

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

**Interinstitucionalidad en la política asistencial:
problematización de su diseño e implementación
en el Programa Cercanías**

María Jesús Centurión
Tutora: Ximena Baráibar Ribero

2017

ÍNDICE:

Introducción.....	1
Objetivo General.....	2
Objetivos Específicos.....	2
Metodología.....	3
Capítulo 1: Políticas Sociales.....	5
1.1 Que son las políticas sociales.....	5
1.2 Lo que refiere al ciclo de la política social.....	9
1.3 Expresiones históricas de las políticas sociales en América Latina.....	14
1.4 Interinstitucionalidad.....	21
Capítulo 2: Políticas Sociales en Uruguay del Siglo XXI.....	26
2.1 Situación de Uruguay en el nuevo milenio.....	26
2.2 Políticas Sociales asistenciales implementadas en Uruguay a partir del 2005.....	28
2.3 Espacios de coordinación y articulación de programas asistenciales.....	31
Capítulo 3: Programa Cercanías e Interinstitucionalidad.....	34
Capítulo 4: Análisis.....	37
4.1 La interinstitucionalidad desde el diseño.....	37
4.2 La interinstitucionalidad desde la implementación.....	42
Capítulo 5: Conclusiones.....	48
Bibliografía.....	51

INTRODUCCIÓN:

Este trabajo forma parte de las exigencias curriculares para culminar la licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República.

Se plantea problematizar la interinstitucionalidad del Programa Cercanías desde el diseño del mismo a su posterior implementación en el territorio. Este propósito nace frente al aumento de programas e iniciativas sociales que plantean la intersectorialidad como nuevo supuesto de los abordajes integrales. (Cunill; 2014) E intenta plasmar la visión, de la interinstitucionalidad que tienen las instituciones y los técnicos que llevan adelante el programa, en cuanto a: cómo es entendida, de qué manera se fundamenta y cuáles son las formas concretas que toma en la práctica este soporte de intervención en situación de pobreza.

A fines del Siglo XX se plantean y se expanden en América Latina y por tanto en Uruguay programas que apuntan a la reducción de la pobreza, dentro de estos los programas de transferencia condicionadas se convirtieron en los de mayor peso y relevancia. Estos programas altamente focalizados consisten “(...) *en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.*” (Cechini& Madariaga; 2011: 13)

Los modelos de políticas sociales llevados adelante en el Siglo XXI comenzaron a plantear visiones multidimensionales de la pobreza por lo que se comenzó a apuntar al logro de sinergias en los sectores de atención y protección social. (Cechini& Madariaga; 2011)

Uruguay no escapa de esta realidad y plantea, dentro de varias modificaciones en la matriz de protección social, una serie de Programas Prioritarios en donde se incluye Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red a partir del año 2012.

De acuerdo al documento de presentación de Cercanías realizado en 2012, este programa denominado como, Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares supone acciones interinstitucionales, en donde familias de extrema vulnerabilidad son sujeto de intervención, estas son acompañadas por un trabajo cercano de técnicos. La estrategia busca cambios en la gestión institucional para otorgar respuestas rápidas e integrales a las situaciones familiares. (MIDES; 2012)

Estos programas son concebidos como el nexo entre los núcleos más duros de la pobreza con las políticas sectoriales de corte universal (Leopold Costábile et al; 2015),

por tanto, resulta interesante conocer la percepción de las instituciones que forman parte de este programa asistencial en cuanto al funcionamiento de la interinstitucionalidad.

Desde el Código de Ética del Trabajo Social, en cuanto a los derechos y responsabilidades, se le atribuye al profesional el participar en todas las instancias de las políticas sociales y sus consecuentes planes y programas; problematizar estos espacios le otorga a la profesión una visión crítica para estar presente e incidir, tanto en el diseño de las políticas como en su implementación.

Por tanto los objetivos de este trabajo corresponden a:

Objetivo general:

- Contribuir a problematizar la interinstitucionalidad en el marco de programas de proximidad dirigidos a la pobreza.

Objetivos específicos:

- Describir las principales tendencias de políticas y programas sociales en América Latina y Uruguay desde mediados del Siglo XX.
- Identificar las expresiones de la política asistencial en el Uruguay desde el 2005 en lo que refiere a los espacios de articulación y coordinación.
- Indagar los acuerdos interinstitucionales y su posterior implementación en el del Programa Cercanías.
- Conocer la visión y auto percepción de las instituciones que forman parte del Programa Cercanías en cuanto al funcionamiento de la interinstitucionalidad.
- Exponer el discurso de los operadores del Programa Cercanías en cuanto a las posibles dificultades, potencialidades y desafíos de la interinstitucionalidad

. El presente trabajo se divide en cinco capítulos:

El primero hace alusión a la Política Social, cuenta con cuatro puntos. El inicial desarrolla conceptos sobre las políticas sociales y las diferentes modalidades que han adoptado en el sistema capitalista, realizando hincapié en la política asistencial; el segundo y el tercer punto explica dos etapas del desarrollo de las políticas sociales, el diseño y la implementación consecutivamente, para finalizar el primer capítulo se

realiza un breve encuadre de las políticas sociales adoptadas en América Latina desde fines del Siglo XX hasta los comienzos del nuevo milenio.

El segundo capítulo trata sobre Uruguay y los cambios realizados en las políticas sociales, este capítulo se subdivide en tres puntos. Comienza contextualizando la situación del país desde la última década del Siglo XX a comienzos del Siglo XXI. El punto dos hace hincapié en las políticas asistenciales realizadas en Uruguay a partir del 2005, sus principales características y objetivos, con la asunción del gobierno de Frente Amplio; para terminar, el tercer punto destaca los espacios de coordinación y articulación de estos programas como espacios en que se diseña la interinstitucionalidad.

En cuanto al tercer capítulo, se enfoca en el Programa Cercanías y en el desarrollo de la interinstitucionalidad como eje constitutivo del mismo.

En lo que refiere al cuarto capítulo, contiene el análisis del diseño de Cercanías y su implementación haciendo foco en la interinstitucionalidad.

Por último, el quinto capítulo desarrolla las conclusiones en cuanto a las potencialidades y desafíos de la interinstitucionalidad.

METODOLOGÍA:

Se realiza revisión bibliográfica y a su vez se aplica análisis de datos secundarios, principalmente a aquellos que refieren al diseño del Programa Cercanías y sus acuerdos interinstitucionales.

Por otro lado, se realizaron entrevistas a referentes de las instituciones que participan en la Comisión Político Técnica de Cercanías y a los supervisores del mismo con el objetivo de conocer cómo opera la interinstitucionalidad desde un lugar que implica la toma de decisiones a otro donde se las implementa.

Se efectuaron un total de 11 entrevistas; en lo que respecta a las sectoriales participantes del programa, se contactó a referentes de las instituciones que integran el espacio de articulación interinstitucional a nivel central, estas fueron MIDES, ANEP, MSP, ASSE, BPS, MVOTA. En lo que respecta a los supervisores de los equipos territoriales, si bien la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares tiene alcance a nivel nacional, a los efectos de este trabajo se hizo enfoque en Montevideo y zona Metropolitana. Se desarrollaron un total de 5 entrevistas a supervisores que monitorean zonas de Pando y eje de Ruta 8, Colon, Conciliación, Nuevo París, Villa García, Malvin Norte, Cruz de Carrasco, Paso Carrasco, La Unión, Villa Española, Bella Italia, Chacarita de Los Padres.

CAPITULO 1- POLITICAS SOCIALES

1.1 – Que son las políticas sociales.

Se comienza desde la idea de que las políticas sociales, como parte de las políticas públicas, son resultado del juego de la Política. Expresan elecciones, son acciones que parten de interacciones complejas entre diversos actores, participantes del juego político. (Lindblom; 1991).

Las decisiones políticas y su puesta en marcha implican múltiples interacciones, para analizar el proceso de construcción de estas decisiones y su posterior formulación es importante que los actores participantes sean estudiados en el contexto de tal o cual programa, examinar la participación de estos en el proceso de construcción y observar las alianzas y conflictos que se dan entre ellos. “Una red compleja de fuerzas produce conjuntamente un efecto llamado políticas públicas” (Lindblom; 1991: 13)

Esta red de fuerzas implica la puesta en marcha de mecanismos de control, influencia o poder sobre otros, que están insertos en los procesos, las decisiones y los resultados.

Al hablar de políticas se está frente a una gama de conflictos de intereses presentes que se disputan en la formulación del problema colectivo a intervenir, el cual no llega al poder público de una manera dada sino que este se debe de identificar y formular. A su vez, se enfrentan diferentes racionalidades organizativas, pautas de acción y distintas perspectivas de evaluación. (Lindblom; 1991)

Por tanto al observar una política pública se está “(...) frente a un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos” (Lindblom; 1991:7)

En este marco, Teresa Montagut (2009) afirma que las políticas sociales carecen de significado si se consideran neutrales en cuanto a valoraciones, sino que son resultados de estas. La autora destaca los comienzos de las políticas sociales a fines del siglo XIX con el objetivo de apaciguar los efectos de la industrialización en los trabajadores, junto con las ideas de la modernidad de mínimos de solidaridad y de justicia social. La constitución de las políticas sociales tiene la tensión que se presenta entre el reconocimiento del ciudadano y la estructura desigual, característica de las sociedades modernas, es decir entre la acumulación del capital y la protección social.

La autora Estela Grassi (2008) encuadra su estudio de políticas sociales en la reproducción de la vida en el capitalismo. Es en este sistema donde el Estado lleva la configuración de las políticas mediante instituciones profesionalizadas y públicas. A su

vez, es el momento en que las expresiones de la cuestión social ocurren mientras se producen los recursos más que necesarios para la supervivencia del ser humano.

“(...) la política social es la manera y expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción.” (Grassi; 2008: 30).

Esta seguridad, según la autora, es una cuestión en disputa que no abarca lo económico estrictamente sino que implica debates políticos y culturales, por lo que se explican las tensiones y desacuerdos en cuanto a las definiciones y soluciones de los problemas sociales. (Grassi; 2008)

El conflicto de los objetivos de las políticas sociales es propio de las sociedades capitalistas, estos se mueven entre, los campos del principio de igualdad de las personas y la dependencia a la relación salarial de aquellos desposeídos de medios para producirse y reproducirse, en donde el primer campo constituye un espacio político y el otro económico. (Grassi; 2008)

Siguiendo con Grassi (2008), esta autora le otorga al Estado el papel de sancionar los problemas sociales así como de limitar su responsabilidad y atención a los mismos, de establecer los alcances de su intervención y define a quienes va dirigida la misma. La autora plantea los términos de Estado y sociedad como unidad compleja, en donde el primero es simultáneamente expresión y medio de constitución de la segunda.

El Estado entonces, utilizando las políticas sociales, “(...) normatiza y normaliza el régimen de la reproducción social” (Grassi; 2008: 30)

El aporte de Danani (2004) conceptualiza a las políticas sociales como

“(...) aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso.”(Danani; 2004: 11)

Danani (2004) destaca el lugar de las políticas sociales en el proceso de reproducción social y a su vez, en el régimen de acumulación de capital, ya que históricamente han intervenido en la regulación de la venta de la fuerza de trabajo como mercancía. Viéndolo de esta manera no pueden analizarse las políticas sociales por fuera de las sociedades capitalistas. Si bien, intervenciones sociales existieron previas al sistema capitalista, y por fuera del ámbito estatal, es en cada uno de estos en donde tornan mayor cuerpo y extensión.

Esta autora plantea dos líneas moldeadoras de las políticas sociales, por un lado la mercantilización del trabajo y por otro la reproducción ampliada de la vida de los individuos, ambas líneas en contradicción entre sí. Es propio del sistema capital dice Danani, (2004) el no reconocimiento de todas las necesidades de los trabajadores y a su vez no todos los trabajadores pueden cubrir las mismas mediante el trabajo, ya que no todos están en condiciones o tienen la seguridad de venderse. A su vez, no se tienen garantías de que el trabajo permita el acceso a la protección social

Otro aporte para pensar las Políticas Sociales es el de Soldano & Andrenacci, los cuales las denominan como “ (...) a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa” (2005: 11). Si bien muchas de estas intervenciones e instituciones existen previamente, los autores encuadran este tipo de políticas sociales en la economía capitalista en donde se consolida un conjunto coherente de políticas llevadas adelante por el Estado durante el Siglo XX.

Soldano & Andrenacci (2005) identifican tres modalidades en las políticas sociales:

La política de trabajo; en tanto que la comercialización del trabajo se transforma en la manera de obtener recursos de aquellos no poseedores de capital y las relaciones salariales se convirtieron en el vínculo predominante en las sociedades capitalistas. El empleo protegido comenzó a otorgar un status garante de condiciones de vida; estas garantías implican la protección frente a las irregularidades del ciclo económico, contra los riesgos de la vida activa, mediante la transformación de un riesgo individual a uno colectivo (sistemas de seguros) e incluso la posibilidad de situarse en lugares de posesión mayores.

Mediante la política de trabajo, con fuerte clivaje en el Siglo XX, se regularizó las condiciones de empleo y las formas de adquirirlo, y se convirtió en la matriz de las políticas sociales en mencionado siglo, ya que el empleo protegido se transformó en un medio para la integración social.

La segunda modalidad corresponde a las políticas consideradas universales; se comienza aquí a llevar adelante la gestión de servicios de manera universal a la población, estos corresponden a:

Los sistemas de educación, en donde el Estado organiza un complejo institucional con los objetivos de transmitir y reproducir un umbral mínimo de símbolos, pautas culturales y recursos técnicos a la población, de manera de obtener una oferta de trabajo capacitada.

La salud pública, la cual tiene un fuerte antecedente en el Higienismo del Siglo XIX; se encuentra en el Siglo XX con una generalización y profesionalización de la

medicina así como de los establecimientos hospitalarios, el Estado lleva adelante los imperativos y mínimos universales de higiene y sanidad a la población.

Por último dentro de las políticas universales, se encuentra la provisión de infraestructura social por parte del Estado, en donde este se encarga de otorgarle a la población la infraestructura necesaria para el transporte, la comunicación, la energía etc.

Estas políticas de servicios universales que describen Soldano & Andrenacci (2005) llevadas adelante por el Estado del sistema capitalista a mediados del Siglo XX, regulan patrones mínimos de condiciones de vida, otorgándole a la población un umbral de ciudadanía.

Como tercera modalidad de intervención de la política social se encuentra la política asistencial, la cual:

“(...) creó mecanismos de transferencia de bienes y servicios a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo en expansión, o cuya absorción era demasiado irregular y tenue como para satisfacer condiciones de vida básica en sociedades monetarizadas: los “pobres” en sentido contemporáneo.” (Soldano & Andrenacci; 2005: 15)

Los autores refieren que, desde mediados del Siglo XX instituciones profesionalizadas con cierto carácter público llevaron adelante el sostén de aquellos que no cubrirán sus necesidades mediante la comercialización del trabajo, los “desafiliados”.

La idea de grupos de riesgos existió previamente del Siglo XX y se continuó utilizando en el tiempo para focalizar y dirigir la política asistencial, lo que ha variado corresponde a las modalidades de intervención utilizadas, los actores que la llevan adelante y su población objetivo. En cuanto a actores participantes pueden mencionarse que estuvieron presentes en el tiempo, la iglesia, el asociativismo filantrópico y el Estado-nación; la población objetivo considerada como de riesgo, implicó a lo largo del tiempo a huérfanos, inválidos, ancianos sin apoyo familiar, vagabundos y mendigos. (Soldano & Andrenacci; 2005)

Estas tres modalidades de las políticas sociales, identificadas con el Estado Social capitalista, con fuerte desarrollo en los años 30 al 75 del siglo XX; se expresaron con mayor hincapié luego de la Segunda Guerra Mundial y mantuvieron distintos centros de gravedad y clivajes desde ese entonces. (Grassi; 2008)

Estas especificidades apuntan a problemas sociales que son constructos de la sociedad, los cuales se desarrollaron con enfoques sobre distintas situaciones, que se construyeron como problemas, los definieron, los explicaron y se decidieron formas de

intervenir. Para entender la construcción y la mirada a estos problemas sociales que se han vuelto cuestiones a resolver u intervenir es importante comprender que ocurre en el diseño y la implementación de las políticas sociales.

1.2 – Lo que refiere al ciclo de la política social

Tal como se mencionan en los objetivos, interesa en este trabajo conocer como está planteada la interinstitucionalidad en el diseño del Programa Cercanías y como opera esta en el territorio. En el punto anterior se advirtió que en la construcción de una política se plasman miradas distintas, conflictos de intereses, definiciones de problemas. Por tanto, entender que implica diseñar estas políticas es visualizar que hay detrás del discurso, así como contar con todo lo que conlleva la implementación de las mismas

El diseño:

Generalmente se utiliza para el análisis de las políticas una visión lineal de etapas, las cuales son: la inserción del problema a la agenda gubernamental, su diseño o formulación, su implementación y su evaluación-análisis. Tomando en cuenta lo planteado hasta el momento las políticas sociales surgen de una relación dinámica entre actores como el mercado, el Estado, organizaciones colectivas, familias, por tanto estas etapas no son aplicables a referencias cronológicas sino son herramientas utilizadas para su estudio. (Aguilar, 1996)

El ciclo de las políticas tiene estas etapas definidas con características propias, las cuales pueden retroalimentarse o, superponerse, no se trata de un sistema inalienable, lo importante es que las conforman y en este trabajo prestaremos atención a su diseño e implementación no como fases dicotómicas sino que articuladas entre sí.

Estas etapas no pueden llevarse adelante sin el prerequisite de la formulación de una agenda gubernamental que contemple lo particular del contexto, el contenido de la política, los actores que participan y el proceso de la misma. (Ortegón; 2008)

El contexto refiere a otros aspectos estructurales como el financiamiento y presupuesto destinado para la política, el consenso de las prioridades, la conciliación de los actores y la manera en que estos se comunican. En cuanto al contenido de la política tiene que ver con su discurso, las ideas e ideologías que expresa. (Ortegón; 2008)

La política es el resultado del choque y la confluencia dinámica de varios actores con intereses diversos, pueden identificarse en este proceso dos grupos, que operan como demandantes y otros que otorgan respuesta a los mismos. Estos se mezclan en las reglas del juego que implican un marco legal de regulación, acuerdos y reglas burocráticas y posiciones de poder, a su vez estas interrelaciones se encuentran en un

contexto de aspectos institucionales, financieros, políticos, ideológicos, culturales propios del momento histórico en que se piensa la política. (Ortegón; 2008)

En el diseño se expresan las ideas centrales de la política, sus objetivos y metas, que acciones se van a tomar a cabo para intervenir en el problema, quienes serán los responsables de llevarlas adelante, en cuanto tiempo o mediante que condiciones, con qué recursos económicos y humanos. Confluyen conceptos, ideas, teorías, hipótesis con procesos de acción, metodologías y técnicas, ambas son necesarias, sin una y otra, las políticas pueden quedarse en un ideal o siendo improductivas. (Ortegón; 2008)

Ortegón (2008) despliega una serie de preguntas que se intentan responder en el diseño, estas corresponden a la identificación del problema, donde se encuentra, a quien va dirigida la política, que bienes y servicios se entregan, cómo y por cuanto tiempo, quien va a llevar a cabo la política dándole a la misma un esquema institucional, mediante que instrumentos y cuáles son los roles y responsabilidades de los actores participantes.

Por tanto frente a una política social o programa es importante preguntarse qué quiere decir este planteo, que trae detrás el diseño.

La implementación de la política social:

Siguiendo a Subirats, este la entiende como: “el conjunto de procesos que tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, 2008: 183).

Existen dos enfoques en cuanto a la implementación, el primero llamado “top – down” de arriba hacia abajo y el segundo llamado “bottom – up” de abajo hacia arriba. El primero expresa una relación jerárquica en cuanto a la administración y refiere a la implementación como un asunto menor, dando importancia a la decisión que ha sido tomada en el centro, hay una separación sustancial entre la decisión de la política y quien la ejecuta. El segundo le otorga a la implementación gran importancia, para pensar las políticas se deben estudiar los grupos objetivos de esta y el terreno a donde piensa implementarse. Se reconocen los ejecutores-operadores como actores que influyen en el desarrollo de las políticas. A su vez se acepta la idea de circularidad entre los componentes, estando abiertos a las contingencias que puedan surgir lo que implica una renegociación de decisiones a lo largo de todo el ciclo de las políticas.

Chiara & Di Virgilio (2005) plantean la implementación como un momento particular que define y redefine la política, explicando que no se trata de una instancia que responda siempre de manera lineal a lo desarrollado en su formulación. Para esto se enfocan en la gestión a nivel local de los programas sociales estudiando los factores que hacen que estos se ejecuten de acuerdo a lo establecido y que ocurre en el espacio entre

decisión y ejecución. “Ese espacio de acción intermedio es precisamente el acto de implementación y alude al conjunto de acciones que transforma a las intenciones en resultados observables” (Chiara & Di Virgilio; 2005: 32)

Las autoras se alejan del planteo de tomar el momento del diseño o la decisión como el sustantivo para determinar el éxito o el fracaso de las políticas. Los objetivos que se acuerdan en el diseño implican arquetipos, modelos, cargados de valores simbólicos que van más allá de las particularidades propias a nivel local.

Es un proceso, mencionan Chiara & Di Virgilio (2005), que implica varios actores, acciones reiterativas, programadas, colectivas e individuales que intentan llegar a los objetivos plasmados en el diseño, esto lleva a la complicación de la co-operación.

“La ausencia de co-operación hace que no sucedan –o sucedan fuera de tiempo– acciones previamente aceptadas sin reparos. La complejidad de la acción conjunta deriva, en parte, de la multiplicidad de participantes y perspectivas que aparecen en la implementación; de modo que sin cuestionar los objetivos iniciales de una política pública, los someten a un proceso de especificación tal que complejiza las mediaciones de esa relación causal expresada originalmente en la hipótesis de la política pública.”(Chiara & Di Virgilio; 2005: 32)

Es así que, para avanzar en la implementación es necesario comprender la complejidad de la acción en conjunto. Diversos actores participantes de los programas tienen su propia dimensión y visión del problema a intervenir, historias y antecedentes diversos, que deben de convenir para llevar adelante el programa. La implementación parte de acuerdos, cada uno de ellos implican decisiones en donde los actores participantes deben de negociar y disuadir para que cada uno de estos proporcione los elementos que corresponden a su campo de actuación.

Estas autoras trabajan con el concepto de “régimen local de implementación” el cual toma en cuenta la organización política y administrativa de los participantes, contempla acuerdos en cuanto a las pautas y valores que los actores deben de seguir.

“es el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas en este nivel.” (Chiara & Di Virgilio; 2005:36)

Este concepto toma a la implementación como un momento en que resultan características propias y singulares del territorio que también hacen a la política social, permite identificar los condicionantes propios de la intervención, “(...) el nivel local se convierte en un espacio privilegiado para mirar detenidamente la implementación de políticas públicas” (Chiara & Di Virgilio; 2005:40)

El territorio se vuelve una construcción social y simbólica, en donde se plasma un sistema de relaciones entre los actores, estos no definen por sí solos su acción pública ni tienen la misma capacidad de actuación por los mismos períodos de tiempo. Por tanto es un lugar que condiciona la implementación, y se configura por un entramado de intereses diversos de los actores que se entrelazan en lo local más allá de las estructuras institucionales, este entramado de intereses puede modificarse por las políticas y estas por ellos. (Chiara & Di Virgilio; 2005)

A su vez, los actores de lo local se encuentran en posiciones heterogéneas, y operan sobre diversas personas, seleccionando los problemas y otorgándoles una definición y perspectiva diferente.

“(...) el punto de partida es que la implementación de los programas sociales en el nivel local involucra tomas de posición de distintas unidades estatales y de la sociedad que redefinen su diseño original. En esa toma de posición se ponen en evidencia las distintas perspectivas acerca de cuál es y de qué trata el problema y también de cuáles son las soluciones posibles. (Chiara & Di Virgilio; 2005: 44)

Los programas a nivel local implican, por un lado un recurso para llevar adelante la agenda, y por otro inciden en el moldeado de las demandas de la sociedad civil. En un mismo espacio y momento se reproducen y se transforman las políticas públicas diseñadas a nivel central, implica la existencia de características propias que surgen en el desarrollo mismo de la política social a nivel local junto con la siguiente articulación con las políticas más globales

Para entender este proceso de transformación es necesario visualizar el conjunto de interacciones entre unidades gubernamentales, entre los niveles nacionales, subnacionales y las relaciones con las entidades del gobierno local. Los mecanismos de coordinación entre estos se han visto modificados a partir de los procesos que vivieron las políticas sociales desde la década del 90 hasta hoy en la región y frente al escenario internacional.

1.3 – Expresiones históricas de las políticas sociales en América Latina:

En las últimas décadas del Siglo XX y en los comienzos del nuevo milenio las políticas sociales han sufrido transformaciones que implican distintos enfoques de intervención e ideologías; cambios en su institucionalidad pública, como el rol de la política, el alcance de la intervención estatal o el papel de la región a nivel internacional. (Repetto; 2004).

Estos cambios pueden entenderse por el desarrollo de los modelos previos, aplicados en la región que se explicaran a continuación.

La región mantuvo a mediados del siglo pasado un modelo industrializador basado en la sustitución de importaciones de productos manufacturados por producción nacional; con una expansión de la demanda interna. Este proceso industrializador tuvo como actores sociales claves al Estado, los industriales y los trabajadores. (Ponce; 2008)

La política económica en América Latina a mediados del Siglo XX implicó una expansión del gasto fiscal con fuerte protección a la industria nacional, aplicando importantes subsidios a los productores de la región.

En lo que refiere a la política social, estaba regulada por la participación en el mercado laboral, por lo que se realizaron importantes reglamentaciones salariales y laborales por parte del Estado. El sistema de protección social se caracterizaba por ser centralizado, desde el Estado con intervenciones puntuales para los distintos sectores (salud, educación, infraestructura), con ideales de universalidad, generándose los servicios desde la oferta. (Ponce; 2008)

El modelo industrial y su política económica comenzaron a producir perturbaciones generando déficit fiscal, en la balanza de pagos e inflación.

En los años 70 del Siglo XX estas dispersiones se controlaban a través del acceso a préstamos otorgados por agentes internacionales; pero en los años 80 se comienza a exigir a los gobiernos latinoamericanos que comiencen a aplicar políticas estabilizadoras. (Ponce; 2008)

Estos lineamientos se comprenden dentro de las llamadas políticas neoliberales, desarrolladas en Latinoamérica desde fines de la década de los 80, impulsadas por fuertes actores internacionales

Barba (2004) desarrolla que el agotamiento del modelo industrial por sustitución de importaciones en la década del 80, comprendió críticas al modelo de Estado benefactor y protector que regía en América Latina, estas se estructuraron en el llamado Consenso de Washington¹ Este consenso trae consigo un nuevo modelo de políticas en donde las pautas de las mismas son dadas por agentes financieros internacionales, principalmente el Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo, estos son quienes llevan adelante la agenda de reforma social en América Latina. El consenso plantea a la región un modelo liberal de mercado, que impulsa a utilizar sus materias primas para exportar productos manufacturados, abiertos a inversiones extranjeras y en defensa de los derechos de propiedad privada.

¹ Pautas realizadas en 1982 por actores internacionales frente a la situación de la deuda externa de América Latina, que desplegaron maneras de hacer las políticas en la región de una manera hegemónica.

La política económica implicó la eliminación de los subsidios, fomentó la producción interna en el sector primario y realizó una fuerte apertura y liberación de los mercados. Ocurrió un proceso de privatización de las empresas estatales. (Ponce; 2008).

En cuanto a la política social, se plantearon nuevos lineamientos que según Repetto (2004) comprendían:

Privatización, el mercado es quien ofrece los servicios hacia los ciudadanos tratando de evitar la participación estatal, impulsando la capitalización individual argumentada con la idea de libertad.

Focalización, el visor se fijó en los más pobres, categorizando sectores o ciertos territorios como vulnerables o de riesgosos. Hacia ellos se dirigió la política social.

Descentralización, se argumenta con la idea de acercar la intervención al territorio donde se desarrollan los problemas. Los abordajes se realizaban a demanda, impulsando el acercamiento de los programas a los usuarios mediante la gestión de organizaciones civiles y gobiernos locales. Esta descentralización de servicios sociales se entrelazó con otras, que formaban parte de los nuevos planteos, como son la descentralización política, fiscal y administrativa.

Es así que, las políticas toman un enfoque residual en donde el Estado es quien debe de otorgar la institucionalidad para el crecimiento económico, y las políticas sociales quedan enfocadas a la pobreza y a las personas que se encuentran en esta situación, por lo que lo “social” queda reducido a la pobreza, definida ésta mediante un concepto de ingresos. (Barba; 2004). Lo económico ocupa un lugar primordial frente a lo político y lo social.

Las políticas sociales en las décadas 80 y 90 adoptan el discurso de desarrollo humano, en donde el ataque a la pobreza toma una expresión minimalista, esto se materializa en políticas asistenciales con el objetivo de otorgar mínimos biológicos y el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los pobres para que estos puedan auto gestionar su situación. (Alvarez Leguizamón; 2005)

Por tanto la expresión del desarrollo humano se realiza en los programas focalizados y no en los derechos sociales, en donde los sujetos se transforman en “el sujeto” claramente identificado y objeto de capacitación para que pueda aprovechar las oportunidades que se le presentan en un contexto escaso o casi nulo de bienes. Se utiliza el concepto de ciudadanía como una línea aparentemente fácil de moldear.

Se desarrollaron según Ponce (2008) cuatro tipos de programas en la región, correspondientes a empleos de emergencia, fondos de inversión social, redes de

protección social y programas de transferencias condicionadas. Estos programas llegaron con la idea de ser transitorios, sin embargo se convirtieron en permanentes.

Es así que toman el protagonismo en términos de intervención a la pobreza las políticas asistenciales, estas son consideradas como:

“(...) un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los “pobres” en sentido contemporáneo: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales” (Andrenacci&Repetto; 2006: 3)

Se expandieron en América Latina en la década de los 90 los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC); máxima expresión de la política asistencial, estos implicaron la entrega de algún beneficio, generalmente dinero o lo equivalente en especies, condicionados por la realización de un compromiso, mayoritariamente relacionados con la salud y la educación. (Baraibar; 2013).

Consisten en *“(...) en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas.” (Cechini & Madariaga; 2011: 13)*

Estos programas altamente focalizados hacia los sectores más pobres, toman a la familia como unidad y sujeto de intervención, siendo la mujer protagonista, receptora de la transferencia. Son creados desde instituciones públicas y ejecutados por organizaciones no gubernamentales, sobre todo en cuanto al abordaje familiar, las ONG se convierten en el vínculo entre las demandas y la oferta de servicios de las instituciones públicas.

Los PTC tienen en su diseño la expresión de reducir el impacto de la pobreza a corto y mediano plazo. En el corto plazo se entiende que la familia cuenta con ingresos provenientes del programa que afectaran positivamente en su situación. En el mediano a largo plazo se expresa la idea de acrecentar el capital humano con un enfoque de aumento de capacidades de las personas sujetos de intervención, esta última meta puede observarse en todo aquello que implica las condicionalidades del programa. El proceso de intervención con la familia tiene un corto plazo, bien definido (Baraibar; 2013).

En suma, esta etapa de cambios estructurales a fines de los 80 y durante la década del 90 en América Latina en lo que respecta a sus economías, modelos de producción y comercialización llevaron a redefinir las pautas de intervención estatal aplicando otros lineamientos en sus políticas públicas. (Midaglia; 2013)

Estas reconfiguraciones económicas inclinadas al recorte presupuestal y de la acción estatal implicaron un menor nivel de inversión pública, baja calidad en las prestaciones, fuerte desregulación del mercado laboral y destitución de una serie de beneficios. (Midaglia; 2013)

Los impactos de este conglomerado de cambios a fines de los 90 se engloban en un aumento masivo de la precariedad laboral, sumado a la ausencia de marcos colectivos de negociación salarial, la presencia de un arsenal de programas orientados al combate a la pobreza altamente focalizados en los sectores de extrema vulnerabilidad, fijados estos por categorías de ingresos, dejando olvidado los sectores medios (Midaglia; 2013)

La llegada del nuevo milenio con el patrón de desarrollo aplicado en los 90 no implicó un crecimiento sostenido en América Latina así como tampoco mejoró la equidad social, sino que empeoraron las condiciones de vida de las personas. Se tiene en cuenta la desigualdad histórica de la región en cuanto a la distribución de los recursos sumada a esta el repliegue del Estado, frente a esto se presencié un aumento de la desigualdad y la pobreza. (Midaglia; 2013)

De esta manera, la población en situación de pobreza en América Latina paso de ser de 1997 al año 1999 de 204 a 211 millones, siendo estos un 43.8 % de su población. (CEPAL; 2001)

Se observa una caída del PBI por habitante, con una desmejora en los países andinos en relación a los sudamericanos, pasando este del 3,7% en 1997 a -1,6 % en el año 1999. Frente a un aumento del desempleo urbano del 7, 3% al 8, 7% en los años previamente mencionados. La CEPAL (2000) entiende esto como un desenlace frente a la creación insuficiente de empleos o lo que también podría decirse como una destrucción neta de puestos de trabajo.

Además de la situación de pobreza se denota un aumento de personas en situación de vulnerabilidad, plausibles a ser pobres frente a cualquier cambio sustancial, ya que estos por mínimos que sean pueden afectar fuertemente en la calidad de sus vidas. CEPAL (2001) menciona que las personas no pobres con fuertes riesgos de serlos corresponden a 45 millones de personas en el año 2000.

El aumento de porcentaje de hogares vulnerables y pobres, la fluctuación de ingresos de estos, la restricción de acceso a los servicios sociales, la precariedad y flexibilidad laboral junto con las dificultades de acceder a la seguridad social y los seguros de desempleo, sumado a esto el aumento del desempleo y la restricción fiscal hacen a América Latina un escenario complejo en cuanto a la pobreza; que implicaron cuestionamientos en las políticas sociales orientadas a su superación. (CEPAL; 2000)

Según Cechini & Madariaga (2011), en el nuevo milenio se implantan conceptos de garantía de derechos y se denota una preocupación por generar mecanismos de distribución de los beneficios de desarrollo económico.

En este marco, Midaglia (2013) subraya un debilitamiento de las ideas liberales, lo que implicó en el continente una fuerte preponderancia de los partidos políticos ideológicos de izquierda-progresista con la idea de tener un Estado más presente, reactivando sus papeles.

Las políticas sociales impulsaron medidas relativamente parecidas en lo que respecta al periodo anterior en cuanto a áreas de intervención y en los tipos de propuestas. El lineamiento de protección que se siguió se orientó a recuperar la presencia estatal. Se resalta el fortalecimiento así como la institucionalización del componente asistencial de la política social.(Midaglia; 2013)

Prácticamente la totalidad de los países latinoamericanos crearon ministerios responsables de, las políticas sociales, programas y proyectos, de realizar sus seguimientos y evaluaciones, así como de coordinar los mismos. Se tomaron en cuenta también otras variables transversales a la situación de vulnerabilidad y pobreza como las de género, etnia, raza, generacionales. (Midaglia; 2013)

“De esta manera, la población vulnerable, la que generalmente tiene empleos informales, los calificados de outsiders en la literatura de bienestar, comienzan a ingresar al sistema de protección a través de criterios legalmente establecidos, para el acceso a las originales iniciativas sociales” (Midaglia; 2013: 11)

Esto corresponde a un distanciamiento con las posturas anteriores, donde se visualiza el deseo de contar con un Estado más responsable en cuanto a las situaciones relativas a la pobreza, generando reglas de juego claras e institucionalizadas. Por contrapartida se generaron amplios sistemas de información de la población en situación de pobreza.

Se plantea la tensión entre universalización-focalización, integrando la idea de que esta última sea el mecanismo para llegar a universalizar derechos sociales. Como nuevos objetivos, se proyecta el generar sinergias en los sectores de atención y protección, por lo que se crearon espacios de coordinación interinstitucionales. (Cechini & Martinez; 2011)

En cuanto a los actores participantes se torna más firme la articulación público privada, el Estado se asume como regulador tomando un carácter de garante. No se inserta plenamente en el papel de subsidiario ni proveedor. (Cechini & Martinez; 2011)

Como una nueva ola de propuestas que surgen en América Latina, post PTC, se resaltan los programas de proximidad, que cuentan con las características propias de los PTC pero contienen como componente el acompañamiento familiar. Según Jara & Sorio (2013) estos programas buscan generar capital humano en las familias más pobres y realizar en conjunto itinerarios para salir de la pobreza. Según estas autoras existe un consenso sobre la debilidad de las políticas sectoriales más tradicionales por lo que se plantean programas que puedan unir la demanda de los núcleos más duros de pobreza con la oferta. En este sentido, crecieron en la región propuestas intersectoriales que buscan un abordaje integral junto con la proximidad hacia el destinatario del programa.

Nuevos debates reconocieron que la pobreza no se definía solo por ingresos sino que existían otros factores de vulnerabilidad, la mayoría consecuentes con el capital humano, por lo que se comenzó hablar de un núcleo duro de pobreza resistente a las políticas sociales tradicionales. Los programas de proximidad definen la idea de un abordaje integral, en donde se debe de articular los servicios de protección social de un territorio con las demandas de la familia como sujeto de intervención interinstitucional. (Jara&Sorío; 2013)

Se entiende entonces por programa de acompañamiento a:

“ (...)un tipo de consejería, altamente estructurada, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y el bienestar de las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado para brindar apoyo psicosocial familiar o personal. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros.” (Jara & Sorio; 2013:3)

Por tanto, el nuevo siglo significó debates en cuanto a los mecanismos de protección de la pobreza, la idea multidimensionalidad de sus causas, como medirlas, la efectividad de las políticas implementadas y cuáles son los enfoques a adoptar; así como se movilizan los papeles de los actores y se plantean nuevos desafíos para los mismos.

1.4- Interinstitucionalidad:

En las últimas décadas se plantearon redefiniciones en cuanto a la forma que debe de adoptar la protección social, observando la necesidad de una mayor integración de los distintos sectores que conforman a las políticas.

Si bien existen varias maneras de entender lo sectorial, se hace referencia aquí a las distintas especialidades de conocimiento que se dividen en el aparato gubernamental

y se expresan en las distintas instituciones. ²Por tanto, se entiende a la intersectorialidad desde el punto de vista de la relación entre distintos sectores gubernamentales, en este punto la mirada se centra en el problema, “(...) advirtiendo que si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral.” (Cunill; 2014:7)

Los problemas sociales son vistos desde múltiples dimensiones, originados de causas variadas e interrelacionadas, por tanto frente a la percepción compleja de asuntos como la pobreza, exclusión, vulnerabilidad y desigualdad se exigen respuestas integrales de protección social. (Cunill; Repetto; Bazo; 2015)

La re conceptualización de la pobreza, tomándola como multicausal, junto con el enfoque de capacidades de los PTC toman a la familia y el territorio como clivaje para las nuevas políticas, las cuales no pueden abordarse si no es integralmente. (Cunill; 2005)

“La pobreza remite directamente hacia una multiplicidad de vectores objetivos de privaciones-educativo, salud, laboral, habitacional y urbano, entre otros, que interactúan y se refuerzan mutuamente en círculos viciosos de producción intergeneracional.” (Cunill; Repetto; Bazo; 2015: 408)

Es así que, los programas desarrollados en los últimos tiempos en América Latina han puesto la intersectorialidad como vector en sus intervenciones frente a la pobreza, se convierte en el nuevo supuesto que trae consigo la promesa de la integralidad.(Cunill; 2014)

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

Pueden observarse dos fundamentos detrás de la intersectorialidad. El primero es técnico, ya que se basa en la idea de que la diferencia entre los sectores puede utilizarse productivamente para obtener mejores soluciones. Los sectores se sirven entre sí de acuerdo a sus especialidades, esto responde a la propia organización gubernamental que divide sus servicios en educación, salud, vivienda, etc. (Cunill; 2005)

El segundo fundamento es meramente político, en tanto las políticas públicas que apunten a respuestas integrales deben de planificarse y ejecutarse de manera

² Por tanto, se aplicará en este documento las palabras interinstitucionalidad e intersectorialidad referentes a un mismo concepto.

intersectorial. Esto implica que los sectores pueden referir a importantes lógicas de acción colectiva y coordinación social, relacionando lo público, lo social y lo mercantil. (Cunill; 2005)

La autora Cunill (2005) menciona que rodean el concepto de intersectorialidad otros términos tales como el de integración, inclusividad y mancomunidad.

La integración remite al trabajo en conjunto de los sectores para resolver un problema, implica apuntar a una integración conceptual de objetivos, así entendida puede verse como el resultado de la intersectorialidad, ésta sin embargo, puede manifestarse en distintos grados de intensidad.

Para comprender los variados alcances de la integración, es necesario visualizar que se integra o comparte, quienes participan, donde se produce la integración y de qué manera. Se entiende que una alta integración de los sectores acontecería de un fuerte desarrollo de la intersectorialidad (Cunill; 2014)

Un segundo elemento a tener en cuenta es la inclusividad, ya que la intersectorialidad se aplica desde el diseño hasta la evaluación de la política. El grado de participación de los diferentes sectores en la definición del problema y la planificación de las intervenciones afectan el desarrollo del trabajo colaborativo. Se vuelven importantes los espacios para realizar la planificación en conjunto, la introducción del funcionamiento de la intersectorialidad en el presupuesto y los mecanismos de evaluación que permitan visualizar resultados de la totalidad de las acciones. (Cunill; 2014)

El tercer elemento para analizar la intersectorialidad es el de mancomunidad, este implica aquello que se comparte entre los sectores en la implementación de las acciones, ya sea recursos o responsabilidades. Hace referencia a la unión e interpela la solidaridad del poder.

*“Se hace evidente que la intersectorialidad es un proceso **político** que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias. “ (Cunill; 2005: 2)*

La autora menciona que la intersectorialidad cuestiona dos premisas de la gestión social. La primera corresponde a la estructura misma de la administración pública expresada en ministerios que se encargan de llevar adelante especializaciones propias. La segunda es la distribución de los recursos otorgados sectorialmente.

Por otro lado, Cunill; (2005) menciona el desafío cultural de funcionar intersectorialmente, primero remite la autora, es necesario pensar de esta manera para luego poner en marcha políticas sociales que funcionen integralmente. Llevar adelante

la intersectorialidad es una tarea distinta a la coordinación entre los sectores, los arreglos entre las instituciones pueden interferir levemente en la organización de estas o pueden implicar cambios profundos en sus estructuras organizativas y metodológicas. Por tanto la intensidad de la acción intersectorial puede observarse en la inclusión de los sectores en todo el ciclo de las políticas, en la mancomunidad de aquello que comparten y las alteraciones que produce en sus estructuras organizativas.

La viabilidad política de la intersectorialidad va a variar en la medida en que se ataquen los siguientes puntos:

- I. Las diferencias percibidas de poder entre las instituciones. Para esto resulta importante el diseño de mecanismos institucionales que crean comunidades de sentido y que promuevan la participación de todos en la toma de decisiones, se debe de contar con espacios formales que habiliten a todas las partes a influir en las definiciones de los problemas y la planificación de sus soluciones, estos espacios contribuyen a su vez a crear relaciones de confianza entre los sectores.
- II. Se realicen mecanismos integradores internos, es decir planes elaborados participativamente entre todos los actores, esto facilita a tener visiones compartidas de la situación a abordar.
- III. Necesidad de un agente catalítico que tome la autoridad y tenga la legitimidad para convocar a todos los sectores que forman parte. (Cunill; 2005)

En cuanto a la viabilidad técnica de la intersectorialidad necesita que se asegure su financiamiento en el presupuesto, no alcanza con que exista una planificación, definición de objetivos compartidos junto con las atribuciones claras de cada sector si esto no está reafirmado en los planes presupuestales de cada ente. (Cunill; 2005)

Si se entiende que la intersectorialidad busca lograr un abordaje integrativo, un sistema de protección social integral puede ser pensado a nivel de las políticas, planes y programas, es decir desde la oferta, y a su vez desde los individuos, familias y comunidades, llamado la demanda. En lo que respecta al primer nivel, la oferta, contiene dos ejes de integración, estos son el horizontal que corresponde a los diferentes sectores que se encargan de llevar adelante cada especificidad y el vertical que implica los distintos niveles administrativos existentes. (Cechini & Martinez; 2011)

Aquellos sistemas de protección social que apunten a la integralidad deben de prever que las políticas y programas sociales analicen las complejidades y requerimientos de la demanda. Los autores Cechini & Martinez (2011) mencionan dos tipos de necesidades en la demanda, las necesidades de integración transversal en donde

las familias son incorporadas al sistema de protección social mediante su participación en distintos programas específicos lo que implica capacidades institucionales para articular intersectorialmente y las necesidades longitudinales, las cuales se expresan en el ciclo de la vida del individuo. Estas últimas deberían de preceder y proceder a las primeras en tanto se persiga un sistema de protección social integral.

El trabajo intersectorial precede la complejidad de las concepciones parceladas de la región, en tanto se plantea el sistema de protección social con instituciones a cargo de sectores separados con componentes que cada una lleva adelante bien diferenciados, por tanto se debe de realizar un esfuerzo para que la articulación intersectorial logre sinergias.

Para esto Cechini & Martinez (2011) puntúan aspectos que deben de garantizarse si se busca un abordaje intersectorial. Estos puntos comprenden :pensar intersectorialmente desde el nivel más alto de la política, realizar un diseño y análisis participativo de las políticas las cuales deben de tener en cuenta las características de la demanda y de la oferta por parte de todos los sectores, contar con espacios formales de trabajo, acuerdos legítimos que contengan las responsabilidades y los roles claros con interlocutores definidos, canales de comunicación bien establecidos y en común acuerdo, momentos de evaluación y análisis en conjunto que estén pensados desde el diseño de la política o el programa.

En suma, el planteo de concebir los problemas sociales como multidimensionales implicó nuevas políticas y programas que tienen como modelo el trabajo en conjunto de los distintos sectores que llevan adelante los variados servicios. La intersectorialidad implicó e implica una complejidad en el abordaje y el modo de gestionar la cuestión social, por tanto si se plantea que la demanda es heterogénea y el fenómeno de la pobreza multidimensional se requiere de una oferta variada, articulada y sustentable.

CAPITULO 2- POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY DEL SIGLO XXI

Al igual que en América Latina, Uruguay padeció cambios en lineamientos económicos, políticos y sociales en la década de los 90 y el nuevo milenio. Estos cambios cedieron a reformas innovadoras, restauradoras y cautelosas en las políticas sociales, dentro de ellas los programas focalizados diseñados para funcionar interinstitucionalmente y como puente hacia el ingreso de personas a servicios universales, tales como el que se estudia aquí.

2.1-Situación de Uruguay en el nuevo milenio:

El país, al igual que el continente pero con distintos grados de intensidad, realizó reformas socioeconómicas de orientación al mercado en la década de los 90, con servicios sociales de menor calidad debido al recorte de inversión pública.

Si bien los cambios desarrollados en el país se consideraron cautos, las mayores transformaciones se registraron en lo que respecta a la política laboral y seguridad social. Se aumentó la participación de actores privados en la oferta de servicios sociales, sobre todo en los sistemas de jubilaciones y pensiones; el mercado laboral sufrió un proceso de desregularización y flexibilización del trabajo así como una oferta precarizada del mismo.

En lo que respecta a la asistencia social, surgieron programas altamente focalizados dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad. Se contaba con un Estado con escasa experiencia en estos planteos y con nulos espacios organizativos para los mismos, por tanto, estos programas se plantearon de manera transitoria y con restringida capacidad de gestión. (Antía & Midaglia; 2013)

Estas transformaciones en la matriz de bienestar, movilaron actores políticos y sociales que configuraron el escenario planteado en el nuevo milenio. (Antía et al; 2013)

Es así que, Uruguay a comienzos del Siglo XXI vivencia una profunda crisis económica y social con una fuerte caída de la actividad económica. Esto implicó un ascenso del desempleo, la pobreza y la indigencia.

La pobreza tuvo un aumento consistente entre los años 2001-2004, pasando de un total de 18.82% de personas pobres en el país en el año 2001 a un 31.86%³ para el 2004. (Amarante & Vigorito; 2006).

El punto más alto de la pobreza se dio en el año 2002, en un contexto de crisis, recesión y caída en los niveles de ingresos y ocupación. Si se analiza según tramos de

³ Estos porcentajes están basados en el método de ingreso utilizado por INE.

edad se observa una importante desigualdad, siendo las personas menores de 6 años los que cuentan con los niveles más altos de pobreza. (Reporte Uruguay; 2015)

No solo la pobreza aumentó, sino que creció ampliamente la desigualdad social desde mediados de los 90 al periodo de crisis, tendió a ser mayor la concentración del ingreso, tal es así que para el año 2006 el 20% de la población más rica contaba con el 50% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre se apropiaba del 4.9%. (Reporte Uruguay; 2015)

A partir del año 2005 comienzan a descender los niveles de pobreza de forma persistente, pasando de un 29.23 % de personas en situación de pobreza en el año mencionado a un 9.7 % para el año 2014. El descenso de la pobreza ocurrió en un contexto de mejora en la actividad económica con altos niveles de recuperación, a su vez se desplegaron políticas sociales enfocadas a la reducción de la pobreza y la inclusión social, tales como la instauración del Consejo de Salarios, aumento del salario mínimo nacional y un Plan de Emergencia enfocado a las personas en extrema situación de vulnerabilidad. (Amarante & Vigorito; 2006).

2.2- Políticas Sociales asistenciales implementadas en Uruguay a partir del 2005

No escapando de los sucesos de la región, en Uruguay se comenzaron a reconsiderar las formas de conducción políticas, cuestionando el modelo de desarrollo impulsado en las últimas décadas del Siglo XX. Estas controversias junto con la situación de crisis del país condujeron a la llegada del Frete Amplio por primera vez en el gobierno nacional, en el año 2005.

La gestión del nuevo gobierno se contextualizó en un momento de reactivación económica pero enfrentando las consecuencias sociales del proceso de reajuste de la década anterior. El Frente Amplio, de coalición de izquierda-progresista, manifestaba la preocupación por reajustar las políticas sociales; se afrontaba a una estructura de desigualdad, por lo que uno de sus objetivos fue aliviar las situaciones de pobreza más graves e intervenir en la exclusión social.

En el discurso, las políticas llevadas adelante por este gobierno presentan cierta orientación universalista siendo la intervención focalizada la herramienta de articulación en las situaciones de vulnerabilidad más graves. A estas políticas, impulsadas por el Frente Amplio es que se realizará hincapié en este trabajo.

Una de las iniciativas más importantes realizadas por el gobierno es la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por la Ley N° 17.866 como organismo a cargo de regular, ejecutar, supervisar, coordinar las políticas sociales, entre ellas las dirigidas a los grupos de mayor vulnerabilidad.

“La instalación de esta entidad, parece apuntar a reorganizar el esquema de protección social en general y en particular de la asistencia pública, ya que además de encargarse del diseño y ejecución o co-ejecución de las nuevas líneas de acción, reagrupa en su órbita una serie de institutos sociales dispersos en el entramado público –INAU, INAMU, INJU- que atienden nuevas demandas sociales, asociadas en una proporción significativa a temas de pobreza” (Midaglia; 2009: 195)

Es así que, el MIDES lleva adelante la ejecución de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) creado por la ley 17.869 en el año 2005. El PANES tenía como objetivo cubrir las necesidades básicas de la población en situación crítica. Fue pensado en un lapso de tiempo de dos años y contenía los programas detallados por la Ley 17.869:

Plan Alimentario Nacional (PAN); Programa Emergencia Sanitaria; Programa de Ingreso Ciudadano; Programa Educación en Contextos Críticos; Programa Empleo Transitorio; Programa Asentamientos Precarios y Pensiones; Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle

Si bien puede decirse que el PANES tuvo ciertas dificultades en cuanto a su implementación, es posible mencionar que se trató de una iniciativa exitosa de acuerdo a sus objetivos. (Midaglia; 2009)

Una vez culminado, se plantea un nuevo programa a inicios del 2008, el Plan de Equidad, cuyos objetivos estaban previstos a mediano y largo plazo. La intención de este plan implicaba trascender la intervención de la pobreza e indigencia y abordar la problemática de la desigualdad social. Contiene dos dimensiones, una corresponde a los componentes estructurales de la matriz de protección social, es decir a aquellas políticas públicas que inciden sobre la equidad social; reforma tributaria, reforma de salud, política de empleo, política de vivienda, política educativa, políticas sobre la equidad de género. La segunda dimensión trata los componentes de la red de asistencia e integración social (RAIS), que implica consolidar y expandir el sistema de asistencia el cual debe de articularse con las políticas universales ya existentes. (Midaglia; 2013)

“Si bien estos modernos Planes, que incluyen entre sus prestaciones esenciales transferencias de ingresos, se han convertido en una estrategia de acción generalizada en América Latina, la particularidad del caso uruguayo reside en la forma en que se pretende ensamblarlos con el resto de las intervenciones públicas. Aparentemente se intenta que estas iniciativas se transformen en uno de los eslabones articuladores de los servicios universales de bienestar con los programas específicos de protección o asistencia social” (Midaglia & Antia, 2007: 145)

Enmarcados en el Plan de Equidad, asciende considerablemente la cantidad de personas cubiertas por los distintos PTC, las condiciones implicaban la asistencia de niños y adolescentes a centros educativos y las realizaciones de los controles de salud periódicos. A su vez, se desarrollaron programas en cuanto a los servicios en la educación inicial, apoyo a la alimentación, empleo protegido, participación juvenil, mejoras en la salud de niños y adolescentes, entre otros. (Midaglia; 2013)

Se le concede a MIDES la responsabilidad de realizar la coordinación de Plan de Equidad mediante el Consejo Nacional de Políticas Sociales. Esto permite la reflexión de que:

“Más allá de la importancia política e instrumental de la creación del MIDES, la ejecución de las funciones estratégicas adjudicadas –coordinación de los programas sociales- es altamente compleja y eventualmente conflictiva, ya que requiere de redistribuciones de poder al interior del entramado público institucional. Una serie de estudios nacionales evidencian que en el presente varios ministerios nacionales ofrecen bienes y servicios de naturaleza parecida, operan en las mismas arenas de políticas sociales y se dirigen a similares segmentos de población” (Midaglia; 2009: 195)

Con un segundo gobierno consecutivo del Frente Amplio se comienzan a realizar redefiniciones en cuanto a los objetivos de las políticas sociales. Es así que en el 2011 se impulsa la Reforma Social en vías de continuar construyendo una nueva matriz de protección social. Al igual que el Plan de Equidad, contempla componentes de carácter universal inscriptos en las políticas sectoriales y la atención a problemas sociales como la pobreza, segmentación social, desigualdad socioeconómica encuadrados en la RAIS. (Midaglia; 2013)

La RAIS se compone de prestaciones focalizadas socioeconómicamente y otras orientadas a la intervención sobre derechos vulnerados, el desafío es trabajar en la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, para esto se plantea en la Reforma Social la articulación coherente con los instrumentos de las políticas públicas. Por tanto, se diseña trabajar en los componentes estructurales de la protección social, en los instrumentos focalizados de la misma y en los nexos entre ambos. (MIDES; 2014)

La reformulación de la RAIS continuó con los programas principales llevados adelante por el Plan de Equidad e incorporo una serie de programas focalizados cuya población objetivo es aquella en situación de pobreza extrema. Dentro de estos se destacan tres programas llamados prioritarios, que intentan incorporar los sujetos con lo que trabajan al uso de los servicios universales existentes, tales como Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías. (Midaglia; 2013)

El diseño de estos programas focalizados dirigidos hacia la población en extrema pobreza, que apuntan a la interinstitucionalidad como vector para lograr la articulación con las políticas sectoriales, plantea que:

“La puesta en marcha de este universo de medidas de asistencia, en versión de planes o simples iniciativas focales, supuso la inclusión de nuevos grupos de población al esquema de protección social. Pero si no se establecen niveles de complementariedad con las políticas sectoriales y de coordinación institucional, se corre el peligro de aumentar la fragmentación de la oferta pública de asistencia dirigida a situaciones sociales especiales.” (Antía et al; 2013: 15)

2.3- Espacios de coordinación y articulación de programas asistenciales

Como ya fue mencionado, se le asigna al Ministerio de Desarrollo Social la función, entre otras, de coordinar las intervenciones sociales enfocadas hacia la población vulnerable. Con esto, se visualiza la importancia de la coordinación y la necesidad de incorporarla a la dinámica pública.

Esta función implicó enfrentarse a la ausencia de espacios instituidos con recursos propios para la articulación, la desigualdad de poder existentes en las

instituciones y aquellas dificultades que emanan de razones políticas referentes a la voluntad de cooperar por los organismos que llevan adelante los programas. (Midaglia; 2013)

Frente a esto el MIDES opta por comenzar con la instauración de ámbitos especializados en la coordinación dentro del Estado, es así que se crea por Decreto presidencial N° 236/005 el Gabinete Social y el Consejo de Políticas Sociales.

A su vez en el 2011 se reglamentan las Mesas Interinstitucionales las cuales se encargan de coordinar las acciones territoriales, con la idea de que las políticas sociales del gobierno tendrán éxito si las ideas globales se articulan con los proyectos particulares del territorio. (Midaglia, 2013)

El Gabinete Social se crea visto la necesidad de contar con una instancia interministerial de planificación, coordinación, articulación seguimiento y evaluación de las políticas sociales. Es integrado por los titulares de los Ministerios de Salud Pública, Economía y Finanzas, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Turismo y Deporte, Educación, Trabajo Seguridad Social y Desarrollo Social (presidio por este último). Sus cometidos corresponden a asesorar al Poder Ejecutivo sobre planes, programas proyectos de carácter social, acordar las principales áreas del gasto público social, establecer estrategias y lineamientos de acción conjunta de los ministerios que forman parte, articular acciones de carácter intergubernamental correspondiente al campo social. (Decreto de Creación; N° 236/005)

El mismo Decreto de Creación del Gabinete plantea la constitución del Consejo Nacional de Políticas Sociales, con el objetivo de coordinar la ejecución de los acuerdos obtenidos en el Gabinete. Este Consejo está formado por los representantes en segunda línea de los Ministerios que forman parte del gabinete e incluye a otros organismos como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, representantes de autoridades y servicios descentralizados como la Administración Nacional de Educación Pública, Banco de Provisión Social, Instituto del Niño y la Adolescencia, Instituto Nacional de Estadísticas, Congreso de intendentes. (Midaglia; 2013)

En la primera gestión del gobierno de Frente Amplio, este Consejo facilitó la construcción y renovación de la agenda social, e incluso se le permitió generar nuevas propuestas de intervención. Ya en el segundo mandato de gobierno comienza a perder visibilidad pública y disminuye sus actividades, ya sea por un aumento de actividad del Gabinete o por la falta de continuidad de las actividades impulsadas en el primer periodo. Por otro lado, la participación de los jefes de segunda línea de los ministerios se realizaba ocasionalmente.

“En definitiva, el aumento de la operativa del nivel macro terminó compitiendo con el propio Consejo y sus posibilidades reales de tomar decisiones, ya que asistían representantes de rango medio o medio-bajo” (Midaglia; 2013: 27)

Otro dato que hace a la pérdida de relevancia del Consejo es la creación de dos comisiones bajo el marco del Gabinete Social, las mismas son la Comisión de Juventud y la Comisión de Coordinación de los programas prioritarios, esta última es la que interesa a este trabajo.

Los programas prioritarios, Jóvenes en Red, Cercanías (bajo la órbita de MIDES) y Uruguay Crece Contigo (bajo el marco de la Presidencia de la República, en su inicio, luego del 2015 pasa a ser parte de MIDES), corresponden, como ya se mencionó, a programas dirigidos hacia núcleos vulnerables y tienen un manejo interinstitucional de sus acciones. Para coordinar esta conducción se crea la Comisión, la cual está integrada por los directores de cada uno de los programas, en ella se definen los bienes y servicios básicos que se necesitan para abordar las situaciones de la población objetivo y posteriormente se negocian con los ministerios que integran los programas. (Midaglia; 2013)

Ya que, el objetivo de este trabajo se centra en problematizar la interinstitucionalidad del programa prioritario Cercanías, tanto desde el diseño como desde su implementación, es necesario describir en qué consiste esta estrategia, y observar que tan cercano está a los lineamientos de los programas sociales desarrollados en los últimos años en América Latina y Uruguay.

CAPITULO 3-PROGRAMA CERCANIAS E INTERINSTITUCIONALIDAD:

El Programa Cercanías constituye una Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, encuadrada dentro de la Reforma Social, e implica acciones de carácter interinstitucional y articulación de los organismos, en pro de abordar a las familias en situación de extrema pobreza, que vivan la exclusión social, laboral, educativa, segregación territorial entre otras. Tiene a la familia como sujeto de intervención y apunta a mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social. (Estructura del Programa Cercanías-ETAF; 2012)

Esta Estrategia impulsa por un lado, un cambio de gestión de las instituciones para mejorar las fragmentaciones y superposiciones de las intervenciones a nivel territorial, lo que supone articulación de los servicios y trabajo en red en vista de lograr integralidad en el primer nivel de atención; por otro se compone de un trabajo de proximidad de las familias interviniendo en sus capacidades, relaciones intrafamiliares, principales dificultades y oportunidades para generar cambios y a su vez garantizar el acceso rápido a las prestaciones sociales básicas existentes. (Estructura del Programa Cercanías-ETAF; 2012)

Forman parte del Programa Cercanías el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS) (DINEM; 2014)

La estructura del Programa Cercanías está formada por:

- Comisión de Proximidad-Técnico Política- del Consejo Nacional de Políticas Sociales: se encarga de incidir en la gestión de cambio de instituciones, organismos del Estado para que la Estrategia sea reconocida, comprendida e incorporada tanto en la oferta de servicios como en los funcionarios y actores de los mismos.
- Unidad de Gestión: ésta coordina la implementación de Cercanías, implica lo operativo tal como la supervisión técnica, la selección de Organizaciones civiles que llevaran adelante el programa, la formación de los equipos, seguimiento monitoreo, etc.

- Espacios locales y regionales de articulación de los servicios: estar en estos espacios es en vista de mejorar la integralidad y superar las fragmentaciones de las intervenciones en el territorio.
- Equipos Territoriales de Atención familiar (ETAF): estos equipos trabajan con las familias en claves de proximidad y acompañamiento. Lo constituyen las OSC y son supervisados por la Unidad de Gestión. Parte de su trabajo es intervenir en las dificultades dentro de la familia y coordinar con las instituciones de la zona para brindarles a las familias las prestaciones sociales básicas de manera rápida. Los ETAF tienen un tiempo acotado de trabajo junto con la familia en donde realizan con esta un diagnóstico, un plan de inclusión y un plan de egreso del programa.

Cercanías busca establecer una relación directa, personalizada con la familia y sus miembros, a través de un seguimiento y acompañamiento que implican encuentros periódicos con la familia. El programa tiene un tiempo estipulado de 9 a 18 meses de intervención, el fin del mismo se establece culminando el máximo plazo de acompañamiento establecido o habiendo cumplido un 70 % de las metas acordadas. (DINEM; 2014)

Hay dos frentes de acción, lo que implica la demanda y la oferta. La primera es construida en conjunto con el sujeto de intervención y se realiza un acuerdo de trabajo que busca acciones para minimizar la situación de vulnerabilidad. En lo que respecta a la oferta de servicios y bienes públicos, el programa busca modificarla mediante acuerdos interinstitucionales en pro de adecuarla a la demanda y necesidades de la población objetivo. (DINEM; 2014)

“(...) el programa entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre “demanda” y “oferta” y que solo es posible en la medida que se logra transformar al mismo tiempo –para “acercar”- ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública.” (DINEM; 2014: 8)

Puede decirse que Cercanías denota un problema en la gestión institucional, observa un abordaje fragmentado de las políticas sociales en los dispositivos de atención. Por tanto, uno de sus objetivos implica lograr un cambio de gestión que apunten a la interinstitucionalidad. Lo que explica que la derivación y la vinculación a otros programas sociales existentes sea el fundamento de este modelo. Las derivaciones se realizan, en su mayoría, a temas vinculados con la identificación civil, la salud, la

educación, la atención pública de la infancia, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, violencia doméstica, entre otras. (Leopold Costábile et al; 2015)

El Programa Cercanías pretende trabajar en dos dimensiones. Una es la psicosocial, esta refiere al acompañamiento técnico hacia la familia que trabajan aspectos psicosociales y socioeducativos, consiste en problematizar y reflexionar la situación familiar en vista de promover acciones y cambios de comportamientos. La otra dimensión corresponde a la materialidad, esto implica crear las condiciones para que el acceso a servicios territoriales sea efectivo y acorde. (DINEM; 2014)

CAPITULO 4-ANÁLISIS:

Tomando lo desarrollado en los capítulos anteriores, puede observarse en la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares las características que han tomado las políticas asistenciales en la región desde fines de los 90 hasta el momento. En este marco, puede decirse que se está frente a un programa altamente focalizado en el núcleo duro de la pobreza, creado e impulsado en un tiempo de institucionalización de la política social y utiliza la interinstitucionalidad como eje transversal.

4.1-La interinstitucionalidad desde el diseño:

Desde el diseño, se define la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares como, una iniciativa con abordaje integral e interinstitucional que se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado, tomando como sujeto de intervención a las familias en situación de indigencia y pobreza. (Estructura del Programa Cercanías-ETAF; 2012)

Su objetivo general, se posiciona a partir de las intervenciones estatales frente a las situaciones de extrema pobreza; sus objetivos específicos contemplan el cambio en la gestión de las instituciones, mejorar la articulación de los servicios, desarrollar un segundo nivel de atención capacitado en el trabajo en proximidad con familias en extrema pobreza, y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales. Estos objetivos interpelan a los servicios del Estado, demandando protagonismo y actitud proactiva en cuanto a la oferta de servicios.

Se destaca aquí el título de la estrategia, el cual se enfoca en fortalecer las capacidades familiares mientras los objetivos del programa se centran en mejorar la eficiencia estatal.

En los documentos de Cercanías se define a la interinstitucionalidad como:

“(...) la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales, compartiendo recursos y saberes institucionales. Se potencian así las capacidades del Estado y se generan acciones coherentes, unificadas y con posibilidades de sinergias.” (Cercanías; 2016:8)

La interinstitucionalidad es presentada desde el diseño del programa como uno de sus principios orientadores. Desde el punto de vista político, se le otorga a la comisión de proximidad, antes llamada político técnica, el rol de incidir en el cambio de la gestión, con el objetivo de difundir el programa para que sea internalizado y comprendido por las instituciones que lo forma y forman parte del conglomerado de los programas sociales estatales. Esta comisión expresa en sus documentos la necesidad de una fuerte definición técnica política que legitime un acuerdo ético-ideológico en vías

de lograr la integralidad en la intervención, y contar con instituciones del Estado con iguales criterios de abordaje. (Cercanías; 2013).

Puede observarse el fundamento político de la interinstitucionalidad que menciona Cunill (2014), en donde se asume que las intervenciones que apuesten a un abordaje integral deben de pensarse intersectorialmente no solo desde la implementación, sino desde la producción de su diseño. A su vez, es posible visualizar desde la definición de interinstitucionalidad que realizan en el documento, el principio técnico que menciona la autora, en donde la idea de compartir recursos y saberes permite una respuesta más eficaz a problemas que son considerados multicausales.

Es así que, Cercanías se inscribe en una serie de compromisos interinstitucionales de las distintas sectoriales que participan en la Estrategia. Resultó significativo observar en detalle estos acuerdos, para entender el grado de inclusión de las distintas sectoriales en la formulación del programa. Tal como menciona Cunill “la forma y el contenido de los acuerdos iniciales de colaboración, así como los procesos utilizados para formularlos, afectan los resultados del trabajo colaborativo” (2014:21-22)

El acuerdo para la implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares tiene fecha en el mes de Diciembre del año 2013, en donde encuadra al programa dentro de los objetivos primordiales del gobierno, siendo estos la erradicación de la indigencia y la reducción de la pobreza. Se reconoce la existencia de miles de familias que viven con derechos vulnerados que han adquirido trayectorias y recursos particulares, a su vez, se menciona que la institucionalidad del Estado debe de dar respuestas adecuadas a estas particularidades.

En cuanto a las distintas obligaciones de las sectoriales establecidas en el acuerdo general, se destaca que:

Todas las instituciones comparten cuatro obligaciones, estas implican, integrar el espacio de coordinación interinstitucional, favorecer el acceso prioritario de las familias atendidas por Cercanías, poner a disposición del programa las capacidades técnicas y despliegue territorial para tareas de su competencia, y por último se encuentra la obligación de participar de tareas de evaluación y monitoreo.

MIDES es quien asume mayor cantidad de compromisos, siendo estos un total de 11, de los cuales se resaltan el aporte de recursos humanos para la unidad de gestión, financiamiento de los equipos territoriales, otorgar los recursos necesarios para la ejecución de la estrategia, disponer de sus locales en territorio, aportar recursos docentes para la formación, otorgar equipos y software para realizar registros en línea. (MIDES, al ot; 2013)

La siguiente institución que asume mayor cantidad de obligaciones corresponde a INAU con un total de 9, de las cuales 8 son compartidas con MIDES, teniendo como punto específico el de informar y articular sus proyectos a fin de establecer trabajos coordinados con los ETAF.

La posterior sectorial en cantidad de compromisos asumidos incumbe al Ministerio de Salud Pública, con un total de 7 obligaciones, 3 de estas específicas, que hacen referencia a propiciar el involucramiento de los prestadores integrales de salud, coordinar e integrar la estrategia a las capacidades técnicas con salida territorial y generar instancias de formación en salud. (MIDES, al ot; 2013)

En lo que corresponde a la Administración Nacional de Educación Pública, cuenta con 5 obligaciones, 4 compartidas por las instituciones mencionadas hasta ahora, siendo su aporte un recurso humano que funcione como coordinación entre la Unidad de Gestión y referentes de los consejos a la interna de ANEP. (MIDES, al ot; 2013)

El resto de las sectoriales solo cuentan con las obligaciones compartidas por todos.

Es útil traer a discusión la mancomunidad que plantea Cunill (2005), este concepto comprende el grado en que se comparten recursos, acciones y responsabilidades. En el acuerdo macro establecido por las distintas sectoriales que participan en el programa, se deja claro que quien asume mayores responsabilidades y acciones es MIDES, seguido por INAU. Este punto, intima al desarrollo de la intersectorialidad en tanto se la entiende como un proceso político que interpela a la solidaridad o al poder, el grado de las responsabilidades, recursos y acciones compartidas influye en el nivel de su integración. Esto puede verse reflejado en los discursos de los supervisores, quienes observan la interinstitucionalidad sobre todo entre los vínculos desarrollados entre MIDES E INAU.

Se debe de agregar que el acuerdo no menciona presupuestos específicos de las sectoriales para con la estrategia. Quienes se encargan del financiamiento de los equipos territoriales serán MIDES E INAU, en otro punto se agrega que quien preverá los recursos financieros para la ejecución del programa será MIDES sin mencionar cantidades exactas.

Resaltar esto es importante ya que, la gestión financiera actúa en la implementación como factor integrador de la intersectorialidad. No basta con que se definan las atribuciones a cada sector sino que es imprescindible que estas sean reafirmadas en los presupuestos de los participantes. (Cunill; 2005)

Por otro lado desde el acuerdo macro no se menciona al programa como prioritario, sino que se encuadra dentro de los objetivos centrales del gobierno, en tanto

se apunta a la erradicación de la indigencia en la pobreza. Si se destaca que todas las sectoriales se comprometen a gestionar un acceso prioritario de sus prestaciones, para con la población objetivo. Por otro lado, desde los documentos realizados por el programa se alude a Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece contigo como programas prioritarios. Desde los discursos obtenidos se notó que esta distinción fue remplaza por programas de proximidad, sin embargo no se encuentra sistematizado en los últimos documentos. El paso del concepto de prioridad a proximidad es explicado por la coordinación del programa en tanto que:

“Fueron prioritarios con esto que desde todo el Estado se entendiera que se estaba trabajando con una población que debía de ser priorizada en su atención. En el 2015 se cambió a proximidad poniendo énfasis en la metodología del programa, no tengo claro bien porque, no deja de ser prioritaria esta población, pero creo que se puso más énfasis en la metodología que promovían estos programas, y también para encontrar un punto común en estos tres porque se empieza a pensar de manera más unificada” (Referente Sectorial-3)

En este marco, se realiza el cuestionamiento si realmente desde todo el Estado, esta población es entendida como prioritaria. Desde aquellos que desarrollan la implementación del programa no visualizan que esta población realmente sea una prioridad.

“Esta población no es prioridad para nadie, para el MIDES y para INAU por ahora son los que estamos presentes el resto en general si la puede evitar la evita es en general lo que veo” (Supervisora Cercanías- 1).

Cabe aquí preguntarse en qué y donde se vislumbra la prioridad, una opción se trae a discusión desde una de las sectoriales que participan en el programa

“Una cosa son las priorizaciones del discurso político, para mi desde el punto de vista de economista la priorización es cuanto plata pones, me podes decir todo lo que quieras pero si me pones un peso acá y cien allá la priorización esta allá no acá. Estás diciendo que sos prioridad pero entonces porque este no entra acá o porque este tiene problemas alimentarios y nadie lo atiende o porque este tiene que ser realojado y nadie lo hace. Entonces no está tan claro que esto es prioridad, esto no es prioridad” (Referente Sectoria-5)

Resulta significativo mencionar que, al referirse al tema de la pobreza, se la declara sólo una cuestión a reducir, pero no se realiza un análisis detenido de las causas que la explican.

Se cree que, esto debe de interpelar a MIDES como institución, ya que dentro de sus funciones adjudicadas se encuentra la coordinación de programas sociales, y es a su

vez el órgano que asume mayores compromisos con esta Estrategia. Cabe de preguntarse, si es posible exhortar a repensar las matrices de protección de las distintas sectoriales que operan en las mismas arenas de políticas sociales y se dirigen a una misma población. Se piensa al igual que Cunill (2005), que uno de los factores necesarios para darle viabilidad política a la interinstitucionalidad es la presencia de un agente catalítico que tenga la autoridad y legitimidad para convocar a todos los sectores que forman parte.

4.2-La interinstitucionalidad desde la implementación:

Para comprender el desarrollo de la interinstitucionalidad en la implementación se tomaron los discursos de los referentes de las distintas sectoriales que participan en la comisión de proximidad, y de 5 supervisores de los equipos territoriales de Montevideo y zona metropolitana, con el objetivo de conocer si existen distancias entre el diseño y la implementación.

Un primer punto a destacar es la mirada que se tiene desde los objetivos de Cercanías, como se mencionó, desde el diseño el cambio es a partir de los servicios del Estado.

“A nivel estatal, implica repensar la reorientación que debe tener la producción de bienes públicos, hasta el momento dirigida hacia los individuos como sujetos de intervención, considerados desde una perspectiva homogeneizante.” (Cercanías; 2016)

Desde las sectoriales se desprenden distintos discursos, en cuanto al problema que apunta el programa, por un lado sobresale la existencia de familias que no se encuentran dentro del sistema de protección y la necesidad de vincularse a este, no sobresale de igual modo la necesidad de cambios en los servicios de protección como objetivo del programa.

“Las prestaciones están, de repente tenes que optimizar los recursos que tenes.”
(Referente Sectorial-1)

“Es una estrategia para atender poblaciones en contexto crítico, entendiendo que por un lado necesitan un acompañamiento para acceder, identificar cuáles son sus dificultades, como resolverlas, es un acompañamiento en el que no participamos, participa el MIDES o INAU, y otro componente que es que las personas pueden acceder a las distintas prestaciones existentes, no acceden o porque no conocen o porque los sistemas de acceso son inaccesibles, o porque están lejos o son complicados o le piden cosas que no tienen o no hablan el mismo lenguaje” (Referente sectorial-2)

Siguiendo este punto, desde el discurso de MIDES se logra identificar cierto grado de lineamiento con el diseño, incluyendo en los discursos la propuesta a revisar las matrices de protección de cada sectorial.

“Tiene como objetivos llegar a la población que se encuentra en mayor situación de vulneración, llegar para restituir derechos. Pero también se propone que las instituciones, distintas sectoriales del Estado puedan poner a disposición estos recursos y revisar incluso sus matrices institucionales para poder llegar de manera adecuada a la población que está en extrema vulneración. Se entendía que estas situaciones no estaban pudiendo llegar a estos recursos que el Estado brindaba. Hay un compromiso de llegar a estas familias y hay un compromiso de las instituciones de aportar sus recursos para restituir derechos.” (Referente Sectorial-3)

Desde los supervisores, se percibe que los objetivos del programa se enfocan a la restitución de derechos de familias en situación de vulnerabilidad, tomando a la pobreza como foco. Lo que busca abordar el programa apunta a:

La pobreza en todas sus dimensiones, lo que tiene de fortaleza el programa es eso que toma a la familia en totalidad y en su complejidad, no va solo a trabajar la salud de la familia, sino que trata de abordar la complejidad, eso hace que sea muy pretencioso y justamente los logros sean difíciles de alcanzar, son familias las más complejas de la sociedad y donde es más complicado conseguir logros” (Supervisor Cercanías-1)

Frente a esto, cabría preguntarse si hay una visión compartida del problema y sus maneras de abordarlo en el conjunto de los actores participantes. Desde el diseño el programa no apunta a trabajar únicamente con la familia, sino que se entiende desde una mirada dialéctica entre demanda y oferta. En el discurso, tanto desde los referentes sectoriales como de los supervisores, se denota un reconocimiento de las sectoriales de que la oferta debe de responder, debe de generar cambios, pero no se lo vincula directamente como parte de los objetivos de esta estrategia.

“Hay prestaciones que tenemos que mejorar, o incorporar, tenemos que lograr que cuando la gente se acerque poder responder” (Referente sectorial-4)

“Yo creo que, sí esta población se diagnóstico que no está llegando a los servicios que ya existen, no es un problema de juntarlos y de ahí creo que sale la idea original. Yo no concuerdo tanto con eso porque por algo no se juntan, es más complicado, el tema más grande es que las sectoriales estamos trabajando con las consecuencias, la pobreza, el nivel de violencia, la vivienda, pero ¿Las causas?” (Referente sectorial-5)

En cuanto a la interinstitucionalidad existe un consenso en lo que tiene que ver con su importancia y necesidad de aplicarla en el trabajo, tanto a nivel territorial como central. Sobresale en los discursos la posibilidad de potenciar las capacidades y saberes, no resalta de igual modo el compartir recursos.

“Debería ser el trabajo conjunto de todas las instituciones en pos de determinadas metas, objetivos comunes, tratando de potenciarse, hacer sinergia en todas las intuiciones pero sin superponerse.” (Referente Sectorial-2)

“Hay problemáticas que es necesario abordarlas de las diferentes sectoriales, justamente estas familias que están atravesadas por todos los problemas, hay que trabajar de la manera más vinculada posible para que realmente se modifique la realidad de la familia, esa es la teoría, después en la realidad es otra cosa.” (Supervisora Cercanías-1)

Resaltan palabras como articulación, coordinación, alianzas, en post de generar mayores impactos. En cuanto a su operativización, los actores involucrados diferencian varios tipos de coordinación y de acuerdos conciliados, una a nivel central y otra a nivel territorial.

“(…) es recontra complicado, de hablarlo todo acá, decidirlo todo y que el equipo de territorio no sepa nada. Estamos en el territorio con un escarba diente, dicen los equipos, eso es el mejor ejemplo de la interinstitucionalidad porque son los que están ahí con la familia, y lo que te van a decir es divino tu propuesta, divino tu abordaje estratégico pero acá en el barrio nada. Después quieres llegar a acuerdos a nivel local con la UTU y te dice salí, o a salud, acuerdos que hacemos acá y no suceden.” (Referente sectorial-5)

“A los efectos prácticos, supongo que decisiones se deben de tomar. Pero estamos bastante ajenos a esas decisiones, no sé si se han tomando decisiones relevantes en cuanto al trabajo en territorio. Otro es el nivel de articulación que hay en los territorios, que ahí depende mucho del territorio, del equipo y de quienes estén en el entorno.” (Supervisor Cercanía-2)

Puede decirse, al igual que Paulo (2017), que coexisten los acuerdos realizados a nivel central con arreglos efectuados, en los diversos territorios. La distancia que existe entre ambos invita a pensar el proceso mismo de construcción de la política social y sus consecuentes programas. Con esto se quiere hacer referencia a varios puntos, tales como:

Primero, definir si el programa se inclina más hacia un enfoque “top-down”, de arriba hacia abajo, o “bottom-up”, de abajo hacia arriba. Ya que esto le otorgaría a la implementación distintos grados de importancia. El segundo enfoque implica reconocer

a los ejecutores-operadores como influyentes en el desarrollo de las políticas y en este caso en el de la intersectorialidad.

Segundo, resulta necesario retomar aquí el concepto de régimen local de implementación de Chiaría & Di Virgilio (2005); ya que desde el discurso, tanto de los referentes sectoriales como de los supervisores territoriales, mencionan la existencia de otros tipos de acuerdos interinstitucionales, en donde resaltan que los actores del territorio organizan arreglos y acuerdos con pautas y valores a seguir. Por tanto, el régimen local de implementación implica la existencia de características propias y singulares del territorio que hacen a la política social. Si se tuvieran en cuenta estos puntos en el proceso del Programa Cercanías surgen las siguientes interrogantes:

¿Sería posible otorgarles legitimidad, a nivel institucional central, a los acuerdos desarrollados en los territorios? ¿Estos, pueden llegar a discutirse en los espacios de articulación y coordinación políticos?

Esto implicaría el desafío de “(...) *observar aspectos vinculados a las formas en que se desarrollan cotidianamente las normas, los tipos de dirección, hábitos, estilos de trabajo y formas de relacionarse*” (Paulo; 2017: 52)

En este contexto, la mayoría de los referentes de las sectoriales desconocen el contenido de los acuerdos, la diferencia con aquellos que sí están al tanto puede atribuirse al tiempo de permanencia en el programa, ya que los integrantes de la comisión de proximidad han variado según los cambios en el directorio de las distintas instituciones. A su vez, los supervisores mencionan desconocer por completo la existencia de estos acuerdos y del desarrollo del espacio de coordinación político, resaltando que el desarrollo de la interinstitucionalidad corresponde a articulaciones y arreglos específicos en los distintos territorios, dependiendo de la impronta de los equipos y “la buena voluntad” de las personas que trabajan en las distintas instituciones.

Le atribuyen a esto el grado de prioridad que realizan las distintas sectoriales con las situaciones que trabaja el programa. Se resalta la implicancia que se tiene del programa en aquellas sectoriales que han creado u otorgado un equipo específico para los programas de proximidad.

Frente a esto, se realizan cuestionamientos en cuanto a los canales de comunicación del nivel central con el territorial. Desde las instituciones prestadoras de servicios, identifican la dificultad de expandir las decisiones por la extensión de su organización y por el pasaje vertical de la información. Este punto interpela a la organización institucional de cada sectorial, ya que “(...) *evidencian que no se ha instaurado la consecuente nueva cultura funcional/tecnológica que sintonice con la estrategia marcada por los órganos políticos*” (Paulo; 2017: 52)

Esto puede verse reflejado en la siguiente alusión:

“Romper las barreras no es fácil, y que las instituciones de nuestro país son muy grandes, abarcan muchas cosas, el directorio esta con la cabeza acá pero tiene 4000 funcionarios y no sabes lo que hace el otro, si no sabes lo que hace el otro menos lo que hace la otra institución” (Referente Sectorial-2)

Como se mencionó en el marco teórico, el desarrollo de la intersectorialidad puede interferir en la organización de las instituciones o puede implicar cambios profundos en sus estructuras organizativas, presupuestales y metodológicas. (Cunill; 2005). Si se observan las alteraciones que se realizaron dentro de la matriz de cada institución a partir de la ejecución del Programa Cercanías, se destaca BPS y MVOTMA. El primero, modificó la población objetivo dentro de una de sus prestaciones (Ayudas extraordinarias), incluyendo dentro de ellas las familias que están siendo abordadas por Cercanías mas allá si estas no aportan a BPS. Por otro lado, el MVOTMA, destinó el Plan Juntos solo para los tres programas de proximidad (Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo) y con ello dispuso de un presupuesto específico y reglas de trabajo claras en conjunto con estos programas. Sin embargo, este último cambio no se percibió significativo para los supervisores, quienes destacaron en su mayoría el trabajo de BPS y no ha así el de la otra institución.

En lo que refiere a la evaluación de Cercanías, desde las sectoriales mencionan que tienen evaluaciones internas, propias de sus objetivos específicos. Desde aquellos que llevan adelante la implementación del programa se esboza la necesidad de repensar estas instancias, ya que puede verse un grado de culpabilización hacia MIDES o los equipos en frente al no cumplimiento de los objetivos.

“Es preocupante que, estas otras instituciones que son parte del Estado y es hasta vergonzoso que sea siempre, en este programa, MIDES e INAU quienes quedan expuestos, cuando no se cumple con tal y tal cosa, en realidad se dice es MIDES e INAU que no cumplen, pero en realidad no es así, son todas las otras sectoriales que no están dando respuesta a un compromiso que firmaron.” (Supervisora Cercanías-3)

CAPITULO 5- CONCLUSIONES:

El Programa Cercanías se fundó en un contexto de cambio en cuanto al sistema de bienestar del país, donde sobresale el aumento de participación e involucramiento del Estado en cuanto a situaciones de pobreza e indigencia.

Es así que, la Estrategia de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares es ubicada dentro de la RAIS, en donde en esta última, se comenzó a pensar en trabajar sobre los componentes estructurales de la protección social y a su vez en los instrumentos focalizados de asistencia. En este marco, puede mencionarse que el Programa Cercanías, a través de la interinstitucionalidad busca que, las sectoriales cuestionen sus políticas, prestaciones internas y matrices de protección, mientras a su vez construye las demandas de aquellas familias en situación de extrema vulnerabilidad mediante el trabajo de cercanía y proximidad, con vías de que estas sean abordadas a priori y así restituir derechos.

Este programa encuadra las características que han tomado las intervenciones asistenciales en el nuevo milenio, en donde se mantuvieron programas altamente focalizados dirigidos a un núcleo duro de pobreza con un formato mixto de implementación dando participación a lo público-privado. (Antía et al; 2013)

A su vez, la Estrategia contiene el componente de proximidad desplegado en el continente desde fines de los 90 en donde se busca generar capital humano con las familias más pobres junto con el consenso de debilidad de las políticas sectoriales más tradicionales.

Según Antía et al (2013), estos planes se han convertido en una generalidad en América Latina, sin embargo en el caso uruguayo, se cuenta con la particularidad de que se pretende ensamblarlos con el resto de las intervenciones públicas.

En este sentido, puede decirse que la interinstitucionalidad de Cercanías logró generar cuestionamientos, provenientes tanto desde las sectoriales como desde los operadores territoriales, en cuanto a la adecuación de la oferta de servicios sociales, ya sea desde su existencia, dinámica o calidad.

En este contexto, se observa que desde el diseño, la interinstitucionalidad es entendida tanto en su fundamento técnico como político. Sin embargo, en su implementación se destaca el primer aspecto; resaltando en todos los discursos recabados la posibilidad de potenciar el abordaje que otorga el trabajo intersectorial y no ha así la necesidad de diseñar y pensar las políticas desde esta manera. No hay que

olvidar que la especificidad de la intersectorialidad radica en su fundamento político, punto que se pierde en la implementación.

En lo que respecta a impedimentos en cuanto a la interinstitucionalidad, se destaca las organizaciones propias de cada institución. Esto hace evidencia que el mandato programático por sí solo no lleva a la meta establecida, sino que se debe de tener en cuenta la cultura organizacional, “(...) el nivel de compromiso de los funcionarios públicos, el marco referencial respecto al sujeto participe de los programas de proximidad.”(Paulo; 2017:52)

Siguiendo con las dificultades, se denota que se prioriza el labor con las familias en detrimento de una estrategia que prevé dos líneas de acción, una orientada al trabajo en cercanías con la población objetivo y otra direccionada hacia los dispositivos institucionales. (Leopold Costábile et al; 2015). Si, se reconoce la necesidad de cambios en la gestión, pero no se los incluye como línea de acción del programa.

Esta distancia entre diseño e implementación, puede explicarse por el grado de implicancia de los referentes de las distintas sectoriales con la Estrategia, ya que se resaltan aquellos que han participado desde un comienzo en la creación y pienso de los acuerdos con los que se han incorporado en el correr del desarrollo del programa. En este punto, puede de impulsarse MIDES como agente catalítico de la interinstitucionalidad e invitar a revisar los objetivos y líneas de acción que expresan los documentos del programa como desde los acuerdos macro.

A su vez, como logros de la interinstitucionalidad debe de nombrarse los cambios logrados desde BPS como desde el MVOTMA, si bien estos no alcanzan a cubrir a toda la demanda, cada sectorial logró a través del pienso interinstitucional un paso en cuanto a transformar sus prestaciones a favor de los programas prioritarios.

Puede decirse que facilita el desarrollo la interinstitucionalidad la participación activa de los representantes de cada institución en los espacios de coordinación y articulación, que les otorga implicancia y conocimiento del programa y sus objetivos, así como el grado de capacidad de decisión que tienen estos para con el programa. Por otro lado, la labor de los técnicos en territorio permite contar con demandas construidas de las familias sujetos de intervención y son quienes tejen constantemente las redes en el primer nivel de atención.

Con esto último se resalta la materialidad insuficiente e incluso inexistente para dar respuesta a las demandas, que se desprende de los discursos de los supervisores, es posible decir que, desde el diseño no se pensó en presupuestos sino que se quedo en la intención de efectuar prioridad para con la población del programa.

A esto se agrega que, los territorios despliegan características propias que influyen en el cómo se efectúa la interinstitucionalidad, no tomando como herramienta práctica los espacios de articulación y coordinación a nivel central.

Por último, se menciona la inexistencia de evaluaciones que incluyan a los dispositivos universales a fin de evaluar cómo, con qué y mediante que mecanismos se le dio prioridad a las familias de Cercanías. Este punto sería importante para incidir en que se reduzca “(...) la problemática de esta población a materia exclusiva de un ministerio y a una propuesta: la asistencial” (Leopold Costábile et al; 2015: 46)

En suma, el Programa Cercanías se encuadra dentro de las principales tendencias de programas sociales de América Latina desde los comienzos del Siglo XXI. Esboza claramente la necesidad de generar cambios y mejorar la eficiencia de los dispositivos institucionales de carácter universal y utiliza la interinstitucionalidad como vector. El desarrollo de esta Estrategia por 5 años expone que, la interinstitucionalidad, destacada en su diseño como una de sus principales banderas, no queda exenta de dificultades. En este punto se concuerda con Paulo (2017) en que los programas no solo deben de pensarse en función de su población objetivo sino también incluyendo los contextos institucionales a los que se enfrentan. En esto último, cabría preguntarse si el trabajo de cercanía (como metodología) debería de ser solo con la familia y no también con las instituciones que forman parte del programa. En este marco, Cercanía, por su carácter interinstitucional evidencia e invita a realizar varias preguntas en cuanto a ¿Qué políticas universales existen? ¿Es posible que, la política asistencial sirva de insumo para generar cambios en aquellos dispositivos universales?

BIBLIOGRAFÍA:

- Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva. (3), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. (pp.15-71). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Amarante, V. & Vigorito, A. (2006). Evolución de la Pobreza en el Uruguay. *Instituto Nacional de Estadística, (INE)*.
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., & Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política, 22(SPE)*, 153-174.
- Baráibar, X. (2013). Cuando estar algo mejor, no es lo mismo que estar bien: Pobreza, Integración Social y Programas de Transferencias Condicionadas. IV Congreso REPS: “Las políticas sociales entre crisis y pos crisis” Disponible en: <http://www3.uah.es/congresoreps2013/Paneles/panel7/sesion2/xbaraibar@gmail.com/TCALCALA2013.pdf>
- Baráibar Ribero, X. (2015). De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. *Revista Fronteras*, n. 8, pp. 31-43.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. *Espiral* vol. XI, (31), pp 85-115.
- Paulo, L. (2017) Intersectorialidad como fundamento político y expresión funcional/tecnológica en dos programas sociales de proximidad. *Revista Fronteras*, n.10, pp. 41-53.
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). Características de los programas de transferencias condicionadas. En S. Cecchini. & A. Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (13-40). CEPAL
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). Prestaciones y condicionalidades. En S. Cecchini. & A. Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (43-93). CEPAL

- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). Institucionalidad y sostenibilidad. En S. Cecchini. & A. Madariaga. *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (155-175). CEPAL
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). La protección social en la América Latina del nuevo milenio. En S. Cecchini. & R. Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (49-72). CEPAL
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). Hacia un sistema integral de protección social. En S. Cecchini. & R. Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (125-162). CEPAL
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). Los programas de transferencia con corresponsabilidad como puerta de acceso a la protección social. En S. Cecchini. & R. Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos* (167-189). CEPAL
- Chiara, M. Di Virgilio, M. (2005). Contexto y perspectiva del análisis. En M. Chiara. & M. Di Virgilio. *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires* (23-29). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- CEPAL (2000) Panorama Social 1999-2000. Santiago de Chile.
- CEPAL (2001) Panorama Social 2000-2001. Santiago de Chile.
- Cunill-Grau, N. (2005, July). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In *X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile*.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y política pública*, 23(1), 5-46.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini., F, Filgueira., R, Martínez., C, Rossel. *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. (pp-407-444)Santiago: CEPAL.

- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En C. Danani. *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. (pp.9-34) Buenos Aires: Altamira.
- Filgueira, F., Furtado, M., &Kaztman, R. (2000). Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, (72), pp-79-95.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal. En J. Ponce. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, pp- 29-68. FLACSO: Ecuador.
- Jara, R. & Sorio, R. (2013). Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. División de Protección Social y Salud. BID. Disponible en: www.iadb.org
- Leopold Costábile, S., González Laurino, C., Baráibar Ribero, X., & Paulo Bevilacqua, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*; 2.
- Laurino, G., & Leopold, S. (2015). Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”. *Serviço Social e Sociedade*, (124), pp- 746-771.
- Lindblom, Ch. (1991). “*El proceso de elaboración de las políticas públicas.*” México D.F: Porrúa.
- Midaglia, C. (2009). Las políticas sociales del gobierno de izquierda. Y. Quiroga, *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur* (pp-183-219).
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G., Midaglia, C (2013) - *Coordinación interinstitucional y pisos de protección social. Experiencias de América Latina (Argentina, Chile, Brasil, México, Uruguay)*. Ginebra: Consultoría OIT.

- Midaglia, C. (2013) Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(SPE) 7-17.
- Midaglia, C., & Antía, F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 131-157
- Montagut, T. (2000). *Política social. Una introducción*. Barcelona: Ariel
- Montagut.T. (2009). Repensando la política Social. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*. 154.
- Ortegón, E. (2008). Agenda política y el ciclo de las políticas públicas. En E. Ortegón. *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. (pp-37-49). Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- Ponce, J. (2008). Estudio introductorio. En J. Ponce. *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*, (pp- 9-27). FLACSO: Ecuador.
- Repetto, F. (2004) *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BID, julio. Serie Documentos de Trabajo I-52.
- Soldano, D., &Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (1-43) Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

FUENTES:

- ADASU. 2001: “Código de Ética Profesional del Servicio Social o Trabajo Social en el Uruguay”. Montevideo, Uruguay
- CEPALSTAT. (2017). Base de datos y publicaciones estadísticas. Disponible en http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e Última revisión 10/03/2017
- CERCANÍAS (2016) Modelo de Atención.
- CERCANIAS (2013) Elementos para un posicionamiento conceptual y metodológico del Programa Cercanías. Disponible en : http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/84324/1/2013_elementos-para-posicionamiento_cpt.pdf
- Convenio interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social con los Ministerios de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Salud Pública, de Trabajo y Seguridad Social, la Administración de Servicios de Salud del Estado, el Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y Adolescente en Uruguay para la implementación de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías.
- Decreto N° **236/005**. Creación del gabinete social. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/236-2005> . Última Revisión: 6/5/2017
- DINEM (2014). Informe de evaluación cualitativa del Programa Cercanías. Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/cercanias.-evaluacion-cualitativa.-2014.pdf>. Última revisión: 15/05/2017
- Documento Presentación CERCANIAS (2012). Disponible en : <http://www.ceip.edu.uy/documentos/2012/maestroscomunitarios/DocumentoPresentacionCercaniasFINAL-set2012.pdf>
- Ley 17.869 disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17869-2005>
- MIDES (2014) De la equidad a la igualdad: las políticas sociales del gobierno nacional en el periodo 2010-2014 Ministerio de Desarrollo Social; Coordinador

Pablo Martínez Bengochea; prólogo de Lauro Meléndez y Daniel Olesker
Montevideo: Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales

- Observatorio Social. Análisis de programas.
http://observatoriosocial.mides.gub.uy/Nuevo_Test/portalMidesV3/programas.php. Última revisión 6/5/2017.
- Reporte Uruguay 2015 /Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay). Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo; Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay). Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión. Dirección de Gestión y Evaluación. Montevideo: MIDES OPP, 2015