problematizar la construcción de las subjetividades que se da en estas intervenciones sociales y su relación con el concepto de la implicancia, para de esta manera poder develar cuales son los impactos que genera esta estrategia en los sujetos destinatarios, considerando no sólo la materialidad sino que también la subjetividad.

En cuanto a los programas sociales aquí estudiados, se menciona que los mismos forman parte de una estrategia de Estado, que propone dar prioridad al abordaje de las situaciones que hacen a la extrema vulnerabilidad socio-económica y a una exclusión de corte más estructural. Los mismos son pensados como dispositivos que puedan funcionar como "puentes" entre lo focalizado y el acceso a los derechos universales y especializados, con esto nos referimos, por ejemplo, al acceso a los servicios de atención a la violencia basada en género y al consumo problemático de sustancias psicoactivas.

1 Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares.

A su vez, son presentados por sus diseñadores como una estrategia novedosa que incluye los siguientes componentes:

- la "proximidad", como estrategia de abordaje;

- la focalización, como una modalidad de intervención dirigida a atender a la población en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y una selección de los territorios más empobrecidos y excluidos.

- la territorialización, como estrategia que permita fortalecer los recursos de la zona y lazos comunitarios.

- la interinstitucionalidad, que implica acuerdos entre las instituciones del Estado para coordinar y articular sus recursos, a modo de poder satisfacer las necesidades de la población.

El presente trabajo también pretende problematizar los aspectos que hacen a la construcción subjetiva de los sujetos destinatarios. La subjetividad, entendida como aquellos elementos que forman las maneras de ser, sentir y estar de los individuos ante una determinada realidad social y son las generadoras de las condiciones de resistencias o facilitadoras de la transformación de una determinada situación. Por tanto, se cree pertinente dedicar un apartado a dicho análisis.

Los programas de "proximidad" son implementados mediante la acción de un equipo de técnicos incluidos por los decisores de estos programas (políticos y técnicos), como "operadores sociales". Esta denominación ha generado debates y cuestionamientos entre los distintos actores sociales involucrados, llevando a plantearse las siguientes interrogantes ¿cuáles son las disciplinas que se reúnen bajo el nombre de "operadores sociales"? ¿Cuáles son los desafíos que presenta la interdisciplinariedad en la estrategia de estos programas de "proximidad" en cuanto a las tareas a desempeñar? ¿Con qué características se insertan en los programas? ¿Cuáles son las posibilidades de desarrollo de la autonomía profesional para direccionar el trabajo? ¿En que se expresa esa autonomía, que al decir de Iamamoto es relativa? Interrogantes que pretenden quedar abiertas a la reflexión en el presente trabajo monográfico.

Los "operadores sociales" deberán de cumplir con los requerimientos que presentan los protocolos de intervención.[2] Si bien son tres programas que apuntan a tres tipos de perfil diferentes (aspecto que se pretende especificar en el apartado de la descripción de cada uno de ellos), comparten a nivel general lineamientos en cuanto a su abordaje:

- captación de la población objetivo;

2 Documento presentado por los diseñadores de los programas a los "operadores sociales "para la intervención.

- diagnóstico situacional;
- construcción del plan de trabajo/planificación;
- seguimiento y acompañamiento para el cumplimiento de las metas propuestas;
- proceso de egreso.

En cuanto a la metodología de intervención y considerando la complejidad de las situaciones en las cuales se interviene, para los diseñadores de estos programas adquiere relevancia la herramienta de la planificación; el poder planificar cada intervención para que adquiera sentido es fundamental en estas políticas sociales focalizadas, y es aquí en donde el rol del Trabajo Social va a adquirir protagonismo.

El Trabajo Social como disciplina que integra los equipos de "operadores sociales", dispone de un "oficio" en el uso de estas herramientas de intervención (diagnóstico o análisis situacional y planificación) pues es parte de su formación profesional. Pero la exclusividad de la tarea queda limitada por los protocolos que presenta cada programa, si bien se reconoce la formación académica de cada disciplina a la hora de su contratación, los roles y las funciones ya están definidas con anterioridad, enmarcando cada intervención y considerando al equipo de trabajo como "operadores" en su unidad, aspecto que limita las prácticas profesionales.

El presente trabajo investigativo se organiza mediante cuatro capítulos a saber: el primero de ellos, presenta una breve reseña de los antecedentes históricos y el papel del Estado uruguayo en relación a la cuestión social a partir del año 2005, las transformaciones de la matriz de protección social y la nueva generación de políticas sociales.

El segundo capítulo, corresponde a una caracterización de los programas de "proximidad" implementados en el Uruguay a partir del año 2012 y un análisis de sus principales componentes: la estrategia de "proximidad", la focalización, territorialización y la interinstitucionalidad.

El tercer capítulo, presenta una reflexión sobre la construcción de las subjetividades desde los que diseñan las políticas sociales y desde el desarrollo de las prácticas de los "operadores sociales". Así como también, pretende reflexionar en cuanto a la implicancia de los "operadores sociales" desde lo institucional, profesional y afectivo, donde se construyen ciertas particularidades que los lleva a requerir modalidades de actuación definidas. A lo largo de dicho capítulo se intenta dar respuestas a las siguientes interrogantes ¿en qué lugar se sitúan los "operadores sociales" frente a la población destinataria, frente a la comunidad e instituciones? ¿Cuál es el sentido o sentidos que se adjudica a la intervención en estos programas? ¿Qué lugar ocupan las personas destinatarias (sujetos) en estas políticas sociales?

El documento culmina con las consideraciones finales.

En cuanto a los **aspectos metodológicos** para alcanzar estos objetivos, se utiliza una metodología de índole investigativo/exploratoria mediante la aplicación de una estrategia cualitativa, considerando la accesibilidad de las fuentes. La estrategia cualitativa es considerada como la adecuada ya que permite la posibilidad de profundizar y permitir la comprensión y el análisis del tema seleccionado.

La presente investigación se lleva a cabo fundamentalmente a través de la revisión y análisis de la documentación bibliográfica disponible y en estudios realizados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, así como investigaciones llevadas a cabo por distintas consultorías en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales y Ministerio de Desarrollo Social y diversos trabajos monográficos y Tesis.

Capítulo 1.

El Estado uruguayo y su papel en relación a la cuestión social: antecedentes históricos y situación actual.

El presente trabajo investigativo pretende problematizar la implementación de los programas de "proximidad" a partir del año 2012 hasta el año 2016; en ese período de tiempo estos programas sociales fueron denominados como "prioritarios" por la administración pública. Los mismos se implementan mediante una estrategia de intervención dirigida a atender al "núcleo duro de la pobreza" de nuestro país, intentando generar mecanismos de integración social.

A su vez, estos programas se encuentran incluidos dentro de un determinado tipo de política, en este caso de política social; definidas como intervenciones públicas dirigidas a atender los riesgos socio-económicos de las sociedades modernas (Esping-Andersen, 2000: 55) con el objetivo de modificar las situaciones de desigualdad.

Midaglia y Antía (2017) agregan que las políticas sociales son inseparables de la orientación que asumen los modelos de desarrollo ya que no funcionan de manera aislada, sino que se inscriben en marcos institucionales y legales nacionales.

En cuanto a los antecedentes del contexto histórico a nivel global, cabe destacar el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en donde varios países quedaron en situación de crisis económica lo que llevo a los estados a estructurar sus políticas y basarse en la doctrina Keynesiana; dicha etapa se caracterizó por la política del "pleno empleo" dada a su dimensión dinamizadora de la economía interna. Es en este contexto donde se da origen a los llamados Estados de Bienestar, que expresan una articulación diferente entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre capital y trabajo con la mediación del Estado (Minujin y Cosentino, 1996 en Nicolás Lasa, 2015: 7).

El Estado de Bienestar se caracterizó por disponer de un sistema de protección social basado en la sociedad salarial, en donde se impulsó un desarrollo de servicios públicos básicos para la consagración de una nación moderna mediante la implementación de políticas universales, garantizando un conjunto de derechos de distinta naturaleza.

Castel (2004) agrega que esta configuración de protecciones sociales, asociadas a la condición del trabajador habilitadas a lo largo del siglo XX, cubría a la mayoría de la población a partir del trabajo formal operando como un reductor de riesgos. A su vez, se

implementó una política asistencial que estuvo dirigida a los sectores sociales que no podían proveerse ingresos por el mercado de trabajo y que a pesar de existir provisión pública de servicios no lograban acceder a ella (Andrenacci, 2009 en Baráibar, 2017: 337-338).

Lasa (2015) agrega, que ese escenario del "pleno empleo" se transforma luego de la crisis de los años 70 y 80, momento en donde el intervencionismo estatal abre paso al neoliberalismo. El patrón de desarrollo que se fue dando en América Latina a partir de la década de los 80 fue lo que generó la desestructuración de la sociedad salarial (Baraibar, 2007) se amplían, como señala Castel (1997), los "supernumerarios", aquella población excedente con pocas posibilidades de encontrar trabajo y la "desestabilización de los estables".

Baráibar afirma;

> Este proceso de desestructuración salarial trajo consigo el pasaje de un modelo de protección sustentado en seguros sociales contributivos, basados en una relación de trabajo estable que asegura la protección social, a un modelo de protección asistencial, "no contributivo, selectivo, condicional", primordialmente basado en la idea de dependencia y en la incapacidad de producir. Estas transformaciones pueden sintetizarse como el pasaje de la fábrica al barrio y anuncian el ocaso del universo de los trabajadores urbanos y la emergencia del mundo comunitario de los pobres urbanos (2007: 62).

Considerando los aportes de Midaglia y Antía (2017), el caso uruguayo no corresponde con las definiciones de Estado de Bienestar que se han presentado en párrafos anteriores (propios de los países desarrollados), ya que el mismo es ubicado dentro de un régimen de bienestar intermedio entre aquellos que son de tipo estatal, donde la mayoría de la población se encuentra protegida por el mercado y/o las intervenciones públicas, aspectos característicos de los países desarrollados, y los de seguridad informal típicos de América Latina, en donde la generación del bienestar se apoya en las redes sociales y familiares (Wood y Gough, 2004 en Midaglia y Antía, 2017: 134).

A lo antes mencionado, agrega Rocco (2011) el carácter universalista estratificado[3] que presentó Uruguay entre el año 1940 y 1970 y que luego de su derrumbe da origen a un régimen estatal-proteccionista que se caracteriza por ser informal ya que varios sectores de la población continúan quedando desprotegidos no sólo del mercado laboral sino que también de las políticas sociales (Beatriz Rocco, 2011: 10-13).

3 Se trata de un universalismo estratificado (Filgueira, 1998) en tanto al acceso de los servicios sociales.

Se destacan como otros aspectos característicos del sistema uruguayo, la permanencia del sistema de bienestar aún con la llegada del gobierno de facto (1973-1984), que si bien trajo importantes deterioros en lo que refiere a las prestaciones, principalmente vinculadas al área de la seguridad social, salud y educación, no derrumbó la totalidad del sistema (Midaglia y Antía, 2017:134).

Como otro de los aspectos a destacar se hace mención al freno que impuso Uruguay a la llegada de las privatizaciones que se venían dando en la región, lo cual demuestra su tradición estatista fundada con el Batllismo de principio del siglo XX, expresando la confianza en el rol del Estado como gestor de los servicios públicos y garante de protección social y derechos de sus ciudadanos (Nicolás Lasa, 2015: 8).

Es con la llegada de las crisis fiscales que se comienzan a aplicar ajustes en el Gasto Público Social. Las denuncias por sus gastos "desmedidos" y las dificultades en poder dar respuestas a la cuestión social en esa época, contribuyó al surgimiento del neoliberalismo, fuertemente asociado con profundización de la globalización económica.

Con este nuevo sistema y su desarrollo va a adquirir relevancia la orientación focal de las políticas sociales, dirigidas a aquellas personas que son incapaces de contratar su propia previsión social en el mercado (Rocco, 2011) y el gasto público se comienza a focalizar en los sectores de extrema pobreza y vulnerabilidad; esta etapa se puede identificar como el retorno de la vertiente asistencial de la protección social.

A partir del año 2005 el caso uruguayo presenta una recuperación del rol del Estado en cuanto a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social. Las políticas asistenciales implementadas, van a mantener las características de la última década del siglo pasado: focalizadas, transitorias, cogestionadas y territorializadas. A su vez, diversas investigaciones identificaron en los primeros años del siglo XXI una tendencia creciente de la pobreza en Uruguay (González y Leopold, 2015: 215), gestándose "la cultura de la emergencia" (Baraibar, 2007), lo que obliga a actuar con rapidez mediante la materialización de las prestaciones sociales dirigidas a los más necesitados.

Se identifica a partir del 2005 la coexistencia de programas sociales de corte asistencial y promocional. Con respecto a este último se hace referencia al diseño de las propuestas que buscan desarrollar las capacidades de los sujetos destinatarios, ofreciendo herramientas que permitan superar mediante un proceso de mediano plazo sus condiciones de vulnerabilidad (Midaglia, 2010: 27).

Hamzaoui (2005) afirma que lo social se encuentra obligado a redefinirse y a repensar su campo de intervención, debido a los efectos de la "mundialización de la economía", de la

crisis del empleo y del desmoronamiento de la condición salarial, por tanto, supone una reorganización de las políticas públicas (Hamzaoui, 2005: 32).

Con la llegada del gobierno del Frente Amplio, el esquema de protección social experimenta cambios en el Uruguay, poniendo en marcha medidas significativas en materia de bienestar: la reactivación de los Consejos de Salarios, el surgimiento del Ministerio de Desarrollo Social (por ley 17.866) con fuerte acento en la coordinación institucional y articulación territorial, la creación del Gabinete Social (Decreto 236/005 de la Presidencia de la República) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, la creación de las Mesas Interinstitucionales en todos los departamentos del país, generándose así, un ámbito específico de articulación e intercambio de los gobiernos locales y de instituciones públicas nacionales presentes en el territorio nacional.

Desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES) en el año 2005, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) presentó como objetivo principal realizar el seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos sociales en todo el territorio nacional. Para consolidar y complementar el proceso de evaluación y seguimiento de las políticas sociales, el MIDES comenzó a desarrollar un Sistema de Indicadores Sociales articulado con el Repertorio de Políticas Sociales de la administración pública.

La Ley 17.866 creada el 21 de marzo del año 2005, le confiere al MIDES la competencia de poder coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales que son implementados por el Poder Ejecutivo con el objetivo de garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, tales como la alimentación, educación, salud, vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y la no discriminación (Carmen Midaglia, 2010: 5).

Son años en donde se comienzan a diseñar múltiples propuestas implementadas a través de los programas sociales, con el objetivo de combatir la pobreza y hacer frente a la crisis económica por la que había atravesado nuestro país en el año 2002.

Es durante el año 2012 en donde se comienza a implementar los programas que en principio fueron considerados como “prioritarios” por el gobierno nacional y que son estudiados en el presente trabajo monográfico.

La nueva generación de Políticas Sociales. Transformación en la matriz de Protección Social.

El presente apartado pretende realizar un análisis sobre la nueva generación de políticas sociales que se dieron a partir del año 2005, con la llegada del gobierno de izquierda en el Uruguay. En estos períodos de gobierno se implementan nuevos programas y se aprueban nuevas leyes que se relacionan con la educación, salud, la no discriminación y regularización de la producción y el consumo de marihuana, entre otros.

El programa partidario presentado en las elecciones del año 2004, coloca como uno de los temas prioritarios lo social, dada su relevancia dicho programa fue presentado como el "Uruguay Social", donde la coalición de izquierda se compromete en buscar parámetros públicos que favorezcan a la integración social. El discurso político, presentaba una preocupación por reajustar las políticas públicas, imprimiéndoles una orientación universalista e integral que a su vez se encuentren articuladas con acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes (Vázquez, 2004 en Midaglia y Antía, 2007:141). Cabe destacar, que el Frente Amplio contó con una mayoría parlamentaria en ambas cámaras, lo que le permitió aprobar las leyes sin tener que recurrir a los acuerdos con otros partidos.

El gobierno de izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones de las políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar uruguayo: **restaurador,** aspecto que se localiza en el ámbito laboral (reinstalación de los Consejos de Salarios); **innovador**, centrado en distintas áreas sociales en donde se ubica la pobreza y vulnerabilidad (el Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social, Plan de Equidad, Salud y Reforma Tributaria); y de **manejo cauteloso** (Seguridad Social y Educación Pública) en esta última también se enmarca la categoría de los controlados aumentos del Gasto Público Social pautados por el espacio fiscal (Carmen Midaglia y Florencia Antía, 2007:142-143).

Continuando con los aportes de Midaglia y Antía (2007) las problemáticas vinculadas con la pobreza y vulnerabilidad han sido las privilegiadas por esta nueva administración pública. Es en mayo del año 2005, mediante la Ley 17.869 que se crea el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), con el objetivo de dar respuesta a la consecuencia de las dificultades de inserción social y a los indicadores de pobreza e indigencia. Dicha ley define los programas integrantes del PANES: Plan Alimentario Nacional y los Programas de Emergencia Sanitaria; de Ingreso Ciudadano; de Educación en Contextos Críticos; de Empleo

Transitorio; de Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle, con el objetivo de combatir a la pobreza a largo plazo (Baráibar, 2017: 341).

Luego de la implementación del Plan de Emergencia se obtienen logros importantes, pero aún la pobreza no ha desaparecido, por tanto se diseña en el año 2008 el Plan de Equidad (ambos planes ejecutados por el MIDES) dando continuidad a la estrategia de intervención que aborda a la extrema pobreza y vulnerabilidad. Se formula la Reforma Social (2011-2015) en la que cobran fuerza las iniciativas estatales dirigidas a la población que aún permanece en situación de indigencia (Valeria Gradin, 2017: 42 en Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social. Notas desde la práctica).

Se comienzan a implementar acciones que se enmarcan dentro de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), incluidas las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de promoción e inclusión social orientadas a fomentar la participación social (Documento del Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008 en Ximena Baráibar, 2017: 342).

A los efectos de continuar con la descripción de esta nueva generación de políticas sociales implementadas en el Uruguay por la nueva administración pública, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos locales, en lo que sigue del presente documento, se pretende sintetizar las principales dimensiones que estructuran a la nueva matriz de protección social, haciendo mención a sus principios redistributivos.

Cabe destacar que en la región, Uruguay se ha caracterizado por poseer tempranamente un Estado Social con amplia cobertura de la población. Por tanto, es importante considerar cuando se aborda la oferta pública del país, que los servicios sociales esenciales datan de un pasado lejano y se evidencia un fuerte intervencionismo estatal en diversos sectores y áreas de la vida socio-económica, favorecido por su legado histórico en materia de bienestar. A su vez, se constata una tendencia a incrementar la creación de programas asistenciales, tendencia que perdura hasta la actualidad.

Continuando con la información presentada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales[4], como aspectos a destacar se consideran las siguientes políticas y programas;

[4] "De la Emergencia a la Equidad. Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional 2005-2009".

La **Red de Asistencia** y su reformulación del régimen de las asignaciones familiares para los hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica, que implicó un incremento en su monto y frecuencia.

La implementación de **Programas de inclusión social,** como por ejemplo el Programa Derecho a la Identidad; Programa de alfabetización "En el País de Varela, yo sí puedo"; Programa de atención a los sin techo; Programa Mejoramiento del Hábitat; Programa Nacional de Discapacidad, la conformación de la Red de Asistencia Social complementaria y articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas que garantizan y aseguran los derechos sociales; así como también Programas vinculados a la inclusión laboral: Rutas de Salida, Uruguay Integra y Trabajo por Uruguay.

En **Políticas de infancia y adolescencia,** el gobierno de izquierda ha dado prioridad en sus intervenciones a la infancia y a la adolescencia; incrementando la cobertura y mejorando la calidad de atención a la educación en la primera infancia (0 a 36 meses) para el sector público y el privado, la asistencia y el rendimiento en escuelas públicas de educación inicial y primaria y la asistencia y calidad de los aprendizajes en la educación media, apostando a la integración social de los adolescentes.

Se diseña la Estrategia Nacional para el trabajo con niños, niñas y adolescentes en situación de calle, el Programa de prevención y atención en adicciones, el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia Contra la Violencia (SIPIAV); se implementa el Programa de Medidas Socioeducativas de base comunitaria para la atención por disposición del Poder Judicial de jóvenes que han cometido infracción a la ley penal (PROMESEC); y se elabora una Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA).

En **Políticas de salud,** en el marco de la reforma del sistema, se fortalece el primer nivel de atención, con especial énfasis en embarazadas, niñez y adolescencia, se implementa el Carné de salud del niño y la niña y el Carné de salud del/la adolescente, se crea el "Espacio Adolescente" dentro de ASSE y el Programa de Agentes Socio-Educativos que acompañan a madres adolescentes. Se crea un Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) que consiste en garantizar el acceso universal a la atención integral en salud a toda la población, con niveles de accesibilidad y calidad homogéneas y con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano; creación del Seguro Nacional de Salud (SNS) con tres componentes básicos: el Fondo Nacional de Salud (FONASA), fortalecimiento del primer nivel de atención pasando de un modelo curativo a uno preventivo y la descentralización de los Servicios de Salud del Estado del Ministerio de Salud Pública.

Con respecto a las **Políticas dirigidas a los adultos mayores,** se implementa una nueva prestación denominada "asistencia a la vejez", dirigida a personas desde los 65 años que se encuentren en situación de extrema pobreza, se expandieron herramientas complementarias como por ejemplo los programas de turismo social o las actividades culturales y recreativas y se apuntó a promover la integración intra e intergeneracional de los adultos mayores.

En cuanto a las **Política de inclusión y transversalidad de género,** se reformula el Instituto Nacional de las Mujeres; y se crea en la órbita del MIDES el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género presidido por Inmujeres; se implementa el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) que conforma un marco de referencia imprescindible para la aplicación de las políticas de género de forma integrada.; se ejecutan políticas de género a nivel territorial; se crean Presupuestos con Perspectiva de Género; se implementa el Programa Calidad con Equidad; y la Lucha contra la Violencia Doméstica; surge el Departamento de las mujeres afrodescendientes; y la participación política de las mujeres, se aprueba la Ley 18.476 en marzo de 2009 en donde se declara que "... es de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los órganos electivos Nacionales y Departamentales y de dirección de los partidos políticos...".

En la **Educación**, se realizaron importantes inversiones, cambios en la política salarial y profesionalización docente; participación de los actores relacionados a la educación; creación de una nueva ley de educación que se aprobó en el año 2008 y la constitución de un Sistema Nacional de Educación Pública con sus diversos niveles y autonomías; se comienza a implementar como estrategia la formación ciudadana para superar las discriminaciones de cualquier tipo; aumento de la cobertura y mejora de la calidad del Plan CAIF, fortalecimiento del sistema de orientación, asesoramiento y control de los Centros de Educación Infantil Privados.

En el año 2006 se aprueba el Diseño Básico Curricular para niños y niñas de 0 a 36 meses, universalización de la educación inicial; creación de más Escuelas de Tiempo Completo; universalización del Plan CEIBAL; universalización de la Educación Física; implementación del Programa Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias; universalización de la educación media obligatoria y expansión de la educación media superior.

En **Políticas de vivienda**, se formula el Plan Quinquenal, que contempla una mirada de inclusión socio-territorial, una nueva institucionalidad y una actualización del modelo de

política habitacional. Desde fines del año 2008 se vienen implementando los siguientes programas: compra de vivienda nueva; compra de vivienda usada; fondo de garantía de alquiler; refacción y mejoras de la vivienda; aprobación del Nuevo Reglamento por parte del MVOTMA y el acuerdo con la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) para la gestión de cooperativas; convenios con las Intendencias (Programa de Realojos y Programa Plan Lote con canasta de materiales), Convenios de Mantenimiento edilicio y refacción de vivienda y Recuperación de tierra urbanizada; reestructura del Banco Hipotecario.

En el año 2008 el Parlamento Nacional aprobó la Ley 18.308 en la que se establecen lineamientos para mejorar las condiciones que efectivizarían el derecho a la vivienda; en función de la participación de MEVIR en el Plan de Equidad se estructuraron planes operativos que contemplaran el propósito de contribución al desarrollo de un hábitat sustentable; Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

En cuanto a las **Políticas de trabajo**, asume relevancia la reinstalación de los Consejos de Salarios, lo que activó los mecanismos de negociación colectiva. La aplicación de esta política es altamente significativa ya que tiende a mejorar las pautas salariales de diversos sectores de trabajadores y fortalece a los sindicatos y empresarios; como aspecto novedoso surge el Consejo Superior Tripartito Rural (Carmen Midaglia y Florencia Antía, 2007:143). Se instaura el Fuero Sindical a partir de la ley N 17.940 de enero de 2006; normas sobre descentralización empresarial; medidas de regulación de las relaciones laborales; políticas activas de empleo (Objetivo Empleo, Uruguay Trabaja, Cooperativas Sociales) y la unificación de aportes patronales y Monotributo. Éste último, se va a convertir en una herramienta de inclusión social y formalización del trabajo, va a consistir en incorporar a los trabajadores que desarrollan actividades empresariales de reducida dimensión económica pagando un único tributo, sustituyendo impuestos y con un monto bajo, de esta forma podrán acceder a los beneficios de la Seguridad Social (Carmen Midaglia y Florencia Antía, 2007:149).

La promoción de este tipo de política laboral parece corresponder no solo a la tradición uruguaya en cuanto a la negociación salarial, sino que también a la estrecha vinculación que tiene este partido de izquierda con los grupos sindicales (Carmen Midaglia y Florencia Antía, 2007:144).

En cuanto al área de **Seguridad Social** se implementó el diálogo Nacional sobre la Seguridad Social; implementación de la ley Nº 18.399 que prioriza la situación de los desempleados de 50 o más años de edad, estableciendo una mejora sustantiva de su cobertura; flexibilización de acceso a la jubilación; medidas de fomento a la formalización;

acciones de prestaciones contributivas; acciones en las Cajas Paraestatales y regularización del servicio doméstico.

Una de las modificaciones estructurales de mayor relevancia que lleva a cabo el gobierno de izquierda, es la implementación de la **Reforma Tributaria** para la promoción de una mayor equidad horizontal y vertical, el incremento en la eficiencia del sistema, un estímulo a la inversión productiva y el empleo. El sistema tributario es considerado como un eslabón del Plan de Equidad; creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) sustituyendo al Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP); Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social (IASS).

La implementación de estas nuevas propuestas sociales por el gobierno de izquierda, dan cuenta del inicio de una nueva generación de políticas sociales que conllevó a un incremento (de manera controlada) del Gasto Público Social. Se reposiciona al Estado como un agente de protección social y se agrega la reformulación de una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas, como lo es la reforma tributaria (Carmen Midaglia y Florencia Antía, 2007:151).

Documento "De la Emergencia a la Equidad" (2009),

> Poder pensar y actuar a favor del desarrollo social significó reorientar las políticas sociales, con el objetivo de que las mismas asumieran progresivamente un carácter universal y considerar la focalización de algunas prestaciones como subsidiarias y necesarias de la matriz de protección en su conjunto en la medida que grupos de ciudadanos necesitan de apoyaturas públicas específicas.

El sistema de protección social uruguayo se ha caracterizado por su predominio de prestaciones universalistas sobre todo aquellas vinculadas a las áreas de la salud y educación. Sin embargo, se advierte una promoción significativa en las protecciones a cargo de la nueva administración pública referida a las acciones focalizadas en estratos poblacionales en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica.

La resultante de este proceso dio lugar a un sistema híbrido en donde conviven servicios semiprivatizados con otros de intervención estatal, sumado a las prestaciones de tipo focalizado de formato mixto de implementación en donde participa el sector público y el privado (Midaglia 2006 en Midaglia y Antía 2007:135).

Se hace referencia que el actual contexto social, presenta una nueva estructura de riesgos asociados a la globalización económica que supone rupturas de las biografías laborales tradicionales, desocupación, precarización laboral, integración de las mujeres al

mercado de empleo y cambios en la composición familiar, dichos aspectos han impactado en la vida de los sujetos y en los hogares, dando origen a nuevas necesidades sociales (Midaglia y Antía, 2017:21).

Considerando lo planteado en párrafos anteriores, va a ser la pobreza la "nueva cuestión social" de la época, siendo el Estado el responsable (pero no el único) en generar estrategias de intervención para su abordaje, mediante el diseño e implementación de políticas sociales que den respuestas a estas nuevas necesidades.

A partir del año 2012, con el segundo gobierno del Frente Amplio y en un contexto económico y social distinto que al del 2005, se diseñan los programas de proximidad: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. Los mismos son considerados por el gobierno (hasta el año 2016) como "prioritarios" para el abordaje de la población identificada como el "núcleo duro de la pobreza". La estrategia es presentada por los diseñadores de dichos programas como una propuesta innovadora, por su carácter de proximidad, territorialidad e interinstitucionalidad (Baráibar, 2017:333).

Baráibar afirma:

> Más allá de ciertas diferencias, estos programas presentan elementos comunes: son altamente focalizados, definen un abordaje por un tiempo delimitado y territorial. Poseen baja materialidad e institucionalidad, sofisticados sistemas de registro y monitoreo y se proponen vincular o revincular a los destinatarios con el mundo formal del trabajo y los servicios públicos. Destacan como innovaciones el trabajo de proximidad con la población destinataria y la interinstitucionalidad de las propuestas (2017:335).

Capítulo 2

Descripción de los programas de "proximidad" implementados en el Uruguay a partir del año 2012.

Uno de los objetivos que presentaron las políticas sociales como intervenciones públicas, diseñadas a partir del año 2005, han sido eliminar la indigencia, reducir la pobreza y las desigualdades sociales, mediante recursos que posibiliten mejorar las áreas que hacen a la calidad de vida de las personas (educación, trabajo, salud, vivienda y lo recreativo-cultural).

Los programas de "proximidad" aquí estudiados incluidos dentro de una determinada política social, son pensados como una estrategia de abordaje integral y colocados en la agenda pública como "programas prioritarios" con anclaje territorial.

Su génesis fue simultánea y respondió a la necesidad de construir respuesta pública a los problemas sociales coyunturales, a su vez, presentan similitudes metodológicas importantes en lo que refiere a sus modelos de atención, de gestión y mecanismos de selección de la población objetivo (Nicolás Lasa, 2005:12).

Siguiendo los documentos fundacionales de dichos programas, diseñados en el año 2012, se define que **Cercanías**[5]**,** es una Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares que surge como una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad y supone la acción articulada de organismos involucrados en el efectivo ejercicio de derechos y acceso de prestaciones y servicios. Los equipos territoriales de atención familiar (ETAF) forman parte del componente social que presenta la estrategia e intervienen desde una modalidad integral con metodología de "proximidad".

Sus objetivos consisten en fortalecer las capacidades familiares mediante el acompañamiento familiar, sus funciones de cuidado, socialización, crianza y desarrollo de todos sus integrantes contribuyendo en el acceso de los beneficios y prestaciones sociales desde una perspectiva de derechos.

La población objetivo son los grupos familiares seleccionados a partir de un índice que integra la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar; identificadas por equipos de campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

5 Ver el documento Modelo de Atención -2015 Cercanías. Estrategia Nacional del Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, documento que modifica algunos de los contenidos que fueron presentados en el Modelo de Atención -2013.

(DINEM), y por servicios sociales en el territorio (Nodos, redes locales, oficinas del Mides, SOCAT, centros INAU, centros educativos, centros de salud, entre otros).

La extrema vulnerabilidad para la estrategia de Cercanías supone la acumulación de algunas de las siguientes dimensiones: la ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidados 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, socialización o educación; jóvenes que no estudien o trabajen; familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable; adultos con trabajos precarios o en condiciones de riego vital; integrantes en conflicto con la ley. Asimismo, esta información es centralizada por la Unidad de Gestión que en articulación con la DINEM geo-referencia las situaciones por zona de cada ETAF.

El programa **Jóvenes en Red**[6] también es presentado como un programa inter-institucional, con abordaje integral, territorial y comunitario. Actualmente depende del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) incluido en el Mides.

Su objetivo es la de promover el ejercicio de los derechos de jóvenes de 14 a 24 años de edad que se encuentren desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo, pertenecientes a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Consiste en generar estrategias que apuesten a mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia básica en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones; fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales; desarrollar oportunidades y habilidades de integración y participación social con autonomía; promover la integración de conocimientos básicos y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de trayectorias educativas; elaborar junto a los jóvenes proyectos personales de inserción laboral y dotar de estrategias y oportunidades para implementarlo (Mides 2011-2012:446).

Los jóvenes, como población objetivo del programa, son identificados por las oficinas territoriales del Mides, derivaciones de actores territoriales o por convocatoria de los "operadores sociales" que llevan adelante el programa.

6 Documento fundacional del Diseño-2012

Continuando con el documento fundacional del año 2012, la propuesta de **Uruguay Crece Contigo** (UCC), se caracteriza también por ser interinstitucional, priorizando aspectos que se encuentran más relacionados con la salud. La población objetivo corresponde a mujeres embarazadas, niños y niñas menores de 4 años y sus familias.

Sus objetivos son mediante acciones socio-educativas promover buenas prácticas en las familias, para mejorar la calidad de vida y favorecer el desarrollo infantil; disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio-sanitarios promoviendo un adecuado control de la salud desde el comienzo del embarazo; monitoreo del estado nutricional; orientación sobre pautas de crianza y estimulación del desarrollo infantil; consejería sobre lactancia materna y prácticas de alimentación y prevención de enfermedades y accidentes, fomentando la participación activa del padre en la crianza de niños y niñas.

La población es derivada a UCC desde la red de instituciones que están en contacto con la población, como por ejemplo, CAIF, Centros de Salud y Policlínicas, SOCAT, entre otros, o a través del trabajo que el equipo de campo de UCC realiza cotidianamente en los territorios.

Cabe destacar que dicho programa se inició institucionalmente en el Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en los años comprendidos del 2012 al 2014. En el año 2015 se desliga de la OPP y pasa a constituirse en una Dirección Nacional del Ministerio de Desarrollo Social, presentando cuatro elementos que son fundamentales en la estrategia de intervención: el acompañamiento a las familias, la intervención basada en el vínculo de confianza, el trabajo en el hogar de las mujeres embarazadas o con niños a cargo y el trabajo con redes locales (Resumen Ejecutivo, 2017:27-28).

Teniendo en cuenta las fuentes documentales utilizadas en la presente investigación, se considera que el alcance de los objetivos que presentan estos programas, se encuentran atravesados por el contexto de situación crítica a la que pertenecen los sujetos destinatarios de estas políticas sociales, sus condiciones económicas y habitacionales paupérrimas, las problemáticas en cuanto a las adicciones, la violencia en todas sus expresiones (de género, generacional e institucional) y los problemas de salud mental son aspectos que atraviesan a toda esta práctica social.

Ante estas situaciones, se menciona que la estrategia que presentan estos programas de “proximidad”, no dispone de una materialidad que pueda abordar dichas problemáticas de una manera eficaz, ni facilitan el acceso a los servicios especializados para dar respuestas a estas necesidades. Por tanto nos encontramos ante una tensión que se origina entre la

materialidad que es imprescindible para revertir estas situaciones de pobreza estructural y los objetivos que plantean estos programas en cuanto a la inclusión social y autonomía.

La carencia de estos recursos materiales, conlleva a pensar en un proceso de desmaterialización de las políticas y al peligro de "psicologizar" los problemas sociales estructurales, responsabilizando al sujeto por las dificultades que expone su exigencia (Claramunt, 2010 en Leopold y González, 2015:222).

Rocco (2011), por su parte, menciona que estas políticas sociales se dirigen más hacia las coordinaciones, transmitir información, a formas cada vez más centradas en la palabra que a la asignación de recursos materiales y cuando existe esa materialización es de corte más residual y transitoria.

En adelante, se pretende realizar un análisis en cuanto a los principales componentes que hacen a la estrategia que presentan los programas aquí estudiados: la proximidad, la focalización, territorialización e interinstitucionalidad.

Análisis de sus principales componentes.

La estrategia de proximidad.

La misma es enunciada en los protocolos de los programas como una forma de acompañamiento a la familia (en el caso UCC y Cercanías), en donde se trabaja desde la cotidianeidad con asiduidad y disponibilidad en la atención a sus destinatarios. Su objetivo en líneas generales es la de promover la autonomía e inclusión social de las personas atendidas.

Continuando con los aportes del Resumen Ejecutivo de cara a la evaluación de estos programas (2017), dicha estrategia ha sido considerada por los "operadores sociales" como un recurso valioso ya que posibilita un vínculo cercano que se construye entre el "operador" y los sujetos destinatarios.

En el caso de Cercanías y UCC, la modalidad de intervención en proximidad se desarrolla dentro del hogar de las personas destinatarias (aunque se ha considerado otros espacios donde las personas transitan, cuando la situación lo requiera, por ejemplo, en las situaciones de violencia basadas en género) y en el caso de Jóvenes en Red consiste en operar en el lugar donde los jóvenes circulan (Resumen Ejecutivo, 2017: 51).

Podemos encontrar con mayor precisión su definición en el Modelo de Atención (2015) de Cercanías en donde se concibe a la proximidad como una cualidad del dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, apoyando

procesos, urgencias, necesidades, en la vida cotidiana de las familias o en los espacios en donde transitan.

En el documento fundacional de UCC (2012) menciona que la cercanía se basará en un trabajo de proximidad que refiere al acompañamiento en el hogar de la mujer embarazada y los niños y niñas en relación al riesgo sanitario y social, mediante la construcción del vínculo de confianza y el trabajo en redes locales.

Y en cuanto a Jóvenes en Red continuando con la información adquirida del documento fundacional de su diseño (2012), si bien no se menciona explícitamente la estrategia de proximidad, se hace referencia al trabajo de "cercanía" como una intervención que se da "cuerpo a cuerpo" con cada joven.

Dicha estrategia, constituye uno de los elementos que distingue a estos programas del resto de la oferta pública social, donde se destaca el hecho de que son los "operadores" los que van a ir a la búsqueda de la población destinataria con el objetivo de presentar la propuesta de intervención e invitarlos a participar en el programa. Por tanto, intervenir desde la "proximidad" supone sobre todo un accionar (Resumen Ejecutivo, 2017:18- 28). A su vez, posibilita la construcción de un vínculo de confianza entre los sujetos de la política y los técnicos que es generada, en parte, por la mayor presencia en los hogares o en los espacios en donde los mismos transitan.

En lo que refiere a la implementación de la estrategia, cada programa dispone de un protocolo para su abordaje, en donde se explicitan la modalidad de intervención y las formas de registro en el sistema informático institucional. Cabe destacar que estos tres programas de "proximidad" presentan sus similitudes en líneas generales.

En cuanto a la modalidad de intervención, se pueden identificar las siguientes etapas. La primera instancia consiste en la **captación de la población objetivo,** los "operadores sociales" son los responsables de ir al encuentro con los sujetos que fueron derivados por DINEM o por los equipos territoriales y presentar la propuesta e invitarlos a participar del programa.

Si el sujeto acepta la propuesta se da lugar a una segunda instancia del proceso que consiste en la elaboración de un **diagnóstico situacional,** dando cuenta del contexto en el cual se desarrolla la persona o la familia, en el mismo se evalúan las diferentes áreas que hacen a la calidad de vida (trabajo, educación, salud, cuidados familiares, recreación-cultura) el orden de prioridad en cuanto a su intervención será definido por los objetivos de cada programa.

La tercera etapa incluye la construcción de un **plan de trabajo** teniendo en cuenta las metas a alcanzar (cada meta vinculada a un derecho determinado) y los acuerdos generados entre el equipo y los sujetos destinatarios para su logro. Una vez que las metas ya se han logrado de manera total o parcial o se haya culminado con el plazo de tiempo estipulado por cada programa, se ingresa a la última etapa de la intervención que es la del **proceso de egreso**.

Ésta última etapa, es la que ha generado importantes dificultades surgiendo las siguientes interrogantes ¿Los sujetos que egresan de estos programas, quedan vinculados a la red de protección universal y/o específica o continúan circulando por los distintos programas focalizados sin lograr salir de su situación de pobreza? Considerando las características que presentan estos programas ¿se puede concluir que los mismos funcionan como "puentes" entre lo focalizado y lo universal facilitando a la inclusión social de sus destinatarios? Dichas interrogantes pretenden quedar abiertas en el presente trabajo monográfico.

En cuanto a lo "esperado" por estos programas, se considera que en el caso de Cercanías, el trabajo de "proximidad" culmine con una derivación, ya sea a un SOCAT, Club de Niños, Centro Juvenil, Oficina Territorial del Mides, muchas veces presentado como una suerte de "devolución" de la situación problemática, a excepción de aquellas situaciones donde las metas ya fueron logradas y son consideradas como un egreso exitoso. En Jóvenes en Red, se pretende que la población destinataria quede incluida en el sistema educativo formal o en el mercado laboral formal y en UCC que cada niño, niña o embarazada se vinculen al servicio de salud de referencia y reciban las prestaciones sociales que correspondan (Resumen Ejecutivo, 2017:15).

La estrategia de "proximidad" requiere de un registro del proceso del trabajo, el mismo es realizado mediante instrumentos informáticos, como el SMART, presentado como una forma de registro estructurado y el QFLOW como sistema que incluye los formularios de ingreso formal al programa, plan de trabajo, seguimientos y egresos.

Los "operadores sociales" hacen mención en entrevistas realizadas por consultorías, que además de registrar de esta manera institucional mediante los instrumentos informáticos antes mencionados, utilizan otro mecanismo de índole personal, dando cuenta de los contenidos cualitativos del proceso de intervención. Se menciona que el registro institucional dado a su estructura, no permite visualizar la totalidad del proceso de intervención y cumple una función que está más relacionada al control del trabajo, centrado en cuantificar el logro de las metas propuestas (Resumen Ejecutivo, 2017:25).

Es importante aclarar que estos programas no son los pioneros, ni mantienen la exclusividad en cuanto a la metodología de "proximidad"; ya que coexisten programas que presentan más historia institucional. Por ejemplo, los programas de atención a las personas en situación de calle, programa maestros comunitarios, agentes de seguimiento socio-educativos, entre otros.

Lo novedoso, refiere a la intensidad y a la prioridad que le da la administración pública a la estrategia de "proximidad" que utilizan estos programas como dispositivos con anclaje territorial e "integral", haciendo partícipe a otras instituciones públicas en los procesos de inclusión social.

La focalización.

En cuanto a este componente, cabe destacar sus antecedentes históricos con relevancia política a partir de los años 80 con el surgimiento del modelo neoliberal (Midaglia y Antía, 2017:28). A partir de allí y hasta la actualidad, estas políticas focalizadas se han fortalecido en cuanto a su diseño y multiplicado en su intervención; se caracterizan por estar dirigidas hacia un determinado sector de la población concentrando de esta manera sus recursos y atención.

Midaglia y Antía afirman;

> Las políticas focales de la actualidad, en la medida que abordan problemáticas sociales catalogadas técnica y políticamente en clave de pobreza y vulnerabilidad, tienden a brindar paquetes "integrales" de prestaciones, que combinan varios bienes sociales (transferencias monetarias, habitación, controles sanitarios, asistencia educativa, etc.) y requieren para su instrumentación de la articulación de varias agencias estatales. En definitiva, la mayoría de esta nueva oferta pública adquiere una impronta intersectorial en relación a la operativa del aparato estatal que habilita su puesta en práctica (2017: 29).

Por tanto, las mismas funcionan como habilitadoras de abordajes específicos orientados a superar las situaciones de exclusión. Aldama[7] (2015) en el documento Modelo de Atención Cercanías 2015, afirma que se fundamenta la implementación de dichas acciones, pero deben de estar fuertemente articuladas, de lo contrario estaríamos frente a

[7] Directora Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración.

políticas asistenciales que combaten la urgencia y actúan por demandas inmediatas de corto plazo.

Lasa (2005) agrega, que las mismas para generar cambios sustentables deben de considerar como destinatarios no sólo a los sujetos contenidos en la propia focalización, sino que también al conjunto de la sociedad, para que esta última pueda concebir al "otro" como parte de un colectivo social a partir de las lógicas de integración social, reconocimiento y solidaridad, evitando de esta manera reforzar los estigmas sociales en donde se ubica a los destinatarios en un lugar de carencia y necesidad, un lugar distinto que a él "incluido" (Nicolás Lasa, 2005:19).

Carballeda afirma;

> La desigualdad en tanto "promesa" de vacío, de caída sin fin, opera con forma de terror, aleccionando sociedades, organizando la vida cotidiana, generando una objetivación del otro, quien se presenta como un extraño, como alguien ajeno y a veces como un enemigo (2010:52)

Los tres programas aquí estudiados, se encuentran orientados a atender las situaciones de mayor privación. La focalización se presenta como una herramienta de selección, en este caso, de población y de territorios, utilizando como criterio para la identificación de su población objetivo los índices de carencias críticas (ICC)[8].

A su vez, presentan una delimitación geográfica específica, se interviene en territorios que de acuerdo a los indicadores económicos y sociales son considerados como los más pobres y en situación de exclusión de larga data. Baráibar (2007) afirma que "lo territorial adquiere relevancia por defecto al ser el lugar en donde los pobres están".

Como otros de los aspectos a destacar en cuanto a la focalización, se hace referencia a la consideración de esta política como un instrumento de amparo y la dificultad que se genera cuando se aplica esta pauta de acción de manera indiscriminada, en donde no se consideran los aspectos socio-económicos, la experiencia acumulada en el bienestar y los marcos institucionales de referencia de la oferta pública. De esta manera, se terminaría configurando una matriz pública "dualizada" o "híbrida" en donde comienzan a convivir sin

8 El ICC es un índice estadístico cuya función es estimar la probabilidad de que una persona se encuentre dentro del 20% de la población más pobre por ingresos, pero considerando variable de bienestar estructurales no monetarias. El índice se elaboró para la focalización del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) ejecutados entre los años 2005-2007. Fue reformulado en el año 2008 para la selección de la población beneficiaria de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y luego se extendió su uso hacia otros Programas como la Tarjeta de Uruguay Social o los Programas de proximidad (MIDES, 2013:37-8).

articulación servicios de distinta orientación que logran complementar la atención a los ciudadanos (Carmen Midaglia, 2010: 99).

Continuando con los aportes de la autora Aldama (2017) presentados en el documento Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social, se puede decir que si bien la matriz de protección social en el Uruguay se ha fortalecido en estos últimos años, aún continúa siendo insuficiente en cuanto a la provisión del bienestar social. Ante esto adquiere relevancia la implementación de acciones focalizadas, ya que es necesario que las políticas puedan ir al encuentro de las personas que han permanecido por larga data en situación de exclusión y vulnerabilidad y generar mecanismos de inclusión social mediante medidas de acompañamiento, ayuda personalizada, proximidad y orientación de los "operadores sociales" a los sujetos destinatarios.

Es con dicha estrategia, que se pretende construir un plan de trabajo que de salida mediante el esfuerzo individual del sujeto destinatario de estas políticas, a la situación de pobreza, ignorando las consecuencias del sistema capitalista. Por tanto, si bien estos programas focalizados no han sido concebidos como políticas de individuación, es en su implementación teniendo en cuenta sus limitantes que se estarían conduciendo a esa dirección, habilitando la incorporación de componentes individualizadores (Leopold y González, 2015:244-245-247). Dicho aspecto será retomado en párrafos posteriores.

La territorialización.

Baráibar afirma;

> Ante la pobreza y la precariedad, la ayuda mutua no puede bastar para colmar los déficits de una situación a que son abandonadas las familias. Los lazos locales de solidaridad no pueden propulsar a los individuos a una plena integración en la sociedad moderna (2009:67).

El territorio es definido como el lugar en donde se desarrolla la vida cotidiana de las personas y este ha sido en los últimos años el escenario de la decadencia a partir de la crisis del empleo; una de las consecuencias ha sido el déficit en el acceso a la vivienda "digna" por su alto costo, muchas de las personas que vivían en zonas céntricas tuvieron que volcarse hacia la periferia, produciéndose un proceso migratorio entre barrios, lo que trajo como consecuencia una diferenciación social en la ciudad, un crecimiento y vaciamiento de diferentes zonas, alteraciones en la composición social de los vecindarios y una separación

física cada vez más marcada entre las clases sociales (SVAMPA, 2005; Baráibar, 2007 en Leopold y González, 2015:219).

Ya a fines de los años 60, se comienzan a formar barrios mediante la ocupación de tierras ilegales de colectivos e individuos, convirtiéndose en una característica típica de las ciudades latinoamericanas. Las personas de bajos recursos como estrategia, producto de la pobreza, comienzan a habitar territorios irregulares construyendo manualmente su vivienda de materiales livianos y precarios; dando origen a los primeros asentamientos irregulares que se ubican especialmente en las periferias de las ciudades.

Continuando con los aportes de Baráibar (2009), estos cambios van a implicar una transformación en las pautas de integración social y se van a ir adoptando formas más extremas que son reflejadas en la segregación. Dado a esta condición es que se comienzan a realizar las primeras operaciones de desarrollo social que generaron importantes inversiones políticas y tuvieron énfasis en las potencialidades locales y en la reconstitución de las identidades sociales, a través del desarrollo de actividades de autogestión, sobre todo desde la descentralización.

Baráibar afirma;

> Los programas de proximidad tienen una impronta territorial y son en parte dependientes de los territorios para el cumplimiento de sus objetivos. El informe de MIDES y OPP (2016: 108) indica que el análisis territorial focalizado en Montevideo y el área metropolitana muestra que la relación entre vulnerabilidad social y carencias de entorno tiene un fuerte componente territorial y se concentra en las zonas de la periferia de la ciudad y su área metropolitana. Son fundamentalmente en esas zonas, donde los programas analizados se desarrollan (2017:363).

La estrategia que presentan los programas de “proximidad” aquí estudiados, considera al territorio como un espacio de protección y bienestar social, haciendo referencia exclusivamente a los territorios más pobres, lugares en donde se encuentran dirigidas estas políticas sociales.

Ante lo planteado Rocco (2011) afirma que se van a requerir respuestas a territorios sumamente empobrecidos y excluidos, aspecto que se debería de problematizar por los diseñadores de estas políticas sociales, ya que si bien se reconoce que existe en estos territorios redes de sistemas de cuidados entre los vecinos y familiares, no se tendría que perder de vista aquellas dificultades que se asocian con la autogestión, empoderamiento y desarrollo de redes comunitarias locales.

Si ignoramos este último aspecto, volvemos a caer en una responsabilización a quienes más sufren de las consecuencias de este modelo de desarrollo. A lo mencionado agrega Rocco (2011) que es importante considerar que el territorio por sí solo no puede colmar el déficit de integración, dado a la carencia en términos de materialidad y oferta pública que presentan. Baráibar (2009) agrega que si se apela únicamente a lo territorial como el ámbito del desarrollo de las políticas sociales, se podría consolidar mayores procesos de segregación, quedando las personas más circunscriptas a dicho territorio.

Por su parte Dornell (2005) concluye que la intervención a nivel territorial tendría que implicar un proceso de construcción permanente que incluya no solo lo individual sino que también lo colectivo, generando de esta manera estrategias de integración de las personas a una red social que posibilite su participación y que se involucre en el proceso de mejora del espacio material y/o social, produciendo de esta manera movimientos sociales y políticos locales. Continuando con los aportes de la autora, el territorio es el espacio donde se encuentran expresadas de manera no manifiesta las motivaciones, vivencias, tradiciones, que constituyen la memoria colectiva de los actores y grupos y esto es lo que construye a la identidad.

Carballeda (2010) define a la identidad como elementos culturales que atraviesan a los lazos sociales y donde se construyen las formas de sociabilidad, intercambio, comunicación y pertenencia, elaborando las formas explicativas de los problemas sociales en los escenarios de intervención en la vida cotidiana (Alfredo Carballeda, 2010:50).

Cuando se analiza el componente de la territorialización que presentan estos programas de "proximidad", se tendría que considerar tres aspectos que se relacionan entre sí. El concepto de **territorio**, considerando su connotación material que corresponde a lo jurídico político de la tierra (Haesbaert, 2004); la **territorialidad** como el valor o sentimiento de pertenencia de las personas que usufructúan ese territorio (Monnet, 2010) y la propia **territorialización** como la actividad gubernamental mediante la implementación de políticas públicas, que se ejerce en ese territorio con tendencia a modificarlo.

A esto último agrega Hamzaoui (2005), que lo local y los territorios son terrenos de acción relativamente manejable, mensurable y moldeable y que los territorios problemáticos delimitados geográficamente son fácilmente identificables, cayendo en el riesgo de ser estigmatizados. Hamzaoui afirma que "Los actores institucionales, políticos y profesionales deberán de limitar las exclusiones a partir de una valoración de las potencialidades y de los recursos de un territorio" (2005:39).

Es una ilusión considerar que únicamente con la movilización de estos recursos se

pueda combatir a la exclusión social y pobreza. Dicha problematización constituye un campo de análisis para las políticas públicas.

La interinstitucionalidad.

En cuanto al componente interinstitucional, como otra de las características que presentan estos programas de "proximidad", se puede mencionar en principio que el mismo se relaciona con el concepto de "integralidad".

Siguiendo los aportes Aldama (2017), los programas aquí estudiados son programas asistenciales que intervienen en situaciones que son críticas y requiere de una amplia combinación de bienes públicos, que corresponde a la coordinación y articulación de instituciones estatales para facilitar las prestaciones que hacen posible al ejercicio de los derechos humanos.

Para que la estrategia pueda cumplir con los objetivos presentados en cuanto a la inclusión social y al ejercicio pleno de la ciudadanía, estas instituciones como aparatos del Estado tendrían que fortalecer sus capacidades y poder dar respuestas a las demandas de los sujetos posibilitando su acceso y permanencia con su calidad debida.

El componente de interinstitucionalidad adquiere relevancia a la hora de posibilitar el cumplimiento de las metas que forman parte del plan de trabajo que presenta cada programa aquí estudiado.

A modo de ejemplo, en el área cuidados y organización familiar corresponden instituciones como el INAU y el SNC; en el área trabajo el MEC, ANEP, CODICEN, en el área vivienda MVOTMA, ANV, en el área educación MEC, ANEP y CODICEN y en el área de la salud ASSE, MSP y JND.

Para que funcione de manera coordinada y articulada se crea una Comisión Interinstitucional de Proximidad con el objetivo de racionalizar los ámbitos de coordinación entre las instituciones involucradas en cada programa, conformando un único espacio político institucional en donde participen los actores coordinadores de cada programa, organismos y representantes. Así como también complementar la implementación de los programas a nivel local-territorial[9].

Este aspecto de interinstitucionalidad genera tensiones al momento de dar respuestas a las necesidades de la población, producto de su incapacidad de articulación y coordinación. A lo mencionado, agrega Baraibar (2017) que la misma, queda atrapada en la perversa lógica de

9 https://prezi.com/bp72purswor7/comisión-interinstitucional-de-proximidad/

la focalización.

Se pretende generar políticas sociales que funcionen como “puente” a lo universal y a lo especializado, cuando lo universal muestra sus grandes fallas en cuanto a generar mecanismos de integración; lo que conlleva un proceso de desmaterialización de la intervención y los riesgos de la individualización de los problemas sociales (Rafael Bazzino, 2017:26 en Documento Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social).

Baráibar afirma que “la interinstitucionalidad -señalada como parte de las innovaciones de los programas- se configura como un presente-ausente, no aparece efectivamente y es posible ver que el Estado vuelve a estar omiso” (2017: 350).

Estas instituciones, no disponen de recursos suficientes para dar prioridad a la población destinataria de estos programas, no logran responder de manera ajustada en tiempo y forma a las situaciones de urgencia y a las carencias que presenta esta población. Este aspecto es planteado por los “operadores sociales” como una preocupación central a la hora de considerar como objetivo general la inclusión social y la autonomía (Resumen Ejecutivo, 2017:61).

Las políticas sociales focalizadas y los riesgos de la individualización.

Leopold y González (2015) afirman, que con la implementación de estas políticas sociales focalizadas van a ser los sujetos los que deberán de comprobar mediante indicadores socio-económicos su situación de extrema vulnerabilidad para poder adquirir la condición de beneficiario.

Las personas que cumplen con dichas condiciones, van a comenzar a transitar por un conjunto de programas sociales que se caracterizan por implementar como estrategia la construcción de un plan de trabajo; lo que va a requerir una “activación” del sujeto para el cumplimiento de las metas propuestas con el objetivo de salir de su situación de pobreza.

La tensión surge, cuando las personas no logran cumplir con lo pautado y este incumplimiento recae en el propio sujeto generando responsabilización, estigmatización y la condición del denominado “mal pobre”. Es en este punto en donde podemos visualizar el riesgo que conlleva la individualización de estas políticas.

Baráibar (2014) menciona que estos riesgos, refiere a la incapacidad de poder visualizar aquellos factores estructurales que hacen a la pobreza y terminan colocando la responsabilidad de los problemas sociales en los individuos, cuestionando sus capacidades en lo que refiere a los cuidados familiares, asistencia sanitaria, escolarización, desempeño en el

mundo social, desempeño en el mundo laboral, entre otros.

Aldama (2017) afirma que en las intervenciones sociales lo que debería de primar es el derecho a la protección, cerrando las puertas a la culpabilización social (Mayra Aldama, 2017:15), ya que la excesiva responsabilización de los individuos es una tendencia que va en contradicción con la idea misma de integración social que presentan los programas aquí estudiados.

Es relevante el aporte que realiza Merklen (2013) a los efectos de afirmar que nos encontramos ante una nueva forma de concebir a la política, en donde el Estado tiene la responsabilidad social de ayudar a los "perdedores" y activarlos (movilizarlos) y las políticas sociales se convierten en políticas del individuo, a su vez, esos individuos que reciben la ayuda de alguna manera sostienen una deuda social y es esto lo que genera nuevas formas de desigualdades, una sociedad que se divide entre "perdedores" y "ganadores".

La idea de inclusión social y las acciones para poder efectivizarla continúan siendo un desafío para el Estado, ya que con la idea misma de incluir se continúan reproduciendo elementos que hacen a la exclusión social. Nos encontramos ante una consolidación del movimiento individualista, como una tendencia en el corrimiento de la responsabilidad colectiva hacia una responsabilidad individual; dichas transformaciones se encuentran vinculadas al desarrollo de la modernidad.

Merklen afirma,

> De un modo muy esquemático puede decirse que se pasó de un modelo «tutelar» a un modelo que apunta a la «autonomía». Hay medidas concebidas ahora sobre la base del acompañamiento, la ayuda personalizada, la orientación, las formaciones, la proximidad, la participación (…) Se intenta movilizar a un individuo de quien se espera que establezca por sí mismo tanto los objetivos para salir de su dificultad como las estrategias más adecuadas para lograrlo (2013: 80).

Características de los equipos técnicos en los programas de "proximidad".

En cuanto a los equipos responsables de la implementación de estos programas, los mismos se caracterizan por ser multidisciplinarios con formación académica (profesionales o estudiantes avanzados) en las áreas sociales, de la salud y educación.

A su vez disponen de una experiencia referida a la intervención con población en situación de extrema vulnerabilidad socio-económica y conocimiento de los territorios en los

cuales se interviene.

Son denominados por los efectores de estos programas como “operadores sociales”, como una forma de darle apertura a lo disciplinar, no obstante, dicha denominación puede resultar como una dificultad a la hora de enmarcar profesionalmente el trabajo (Nicolás Lasa, 2005:25).

Los equipos están conformados de acuerdo al perfil requerido por cada programa, considerando sus objetivos. En el caso de Cercanías y Jóvenes en Red prevalecen las disciplinas relacionadas a lo social y a la educación, en Uruguay Crece Contigo los “operadores” se vinculan más a la salud y a la primera infancia.

Como aspecto a destacar, se hace referencia a las capacitaciones institucionales como una manera de apostar a la formación permanente de los “operadores”, abordando distintas áreas temáticas que son específicas para cada intervención, dependiendo de cada programa. Anualmente se planifica por la unidad de gestión encuentros regionales, capacitaciones y cursos.

Capítulo 3

La construcción de la subjetividad en los procesos de intervención social.

Tal como se expresa en el Modelo de Atención Cercanías 2015:

> Se entiende que si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianeidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes. Y a la inversa, si no existe un proceso socio-educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se cubrirían necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sustantivas (Cercanías, 2015:5).

Para contribuir en la comprensión y análisis de los elementos que hacen a la estrategia de "proximidad" presentada en estos programas y sus impactos en los sujetos destinatarios, es relevante considerar no sólo los aspectos objetivos (con esto nos referimos a las condiciones materiales) sino que también poder identificar los elementos subjetivos (construcción de significados).

Se destaca que las políticas sociales, son identificadas como productoras de subjetividad que impactan en los sujetos destinatarios y en los técnicos que intervienen, y que desde su diseño están fundamentadas en un sistema de valores que funciona como referencia a la hora de definir un determinado problema social e incluirlo en la agenda pública dándole la prioridad necesaria en cuanto a su intervención.

La subjetividad es definida por Rivière (1977), como un sistema que se encuentra abierto al mundo permaneciendo en continuo movimiento, en donde lo exterior va a impactar en el interior de cada sujeto. Con esto refiere a que la socialización y los aprendizajes adquiridos por cada persona, es lo que va a ir conformando cada subjetividad y de allí las maneras de sentir, pensar y actuar ante una determinada realidad.

José Luis Rebellato afirma que,

> Pensar la historia desde las víctimas, como condición trascendental y como eficacia histórica, adherir a la construcción de democracias desde la sociedad civil, fortaleciendo el poder de las comunidades y el desarrollo de identidades culturales críticas y maduras y reconocer en el oprimido, no sólo una víctima, sino alguien que provoca nuestra responsabilidad, parecen ser algunas de las claves de

> confluencia en la construcción de una ética de la liberación, en el desafío actual de construir paradigmas alternativos en la era de la globalización neoliberal (2000: 23).

Continuando con las ideas del autor antes mencionado, es necesario poder considerar paradigmas alternativos para lograr cambios que sean perdurables, mediante mecanismos que apuesten a fortalecer las capacidades de las personas y su participación en los procesos de cambios, a través de la construcción subjetiva de los problemas sociales.

En cuanto a los antecedentes históricos y considerando el contexto en el cual se desarrollan las políticas sociales estudiadas en este trabajo, se puede decir que las mismas han sido caracterizadas como estrategias que definen a las personas en función de sus carencias y que deben de ser atendidas por presentar ciertas incapacidades o debilidades que les impide llevar adelante una adecuada calidad de vida; lo que puede conllevar a resultados que denoten cierta pasividad y dependencia de los destinatarios de estas políticas sociales y la transición de un programa a otro sin lograr salir de su situación de pobreza, efectos del asistencialismo.

Con el concepto de intervención social que se origina con la modernidad, se presenta la necesidad del "disciplinamiento" como una expresión del control punitivo y se expresa en la búsqueda y construcción de la organización racional de la vida cotidiana. Lo antes mencionado, se anuncia como una propuesta de orden y control necesario para la libertad y para mejorar la calidad de vida; dicho dispositivo de intervención, fue cambiando de forma en diferentes contextos y épocas (Carballeda, 2010:52-53).

Es con la llegada del modelo neoliberal, momento en que se comienza a transitar por un escenario donde prevalecen las desigualdades, la fragilización de la solidaridad, de los lazos sociales y un deterioro de la vida cotidiana. Carballeda (2013) ante esto, afirma que el neoliberalismo genera una máxima exacerbación del individualismo y un mecanismo de "naturalización" de las desigualdades sociales y el sentimiento del miedo al "otro".

Estas desigualdades, construyeron otras formas de relación social en las cuales la inclusión va a generar temor, especialmente desde la imposición de un discurso donde la sociedad es un pequeño espacio para pocos, mientras que los territorios de la exclusión social la rodean, acechan y a veces la invaden (Alfredo Carballeda, 2013:1-2).

Va a ser la pobreza la nueva "cuestión social" de la época, y con ella va a surgir la denominación de los pobres y una redefinición de los problemas sociales. Lo que implica que el Estado se posicione de determinada manera ante estas problemáticas y se comience a diseñar políticas públicas que den respuestas a estas nuevas necesidades sociales. En este aspecto, señala Carballeda (2010), que es el Estado quien va a diseñar estrategias de

intervención de manera estandarizada, a través de manuales de procedimientos para comenzar a intervenir en el ámbito privado, principalmente de la población pobre.

Estos nuevos diseños de políticas públicas que requieren la intervención en los ámbitos privados de los sujetos destinatarios, en su mayoría, son diseñados sin considerar las singularidades de las situaciones, lo que conlleva a un "no" reconocimiento de la subjetividad del "otro" en las propuestas de intervención a nivel estatal (Alfredo Carballeda, 2010:48).

Cuando se habla de singularidades se hace referencia a las distintas formas de ser, pensar, sentir y estar en el mundo dentro de un determinado contexto socio-cultural. Carballeda (2013) menciona que los protocolos institucionales para que sean efectivos, tendrían que escuchar las voces de los territorios, de sus actores, significaciones y sentidos, y de esta manera reconstruir y recrear nuevos lenguajes y subjetividades (Carballeda, 2013:4); dicho aspecto reduciría el peligro de ejercer violencia institucional hacia los sujetos destinatarios de las políticas públicas.

Es importante considerar que las políticas sociales son las responsables de colocar en un determinado lugar a los sujetos destinatarios, favoreciendo de esta manera la producción de imágenes sociales acerca de dichos sujetos, ante esta cuestión surge la siguiente interrogante ¿Cómo es considerada la población objetivo: beneficiaria o participante? La respuesta a dicha interrogante es lo que va a condicionar la calidad de su implementación, ya que se puede caer en el peligro de continuar reproduciendo identidades estigmatizadas depositarias de los problemas sociales.

Carballeda (2010) menciona que una de las perspectivas del Estado a la hora de hacer frente a la pobreza, es la de considerar la noción de necesidad como un derecho social no cumplido. Por tanto, quien padece de necesidades como acreedor de la sociedad no es un beneficiario de una determinada política social, sino que es un titular de derechos que participa de una comunidad que integra a la sociedad. Y esa sociedad lo incorpora y lo necesita por tanto intenta hacerlo protagonista en un proceso de movilidad ascendente, interviniendo con las propias capacidades y habilidades existentes, tanto en lo territorial como en cada situación particular (Carballeda, 2010:54). Se destaca que las perspectivas que orientan a las acciones del Estado van a depender del contexto socio-económico y de la ideología que disponga el gobierno actuante.

Otro de los puntos a destacar, es que las políticas públicas deben de evitar ser autoritarias y verticales. González (2013) señala que en América Latina nos encontramos con un proceso creciente de la instrumentalización de las políticas públicas, muchas de ellas de carácter asistencialista con pocos criterios de evaluación y acompañamiento del proceso, así

como también, se caracterizan en su mayoría por desconocer de manera absoluta aquellas formas de subjetivación que presentan los sujetos o grupos a los que se pretende intervenir. Agrega el autor, que es necesario en los procesos de intervención comunitaria, poder recuperar el concepto de sujeto como protagonista mediante una participación real en los procesos de transformación.

El hecho de considerar a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como sujetos-protagonistas, es lo que va a posibilitar quebrantar la tendencia de intervenir únicamente desde los valores institucionales, habilitando la producción de alternativas de subjetivación que posibilite el cambio, mediante un proceso socioeducativo que involucre al sujeto en la toma de decisiones y en las acciones. Es a partir del protagonismo (relacional) del sujeto, que éste puede encontrarse con sus verdaderas limitaciones y potencialidades.

En cuanto a la metodología de intervención que presentan los programas aquí estudiados, podría decirse que los mismos generan como mecanismo para lograr que los sujetos puedan ser protagonistas de su propio proceso de cambio, el fortalecimiento del vínculo de confianza que se construye mediante el acompañamiento asiduo. Dicho dispositivo posibilita que el sujeto pueda visualizar con más seguridad las alternativas y posibilidades que el "operador social" le pueda presentar y que accione para el cambio (Leticia Albez, 2017: 87 en documento Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social).

Esto requiere que a la hora de intervenir el "operador social" tenga la capacidad de poder articular un conjunto de intereses que son de distinta índole, aquellos que presentan los diseñadores de los programas (que se expresan en los documentos fundacionales), los intereses de los sujetos destinatarios de estas políticas (orientadas en su mayoría a satisfacer las necesidades más inmediatas), y los intereses de los técnicos que intervienen (que se relacionan con la institución a la cual trabaja, su profesión y con aspectos de índole más personal y afectivo). De esta forma es como se va a ir construyendo los sentidos que hacen a la acción social.

Estos programas de "proximidad", se caracterizan por intervenir en la vida cotidiana de los sujetos. De acuerdo a los aportes de Pichón Rivière (1977) el análisis de la vida cotidiana es lo que va a permitir comprender las experiencias concretas, las formas en que los sujetos se vinculan, los sistemas de significación en que se desarrolla y configura la subjetividad. El poder considerar a la vida cotidiana como objeto de análisis, va a implicar generar estrategias de intervención que estén dirigidas a romper con la actitud natural, interpelar los hechos, poder problematizar las situaciones y generar espacios de reflexión

entre los propios actores (Pichón Rivière,1977:9).

Por tanto, el proceso de aprendizaje va a adquirir relevancia en cuanto el sujeto puede llegar a modificar sus conductas, siempre y cuando estemos frente a un proceso de apropiación, donde la situación de cambio sea aceptada y con modalidad dialéctica (praxis). Cada sujeto produce su propio conocimiento, piensa, actúa y crea, por tanto es importante tener en cuenta su saber, de lo contrario la intervención generaría resistencias y estaríamos ante una violencia de corte institucional.

González (2013) en una de sus Conferencias Internacionales, menciona la importancia de considerar en las intervenciones sociales, las subjetividades como elementos cargados de sentidos desarrollados en un determinado contexto, y ese sentido es inseparable de los aspectos emocionales y simbólicos que caracterizan a la experiencia de vida.

Como otro de los aspectos a destacar cuando se problematiza la construcción subjetiva en estas prácticas sociales, es el poder visualizar el lugar en que se posiciona el "operador social" ante el sujeto destinatario para intervenir y el vínculo que se logre establecer, ya que es lo que va a determinar qué tipo de sujeto social se construye.

A modo de ejemplo, si el "operador social" se posiciona desde una perspectiva de control social (punitiva), puede generar resistencias y ser visto por el "otro" como una amenaza; por el contrario, si se posiciona desde una perspectiva de promoción de autonomía, libertades y derechos, generaría una valoración más positiva y los resultados estarían más acordes a los objetivos que presentan estos programas. Dicha cuestión presenta las siguientes interrogantes ¿Desde dónde hacemos? ¿Para qué hacemos? ¿Qué hacemos? ¿Cómo hacemos? ¿Cuánto hacemos? ¿Por cuánto tiempo hacemos?

Fleury afirma que,

> El resultado de las políticas sociales es profundamente determinado por las prácticas sociales de interacción entre usuario y profesional, la interacción humana que se establece en los servicios sociales, es al mismo tiempo, un coloquio singular y una actualización/dramatización de las relaciones y estructuras sociales prevalecientes" (2002:10) .

Los programas aquí estudiados, se caracterizan por implementar una estrategia que va al encuentro de los sujetos destinatarios y por su capacidad de generar vínculos personalizados, interviniendo desde la cotidianeidad, desde las urgencias y necesidades más

vitales. En este aspecto, es necesario considerar que los procesos humanos son únicos, no son lineales y el "operador social" acompaña el proceso sin subestimar, desde una perspectiva de promoción de las capacidades individuales, con la flexibilidad necesaria para establecer alternativas frente a lo que acontezca en ese encuentro.

A su vez, estos programas sociales son enmarcados dentro de un territorio determinado que funcionan como escenarios de la intervención social, y es esa intervención social la productora de subjetividad que aporta construcciones discursivas, formas de comprender y explicar desde una direccionalidad definida y organizada.

Cabe destacar que la subjetividad y el posicionamiento ético de los que diseñan e implementan estos programas constituyen elementos centrales en las intervenciones sociales. Nos referimos a la capacidad de escucha, la neutralidad ante los discursos evitando emitir juicios de valor, renunciar al sentido común y disponer de la capacidad de construir junto con "otros" nuevas maneras de sentir, pensar y actuar ante una determinada realidad, apostando a generar procesos de fortalecimiento que contribuyan al empoderamiento, al cambio para mejorar la calidad de vida y el goce de los derechos inherentes a la condición del ser humano.

Es importante mencionar que para que haya una verdadera transformación, es necesario un cambio de perspectiva en cuanto a las subjetividades a la hora de implementar una determinada política, logrando posicionar a los sujetos como protagonistas mediante una participación activa y generar mecanismos que apuesten a potenciar sus capacidades para el desarrollo de su autonomía mediante la toma de decisiones, fomentando el ejercicio pleno de su ciudadanía.

Estos programas de "proximidad" en teoría refuerzan esto último, se proponen fortalecer los canales de participación como "antídoto contra todos los males de la población marginada y como un mecanismo de integración funcional al orden social vigentes" (Alayón, 1998 en Teresa Dornell, 2005).

La implicancia de los "operadores sociales" desde lo institucional, profesional y afectivo.

El presente trabajo monográfico no pretende realizar un exhaustivo análisis del concepto de la implicación considerando el objetivo general de dicha investigación sería muy ambicioso el poder abordar con profundidad dicho concepto dada su complejidad. Pero se considera pertinente el poder dedicarle un apartado dada a la estrecha vinculación que sostiene con el concepto de subjetividad expuesto en párrafos anteriores.

La metodología de abordaje presentada por los programas de “proximidad” aquí estudiados, interviene en la vida cotidiana de los sujetos destinatarios, escenarios donde fluyen significados y emociones. A su vez, dicho abordaje se caracteriza por disponer de un dispositivo que permite intervenir desde la “cercanía”, lo que requiere poder identificar aquellas valoraciones que asumen los “operadores sociales” al momento de su intervención; con esto nos referimos a considerar las implicancias institucionales, profesionales y afectivas ya que las mismas definen los resultados de dicha acción.

En cuanto a las profesiones y su “quehacer” como integrantes de los equipos de “operadores sociales”, se presenta como una de las tensiones la rigidez de los protocolos de actuación de cada programa, funcionando como limitante en la autonomía de cada profesión. Nora Aquín (2012), define a la autonomía como el poder de la toma de decisiones en el ejercicio profesional y aquí nos centraremos en los ámbitos estatales y no gubernamentales.

Continuando con los aportes de la autora, el poder pensar la autonomía equivale a pensar en el ejercicio responsable de la libertad, lo cual conlleva la capacidad y el poder tanto de dar respuesta a la pregunta del porqué de nuestras decisiones y acciones, como de hacernos cargo de sus consecuencias. A su vez, define a la heteronomía como la ley que nos ha sido dada sin injerencia de nuestra decisión, impuesta por un poder diferente, ajeno, y que corresponde a la ley que hemos interiorizado en el proceso de socialización, convirtiéndonos en consumidores de ciertos patrones.

En efecto, el proyecto político vigente y el marco institucional inmediato en el cual el profesional desarrolla su tarea, son componentes centrales a considerar en la delimitación de la autonomía profesional.

En relación a la profesión del Trabajo Social, como una de las disciplinas que se incluye bajo la denominación de “operador social”, Iamamoto afirma que,

> El trabajador social no posee todos los medios técnicos y financieros necesarios para el ejercicio profesional autónomo dependiendo de recursos previstos en los programas y proyectos de la institución que lo requiere y lo contrata, por medio de los cuales es ejercido ese trabajo especializado. Parte de los medios o recursos materiales, financieros y organizacionales necesarios para el ejercicio del trabajo son brindados por las entidades empleadoras. Por lo tanto, la condición de trabajador asalariado no solamente encuadra al Trabajador Social en la relación salarial, sino que también moldea su inserción socio-institucional en la sociedad. Por más que disponga de autonomía relativa para concretizar su trabajo, el Trabajador Social para organizar sus actividades depende del Estado, empresa o entidad no gubernamental, las que posibilitan o limitan que los interesados accedan a sus servicios, provean los medios y recursos para su realización, establezcan prioridades, interfieran en la

> definición de papeles y funciones que componen el cotidiano del trabajo institucional. Por eso, la institución no es un condicionante más del desempeño del Trabajador Social, sino que interviene como organizador de ese espacio (2003:81-82).

En cuanto a los programas aquí estudiados, la implicación institucional en los "operadores sociales", ha causado controversias en cuanto a sus limitaciones en el "quehacer profesional" sumado a su relación laboral e inestabilidad, la falta de recursos que presentan estos programas para dar respuestas a necesidades tan complejas, el exceso de las tareas a desempeñar que son más que las presentadas en los contratos de trabajo y la falta de espacios definidos para el intercambio de ideas entre actores de distintos rangos. Lo antes mencionado ha generado frustraciones en los técnicos y profesionales haciendo públicas denuncias que fueron expuestas en varios de los documentos institucionales y resúmenes ejecutivos.

También surgen cuestionamientos en cuanto a la definición de los roles de acuerdo a cada profesión y su modo de inserción como "operadores sociales", dando origen a la siguiente interrogante ¿por qué los equipos territoriales son considerados y presentados como "operadores sociales" y no como un equipo multidisciplinario denominado cada uno por su profesión?

En cuanto a la implicancia profesional, cabe destacar que cada profesión va a integrar decisiones y acciones que están atravesadas por las lógicas propias de cada disciplina. En el caso del Trabajo Social, nos podríamos preguntar ¿cuáles son los elementos que ofrece el Trabajo Social como disciplina que integran a estos equipos de "operadores sociales" para dar respuestas a estas problemáticas de la exclusión social y la pobreza?

Asimismo, considerar que cada profesión orienta sus acciones mediante el código de ética, definido como el conjunto de ideas, pensamientos y filosofía que funcionan como guía en la intervención social (Leticia Albez, 2017:81-82 en documento Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social).

Consideraciones Finales.

A partir del año 2005 con el gobierno del Frente Amplio se da inicio a una nueva generación de políticas sociales que conforman la nueva matriz de protección social en el Uruguay. En los inicios con el Plan de Emergencia Social y luego con la implementación del Plan de Equidad como estrategia de Estado, es que se pretende combatir a la pobreza y hacer frente a la vulnerabilidad social; dichos planes incluyen una batería de programas sociales que se caracterizan por ser focalizados y transitorios.

Es en el año 2012, se implementan los tres programas considerados como "prioritarios" por la nueva administración públicas: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. Dichos programas son diseñados con el objetivo de atender a la población considerada como el "núcleo duro" de la pobreza; con una metodología de "proximidad", focalización, territorialización e interinstitucionalidad, es que se proponen alcanzar a la inclusión social y generar la autonomía de las personas vulneradas.

Desde la implementación de estos programas, diversas investigaciones llevadas a cabo por distintas consultorías en convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, organismos como la DINEM y por estudiantes universitarios provenientes de varias disciplinas, en su mayoría vinculadas al área social y comunitaria realizan estudios con el objetivo de valorar la estrategia que estos programas presentan.

Dichas investigaciones, han funcionado como base teórica para el desarrollo de la presente monografía de índole exploratoria, permitiendo una aproximación de la temática presentada. En cuanto a las categorías analíticas seleccionadas, fueron abordadas mediante una revisión bibliográfica que permitió poder problematizar sobre los componentes que presenta la estrategia de abordaje ("proximidad", focalización, territorialización e interinstitucionalidad) y los conceptos de construcción subjetiva e implicancia, aspectos que atraviesan a esta política social.

Considerando los objetivos generales que presentan estos programas sociales, se puede decir que los mismos tienden a perseguir un ideal normativo que refiere a la autonomía de los sujetos destinatarios y su inclusión social. El logro del mismo, se pretende alcanzar con la implementación de un dispositivo de acompañamiento al sujeto destinatario que supone una intervención cercana, apoyando procesos, urgencias, necesidades, en la vida cotidiana de las personas o en los espacios en donde transitan.

En cuanto a los componentes y características que presentan estos programas y los

efectos en los destinatarios en lo que refiere al acceso a los servicios universales y especializados, considerando el material utilizado en el presente trabajo monográfico, se pueden realizar las siguientes valoraciones;

Potencialidades

- La estrategia de abordaje presentada por estos programas, se caracteriza por disponer de los siguientes componentes: "proximidad", focalización, anclaje territorial e interinstitucionalidad. Dichos componentes son los que la diferencian de las otras ofertas públicas, siendo este un aspecto novedoso. Si bien estos componentes son presentados como potencialidades de la estrategia, no dejan de ser un desafío en la práctica (recordemos lo expuesto en el capítulo 2).
- La estrategia de "proximidad" facilita la captación y la llegada de los "operadores sociales" a la población que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica y exclusión, generando y fortaleciendo un vínculo de confianza que permita abrir los canales de comunicación para que estos sujetos puedan ser escuchados y ser partícipes del proceso de cambio.

Dificultades.

- Los cupos de atención (alcance de la cobertura de la población objetivo), plazos de tiempo de intervención y la disponibilidad de los recursos materiales. Los plazos de intervención estipulados por cada programa y la disponibilidad de los recursos son escasos para atender las necesidades que presentan los sujetos destinatarios.
- En cuanto a la consideración de estos programas como dispositivos "puentes" entre lo focalizado y lo universal. Se puede decir que, las instituciones públicas presentan importantes dificultades en poder dar respuestas a las demandas que presentan los sujetos destinatarios, ya sea por ineficiencia como por saturación, quedando atrapado en la lógica de la focalización ¿Falta de recursos pertinentes en dichas políticas de corte universal? Para que la inclusión social sea efectiva, en principio se tendrían que generar mecanismos de inserción de los sujetos a las distintas esferas sociales (trabajo, salud, educación, comunitario, entre otras) y que la misma sea de manera sostenida y de calidad. Estudios realizados por las consultorías en convenio con el Mides, así como los informes ejecutivos y la DINEM, mencionan que son estas esferas las que presentan dificultades a la hora

de dar respuestas a las demandas, dificultando dicha inserción y por ende generando dificultades en la inclusión social.

- La construcción subjetiva desde los que diseñan estos programas y el lugar en donde se colocan a los sujetos destinatarios. Considerando la bibliografía utilizada en el presente trabajo, se podría decir que los mismos colocan a los sujetos destinatarios como personas que son "incapaces" de proveerse por sus propios medios recursos para satisfacer sus necesidades, y son considerados como "beneficiarios" de una determinada política social y no como sujetos "participantes" de la misma. Dicha perspectiva, con la idea misma de incluir continúa generando exclusión y la estigmatización de la pobreza.
- La incorporación de elementos individualizadores que presentan estas propuestas; donde se procura que las personas con todas sus vulnerabilidades y fragilidad puedan resolver los conflictos y las situaciones que hacen a la pobreza, saliendo de su zona de precariedad únicamente con su esfuerzo. Estos aspectos individualizadores, son los que generan la responsabilización a las personas de sus propias miserias, considerando que la pobreza puede combatirse únicamente con el esfuerzo individual sin considerar los aspectos estructurales.
- La inclusión de los profesionales o los técnicos como "operadores sociales" en su unidad, guiados por un protocolo de actuación rígido que limita las prácticas profesionales; cuestionando la autonomía de los profesionales, siendo también parte de los desafíos que presenta esta propuesta.

Desafíos.

- Se puede decir que, para contribuir al logro del objetivo general que presentan estos programas, se tendría que, en principio fortalecer la matriz de protección social, que si bien ha presentado sus avances en este último período de tiempo continúa mostrando importantes debilidades. Lo que requiere potenciar al máximo las capacidades institucionales públicas para que puedan funcionar como proveedoras de recursos y atender a las demandas presentadas por los sujetos destinatarios de estas políticas sociales de manera efectiva y de calidad.
- Apostar a una intervención socioeducativa sostenida que involucre al sujeto en el proceso de construcción de nuevas subjetividades, nuevas maneras de "ver" "pensar" y de "sentir" una determinada realidad social. Generar mecanismos para

que logre apropiarse de su proceso y se transforme en un sujeto con todas las potencialidades que requiere para el goce de todos sus derechos.

- Estar atentos a las implicancias que presenta cada “operador social” a la hora de intervenir, desde lo institucional, profesional y afectivo; ya que son estos aspectos los que va a atravesar a toda práctica social.
- El “operador social” funciona como “mediador” entre el Estado y los sujetos destinatarios de estos programas, por tanto tendría que moverse de tal manera que pueda negociar con ambas partes y dar respuestas. Los mismos han sido declarados como testigos de los mecanismos de exclusión material y simbólica a los que son expuestos los sujetos destinatarios. Zorrilla de San Martín (2016) afirma que los “operadores” como agentes del campo burocrático, más allá de sus esfuerzos personales para que las prestaciones puedan llegar de la mejor manera, no pueden escapar a la tarea de ser portavoz de las no mejores noticias, lo que puede llegar a obturar el vínculo con los sujetos destinatarios, inclusive pueden ser señalados como “culpables” de esa ineficacia institucional.
- Considerar la “cercanía” que presentan estas intervenciones a las situaciones a resolver. Esto corresponde a la capacidad de poder sostener una “distancia óptima” con el sujeto destinatario para evitar “cargar” con el sufrimiento ajeno y lograr pensar en estrategias de intervención que apuesten a mejorar su situación. Pero también requiere de un “acercamiento” a esa situación para poder comprenderla y acompañar en el proceso de su resolución, lo que significa hacer contacto con esa realidad. Por tanto, nos referimos a la capacidad de poder “entrar” y “salir” de las situaciones para que las intervenciones sean efectivas.
- Las demandas generadas por los sujetos destinatarios y las instituciones involucradas, sumadas a la escasez de recursos materiales y el corto tiempo de intervención para revertir situaciones que son complejas, son cuestiones que van generando un “desgaste” en el técnico o profesional lo que puede llevar a un abandono de sus funciones. Por tanto, es importante que se generen condiciones de cuidado tanto sea a los sujetos destinatarios como a los equipos que los atienden, el “cuidar a quienes cuidan” tendría que ser uno de los tema a considerar a la hora de valorar la implementación de estos programas.
- En cuanto al Trabajo Social como una de las disciplinas que integran a los “operadores sociales”, se destaca su posicionamiento frente a la realidad a intervenir y las herramientas de diagnóstico y planificación como clave para esta

práctica social. El rol se instala en un determinado contexto, donde la metodología de la profesión pretende incorporar aspectos promocionales y asistenciales como estrategia de intervención. El desafío consiste en poder desarrollar dichas capacidades con fluidez, siendo una disciplina que integra los equipos de "operadores sociales".

Hasta aquí se ha realizado una aproximación a los objetivos propuestos en este trabajo y se han dejado abiertas diversas interrogantes para continuar estudiando y problematizando estos programas sociales. Se espera haber contribuido en ese sentido en procura de fortalecer el hacer sin descuidar el pensar.

Bibliografía

Baráibar, X. (2009) Tan cerca tan lejos: acerca de la relevancia "por defecto" de la dimensión territorial. En Revista Fronteras Número 5 (pp. 59-71) Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR. Montevideo, Uruguay.

_____ (2014). Baráibar, X. (2014) Entre el reconocimiento y la renuncia: posibilidades y límites de la política asistencial a partir de la experiencia uruguaya. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea", realizadas en La Plata, Argentina, el 2-3 de octubre de 2014. Disponible en:
http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/gt14_entre_el_reconocimiento_y_la_renuncia__posibilidades_y_limites_de_la_politica_asistencial.pdf

_____ (2017). ¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay. Revista Perspectiva de Políticas Públicas, 6 (12), 333-368.

Carballeda, A. J. (2010). La intervención en lo social como dispositivo. Una mirada desde los escenarios actuales. *Trabajo Social UNAM*, (01).

_____ (2013) La Intervención Social en los escenarios actuales. Una mirada al Contexto y el Lazo Social. Margen N° 68 – abril 2013. Universidad de Buenos Aires.

Casas, A., González, L., Machado, G., Brenes, A., & Burgueño, M. (2009). Los aportes de

José Luis Rebellato en la construcción de un proyecto ético político liberador. *Fronteras, n. 5, pp. 105-113*.

Castel, Robert (1997). “Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

_____(2004) Encuadre de la exclusión. En S. Karsz et al. La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices. Barcelona: Editorial Gedisa, SA.

Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., & Murard, N. (2013). Individuación, precariedad, inseguridad:¿ desinstitucionalización del presente?. Paidos.

Dornell, T. (2005). Redes sociales y participación social. Citado de URL: http://www. rau. edu. uy/fcs/dts/Mip2/territoriosredes. pdf (Accesada el 14 de julio de 2005).

Esping-Andersen, Gøsta (1993). Los Tres Mundos del Estado del Bienestar. Ed. Alfons el Maganim, Valencia (No. 338.9/E77tE).

_____ (2000) Fundamentos sociales de las economías postindustriales, Barcelona, Ariel.

Fleury, S. (2002). Políticas sociales y ciudadanía, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

González, Fernando (2013). Expositor en Conferencia Ministrada en el IV Congreso Internacional “Lo social, la subjetividad y la acción comunitaria” Congreso Internacional

"Intervención y praxis comunitaria". Santiago de Chile. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_K4vYYmqv2o

Grassi, Estela (2008). "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal". En Ponce, J. Es posible pensar una nueva política social para América Latina. Quito: FLACSO Ecuador, pp.29-68.

Haesbaert, R. (2004). Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. Porto Alegre.

Hamzaoui, M. (2005). *El trabajo social territorializado: las transformaciones de la acción pública en la intervención social* (Vol. 3). Universitat de València.

Iamamoto, Marilda. (2003) el servicio social en la contemporaneidad. Trabajo y formación profesional. Cortez. Brasil

Lasa, N. (2015). El Estado y el "Otro": reflexiones a la luz de la nueva generación de políticas sociales en Uruguay. Universidad de la República. Facultad de Psicología. Uruguay, Montevideo.

Leopold Costábile, S., & González Laurino, C. (2015). Los riesgos de la individualización en el nuevo modelo de protección social uruguayo: el caso del Programa Jóvenes en Red. Sociedade em Debate, 21(1), 211-254.

Midaglia, C. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las Políticas de Bienestar Social?. Revista Uruguaya de Ciencia Política - 16/2007 - ICP – Montevideo.

Midaglia y Antía (2017). Estudio Bienestar y Protección Social en América Latina. Abordajes Conceptuales y metodológicos para el MERCOSUR. Instituto Social del MERCOSUR, Asunción.

Midaglia y Castillo (2010). La oferta pública social en el Uruguay 2005-2009. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencias Políticas. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ministerio de Desarrollo Social.

Monnet, Jé., (2010) "Le territoire réticulaire" en Revista Anthopos, huellas del conocimiento. Número 227, Abril-junio de 2010. Barcelona, España.

Pichón-Riviere, E. (1977). "El arte, la ciencia y el deporte tienen en común la posibilidad de convertirse en haceres creativos".

Rebellato, J. L. (2000): La encrucijada de la ética, Montevideo, Nordan.

_____(2009). José Luis Rebellato, intelectual radical: selección de textos. In *Congreso iberoamericano de Extensión* (No. 814.5 JOS).

Rocco, B. (2011) Qué más pedirle? Problematizando el territorio como factor de protección social. Revista Fronteras. Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Número especial.

Fuentes documentales:

Abordaje Familiar e Inclusión Social. Reflexiones desde la práctica. Coordinación de la

Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares-Cercanías. Diciembre de 2016.

Consejo Nacional de Políticas Sociales. Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad. Sub Comisión de Familias. Asesorías "Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad. Informe final. José Enrique Fernández. Setiembre de 2011.

De la Emergencia a la Equidad Social. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009). Consejo Nacional de Políticas sociales. Primera edición: octubre del 2009.

Informe MIDES (2011-2012). Seguimiento y evaluación de actividades y programas. Montevideo, Uruguay.

MIDES (2012) Modelo de Atención Cercanías. Montevideo, Uruguay.

Jurídico, A., & Castro, F. Cercanías Enero 2015.

MIDES (2015) Modelo de Atención Cercanías. Montevideo, Uruguay.

MIDES (2012) Resumen Ejecutivo Jóvenes en Red. Montevideo, Uruguay.

OPP (2014) Programa Uruguay Crece Contigo. Componente: "Acompañamiento familiar y trabajo de Cercanía". Protocolo de intervención. Montevideo, Uruguay.

Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social. Notas desde la práctica. Ministerio de Desarrollo Social. Dirección de Protección Integral en Situaciones de Vulneración. Montevideo, enero del 2017.

Protocolo de intervención Uruguay Crece Contigo (2012). Componente: Acompañamiento familiar y trabajo en cercanías. Montevideo, Uruguay.

Resumen Ejecutivo (2017). Convenio Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo, Uruguay.

Revista de Trabajo Social-FCH-UNCPBA. El problema de la autonomía en Trabajo Social. Nora Aquín, Esther Custo, Exequiel Torres.