

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

**Dejar capacidades instaladas en la familia y
el entorno: acercamiento a las prácticas de los
equipos territoriales de Cercanías**

Analía Cabral Mintegui
Tutora: Ximena Baráibar Ribero

2017

INDICE

1- INTRODUCCION.....	1
1.1. Justificación Antecedentes.....	3
2- APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES DE LA CUESTION SOCIAL EN LAS ULTIMAS DECADAS	5
2.1. Individualización de la cuestión social.....	7
2.2. La política asistencial.....	10
2.3. Territorialización de las políticas Sociales.....	13
2.4. Desmaterialización.....	15
3- FAMILIA.....	17
3.1. Conceptualización y transformaciones.....	17
3.2. Relación histórica familia-Estado. Cambios en los sistemas de Protección Social.....	19
4- POLITICAS SOCIALES EN URUGUAY.....	22
4.1. Cambios en las políticas sociales de izquierda desde 2005.....	22
4.2. Programas prioritarios y el ataque al “núcleo duro” de la pobreza.....	24
4.3. Programas de Acompañamiento en América Latina.....	26
5- PROGRAMA CERCANIAS.....	27
5.1. Orígenes del Programa.....	29
5.2. Perfil Socio demográfico de la población atendida.....	30
6- ANALISIS.....	31
6.1. Algunas características y conformación de los equipos.....	31
6.2. Lo material y lo subjetivo en el Programa Cercanía.....	35
6.3. Proximidad, el valor de las redes en el territorio.....	43
6.4. ¿Autonomía o gestión del riesgo social? El lugar de la asistencia.....	47
7- CONCLUSIONES.....	53
8- BIBLIOGRAFIA.....	56
9- ANEXOS.....	61

Al tratar la sociedad a los excluidos como objeto calculando su límite de lo aguantable y focalizando su relación con ellos, las propias relaciones sociales en el interior de esta sociedad - ahora las de los "integrados" - dejan de ser sostenibles. No se trata de una sociedad integrada que tiene que abrirse a los excluidos. La integración inclusive de esta sociedad integrada deja de funcionar, cuando trata a los excluidos como objetos por domesticar. La sociedad integrada se desintegra, si mantiene la exclusión. Se brutaliza.

Franz J. Hinkelamert: Solidaridad o suicidio colectivo (2003)

1- INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo se encuentra en el marco de la Licenciatura de Trabajo Social, siendo un requisito en relación al egreso de la misma, según plan 1992.

El mismo tiene como objetivo realizar un análisis del programa Cercanías, específicamente sobre la implementación del mismo. El interés sobre este programa refiere a mi espacio de inserción laboral como integrante de un equipo ETAF (equipo territorial de atención familiar) de Montevideo desde el 2012.

El presente trabajo pretende dar cuenta de un primer acercamiento a las formas de implementación del programa Cercanías, en ejecución desde 2012, cuyo abordaje refiere a la atención integral de familias en situación de extrema pobreza y en situación de vulnerabilidad. Indagando si existen diferencias conceptuales y/o metodológicas en los abordajes familiares dentro de los equipos relevados.

Más allá de los lineamientos generales propuestos por la política, existe dentro de los equipos un importante grado de libertad para elaborar y ejecutar diversas estrategias de abordaje familiar, las cuales ponen de manifiesto una determinada conceptualización ideológica y teórica. Estas orientaciones determinadas por los equipos configuran una forma de trabajo concreta, con implicancias teórico-metodológicas sobre las cuales es de interés analizar.

En este sentido, interesa poder conocer a través de las practicas de diferentes operadores sociales, en qué medida se acercan o se alejan de determinados riesgos inherentes al dispositivo implementado desde el programa Cercanías, vinculados a la individualización del riesgo social y practicas moralizantes de los sujetos.

El *objetivo general* refiere a conocer y analizar la forma de implementación y conceptualización del programa Cercanías por parte de los equipos de territorio, procurando aportar a la reflexión sobre los programas con metodología de proximidad.

En relación a los *objetivos específicos* se trata de:

- Realizar una primera aproximación a la implementación del programa Cercanías en el marco de las políticas asistenciales y de atención a la pobreza extrema.
- Conocer algunos de los principales alcances y limitaciones del Programa Cercanías a través de las intervenciones y prácticas de sus operadores.
- Realizar un primer acercamiento a las construcciones metodológicas de los equipos en relación a la conceptualización del sujeto de intervención.
- Conocer el lugar y conceptualización de los equipos acerca de aspectos de la intervención particular en estos programas: el lugar de lo asistencial, el valor del territorio.
- Conocer si existe una reflexión y construcción metodológica conjunta en los equipos.

Esta investigación con fines exploratorios, resulta un primer abordaje a las principales conceptualizaciones y metodologías de los equipos en aspectos centrales de la intervención que nos permitirá ver las orientaciones ético políticas subyacentes a las prácticas de los técnicos; y de esta manera poder acercarnos a las formas de inclusión y desarrollo que se ponen de manifiesto en la intervención familiar del programa Cercanías.

Algunas de las preguntas orientadoras de la investigación: ¿Qué herramientas consideran los equipos para la intervención familiar? ¿Qué relevancia tiene para los mismos la dimensión material? ¿Cuál es la concepción de autonomía predominante: neoliberal individualista o emancipatoria? ¿Se trata de construcciones colectivas dentro de los equipos, o depende de cada técnico? ¿Se valoran y sostienen espacios de reflexión en el equipo?

La metodología de la presente investigación es de carácter cualitativa y se utiliza la técnica de entrevista semi-estructurada a técnicos de ETAF y el análisis documental del programa: documentos de diseño del programa, evaluaciones internas y externas, manuales pensados para los equipos de territorio. Las entrevistas se realizaron a 6 operadores de ETAF, de 5 equipos dentro de Montevideo y área metropolitana, teniendo en cuenta la diversidad en las disciplinas, y diferencias en el tiempo de trabajo en el programa.

En primer lugar se abordarán algunos cambios a nivel global en relación a la cuestión social, que determinan la orientación de las Políticas Sociales en el siglo XXI.

Seguidamente se presentan las principales transformaciones dentro de la familia y su vínculo con las Políticas Sociales.

En tercer lugar, se especifican las mediaciones particulares que configuran las Políticas Sociales en el Uruguay desde el 2005 hasta la fecha, planteando orientaciones específicas para nuestro país, así como la incidencia que tiene el surgimiento de los programas de acompañamiento familiar en América Latina.

En cuarto lugar se presenta el análisis del programa Cercanías, incluyendo la investigación y el análisis documental.

Finalmente, se exponen algunas conclusiones preliminares, con la intención de generar insumos para continuar investigando la implementación del programa Cercanías.

1.1. Justificación y Antecedentes

En líneas generales, el programa Cercanías pretende ser un “puente” hacia las Políticas Sociales universales, con pretensiones de inclusión social e integración de los sujetos, al menos en su formulación.

El sujeto de intervención del programa refiere a la familia, entendida como “un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o parentesco configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro” (MIDES, 2013:10), más allá del núcleo de convivencia o vínculos de consanguinidad se considera como posible incluir en la intervención a otros vínculos significativos.

“Este programa se propone mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social” (DINEM, 2014:6). El programa Cercanías se propone en primer lugar la transformación desde el lugar de la oferta de las Políticas Sociales, procurando la adecuación a las necesidades de los sujetos y las familias. Para ello, se han generado acuerdos con las diferentes sectoriales para la ampliación de cupos y/o acceso

preferencial de la población atendida. Desde la demanda, la principal característica de la atención reside en la metodología de proximidad, que incluye la construcción de un plan de trabajo con la familia, a partir de un diagnóstico situacional, planteando el fortalecimiento de capacidades familiares en los procesos de socialización y cuidado de sus integrantes.

Dentro del organigrama del MIDES, el programa Cercanías se encuentra en la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, específicamente depende de la División Atención Integral a Familias. Allí se ubica la Unidad de Gestión, encargado de la supervisión técnica, seguimiento y monitoreo de los procesos y funciones operativas. A nivel territorial, se implementó la creación de comités de referencia locales para la derivación de familias a ser atendidas por el ETAF, apoyar la llegada de los equipos al territorio, facilitar prestaciones, y al egreso sostener la inclusión en redes locales. (CNPS, 2012:12).

Se plantea la implementación de los ETAF como equipos de abordaje familiar gestionados por OSC², integrados por profesionales y estudiantes avanzados de ciencias sociales, educación y salud, debiendo al menos dos de los integrantes contar con título. Se establecen 120hs semanales por equipo, para la atención de 40 familias dentro de un territorio determinado, en un proceso que podrá durar hasta 18 meses en su implementación³. Según datos de junio de 2014, “la cantidad de familias asignadas para atención es de 2094, llegando a un total de 12.744 personas atendidas” (DINEM, 2014: 9).

La selección de las familias beneficiarias se realiza a través de un método de focalización donde se cruza el ICC⁴ el cual fue construido desde el MIDES para la implementación de diversas Políticas Sociales, y pretende reflejar aspectos estructurales del bienestar; junto con el IVSF⁵, un formulario aplicado por la institución derivante donde se consideran problemáticas familiares: debilidad en los roles parentales, trabajo, presencia de violencia intrafamiliar, consumo problemático de sustancias, ausencia de vinculación de niños/as y adolescentes a la educación formal, presencia de discapacidad, hábitat y vivienda. En relación al sistema de registro y monitoreo, el mismo se desarrolla a través de dos plataformas informáticas de MIDES: SMART y Qflow. Finalmente, otra de las características del programa consiste en la fuerte apuesta a la capacitación e instancias de intercambio, existiendo un área específica dentro de la Unidad de Gestión dedicada a esta tarea.

² Organizaciones de la Sociedad Civil (ONG, Cooperativas, fundaciones)

³ Dicho plazo se extendió hasta 24 meses en situaciones justificadas, y se redujo el cupo de familias por equipo a 30.

⁴ Índice de Carencias Críticas

⁵ índice de vulnerabilidad socio-familiar

2- APROXIMACIÓN A LAS TRANSFORMACIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

En este capítulo se pretende dar cuenta de algunas tendencias macro sociales que determinan la orientación de las Políticas Sociales, incidiendo en la matriz de protección social.

Es preciso señalar algunos procesos que comienzan a desarrollarse a nivel global desde los años 70 y se arraigan en la década de los 80 y 90. No se pretende aquí realizar una descripción exhaustiva de dichas transformaciones, sino de los aspectos más relevantes para la clase trabajadora y la transformación de la cuestión social.

El modelo capitalista monopolista que sostenía el Estado de Bienestar comienza su declive en la década de los 70, con crisis y recesión a nivel mundial, debilitando las posibilidades de financiamiento de un importante gasto público social. Ante la crisis económica mundial, el modelo de acumulación capitalista comienza a flexibilizarse. El cambio del modelo de producción fordista al toyotista implicó una transformación que se iría reflejando en el mundo del trabajo y en las políticas públicas. La profundización de la globalización es una de las principales consecuencias de estos procesos (Claramunt, 2013:16).

“Se trata de una fase del capitalismo en que las empresas que operan a escala planetaria desarrollan un poder creciente... al mismo tiempo que los Estados nación sufren procesos de pérdida de soberanía frente a los centros de poder que no son en general, ya Estados, sino fundamentalmente, empresas transnacionales, así como también grandes bloques supranacionales de integración” (Claramunt, 2013:17). Se comienza a desarrollar el área de servicios y financiera, en detrimento de la producción fabril, cambiando ampliamente las condiciones de ingreso y permanencia en el mercado laboral.

Otra de las transformaciones significativas en América Latina refiere a la intervención sistemática y planificada de organismos internacionales en la economía y las políticas públicas; “...esto nos permite ver como se construye la hegemonía mediante los mecanismos financieros, de forma que beneficie a la potencia hegemónica y conduzca a los países subalternos por la supuesta vía dorada del desarrollo capitalista”, aumentando exponencialmente el endeudamiento público. (Claramunt, 2013: 18).

El contexto económico internacional y el déficit fiscal de la década del 80 plantean el escenario para el surgimiento de nuevas corrientes de pensamiento económico donde se acusaba al Estado de Bienestar de ineficiente y generador de un gasto público excesivo, instalando criterios como la eficiencia, la eficacia y la focalización entre otros. Así también, implicó la introducción de actores como los organismos internacionales y el tercer sector, donde los primeros establecen lineamientos y fondos, y los segundos ejecutan las Políticas Sociales (Claramunt, 2013).

En estas condiciones, el modelo de pleno empleo, la base del Estado de Bienestar comenzó a desintegrarse. “Una de las implicancias más sensibles de esos cambios para el sistema de protección social fue el hecho de que el uso capitalista de alta tecnología inviabilizó el compromiso con el pleno empleo y el aumento de las actividades industriales intensivas en trabajo” (Baraibar, 2005:158). Esta situación coloca al desempleo como un fenómeno creciente y se comienza a asentar la idea de que ciertas tasas de desempleo estructural son inherentes a esta nueva etapa de acumulación capitalista. Así también comienza a definirse a los sujetos por sus posibilidades de “empleabilidad”.

La consolidación de un nuevo modelo productivo con marcados procesos de flexibilización y precarización laboral, la creciente desafiliación de espacios colectivos y la desarticulación de la clase trabajadora como tal, comprenden las principales consecuencias de estas transformaciones (Castel 1997). “Se amplía la llamada economía “informal” que incluye todas las formas de sobrevivencia donde se combinan distintos tipos de trabajos sin calificación, ocasionales, servicios puntuales, part-time, clasificación, compra y venta de los residuos que dejan los más ricos, hurtos, es decir una verdadera economía sumergida” (Claramunt, 2013:19).

La reforma social impuesta en América Latina a partir de la década de los 80, aunque con matices según los regímenes de protección de cada país, es denominada por Barba como el “paradigma residual”, es decir, “asumir que las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados” (Barba, 2008:55).

Dicho paradigma implica la reforma de los sistemas de protección social en función de objetivos macroeconómicos de estabilidad y ajuste, restringiendo la intervención estatal y

aumentando la incidencia del mercado como regulador y productor de bienestar. Así también, supone la intervención de organismos internacionales involucrados en la financiación, diseño y evaluación de programas sociales, marcando lo que el autor denomina como la deslocalización del paradigma. Este perfil transnacional significa la redistribución de la responsabilidad del bienestar social, materia que había sido competencia exclusiva de los estados nacionales (Barba, 2008:56). “Puede afirmarse que, en ese tránsito, el tema de la ciudadanía social ha sido desechado en la agenda de la mayoría de los gobiernos de la región, y que se han interrumpido las acciones consistentes y suficientes para asegurar la universalización de derechos sociales” (idem: 55).

A continuación se exponen algunos fenómenos macro sociales y su impacto en las Políticas Sociales como consecuencia de las transformaciones antes mencionadas.

2.1. Individualización de la cuestión social

Como señala Merklen (2013) el trabajo continúa siendo central en la organización de la sociedad, pero no es una fuente de integración per se, sino que depende de las condiciones en las cuales se desarrolla. Según el autor, la inestabilidad y flexibilización del mercado laboral trae aparejado la separación del empleo y el ingreso en las clases populares, proponiendo nuevas estrategias de subsistencia que conviven y alternan con el empleo precario.

Si bien encontramos diferencias según los países, existe una tendencia global “a la destrucción de los derechos sociales, brutalizándose enormes contingentes de hombres y mujeres a nivel mundial: los seres humanos pasan a ser descartables” (Claramunt, 2013:19). De esta manera, se plantea la intervención social del Estado solo en aquellos casos donde el individuo no pueda tramitar sus necesidades en el mercado, la familia y la comunidad.

Desde el punto de vista ideológico, se reeditan las doctrinas liberales en defensa de la menor intervención del Estado en materia económica y social, privatizando funciones estatales como la protección social. El neoliberalismo sataniza al Estado de Bienestar atribuyéndole ineficacia y exceso de burocracia; no solo genera una crítica en torno al gasto público, sino también se señala que este sistema no ha logrado erradicar la pobreza.

Desde este punto de vista, lentamente se va abandonando la idea de justicia social y redistribución que sostenía el Estado de Bienestar, para colocar en su lugar la lógica del

esfuerzo individual y su consecuente beneficio. “Debe darse la posibilidad de que el hombre persiga libremente los fines que considere oportunos, generando frutos cuyo derecho corresponde al que los ha producido, siendo la libertad sinónimo de propiedad. El Estado de Bienestar atenta contra la libertad, ya que coacciona la libertad individual...y “pide prestado” parte de los frutos de cada individuo” (Baraibar, 2005:159).

Asistimos a un proceso de individualización social, en tanto se consolidan nuevas formas de entender los riesgos y las responsabilidades, cuyo devenir es ambivalente y no afecta a todas las clases sociales por igual, dado que los riesgos no están igualmente distribuidos, ni tampoco las herramientas para hacer frente a los mismos. Para algunos sectores sociales las posibilidades de mayor movilidad pueden retribuir grandes beneficios, en cambio para las clases sociales más bajas se trata de una movilidad impuesta.

“El individualismo popular resulta más bien de la inestabilidad, de la imposibilidad de apostar a un acceso colectivo al progreso, de las exigencias de responsabilización y de activación que imponen las instituciones, y de la emergencia de una nueva moral de la cuestión social” (Castel et al, 2013:16). Por su parte, las instituciones otorgan cada vez menos bases para hacer previsible la vida en aquellos sectores más vulnerables, centrándose más que en la protección, en la distribución de herramientas para valerse por sí mismo en el mercado (Merklen 2013).

La individualización social genera nuevas formas de gestión del riesgo, bajo una modalidad liberal privatizada y una des-institucionalización de la vida de las personas, la pérdida de los marcos objetivos que estructuran las biografías de los sujetos.

Se rompen las bases de la cohesión social que fundó el Estado de Bienestar y la sociedad salarial a través de la pertenencia a prestaciones universales, desindividualizando, dado que inscribía al sujeto en regímenes generales de protección. Es así, que lo que antes correspondía en función de ser ciudadano y trabajador, hoy debe ser “merecido” en función de los esfuerzos individuales, de la demostración del sujeto por querer “salir adelante”. Se trata de la ruptura de lo que Castel (2004) señala como la “sociedad de semejantes”.

De esta manera, se coloca al sujeto como principal responsable de las decisiones que orientan su historia vital: se pierde en forma progresiva la socialización de los riesgos y aumenta la privatización de los mismos. Con la creciente dilución de los espacios colectivos como

motores del progreso social, y como redes que sostienen y amortiguan ante determinados riesgos, asistimos a la pérdida de las bases institucionales donde se apoyan las estrategias de los sujetos. Es así como los integrantes de las familias en situación de pobreza se convierten en “individuos por defecto” como señala Castel (2010), cuando el sujeto no cuenta con las mínimas garantías que aseguren su independencia social. Se trata de una comprensión de la individualidad diferente a la elaborada en el siglo XX, donde se concebía la construcción del individuo sobre bases institucionales sólidas, que permitían y sostenían su desarrollo. Esta nueva concepción de individualidad considera a las instituciones y protecciones como limitaciones u obstáculos para el desarrollo personal. De esta manera, adquiere mayor relevancia el sujeto, la familia y la comunidad, como alternativa -deficitaria e incompleta- a la protección que las instituciones no brindan.

Muy ligado a esto último, se ha venido construyendo la exacerbación de la autonomía como valor en sí mismo y como objetivo a alcanzar, cuyo significado estaría orientado hacia la autosuficiencia de los sujetos. Es aquí que cabe la pregunta ¿Autónomos de quien? ¿Autónomos con qué?, como señala Castel (2010), son las bases institucionales quienes dan al individuo la posibilidad de construirse como tal, cuando estas bases institucionales son débiles, el capital humano y social con el que cuenta el individuo es escaso.

En este sentido, se produce una creciente definición de los riesgos como un aspecto central en la vida de los seres humanos, y la necesidad de medir y predecir los mismos. Según Castel (2013) se trata de una exacerbación de los riesgos de modo de generar altos grados de incertidumbre, como un aspecto totalizador y paralizante de la vida humana. Es por ello, que el autor plantea una visión crítica al respecto: “el riesgo de confundir los riesgos” y la necesidad de diversificar y jerarquizar los mismos (sociales, económicos, ecológicos, etc.)

La utilización extensiva e indefinida de los riesgos permite el surgimiento de nuevos criterios y herramientas de control poblacional como el concepto de “población de riesgo”, “construidas a partir de la deconstrucción de los individuos: ya no hay individuos de carne y hueso, sino una nube de correlaciones estadísticas” (Castel, 2009:32).

Los procesos de individuación tienen para los sujetos determinadas consecuencias subjetivas, la vivencia de la responsabilidad en la conducción de su historia vital como único espacio donde se gesta su devenir, “a esto se suma que cuando la mirada *desde los derechos* deriva de

una perspectiva de *deuda social*, tales derechos son pasivos y se fundan en una relación de dependencia, lo que redundaría en que el titular de derechos siga siendo visto como un sujeto de necesidades o como alguien *sin derechos*.”⁶ (De Martino, 2013:22).

Como también lo señala Merklen (2013), existe una inversión en la deuda social: en el Estado de Bienestar era la sociedad quien pagaba al sujeto por someterse a determinados riesgos, “ahora se invierten las cosas y se convence a la persona que recibe una ayuda de que está en deuda con la sociedad. La vamos a ayudar para que pueda salir adelante y entonces, como nos debe algo (el dinero que le estamos dando), le vamos a exigir una contrapartida.” (Merklen, 2013:12). Alejándose del ejercicio de los derechos sociales y de la restitución de los mismos por parte del Estado.

Estos procesos implican que "la sociabilidad humana se subordina a las cosas -capital-dinero y capital- mercadería- y el desarrollo económico se transforma en una suerte de barbarie social" (Claramunt, 2013:21) configurando la exclusión y desafiliación de los sujetos y las familias de aquellas redes de sostén que amortiguan los efectos negativos del modelo de producción.

Como correlato, en las Políticas Sociales asistimos a cambios en las orientaciones y nuevas formas de protección/desprotección, donde las políticas asistenciales, la mercantilización y privatización cobran relevancia. Se trata de la instalación de nuevos paradigmas, y reedición de otros con conceptualizaciones que median en los análisis de las problemáticas, donde la responsabilidad del sujeto y su accionar se vuelve central; generando en las políticas sociales “ampliación de su carácter residual y transitorio; deterioro de la calidad y de los dispositivos existentes y ampliación de los procesos de desmaterialización” (Baraibar, 2005:163).

2.2. La política Asistencial

Resulta pertinente conceptualizar brevemente las políticas asistenciales desde su devenir histórico y las actuales particularidades de las mismas, entendiendo que el programa Cercanías se trata de una política asistencial.

Baraibar (2014), tomando a autores como Castel y de Swaan señala que las dos características fundamentales de las políticas asistenciales refieren a: la proximidad entre asistidos y quienes

⁶ Cursiva de la autora

asisten, y la incapacidad para el trabajo del asistido. Los contenidos de ambas categorías han variado históricamente.

El origen de las políticas asistenciales es anterior al Estado de Bienestar, desde la organización del socorro a los indigentes por parte de la Iglesia en el siglo XVI, progresivamente se fue institucionalizando y colocando en manos del Estado. De esta manera se fue determinando dentro de los mendigos y vagabundos quien era “merecedor” de la asistencia y a quienes se le debían aplicar medidas coercitivas dado que estando aptos para el trabajo se rehusaban a hacerlo. Así también, se fija la necesidad de una inscripción territorial del pobre asistido, y una responsabilidad local hacia el mismo. Con la nueva ley de pobres de 1834 se profundiza en la definición de incapacidad para el trabajo, dándole hegemonía al mercado en la distribución de bienestar, evitando que la asistencia desestime el trabajo. Es así que se forja el concepto de menor elegibilidad, “a partir del principio de lo menos aceptable y de la provisión de la asistencia en las workhouses se trata de que la asistencia sea siempre menos preferible al trabajo.” (Baraibar, 2014: 41).

Ya en el siglo XX, luego de los cambios mencionados anteriormente en relación al modelo de acumulación capitalista, se reedita la relevancia de las políticas asistenciales. “América Latina estuvo sometida a fuertes presiones económicas internacionales para cambiar su estrategia de desarrollo desde fines de los años ochenta, intentando desterrar la de orientación proteccionista, e incorporar una nueva, la de opción promercado” (Antia et al, 2013:171). De esta manera, desde la década de los 80-90 existe una ampliación de las políticas asistenciales dentro de las Políticas Sociales.

Estos cambios implicaron en primer lugar la re mercantilización de muchos servicios, la reducción de los servicios universales y el comienzo de procesos de focalización “La nueva estrategia de protección condujo a un debilitamiento de las opciones universales de políticas sociales y en contrapartida, se fortalecieron aquellas restrictivas, focalizadas en segmentos poblacionales específicos y que requerían de la comprobación de situaciones de insuficiencia económica para la obtención de los beneficios” (Antia et al, 2013:172). Si bien desde nuestro país, se puede decir que la consolidación del régimen de bienestar considerado como universalismo estratificado generó ciertas resistencias a los ajustes estructurales, marcando la gradualidad y amortiguando las tendencias neoliberales en las Políticas Sociales.

De todas formas, se reconoce el mayor desarrollo de las políticas asistenciales, en la década de los 80-90 y un cambio en la orientación de las mismas a partir del 2005 que será analizado más adelante.

En el marco de esta tendencia que se instala en los 80 y que progresivamente se afianza en los 90 y décadas posteriores, existen algunos aspectos de las políticas asistenciales que han cobrado relevancia: el concepto de proximidad se redefine y amplía, visualizando a los territorios como fuente de recursos y lugar de posibilidades. Estas implicancias se analizarán seguidamente en la territorialización de las Políticas Sociales.

Por otra parte se redefine el principio de lo menos aceptable, en un contexto de precarización y flexibilización laboral. “El mayor desarrollo de la política asistencial, instala en el mismo acto la exacerbación de su tensión con el trabajo y el apelo a la autonomía” (Baraibar, 2014: 42), desconociendo las exigencias del mercado de trabajo. Las políticas asistenciales se constituyen como políticas residuales para aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades en el mercado, -y además pueden probarlo. A su vez, se establece el acceso a las mismas por un periodo de tiempo determinado (transitoriedad), lapso en el cual los sujetos tienen la obligación de captar para sí más y mejores herramientas que les permitan insertarse en el mercado de trabajo, sin reparar demasiado en la calidad y las condiciones de dicha inserción.

Como señalan Pérez y Vecinday (2015), las exigencias de contrapartidas o de activación de los sujetos, surge como una alternativa al tan criticado “asistencialismo”, y se preguntan “¿qué «estigmatiza» más? ¿Una prestación material para resolver una necesidad cuando los ingresos no son suficientes para su satisfacción o la imposición de condicionalidades como requisito para su recepción y mantenimiento?” (Perez, Vecinday, 2015:96). Es así que la activación de los sujetos, lejos de encontrarse en el camino del desarrollo personal y la autorrealización, se transforma en la obligatoriedad de poner de sí para superar la situación de pobreza. La condicionalidad, aleja a los sujetos de la concepción de derechos, de las prestaciones como la compensación de aquello que le fue negado, poniendo de manifiesto que la vía legítima y socialmente reconocida para el acceso de los bienes y servicios es únicamente el trabajo.

“Proponemos pensar en la asistencia como un sustantivo y en el asistencialismo como un adjetivo: referir al asistencialismo es referir a los «efectos perversos» de la asistencia, lo cual

debería contribuir a la mayor calidad de las prestaciones asistenciales y no a su crítica y descalificación como mecanismo de protección social de los que poco o nada tienen, ni tampoco servir como discurso legitimador de las demandas de «activación» de los pobres” (Pérez, Vecinday, 2015:96). Las autoras señalan el carácter contradictorio de las políticas asistenciales, otorgando derechos pero también colocando a los sujetos en un mecanismo de control poblacional. Cuando se descalifica a la misma como herramienta en la intervención social, muchas veces conlleva el establecimiento de lógicas de merecimiento en el vínculo agente de la asistencia-asistido.

Por otra parte Netto (2015), señala que el capitalismo ha agotado sus posibilidades civilizatorias y en este contexto las políticas asistenciales serían una nueva forma de control social de la fuerza de trabajo excedente, producto de la crisis sistémica del capitalismo. Este mecanismo lo concibe en términos permanentes y lo denomina como “nuevo asistencialismo”. Los beneficiarios ingresan a la política asistencial, pero dadas las condiciones del mercado de trabajo, se ven sin posibilidad de salida, apuntando al combate de la pobreza extrema y la redistribución de la renta, pero sin modificar las orientaciones macroeconómicas causantes de las desigualdades.

Señala que esta modalidad de atención a la pobreza extrema se convirtió en un estadio permanente, una herramienta de gestión del riesgo y la miseria, dejando atrás cualquier pretensión, incluso discursiva de los gobiernos y los organismos internacionales sobre la erradicación de la pobreza. “A mi juicio, la “asistencialización” de la cuestión social trae necesariamente consigo la criminalización del pobre, porque la asistencialización en estos términos, es, de hecho, la naturalización de la pobreza” (Netto, 2015:27).

2.3. Territorialización de las Políticas Sociales

La territorialización de las políticas sociales se presenta como una tendencia actual dentro de las políticas asistenciales que opera escindiendo la cuestión social de procesos sociales macro, que contienen y explican las problemáticas territoriales. Es el retorno de la relevancia del territorio como recurso, en los discursos y los marcos conceptuales de las Políticas Sociales, invisibilizando el fracaso de mecanismos de integración tradicionales: el mundo del trabajo.

“El lugar donde se vive y no el trabajo se transforma en el espacio estable...el lugar en el que están los pobres” (Baraibar, 2009:62). El barrio es “el lugar en el mundo” de aquellos que no

tienen otros espacios de pertenencia, otros lazos sociales y de sostén que impliquen una protección de mayor calidad. Se trata de la desinstitucionalización de la vida de las personas; allí donde no existen instituciones que estructuren la vida de los sujetos, el territorio adquiere un lugar central. A su vez, en los barrios con altos índices de pobreza se observa un creciente retraimiento de la circulación urbana, donde la vida cotidiana transcurre en espacios territoriales muy acotados, restringiendo las posibilidades de acceso a bienes y servicios; de capital social, cultural, etc.

En este sentido, cabe señalar que la segregación territorial como proceso sostenido desde hace varias décadas, ha contribuido a la limitación de espacios de socialización entre diferentes clases sociales que proveía redes de sociabilidad dentro de una comunidad. (Baraibar 2009)

Desde las Políticas Sociales la preocupación por las “particularidades” del territorio y que los mismos requieren de respuestas ad hoc, se transforma en otra cara de la individualización de la cuestión social. Así como también la reedición de antiguas formas de asistencia, pre bienestar, donde la adscripción del sujeto a un territorio era condición necesaria para ser beneficiario. Esto tiene determinadas implicancias y riesgos que se juegan en el vínculo entre el ejecutor de la política social y el beneficiario, generando un campo proclive a diferentes practicas como las contrapartidas, los vínculos de “agradecimiento”, etc. “Sin la mediación de los derechos colectivos, con la individualización del socorro y el poder de decisión fundado en el conocimiento recíproco que se otorga a las instancias locales, se corre siempre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido.” (Castel, 1997: 395). Se desanda la modalidad de protección social impuesta por los regímenes de bienestar donde se “deslocalizaban las protecciones, y al mismo tiempo las despersonalizaba” (Castel, 1997:296).

En este sentido, existe un cambio profundo en las lógicas de la cohesión social, fundadas durante el Estado de Bienestar en la universalidad del derecho de los sujetos, trayendo consigo una mirada particular sobre las redes no mercantiles de los sujetos en el territorio, otorgando un valor en el sentido de posibles redes de sostén, o rutas de salida a las situaciones de pobreza. Se trata de una re edición de la promoción de la autogestión de los pobres.

Si se analiza el valor real de las redes vinculares de los sujetos y familias en situación de pobreza se puede identificar que lejos de promover una mejora en la calidad de vida,

reproducen la situación de pobreza. Las posibilidades y capacidades de los sujetos con quienes se vinculan en el territorio son de la misma calidad y cantidad, sin nuevos activos que enriquezcan el capital social de los sujetos. Si bien las redes de solidaridad operan como mitigación en situaciones de indigencia total o situaciones extremas (Rocco, 2011).

Esto tiene impactos en las subjetividades de las personas, la deuda, el cumplimiento de las exigencias y el sentimiento de no ser merecedores de aquella “ayuda” provista, difícilmente desde este lugar se pueda pensar en un verdadero empoderamiento de los sujetos y posicionamiento ciudadano de los mismos. Por otra parte, generan docilidad, obediencia, conformidad con los mandatos institucionales y tendencia a delegar las decisiones en los otros: “buenos pobres”. Es necesario instalar un debate y análisis crítico en este sentido, pensando los efectos de la re territorialización de las Políticas Sociales y sus riesgos asociados al control de la vida cotidiana y el desarrollo de prácticas filantrópicas individualizantes, moralizantes y que alejan al sujeto del ejercicio efectivo de sus derechos.

2.4 Desmaterialización de las Políticas Sociales

Desde hace algunos años se observa la creciente asignación de presupuesto a Políticas Sociales cuya centralidad es el abordaje de aspectos subjetivos de la pobreza, como forma de atención a la exclusión. Encontrándonos con objetivos como el asesoramiento, acompañamiento, “empoderamiento”, atribuyéndole a dichas estrategias la capacidad de transformación por sí mismas. Así, asistimos al riesgo de “psicologización” de la pobreza, invisibilizando nuevamente la dimensión social de las desigualdades. (Claramunt, 2010)

En el marco de esta tendencia, surge la revalorización de aspectos como el fortalecimiento de la autoestima, o el desarrollo de competencias personales y sociales como herramientas para la inclusión social. Como señala Merklen (2013), el llamado a la “activación” de los sujetos es una característica central en este nuevo individualismo, con “requerimientos paradójicos que piden a los más débiles que se movilicen” (Merklen, 2013:48). En este sentido, el Estado articula su acción a través de las Políticas Sociales en la provisión de herramientas (conductuales, de capacitación, actitudinales, etc.), pero el sujeto es convocado a poner de sí, desconociendo las condiciones de producción y re producción social de la desigualdad en la distribución y acceso al bienestar. Desde el lugar de la intervención, es necesario hacer foco en los riesgos de convertirnos en agentes moralizantes, retomando antiguas prácticas del higienismo en la génesis del Trabajo Social.

Según Sonia Álvarez esta mirada implica la “culturización” de la pobreza dado que se centra en los “estilos de vida” de los sujetos, como herramienta explicativa de las situaciones de pobreza, desconociendo los mecanismos de distribución de la riqueza y reproducción de la pobreza a nivel macro social. “La pobreza no sería un problema distributivo o un producto de la pérdida de los medios de vida; sería sólo una cuestión vinculada con las formas de utilización de los recursos por parte de la sociedad y de las personas.” (Álvarez, 2005:255)

Se trata de una inversión entre las causas y las consecuencias, si bien la pobreza genera determinados impactos subjetivos profundos, y déficit simbólicos que también se transmiten en forma inter-generacional, adjudicar la problemática de los sujetos y las familias a aspectos relacionales o vinculares es otra cara de la individualización de la cuestión social. “Las formas de salir de la pobreza se localizan en el individuo, en su capacidad, habilidad o destreza para metabolizar los bienes con los que puede contar, no así en la dinámica social que produce la desigualdad” (Álvarez, 2005:258). En esta concepción, el Estado estaría circunscripto a “potenciar” las habilidades individuales. La desmaterialización implica una lógica perversa: la responsabilización del sujeto y su activación a través de la transferencia de herramientas es vista como la habilitación de un derecho y una apuesta al “desarrollo humano”.

“Por tanto, resulta necesario recuperar e insistir en la idea de que la pobreza implica ausencia o débil acceso a ciertos bienes y servicios básicos que limitan las posibilidades de acción, generando cursos de acción acotados” (Baraibar, 2011:41). Es preciso comprender que la participación política no es posible si no existen las bases materiales que la sustenten y antecedan. Creer que los recursos que tienen los pobres son suficientes y solo es necesario “activarlos” o mejorar la autoestima para que esos recursos se pongan en juego para la integración social, es circunscribir a las personas a sus territorios y dejarlos librados a sus estrategias de sobrevivencia, reproduciendo aspectos materiales y simbólicos de la pobreza.

“El problema no es la consideración de aspectos subjetivos, lo que es importante, sino su consideración prioritaria y muchas veces exclusiva” (Baraibar, 2011:41).

3- FAMILIA. TRANSFORMACIONES Y CAMBIOS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL

Resulta pertinente poder conceptualizar la categoría familia y realizar un breve análisis de su devenir en las últimas décadas, dado que es el sujeto de intervención del programa Cercanías.

3.1. Conceptualización y transformaciones

Como señala Miotto, las ideas de familia están fuertemente atravesadas por conceptos morales, religiosos, ideológicos. Las discusiones dentro de Trabajo Social no están exentas de estas ideas subyacentes, donde tradicionalmente se ha definido a la misma a partir de la consanguineidad. La autora propone conceptualizar a la familia como “...un dato cultural, históricamente condicionado que no se constituye, a priori, como un “lugar de felicidad” (Miotto, 1997:115). Introduciendo la problematización del concepto mismo de familia, colocando el foco en la determinación histórica de la misma, desnaturalizando a la familia como grupo y a las relaciones de poder que allí se articulan.

Mónica de Martino (2009) señala que “la familia es uno de los espacios privilegiados de construcción social de la realidad. Definidas y normalizadas socialmente, las relaciones familiares albergan las vivencias de eventos y relaciones aparentemente naturales, como son: el nacer y el morir, el crecer, el procrear y el envejecer. Su aparente universalidad y ahistoricidad da lugar a la edificación de arquetipos sociales, que la erigen como realidad homogénea” (De Martino, 2009:33). La autora señala que lejos de coincidir con dichas construcciones ideales, estudios señalan la coexistencia de diversas modalidades de familia en una misma sociedad y tiempo histórico.

Así también, plantea que “la familia es un fenómeno histórico en su propio curso de vida: reglas y modos de relación entre los sexos y las generaciones se transforman continuamente. Es el lugar social y simbólico donde las diferencias de generación y de sexo se asumen como fundantes y, a la vez, construidas...El reconocimiento de la existencia de dos sexos se convierte en principio social organizativo, en estructura simbólica que ordena las relaciones sociales. Es a partir de la familia que la pertenencia sexual es colocada en una jerarquía de tareas, responsabilidades, valores, poderes...Las relaciones generacionales estructuran tanto la continuidad familiar en el tiempo (nacimientos), como la disolución o la redefinición de las fronteras familiares (crecimiento, matrimonio, nueva familia)” (De Martino, 2009:35).

De esta manera, se da cuenta de la complejidad de la categoría familia en su devenir histórico, en la construcción y asignación de funciones sociales. “No obstante, hay algo de huidizo, de inaprensible. Tal vez porque nos interpela por su aparente cotidianeidad, porque nos invita implícita pero provocativamente a pensar también en nuestra propia e irrepetible experiencia” (De Martino, 2009:37).

En Uruguay en las últimas décadas se han producido transformaciones demográficas modificando la conformación de las familias: cambios en la nupcialidad, aumento de las uniones libres, natalidad, diferencias en la fecundidad según las condiciones materiales de vida, cambios en las relaciones de género dentro de las familias.

Según el Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay (2015), en la primer década del siglo XXI el 80% vivían en unión libre, la tasa de fecundidad se ubicaba en 1,9 en el 2011, por debajo de la reposición poblacional. Existe a su vez, un crecimiento importante de los hogares unipersonales (23,4% en 2011). En esta publicación se destacan tres tendencias: el fuerte aumento de los hogares unipersonales, el aumento de los hogares monoparentales y la importante reducción de los hogares extendidos.

En relación a los hogares monoparentales (11,1% del total de hogares), se ha demostrado que los mismos no están necesariamente asociados a mayores niveles de vulnerabilidad, no existiendo diferencias con los hogares biparentales en relación a los años de educación de sus integrantes. Los hogares extendidos son los que presentan menores logros educativos. “Esta diferencia refleja la capacidad de las personas con mayores recursos económicos de sostener una vivienda y, por otro, las estrategias de las familias más vulnerables poniendo en común sus recursos monetarios, locativos y de tiempo.” (Cabella et al, 2015:19). Más del 80% de los hogares monoparentales son de jefatura femenina, lo cual introduce al menos una variable de vulnerabilidad, tomando en cuenta las diferencias de género en el mercado laboral.

Según la mencionada publicación, un 33.8% de la población cuenta con al menos una necesidad básica insatisfecha, representando el 30.7% de los hogares del país. Sin profundizar en la metodología de medición de NBI, contempla indicadores como vivienda decorosa, abastecimiento de agua potable, servicio sanitario, energía eléctrica, artefactos básicos de confort y educación, con sus correspondientes umbrales críticos. Dentro de Montevideo, podemos encontrar barrios con hasta un 60% de su población con al menos una NBI, lo cual

plantea una heterogeneidad territorial y concentración de umbrales críticos de estos indicadores en los barrios de la periferia de Montevideo.

Los comportamientos reproductivos de la sociedad uruguaya guardan estrecha relación con las condiciones materiales de vida, esto se pudo analizar a partir del Censo 2011 donde se registran diversos patrones de reproducción según la presencia o no de NBI. En los hogares con NBS la paridez media final (mujeres de 45-49 años) es de 2,08 hijos, en hogares con dos o más NBI es de 4,47 hijos. Si se considera la paridez media adolescente (mujeres de 15-19 años), los datos presentan mayores diferencias: 0,04 en hogares con NBS y de 0,26 en hogares con dos o más NBI, seis veces mayor. En hogares con mayores privaciones materiales se identifica una mayor fecundidad, y un calendario más temprano (Calvo, J 2013: 41).

Estas tendencias en relación a la diversidad de arreglos familiares, nos interpela desde la intervención. Comprender las transformaciones sociales, dejando de lado paradigmas y marcos conceptuales donde aun se visualiza a la familia nuclear como un ideal, colocando a los demás arreglos familiares en un lugar de menor competencia de sus funciones.

Laura Cafaro y Cecilia Espasandin (2011) señalan la “fluidez” de la categoría familia en la modernidad, con una doble implicancia: por un lado la posibilidad de nuevos arreglos familiares y de la ruptura de ataduras tradicionales que brindan mayores posibilidades al sujeto de desplegar su individualidad; y por otra parte, la situación de fragilidad y de aumento de los riesgos a los cuales están expuestas las familias. Es decir, los cambios anteriormente mencionados pueden significar una oportunidad de mayor desarrollo individual, “Pero la posibilidad de crear la propia biografía –ya no atada a una estructura predeterminada- se da en condiciones de vida concretas, que ponen límites a las elecciones de vida del individuo.” (Cafaro, Espasandin, 2011:51).

3.2. Relación histórica familia-Estado. Cambios en los sistemas de Protección Social.

Resulta pertinente señalar el devenir histórico de la protección social, encontrando diversas formas de comprender las responsabilidades en la producción y distribución del bienestar. “Las obligaciones y responsabilidades familiares, así como su conceptualización en las Políticas Sociales, varían según los contextos sociales e institucionales, y sustancialmente, de acuerdo a las características de los diversos sistemas de bienestar social. Emerge la discusión

sobre que actores institucionales-familia, estado, parentela, tercer sector- y quienes al interior de la familia-en base a sexo y edad-son responsables por las tareas de reproducción social” (De Martino, 2009:40).

En el marco del surgimiento del Estado moderno a fines del siglo XIX comienza a efectivizarse la intervención estatal en la familia, adquiriendo diversas formas hasta la institucionalización de las Políticas Sociales y más adelante el desarrollo del Estado de Bienestar.

“Históricamente el padrón de protección social del Uruguay incorporó progresivamente a las diferentes categorías de trabajadores al acceso de un conjunto de prestaciones sociales al tiempo que extendía la cobertura de la asistencia pública, educación pública, gratuita y obligatoria y regulaba la fuerza de trabajo” (De Martino, 2011:14). En este modelo, los derechos sociales estaban relacionados a la pertenencia al mercado laboral formal, observándose una importante socialización de los riesgos, así como la desmercantilización de bienes sociales.

Por otra parte, si pensamos en la correlación entre el Estado de Bienestar y el modelo familiar sobre el cual estaba diseñado, es posible entender que dicho modelo contemplaba únicamente el modelo de familia nuclear patriarcal con un único aportante. A través del padre-trabajador, los demás integrantes de la familia eran protegidos por la seguridad social, contando con algunas Políticas Sociales residuales para otros arreglos familiares considerados como “familias desestructuradas”, de las cuales emergían problemas tales como la mendicidad, “la minoridad infractora”, etc. Aquí se percibe una cierta inequidad en relación a la distribución del bienestar, existiendo modalidades de familia más protegidas y otras más vulnerables.

A partir de las transformaciones antes mencionadas en el mercado y los sistemas de seguridad social, en los años 80 y 90 asistimos a un retorno de la centralidad de la familia en la responsabilidad del bienestar de sus integrantes. Se trata de una redistribución de las responsabilidades acerca del bienestar de la población, colocando nuevamente a la familia como agente de protección social. Esto genera profundas desigualdades según el lugar que los sujetos ocupan en el sistema de protección social. En nuestro país, el 66,3% de los trabajadores asalariados por debajo de la línea de pobreza se encuentran por fuera del registro

de la seguridad social (INE, ECH: 2014), observando una correlación entre pobreza y protección social.

De Martino señala la paradoja del lugar asignado a las familias y la comunidad por parte de las Políticas Sociales desde la década del 90 “Las familias, conformadas históricamente como entidades privadas, íntimas, o refugios ante un mundo competitivo y complejo, y concebidas como matrices de identidad social y como sustentos de vínculos sociales primarios y básicos, hoy son colocadas en el centro de las preocupaciones de la sociedad pero como ‘recurso activo’. Las familias son abordadas como ‘responsables’ de déficits de socialización que atentan contra la administración eficiente de riesgos múltiples. Esta tendencia expresa una nueva relación entre las tecnologías de la vida y la familia. La hemos dado en llamar neo-familismo. Como dispositivo que permite interpretar y dotar de sentido a aquellas prácticas políticas que apuntan a la familia como eje de la cohesión social” (De Martino, 2007: 183).

Es en este sentido que la familia ha retomado el foco de la Políticas Sociales con un perfil que muchas veces recuerda a las antiguas intervenciones higienistas de fines del siglo XIX y principio del siglo XX, donde lo central radica en los cambios de los patrones conductuales de la familia, que sin duda conlleva un fuerte componente moralizante y normalizador. Es preciso comprender y analizar estas tendencias neoconservadoras que atraviesan las nuevas Políticas Sociales, donde claramente se coloca el acento en las posibilidades individuales y colectivas del núcleo familiar para trascender la situación de pobreza, atribuyéndoles al mismo las causas y las consecuencias de su situación. Estas tendencias neo-familiaristas son un aspecto a tener en cuenta para establecer una mirada crítica hacia programas cuya centralidad está en la familia como sujeto de intervención.

4- CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY DESDE 2005

Más allá de las tendencias globales de las Políticas Sociales, existen ciertas particularidades dentro de nuestro país, a partir de las orientaciones planteadas por los gobiernos de izquierda desde 2005.

4.1. Políticas Sociales de Izquierda

Los gobiernos progresistas de América Latina que asumen su mandato desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI, procuraron en líneas generales revertir las tendencias de desigualdad que se habían profundizado en la década anterior por la consolidación del modelo capitalista flexible. Sin desconocer “las pautas internacionales de estabilidad macroeconómica y por ende de control del gasto público.” (Midaglia, Antia, 2007:132).

Al realizar una breve historización del modelo de protección social uruguayo cabe señalar que la dictadura cívico militar no logró desarticular por completo el régimen de bienestar instalado como sucedió en otros países de la región, si bien existió reasignación del gasto público que generó el deterioro de determinados servicios.

A partir de la década del 90 se introducen cambios graduales dando “lugar a un sistema *híbrido* en el que conviven servicios semi-privatizados, con otros en los que se acentuó la intervención estatal, a los que se anexan nuevas prestaciones de tipo focalizado que poseen un formato mixto de implementación, es decir, de coparticipación público-privado. A esta variedad de orientaciones y pautas de gestión se agrega una significativa dispersión de los servicios al interior del entramado institucional público” (Midaglia, Antia, 2007:135).

Algunas de las principales orientaciones de dicha reforma radicaron en la desregulación laboral y la reforma educativa que mantuvo su carácter estatista y universalista. Así también se implementaron programas y proyectos focalizados en determinados grupos etarios, gestionados por OSCs. Se considera que durante la década de los 90 las reformas tuvieron tres orientaciones principales: recalibración, remercantilización y contención de costes. (Midaglia, Antia: 2007). Luego de la década de los 90, la pobreza y la inequidad sostuvieron una tendencia creciente en nuestro país, llegando a afectar a más de un tercio de la población

luego de la crisis del 2002 (32,1% en 2004). La desigualdad mantiene una tendencia creciente, con un índice de Gini que alcanza valores de 0,447 en 2004. (Idem)

El gobierno de Tabaré Vázquez en 2005, “inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post-crisis, pero en el que aún persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crítica situación que atravesó el país en 2002” (Midaglia, Antia, 2007:141).

“En líneas generales, es pertinente afirmar que la izquierda asumió tres tipos específicos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección vigente en el país. Una de ellas es de corte restaurador; otra de tipo innovador, y por último, se constata un manejo cauteloso en torno a una serie de prestaciones reformadas” (Midaglia, Antia, 2007:142). La primera refiere a la reinstalación de los Consejos de Salarios, la segunda a las políticas vinculadas a la pobreza y la vulnerabilidad como el Plan de Emergencia y el Plan de Equidad, así como la reforma de la salud y la reforma tributaria. En el último caso se hace referencia a las políticas de educación pública y seguridad social.

Si bien nuestro país no es ajeno a los procesos de reconfiguración en las orientaciones de las Políticas Sociales, desde 2005 asistimos a una reorientación: "tendencia a la desmercantilización y la ampliación de costes, que refiere a la expansión del gasto público o presupuesto en el área de reforma" (Midaglia, Antia, 2007: 151), mejorando como señalan las autoras, el patrón redistributivo. Estas orientaciones están ligadas a la ideología progresista y su concepción de la pobreza, la inequidad y la intencionalidad de ampliar la responsabilidad pública sobre las mismas. Estas transformaciones ocurren en un contexto de crecimiento económico, con aumento sostenido del PBI entre 2005-2012.

La creación del MIDES en el 2005, institucionaliza y re ordena el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Sociales, las cuales se encontraban fragmentadas y desarticuladas, a cargo de diferentes organismos.

El Plan de Emergencia Social (PANES) en 2005, cuyos principales componentes son el ingreso ciudadano, el apoyo alimentario y la asistencia a personas en situación de calle, fue pensado como estrategia transitoria y focalizada en la población en situación de indigencia, respondiendo a una situación post-crisis. El Plan de Equidad en 2007 “se define como una

propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigente en el país” (Midaglia, Antia, 2007:144).

Como señalan las autoras, la particularidad de las estrategias implementadas en relación a la pobreza y la desigualdad, reside en la pretensión de imbricar nuevas propuestas con otras más tradicionales; se intenta articular las políticas focalizadas con las políticas universales.

En 2007, en el marco del Plan de Equidad, se crea la RAIS⁷ como un “subsistema de acciones focalizadas, con una estrategia de trabajo articulado con las familias” (MIDES, 2011:19). Su cometido es la articulación de las políticas focalizadas, tanto de las intervenciones como de la provisión de bienes y servicios, para la población en extrema pobreza. “Se inserta en el sistema de protección social en su conjunto, estrechamente vinculada institucionalmente con los componentes de carácter universal.”(MIDES, 2011:26). Así también plantea un “componente promocional” que permita la inclusión de los sujetos en la matriz de protección social y el acceso a políticas universales. (MIDES, 2011:27).

Existe, al menos en el discurso, una pretensión de trascender la focalización de las acciones, meramente de mitigación de situaciones extremas; donde se señala el acceso a servicios universales y el mercado de trabajo formal como las vías para la integración social.

Luego de 10 años de gobiernos progresistas se puede considerar que “los cambios realizados por los dos gobiernos del Frente Amplio (2005-2013) han terminado consolidando una estructura de provisión segmentada entre un polo público asistencial y otro componente de corte contributivo, asociado a la provisión privada –con y sin fines de lucro– de los bienes y servicios sociales” (Antia et al, 2013:172). Esta fragmentación histórica del sistema de protección uruguayo, lejos de revertirse, con las reformas progresistas se institucionaliza, dualizando el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas.

4.2. Programas prioritarios y el ataque al “núcleo duro” de la pobreza

Desde 2010, se define como prioridad el abordaje de la población en situación de indigencia y pobreza extrema, considerando que si bien el Plan de Equidad había obtenido logros, existía un “núcleo duro” de la pobreza donde era necesario focalizar. Es así que surgen los llamados

⁷ Red de asistencia e integración social

programas *prioritarios*: Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo y Cercanías. “...que, aunque con variabilidades, se orientan a un abordaje próximo e individualizado, aun cuando se implementan dispositivos grupales. Disponen una atención “pensada a medida” de cada sujeto o cada familia, sostenida en el supuesto de constituir un puente que conduzca a los involucrados, del dispositivo focal al universal.” (Leopold et al, 2013: 22). Luego de varios años de crecimiento económico sostenido y reformas tendientes a la mejora en la distribución de la riqueza, aun persiste un conjunto poblacional en condiciones de extrema pobreza, desafiliación, y a los cuales la transferencia de rentas y otros programas asistenciales parecen no modificar su situación.

Se trata de un conjunto de programas cuyo sujeto de intervención es diferente según el caso, pero que poseen características comunes como la focalización en la pobreza extrema, el tiempo acotado de las intervenciones, la intencionalidad de enlace con los dispositivos universales en la matriz de protección social, pretensión de inclusión social, territorialización de la política social, escasa materialidad asignada a priori y centralidad del abordaje de aspectos subjetivos de los sujetos, ponderación de las redes territoriales como una vía hacia la inclusión social. Así también se desarrolla en estos programas una fuerte apuesta a la interinstitucionalidad, que mas allá de las coordinaciones pretende generar una acción común y organizada desde las diferentes sectoriales. (Leopold et al, 2013)

“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” (Antia et al, 2013:188). De no generarse las adecuadas coordinaciones entre ambos sistemas, las autoras plantean el riesgo de consolidación de rutas paralelas. De esta manera, dichos programas no estarían constituyéndose como puentes hacia políticas universales, sino como espacio permanente de atención de la cuestión social en situación de extrema vulnerabilidad.

4.3. Programas de Acompañamiento Familiar en América Latina

Desde hace algunos años asistimos al surgimiento en América Latina de diferentes programas cuyo aspecto central es el acompañamiento familiar, surgiendo del análisis de los resultados de otras políticas sociales focalizadas.

Desde el BID, se entiende que los programas de transferencias condicionadas han tenido resultados escuetos en relación a la generación de capital humano, sugiriendo se tome a la familia como sujeto de intervención, apostando a la respuesta interinstitucional, entendiendo que las políticas sectoriales no cubren la demanda y la complejidad de los problemas sociales. Luego de varias décadas de crecimiento económico y aumento del gasto social, se observa un estancamiento en la reducción de la pobreza extrema y la indigencia, planteando nuevos desafíos en la formulación de Políticas Sociales (Jara, Sorio, 2013:2).

Se plantea como posibilidad implementar programas de acompañamiento familiar como “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 entrenado para brindar apoyo psicosocial. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros” (Jara, Sorio, 2013: 3).

Estos programas ponen en el centro a la metodología de proximidad, reinstaurando la “visita” como modelo de intervención. Se coloca el acento en la transformación de las capacidades familiares, la autonomía, desarrollar la autogestión, con una clara orientación sobre las responsabilidades familiares en la captación de activos en la estructura de oportunidades.

Con algunas variaciones en el diseño específico según el país, con diferentes niveles de protocolización, distintos niveles de profesionalización de los operadores, variaciones en los tiempos de intervención previstos; pero que en general se plantea la intervención como “una metodología de trabajo que transmite contenidos y aborda actitudes, disposiciones y prácticas para transformar la distribución de activos y pasivos en la familia, y que enfatiza el fortalecimiento de las capacidades familiares” (Jara, Sorio, 2013:8).

5- CERCANÍAS

5.1. Orígenes del Programa

El surgimiento del programa Cercanías está relacionado a la subcomisión del CNPS, creada para tal fin desde 2010, denominada Subcomisión de Abordajes Familiares. Allí se comienzan a formular las bases del programa Cercanías. Desde dicha comisión se encarga una consultoría con el objetivo de contar “con conocimiento sistematizado acerca de abordajes que tomen al núcleo familiar como sujeto de intervención, en particular los vinculados a situaciones de especial vulnerabilidad social, como forma de contar con insumos y evidencia para la formulación de una estrategia de intervención con familias en situación de vulnerabilidad de carácter interinstitucional y en clave territorial.” (CNPS, 2011: 4).

Se puede identificar la conjunción de un enfoque de Derechos y de un enfoque de capacidades (“assets-vulnerability approach”), explicitando que en este último caso no se pretende una utilización de sesgo liberal de este concepto, y no debe ser un elemento de responsabilización de la familia o explicativo de la pobreza, sino como mediatizador entre las estructuras macro sociales y el individuo. (CNPS, 2011)

Para dicha asesoría se realizan entrevistas y grupos de discusión con diferentes actores de ASSE, ANEP, INAU, INFAMILIA, MVOTMA tanto de territorio como a nivel central. También participan referentes académicos. Del ámbito académico surgen cuestionamientos ético-políticos y metodológicos acerca de la implementación de un programa de abordaje familiar, los riesgos y las definiciones de contenido. Entre otras cosas se menciona el tomar a la familia como sujeto de intervención, poner en discusión las funciones de las familias y no su integración, el disciplinamiento inherente a las Políticas Sociales. Desde el territorio se menciona la necesidad de generar intervenciones ad hoc, teniendo en cuenta las diferencias territoriales y las particularidades de la familia. En este último caso, los actores participantes revalorizan a los territorios como espacios de oportunidades, donde se plantea que se debe orientar la intervención en relación a reconstruir las redes sociales locales. Así también, los diferentes actores identifican al empleo y la vivienda como los nodos centrales en la resolución de las problemáticas de las familias en situación de pobreza extrema, se los menciona como los aspectos en los cuales el Estado ha generado un déficit histórico en la adecuada atención y resolución (CNPS, 2011).

A partir de esta asesoría surge el documento programático fundacional de Cercanías, donde se plasman los objetivos y principales orientaciones. En el mismo, se reconocen los cambios históricos en la composición de la familia, la necesidad de restitución de derechos a partir de la provisión de bienes y servicios, así como “apoyar y reforzar la capacidad de cumplir con las funciones esenciales de cuidados y contención afectiva” (CNPS, 2012: 4) de dichas familias.

Así también, se fundamenta la implementación de la estrategia, considerando que el Estado tradicionalmente ha tomado como sujeto de intervención al individuo, fragmentando la protección social. En su lugar se propone un modelo de abordaje integral con la familia como sujeto de intervención.

A su vez, se reconoce la ineficacia e ineficiencia en la producción de bienes y servicios públicos por parte del Estado, y se atribuye la ausencia de acceso de los sujetos al bienestar a una falta de “coordinación estatal”, y “desconfianza” que traería consigo dificultades en las derivaciones. Si bien se explicitan las diferencias en las lógicas institucionales y se señala la necesidad de un cambio transversal, no se plantea como se realizaría el mismo, más allá de delegarlo en los referentes técnico-políticos de cada organismo de la estrategia (CNPS, 2012: 5). “La construcción de una Estrategia Integral de Abordaje Familiar se propone impactar de forma positiva en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades por parte de las familias, así como también en sus capacidades de participación, crianza, inclusión y sostén de los miembros más vulnerables (infancia, adolescencia y personas dependientes)” (CNPS, 2012: 3).

Este documento también plantea aspectos de tensión ético metodológicos: “no está claro cuál es el punto de equilibrio entre promover y asegurar funciones, o dicho de otra forma, discutir y acompañar procesos de asunción de responsabilidades por una parte, y responsabilizar culpabilizando, por otra.” (CNPS, 2012: 4). Así también, deja entrever los riesgos inherentes al déficit de recursos humanos adecuadamente formados para la implementación de este programa, y el abordaje familiar.

El documento plantea el trabajo de los ETAF como “mediadores entre los sujetos y la sociedad” (CNPS, 2012: 7), donde se destaca la proximidad como una herramienta que permite “identificar las particularidades e intervenciones institucionales y el abordaje a familias no contactadas por la red asistencial y de protección social” (CNPS, 2012: 7).

A su vez, se menciona en varias oportunidades la importancia de las prestaciones, “La eficiencia y eficacia del trabajo que se desarrolle en el territorio va a depender de que la provisión de bienes y servicios públicos esté disponible en tiempo y forma, coordinada y pertinente” (CNPS, 2012: 6). Por otra parte, se señala la unión y mutua implicancia entre aspectos materiales y simbólicos, poniendo de manifiesto el trasfondo conceptual del programa que pondera ambos aspectos por igual, invisibilizando los orígenes materiales de la pobreza.

Cercanías se constituye como un programa con claras orientaciones metodológicas y conceptuales plasmadas en documentos e instancias de capacitación con cargas horarias de relevancia⁸. Esta intencionalidad podría estar influida por la diversidad de disciplinas presentes en los ETAF, donde en muchos casos no existe una formación académica sobre abordajes familiares, por lo cual es necesario establecer ciertos conceptos de base. Si bien, se habilita un amplio margen para la innovación de los equipos, en relación a las intervenciones.

En 2013 se crea el Modelo de Atención donde se plantean lineamientos políticos y conceptuales del programa, así como los componentes operativos. En este documento, se realiza una definición de familia entendida como “un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o parentesco configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro” (MIDES, 2013:10). Esta definición contempla la idea de la familia como una categoría socio históricamente determinada, contenida en una totalidad social. Así también se distancia explícitamente de posturas sistémicas, donde se considera a las familias en situación de pobreza como “disfuncionales” o “desestructuradas”.

A su vez, se plantea claramente una postura conceptual centrada en la importancia de la dimensión material de la pobreza: “la relevancia de los aspectos materiales en la transformación de las condiciones de vida de los sectores sociales de pobreza e indigencia corre el riesgo de quedar oculta tras explicaciones ‘psicologizantes’ y/o ‘responsabilizantes’ (incluso a veces culpabilizantes) de las familias por su propia situación” (MIDES, 2013:8).

⁸ Al inicio del programa se realizan capacitaciones: una a cargo de Dra. Sandra Leopold y Psic. Alicia Rodríguez y luego una capacitación de 20hs sobre abordaje familiar y redes territoriales a cargo de Mag. Soc José Fernández y otros.

5.2. Perfil socio demográfico de población atendida

Como se señaló anteriormente, existen criterios de focalización para el ingreso al programa relacionados al ICC y la presencia de determinados indicadores de vulnerabilidad en las familias, definiendo un cierto perfil demográfico de los participantes del programa Cercanías.

En primer lugar, encontramos una población muy joven con un promedio de 19 años. Esto contrasta con la población media del Uruguay, fuertemente envejecida, con un promedio étareo de 36 años a nivel nacional. Tan solo el 1% de la población de Cercanías cuenta con 65 años o más, siendo que en todo el país este dato se ubica en un 14%. Así también, el 50% de la población es menor de 15 años, cuando en el país el peso de este grupo de edad alcanza el 22%. (MIDES 2014b:23).

El tamaño medio de los hogares se ubica en valores superiores al promedio nacional, siendo de 6,2 personas, pero en un 39% de las familia se trabaja con 7 o más beneficiarios.

Estos datos permiten ver la fuerte correlación entre la reproducción de la pobreza y la fecundidad temprana, redundando en una fuerte infantilización de la pobreza. Se trata de hogares con referentes adultos muy jóvenes y con niños a su cargo.

En relación a la composición de los hogares de Cercanías el 58,3% son hogares monoparentales, en su mayoría de jefatura femenina. Este dato es extraído de las visitas por AFAM y su registro es de hogar como unidad domestica, en cambio Cercanías trabaja con integrantes de la familia convivan o no.

6- ANALISIS

En el análisis del programa Cercanías se pretende un dialogo entre aspectos conceptuales, documentos programáticos y entrevistas realizadas. En relación a estas, cabe aclarar que se trata de un análisis de los discursos de las prácticas y no de las prácticas en sí, entendiendo que puede existir cierta distancia entre ambos.

Finalmente se entrevistó a 6 integrantes de 5 equipos: 3 Lic. en Trabajo Social, una estudiante avanzada, un licenciado en comunicación, y un licenciado en Psicología; de diferentes zonas de Montevideo y área metropolitana⁹. Contando con una antigüedad en el programa desde 6 meses hasta 5 años.

Al tratarse de una investigación exploratoria resulta relevante incluir algunos temas que surgen desde los equipos y que no estaban planteados como objetivos a priori, pero que igualmente parece de utilidad señalar.

Dadas las características metodológicas de la investigación no se pretende aquí realizar generalizaciones, sino descripciones, aproximándonos a la modalidad de trabajo de los ETAF en territorio.

6.1. Algunas características y conformación de los equipos

En primer lugar resulta pertinente realizar una breve descripción de los principales elementos mencionados por los entrevistados en relación a la concepción del trabajo de un operador de ETAF, las especificidades de la tarea desde la perspectiva de los operadores.

Entre las características de los equipos mencionadas por los entrevistados se señala una importante capacidad para trabajar sobre los emergentes, las urgencias de las familias y mantener una gran flexibilidad en la planificación. Esto es mencionado por la mayoría de los técnicos, aunque con diferentes valoraciones acerca de esta modalidad de trabajo.

En relación al grado de construcción colectiva de criterios comunes y problematización de las intervenciones, resulta un aspecto heterogéneo en el discurso de los entrevistados. En este

⁹ En esta zona se concentran más del 50% de los equipos del país, siendo que de los 54 equipos de todo el territorio, 21 se encuentran en Montevideo y 10 en Canelones.

sentido, una de las variables a tener en cuenta puede ser la estabilidad y antigüedad del equipo, pudiendo transmitir aquellos equipos con mayor trayectoria un proceso y acuerdo en relación a una metodología común. En otros casos, los acuerdos sobre las intervenciones recaen únicamente en las duplas.

Más allá de los criterios compartidos, existe en general una visión similar de la importancia de pensar en equipo por parte de los entrevistados, aunque en los hechos se señala que se prioriza el emergente y esto en la práctica se menciona como un aspecto que resta tiempo para los espacios de reflexión. En las entrevistas, en mayor medida, se nombra a las reuniones de equipo como instancias de coordinación, puesta a punto de las diferentes duplas de trabajo. Se expresa en su mayoría la importancia y necesidad de encontrar espacios para la reflexión y la problematización.

“Los días de reunión de equipo es trabajar también sobre la inmediatez. Ir pudiendo abordar las situaciones familiares de la semana. Quizá falta un poco más, porque la misma dinámica te lleva a eso”. Entrevista 1

“En mi equipo eso es algo que nos cuesta llevarlo a cabo, [espacios de reflexión] deberíamos llevarlo a cabo pero no siempre puede sostenerse, y el equipo tiene un ritmo muy acelerado, desde siempre fue así, en cuanto al trabajo, al ir a las familias, al acompañamiento...”
Entrevista 2

“Al final de cada reunión hacer una ronda de las duplas que cuenten en que andan con las familias, un minutito... siempre terminamos con la misma conclusión que nos falta analizar familias. Entrevista 4

La atención a la emergencia no debería considerarse como un obstáculo para poder reflexionar y pensar más a largo plazo las intervenciones, así como profundizar y analizar las diferentes dimensiones de cada situación. En las entrevistas, se percibe una cierta contraposición entre ambas acciones, y quizá esto tenga que ver con aquello que se prioriza y el lugar que se le da a los emergentes en cada caso.

Desde este trabajo se entienden que los problemas de intervención no se presentan como algo dado, sino que son definiciones técnicas, es decir, como se construyen los abordajes en estas

situaciones. La intervención familiar implica una complejidad ineludible que nos obliga a repensar este equilibrio entre la resolución de lo concreto y la proyección a largo plazo.

La mayoría de los entrevistados señala el apoyo del equipo como un tercero que se involucra en la intervención pero desde un lugar de mayor distancia.

“Siempre la mirada más objetiva de otros compañeros que no están tan involucrados aporta un montón.” Entrevista 3.

“Se problematiza en todo el equipo, ahí tenemos la mirada de la dupla que esta por fuera, que puede llegar a ver, a construir una mirada más rica, mas integral, formando parte de la diversidad de profesiones” Entrevista 6

En varias entrevistas también se señala el rol de la supervisión y los lineamientos metodológicos del programa. Los técnicos mencionan el perfil de las supervisiones orientadas hacia lo administrativo y el cumplimiento de los procedimientos formales, con escasos niveles de problematización sobre las situaciones familiares. En este sentido, no existe en los entrevistados una visualización de aspectos de control, sino que se percibe una preocupación por lo que a su entender seria la falta de contenido técnico para poder pensar las intervenciones y mejorar las mismas.

Así también, en varias entrevistas se señala la receptividad de los tomadores de decisión del programa en relación a la perspectiva crítica de los equipos. Esto también ha sido señalado en el informe de marzo de 2017 (Leopold et al, 2017)

“No obstante, todos los operadores entrevistados enfatizan en la capacidad de escucha y atención de reclamos de parte del Equipo de Gestión Técnico-política del programa, destacando, fundamentalmente, la reducción de la cantidad de familias a cargo de las duplas territoriales, tanto como la extensión del tiempo de intervención con las familias, la ampliación de los plazos de entrega de informes y la atención a la demanda de no aplicar el Formulario AFAM al inicio de la intervención, lo que es interpretado como una mejora significativa en la calidad de la intervención, así como una conquista positiva en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los equipos” (Leopold et al, 2017:12)

En los entrevistados existe una valoración positiva de la conformación interdisciplinar de los equipos y la riqueza que eso representa en relación a los abordajes, así como de las herramientas específicas de cada disciplina.

“Bueno poner en juego las herramientas que tenemos dentro de nuestra disciplina al servicio del fortalecimiento de la capacidad familiar” entrevista 2.

En otras entrevistas se percibe más el desdibujamiento de lo disciplinar, señalando que todos son operadores, o extendiendo el rol a otras disciplinas. Es importante destacar que la interdisciplinariedad no está contemplada dentro del programa como requisito, el cual hace referencia en los llamados laborales y términos de referencia en forma indistinta a los operadores sociales: “Profesionales o estudiantes avanzados en el campo de las ciencias sociales, la educación o la salud, con experiencia de trabajo con población en situación de vulnerabilidad social...Grado de avance mínimo de la carrera requerido del 80%” (TDR 7 zonas 2013). Se señalan mínimos en la formación de los operadores, pero es abarcativo en relación a la orientación y especificidad disciplinar de los mismos.

Otro aspecto que se percibe en los entrevistados, es la dificultad de identificar las particularidades y construcciones características de cada equipo cuando las hay, es decir, si bien se mencionan aspectos distintivos y enfoques que refieren a la construcción de cada equipo y no desde Cercanías, esto se relata pero no se logra identificar como una particularidad explícitamente. Quizá en este sentido, sea pertinente que cada equipo pueda ahondar en el análisis interno de su idiosincrasia, pudiendo ser una herramienta eficaz para evaluar algunas características de la implementación de cada ETAF. Un mayor conocimiento e identificación del propio equipo, puede conducir a la problematización de determinados aspectos, desarrollando y potenciando algunos, y controlando y minimizando otros.

Un rasgo general de la concepción de la intervención que se menciona refiere a lo ad hoc, pensado para cada situación, parecería haber tantas estrategias de intervención como sujetos, incluso en algunos casos se dificulta poder pensar en objetivos generales del programa, sino que se piensa en objetivos particulares de cada intervención.

“Yo lo pienso más en objetivos particulares en cada intervención” entrevista 5.

Si bien tener en cuenta al sujeto, su historia de vida, sus posibilidades, hace al respeto y consideración de cada sujeto como único e irrepetible; es necesario introducir ciertas mediaciones y determinaciones comunes a las situaciones de extrema pobreza. Aspectos que también determinan las características subjetivas y objetivas de las personas, y que si bien están planteadas en los documentos programáticos, en la práctica parecerían diluirse.

Consideramos que las intervenciones pensadas “a medida” permiten desplegar la creatividad del o los técnicos intervinientes para poder responder de mejor manera, pero también se produce el riesgo de perder de vista las estructuras sociales en las cuales están insertos los sujetos.

Como señala Montaña “...en el campo de la teoría social, la realidad deja de ser retratada como una totalidad llena de conexiones. En el campo de la praxis política, esa forma de conocer y concebir la realidad como un todo caótico imposibilita cualquier intento de articulación en algún proyecto universal de emancipación” (Montaña, 2016:83). El autor señala la concepción posmoderna de la pobreza, haciendo referencia a la misma como “esencialmente subjetiva y multidimensional” (ibidem). De esta manera, se entiende que la consideración exclusiva de las situaciones particulares y su contexto inmediato tienden a escindir e invisibilizar la pobreza extrema de sus bases estructurales. El riesgo de la individuación está presente en la intervención del programa Cercanías, dado el sujeto de intervención del programa. Es por ello que poder reflexionar acerca de la totalidad que incluye a las familias resulta imprescindible para evitar o al menos minimizar dicho riesgo.

Poder pensar que las Políticas Sociales atienden aquellas consecuencias más acuciantes y extremas de la cuestión social, y que por tanto como operadores somos llamados para intervenir en el marco de dichos efectos puede parecer desalentador, pero es a la vez un punto de partida para pensar las transformaciones que están a nuestro alcance.

6.2. Lo material y lo subjetivo en el Programa Cercanías.

En términos generales, todos los entrevistados señalan que una de las principales dificultades del programa refiere a la materialidad, en relación a la calidad y pertinencia de las prestaciones brindadas por las políticas públicas. Incluso se percibe una actitud reivindicativa

por parte de los operadores, interpelando a los diferentes organismos del Estado, identificando en la ausencia de prestaciones sociales la principal limitación del programa.

“La mayoría de las veces no se logra la mayoría de las cosas...no es por tener una visión negativa pero eso tiene que ver con las prestaciones y los obstáculos que hay en relación a eso, no debe estar bueno para los equipos tampoco egresar a veces sabiendo que no se pudieron avanzar, y no es por la capacidad técnica sino por otras cuestiones.” Entrevista 1

En este sentido, también se cuestiona la inter institucionalidad formulada en el programa.

“...está planteada como una estrategia interinstitucional siempre lo decimos, y las instituciones que están respondiendo son dos o tres” Entrevista 4

“¿Entonces eso es realidad es una estrategia con una importante cantidad de actores? ¿O solamente algo que lleva adelante el MIDES e INAU?” Entrevista 2.

“Se supone que tenes un convenio con ASSE que te facilitaría el acceso a las familias, a consultas con especialistas, a determinadas cuestiones que cuando vas a la práctica no está”.

Entrevista 6

Luego de cinco años de implementación del programa Cercanías, aun se percibe en los discursos la frustración por aquellos planteos iniciales donde se depositó cierta expectativa en relación al cambio institucional, la posibilidad de mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas.

Existe una toma de posición por parte de los operadores en relación a las prestaciones y acciones estatales para aumentar la disponibilidad de bienes y servicios, así como el reclamo por la adecuación de las políticas públicas a los sujetos, a la atención de las particularidades por parte de las mismas. Se trata de una actitud reivindicativa de los equipos en relación a más y mejores prestaciones, así como un reclamo por la atención a la heterogeneidad de situaciones y realidades, des estandarizando los procedimientos. Esto refiere a un movimiento instituyente que choca contra los procesos burocráticos por definición donde la estandarización y homogeneización son claves en los procedimientos.

“Al momento de valorar en su conjunto el proceso de implementación del programa, los operadores cargan las tintas de la crítica en el funcionamiento efectivo de la interinstitucionalidad que, consideran, aparece planteada solo en el papel y no funciona en la práctica, dando lugar a la discrecionalidad del funcionario institucional y a juegos de complicidad que los técnicos establecen con otros técnicos y funcionarios institucionales mediante el conocimiento personal que se establece a través de la práctica cotidiana de la coordinación” (Leopold et al, 2017:14). Incluso en una de las entrevistas se señala y se valora este trabajo al mismo nivel que la atención directa de las familias, no solo en tiempo sino en importancia para el logro de las metas propuestas.

“A la hora del trabajo en si tienes el trabajo con las familias y el trabajo que te implica que la parte de los distintos actores institucionales se concrete” Entrevista 6

Desde los equipos se identifica claramente que poder trascender las situaciones de extrema pobreza está vinculado con la disponibilidad y calidad de la materialidad. Esto aparece en todas las entrevistas, fluctuando el énfasis que se realiza al respecto.

“Las mejoras en la vivienda, la educación y el trabajo, es decir, acá creo que no hay que pasarse de innovador, en mi experiencia la superación de las vulnerabilidades están ligadas a eso” Entrevista 2.

Así también, los operadores reflexionan acerca de que el camino hacia la inclusión de las familias estaría en el fortalecimiento de las instituciones ya existentes. Algo planteado desde el principio por otros actores territoriales por fuera de Cercanías en los documentos de la consultoría previa al programa. Se enfatiza en la matriz de protección social como el sostén de los sujetos y las familias, así como la referencia a que el ETAF sería una política que no debería existir para el acceso de los sujetos a bienes y servicios de carácter universal.

En las entrevistas, la intervención familiar se define principalmente a través de acciones relacionadas con intervenciones subjetivas: acompañamiento, contención, fortalecer las capacidades familiares, comprensión:

“Ponemos en juego diferentes cuestiones, que les pueda servir a las familias..., que puede redundar un mejor estado de convivencia entre ellos” Entrevista 2

En las entrevistas realizadas, así como en evaluaciones realizadas anteriormente por el MIDES se refiere a la mejora de la autoestima de los sujetos, sentirse escuchados, autovaloración, reforzar en este sentido habilitaría o animaría a los sujetos a ser más activos en el ejercicio de sus derechos. Incluso se utilizan expresiones voluntaristas como “que vean que se puede”, sentir que se puede. En una de las entrevistas se menciona la construcción de la demanda con las familias atendidas por el programa.

La tarea del técnico está claramente identificada en todos los casos con aspectos simbólicos, esto ha sido señalado en varios estudios sobre el programa, incluso estando presente en la evaluación realizada por DINEM en 2014: “Los técnicos se constituyen en referentes afectivos que brindan una escucha y contención semanal, lo cual es para muchos equipos y para las familias el principal aporte del programa. Esto repercute en la autoestima de las familias y en una visión más optimista de su realidad y su futuro lo cual es independiente de las mejoras objetivas en otros aspectos de sus condiciones de vida. (DINEM, 2014b:51)”.

En el mismo sentido, se señala que el acompañamiento es la principal estrategia, así como los técnicos:

“La principal herramienta del programa son los técnicos,” Entrevista 2

“La estrategia de cercanía entendida como el cuerpo a cuerpo de un técnico en el territorio es la fortaleza más grande de poder trabajar en contexto, en comunidad” Entrevista 5

En algunos casos se cuestiona este aspecto, entendiendo que las acciones y cumplimiento de las metas recae excesivamente en las capacidades y habilidades del técnico, contando con escaso apoyo de otras instituciones y sin el sustento material correspondiente.

Teniendo en cuenta que los aspectos subjetivos son la principal tarea del técnico de ETAF, se hace mención al “vínculo” con las familias y sujetos como una herramienta. Se habla del vínculo en su mayoría como aquello que posibilita, que potencia los procesos con las familias,

“Habilita otras cosas el trabajar desde lo vincular, se puede trabajar de otra manera, eso potencia los avances que puede haber” Entrevista 1.

“El vínculo que pueda establecer con la familia a partir de ahí mediatizar todo lo que pueda en relación a información o a facilitador de procesos de cambio” Entrevista 5

En menor medida aparecen menciones a las tensiones en este aspecto, aunque en algunos casos se cuestionan acerca de la distancia óptima, los riesgos de dependencia. En algunas de las entrevistas se señala la importancia del encuadre de trabajo para protegerse de la sobre implicancia, así como también aparece el equipo y la dupla como factores protectores. Sin embargo, no existe un consenso al respecto por parte de los técnicos, se percibe una concepción muy difusa acerca de cómo manejar el vínculo y las implicancias del mismo en los técnicos: desde discursos relacionados a la distancia óptima, o la idea que es un aspecto que se trabaja en el cierre de la intervención.

“Por otro lado, apostamos muchísimo muchísimo a la creación de un buen vínculo, apostamos muchísimo a llevarnos bien, por eso también tenemos que poner un acento especial al final de la intervención porque generamos cosas muy movilizadoras de más”. Entrevista 2.

Un aspecto común mencionado en las entrevistas refiere al señalamiento del vínculo como algo que se construye: se mencionan en todos los casos herramientas como la empatía, acercarse desde un lugar “amigable”, también se refiere a iniciar acciones con la familia para demostrar el trabajo del ETAF y así ganar la confianza de la familia.

“Primero puede suceder que nos enfoquemos en una tarea inmediata que se dé solución fácil entre comillas” entrevista 2

Entendemos que por un lado, el vínculo se considera una de las principales herramientas de trabajo de los operadores de ETAF pero escasamente conceptualizada por parte de los mismos: no aparece en los discursos una idea clara acerca de las características que debe tener dicho vínculo, como se construye, los riesgos e implicancias que conlleva esta modalidad de intervención. Quizá debería profundizarse en ese sentido, de modo de poder establecer una construcción ética política y metodológica de los aspectos vinculares presentes en la intervención, desde los equipos y los espacios de toma de decisión del programa. Poder avanzar en estas conceptualizaciones resulta fundamental para realizar abordajes que minimicen la violencia simbólica hacia los sujetos de intervención, así como también cuide los efectos de la implicancia en los técnicos.

A nivel intra familiar, se señala que la posibilidad de cambio refiere a la problematización de las dinámicas y los roles de cada sujeto dentro de la familia.

“Yo creo que es un trabajo si será complejo, en el cambio de ese rol por uno más positivo, porque es la herramienta de mayor salida de una vulnerabilidad.” Entrevista 2.

Existen referencias explícitas acerca de la importancia de las condiciones intra familiares y la posibilidad de cambio en este sentido como lo más importante a lograr, poniéndolo por encima de otros factores estructurales:

“Puede no tener consecuencias objetivas en el corto o mediano plazo, pero al largo plazo puede redundar en un ser humano más adaptado, feliz, consiente de sí mismo y de sus derechos, y por ende con muchos menos chances que lo dominen... pero yo creo que ese cambio que es más difícil a la larga debe ser más importante.” Entrevista 2.

En otros casos se colocan ambos elementos en el mismo plano:

“No creo que ni una cosa ni la otra, si el acompañamiento genera cosas más allá de lo material, porque muchas veces podemos trabajar cosas como estrategias de cuidado, a pensar cosas con las familias” Entrevista 1

Existe cierta contradicción al identificar lo subjetivo como el elemento novedoso y de mayor aporte del programa, como un motor del cambio; pero al mencionar las principales dificultades para lograr una transformación de las situaciones se menciona lo material como un aspecto ineludible. Si bien existe una reivindicación fuerte acerca de las prestaciones como obligación estatal, también se le otorga la misma relevancia a los aspectos subjetivos e intra familiares en relación a la superación de las vulnerabilidades de los sujetos. Incluso, se identifica que la principal herramienta y/o fortaleza del programa son los técnicos. Esto también aparece en todas las entrevistas.

Más allá de los alcances y limitaciones del programa Cercanías, al preguntar acerca de aquello que posibilitaría la superación de la pobreza, se menciona el acceso a bienes y servicios de calidad, la autonomía, la autogestión y organización de los sujetos en torno a sus necesidades, empleo. Esto demuestra una concepción heterogénea acerca de la pobreza y el origen de las desigualdades sociales por parte de los técnicos.

Como señala Montaña en relación a la concepción post moderna de la pobreza “Tal percepción remite a una verdadera infinidad de dimensiones, colocando en un mismo plano para pensar la pobreza, las determinaciones económicas (los fundamentos de la explotación capitalista sus derivaciones en la desigual distribución de riqueza) con todas las formas de “exclusión”, de autoimágenes, de subjetividades y percepciones psicológicas, morales, etcétera” (Montaña, 2016:83). Colocar en el mismo plano aspectos materiales y subjetivos borra la relación causal entre ambos, generando un cierto relativismo y desorientación desde lo explicativo de los fenómenos, así como al pensar las posibles soluciones. No se niega lo material, pero se lo diluye al colocarlo junto con otras dimensiones.

Desde los documentos programáticos de Cercanías se es muy claro en relación a la intencionalidad y sentido político de la materialidad: “si no se construyen cambios en las condiciones materiales de vida, difícilmente pueden modificarse otros aspectos de la cotidianidad, de los vínculos, de la estructura relacional, del desarrollo de capacidades y aprendizajes” (MIDES, 2013:5). Si bien, esta conceptualización se contradice en cierta medida con la realidad concreta del programa donde existen grandes dificultades para asegurar el acceso efectivo y sostenido de las personas a los bienes y servicios sociales que garanticen el ejercicio de su ciudadanía.

El lugar que ocupa la materialidad en la vida de las familias resulta un tanto desdibujado en el discurso de los técnicos: dentro del mismo entrevistado por momentos se afirma la importancia de la materialidad, pero por otros se relativiza. Quizá esto tenga que ver en parte, con la visualización de aquello que es posible de intervención por parte de los técnicos; es decir, ante la ausencia de materialidad, el técnico se encuentra con un campo limitado de intervenciones que propician los abordajes casi únicamente de aspectos subjetivos y comportamentales, donde lo que está al alcance de los operadores es generar algún movimiento en el universo simbólico de los sujetos atendidos. Como señalaba Sandra Leopold en el documento de consultoría previo a Cercanías en 2011 “A mayor pobreza de prestación social es más lo que se potencia la modelización de la vida. Cuanto más pobre es la asistencia, más el operador social, cualquiera sea la figura, queda colgado... No solo hay que pensar en el carácter de la prestación, sino él cómo. Sino los operadores quedan frente a una situación no solamente de despojo material sino el abatimiento personal.” (CNPS, 2011:61).

Los principales efectos de la desmaterialización se encuentran ligados a la respuesta del Estado que vacía la política social de sus aspectos materiales, sin embargo esta característica se hace carne en los equipos quienes por un lado reivindican la existencia de mayores y mejores respuestas. Pero a su vez, se relativiza este aspecto al asignarle a las intervenciones subjetivas un efecto transformador por sí mismas, y no colocarlas en un lugar de atención de las consecuencias de la desigualdad y la exclusión.

Como señala Alicia Rodríguez, “La cuestión parece estar en poder ligar estos dos mundos que aparecen disociados, el de lo macro y el de lo micro, tanto en los operadores como en la población. Para ello, los primeros deberán incluir los componentes estructurales y sus efectos en la subjetividad, como texto de su intervención y no como contexto” (Rodríguez, 2007:31)

Por otra parte, resulta interesante poder trascender la denominación de “psicologicista” en referencia a la perspectiva que prioriza las intervenciones sobre la subjetividad. Es decir, la introducción de esta dimensión en la intervención no necesariamente tiene que estar escindida del reconocimiento de los orígenes materiales de la desigualdad. “La finalidad última de este fortalecimiento es la autodeterminación en la búsqueda de mayores niveles de igualdad social. La valoración y la estima de las capacidades y las potencialidades del otro son genuinas y no se limitan a promover la auto percepción de las mismas, sino que promueve que dichas potencialidades se transformen en acción” (Rodríguez, 2007:32).

Las intervenciones individualizadoras no tienen que ver esencialmente con las disciplinas, teniendo en cuenta que aportes teóricos como los de la psicología comunitaria guardan un estricto compromiso ético-político con los sectores en situación de pobreza, manifestando una ideología vinculada a la transformación y emancipación del sujeto. Es por ello, que en relación a este tipo de abordajes, donde se coloca la intervención sobre la subjetividad como transformadora en sí misma, resulta reduccionista atribuirlo a una disciplina. Es un posicionamiento que afecta a todas las disciplinas, que nos atraviesa, vinculado con las concepciones post modernas y neo desarrollistas al decir de Montaña (2016). En dichas concepciones se prioriza la multidimensionalidad de la pobreza, la responsabilización de los sujetos “recayendo en el plano individual subjetivo, sus causas y por lo tanto sus soluciones” (Montaña, 2016:84), y finalmente el planteo de estrategias como el empoderamiento de los pobres, el estímulo al emprendimiento, auto organización, participación en la sociedad civil.

Por otra parte, las intervenciones sobre la subjetividad no aparecen solamente ligadas a la intervención familiar. Lo subjetivo también lo encontramos en el discurso de los operadores en relación a intervenciones con otros equipos técnicos o instituciones, donde se habla de un rol de “sensibilización”, mediación, no solo para lograr el acceso a las prestaciones para las familias, sino para la adecuación entre la política pública y las especificidades de los sujetos.

“En esto del acercamiento de la realidad familiar que muchas instituciones desconocen”
entrevista 3

“Muchas veces el equipo funciona como un traductor entre las familias y una escuela, un hospital, un juzgado”. Entrevista 5

Este aspecto refiere a una tarea señalada por todos los entrevistados de manera diferente pero que esencialmente refiere al intento de construcción de criterios comunes y comprensión amplia de las situaciones familiares por parte de otros referentes institucionales.

Finalmente, en relación a las intervenciones y abordajes de aspectos subjetivos de la población atendida, resulta pertinente poder reflexionar acerca de los riesgos de intervenir sin la adecuada formación. Si la mayoría de los técnicos visualizan que lo principal refiere a la dimensión subjetiva en la intervención, cabe instalar la pregunta de con que herramientas conceptuales y técnicas se realizan dichas intervenciones. La diversidad de formaciones dentro de los equipos lleva a replantear esta dimensión en relación a la relevancia que se le asigna a lo subjetivo. No alcanza con instalar espacios “de escucha”; en el cuidado y respeto del otro como sujeto debería estar presente la máxima que no hay intervenciones inocuas, cuestionarnos acerca del potencial perjuicio de intervenciones inadecuadas a este nivel.

6.3. Proximidad, el valor de las redes en el territorio.

Dentro del discurso de los técnicos entrevistados se presenta, en general, al territorio como un elemento de protección, principalmente visualizado en las instituciones del Estado que forman parte del mismo. El conocimiento, acercamiento y nexos entre los sujetos de intervención de Cercanías y las instituciones es un objetivo señalado no solo por el programa sino identificado en general por los equipos como el principal.

“La red institucional cercana, primaria, es vital para la familia, no diría que en un contexto tan crítico sea posible prosperar demasiado sin esa red que sostenga, que contenga, que repare, que tape agujeros, que actúe ante la emergencia, que marque su presencia.” Entrevista 2

Como señalan Cardarelli y Rosenfeld “...existe un cierto consenso en considerar que el capital social representa la aptitud de los actores para asegurarse beneficios en virtud de la pertenencia a redes u otras estructuras sociales...En un reduccionismo mayor se sostiene que el mejoramiento del capital social contribuiría a hacer más efectivas las operaciones de los programas de ‘alivio a la pobreza’” (Cardarelli, Rosenfeld, 2000:36)

Desde la formulación de los objetivos del programa Cercanías hasta los discursos de los operadores aunque con diferencias, lo territorial aparece en gran medida como una posibilidad de inclusión social. Se menciona como una de las funciones de los equipos de atención familiar “Identificar y activar las redes familiar y comunitaria de sostén del grupo familiar atendido.” (CNPS, 2012:13). Se trata de un excesivo énfasis en las posibilidades y recursos existentes dentro de las redes locales.

Desde los entrevistados, si bien existe una valoración de lo territorial, también se realiza una crítica a las carencias y fallas en la cobertura y calidad de instituciones a nivel central como educación, vivienda, trabajo. Aun así, se considera que las redes locales son un recurso válido y que se debe fortalecer en el entendido que las mismas lograrían mitigar las vulnerabilidades de los sujetos de intervención.

La segmentación de la cuestión social como señala Montaña (2016) es una concepción que se ha desarrollado desde las primeras respuestas organizadas en torno a la pobreza. Desde los abordajes filantrópicos establecidos en las poor laws inglesas, hasta las acciones desarrolladas por el Estado Benefactor se ha separado y concebido a “la cuestión social” escindida de sus raíces económicas y por fuera de las contradicciones capital-trabajo. Se trata de la autonomización del territorio de la cuestión social, es decir, tener en cuenta que aquello que acontece en procesos sociales más amplios condiciona y limita las posibilidades del territorio. (Baraibar, 2009).

Así también, existe una auto percepción de los técnicos como aquellos facilitadores territoriales que promueven el quiebre de las lógicas sectoriales de las instituciones del

Estado, en pos de la inter institucionalidad y la posibilidad de una visión integral de la familia y no solo del sujeto atendido por determinada institución. Esto se mencionó en el punto anterior en relación a la intervención sobre la subjetividad de otro técnico, pero que también tiene una dimensión en relación a la territorialización de la asistencia y el rol de los técnicos con las familias y con las instituciones. Esto se realiza con mayor o menor nivel de cuestionamiento acerca de quién “debería” hacer esta tarea, señalando la ausencia de acciones desde los lugares de toma de decisión para que esto fuera posible.

Por otra parte, existen algunas menciones a las redes vecinales como sostén o apoyo de las situaciones familiares:

“Tenemos alguna experiencia en relación a las redes vecinales, una vecina referente en x barrio, que ya tiene identificadas a las familias como con más problemáticas, y siempre hay como una intención de dar respuesta, de dar una mano”. Entrevista 1

Esto nos lleva a reflexionar acerca de qué lugar se le asigna a las redes territoriales para la inclusión social. Si entendemos que los procesos de segregación territorial son cada vez más profundos, esto conlleva la decreciente posibilidad de acceder a espacios de encuentro entre diferentes clases sociales, por tanto la calidad de las redes en las que están insertas las familias, operan, en su mayoría, como otro elemento más en la reproducción de la pobreza.

En una de las entrevistas se menciona la posibilidad de trabajar la organización colectiva en las familias. Este aspecto es interesante en relación a poder trascender la atención individual, estando presente en varios equipos donde se ha trabajado en experiencias multifamiliares, de encuentro y actividades compuestas por varias familias. Las mismas fueron sistematizadas por Facultad de Ciencias Sociales en 2015, analizando las características, implicancias, posibilidades y riesgos de estas modalidades de abordaje. En este sentido, resulta pertinente rescatar como puede llegar a incidir esta modalidad de abordaje en relación al reconocimiento de la dimensión social de la pobreza tanto por parte de los técnicos como de las familias participantes en las mismas.

Claramente el hecho de compartir un espacio no asegura el abordaje de la dimensión social de la pobreza como tal, esta tiene que estar explícitamente como un objetivo en primer lugar. Así también, el sentido y orientación política de este abordaje hace la diferencia entre tender a la

autonomía y autodeterminación, o hacia la autogestión de la pobreza, introduciendo una modalidad de gestión de riesgo.

Como señala Beatriz Rocco, “lograr estos espacios de organización y reivindicación comunitaria, requiere avanzar en la promulgación y real ejercicio de los derechos sociales, condición necesaria para la autonomía y de los derechos políticos en general” (Rocco, 2011:16). En este sentido, se debería considerar desde el lugar de los equipos las condiciones necesarias para procesos colectivos, poder delimitar los alcances en relación a las posibilidades de los ETAF.

“Mediante la territorialización de las Políticas Sociales más que apuntarse al rescate de la sociabilidad heterogénea propia del anterior modelo de desarrollo, se estaría pidiendo respuestas a territorios y comunidades cada vez más empobrecidos y homogéneos” (Rocco, 2011:15). Como señala la autora, no se trata de desconocer las iniciativas barriales en torno a la solidaridad, ayuda mutua, etc., que muchas veces actúan como el último recurso de los sujetos para no caer en las más extrema desafiliación, sino de relativizar los alcances de las mismas en las condiciones socio históricas concretas de los sujetos.

En oposición a la centralización de las Políticas Sociales por parte del Estado de Bienestar, basados en la seguridad social conquistada por los colectivos; los nuevos paradigmas de las Políticas Sociales proponen acercar la asistencia a los sujetos, re editando el concepto de *proximidad* como metodología, aun difusa en su conceptualización. La territorialización de la asistencia recupera uno de los fundamentos de las antiguas políticas asistenciales: la pertenencia a una comunidad como requisito para ser asistido (Baraibar, 2014).

La proximidad entre el asistido y quien asiste, inscriptos en un mismo territorio, contribuye a desdibujar los marcos institucionales de las intervenciones. A través de este mecanismo es el sujeto quien desprovisto de mediaciones, queda expuesto frente al técnico ejecutor de la asistencia en el escenario de la vida cotidiana. Esto conlleva el riesgo de desarrollar intervenciones neo-paternalistas y neo-filantrópicas, aumentando las posibilidades de encontrarse sujetos y técnicos sin mediaciones. Al diluirse las regulaciones colectivas se corre el riesgo de invisibilizar la asistencia como derecho, donde lo que finalmente une al técnico y el sujeto de intervención es el agradecimiento por la “ayuda” brindada.

Se entiende que en el vínculo cercano entre el técnico y las familias atendidas, con las características antes mencionadas, existen algunos riesgos como la responsabilización de los sujetos por su propio devenir, que se traduce en intervenciones moralizantes y de corte higienista, por la situación de extrema pobreza en la que se encuentra la familia, que junto con un pragmatismo en exceso se vuelve campo fértil para el resurgimiento de antiguas prácticas de trabajo social como la “consejería”, los acuerdos con las familias que en general son directivas claras para que la familia ejecute y luego de cuenta al técnico.

Finalmente quizá es pertinente señalar que el territorio sí puede trascender su rol de espejo y reproductor de las desigualdades, como un posible agente de cambio, en el entendido que todos somos determinados y determinantes en alguna medida, y bajo ciertas condiciones que permitan que el territorio sea un factor de transformación y desarrollo intrínseco. En primer lugar, un requisito para ello, es contar con sujetos con una intencionalidad política propia, un proyecto y no meramente organizados en torno a la supervivencia. A diferencia de ello, el tratamiento de la pobreza extrema a través de la solidaridad comunitaria, de la inserción en redes locales de baja calidad se presenta como un paliativo donde el capital social lejos de generar una alternativa digna, reproduce la pobreza y mantiene a los sujetos en los márgenes de la exclusión, circunscriptos a sus territorios inmediatos como único espacio vital.

6.4. ¿Autonomía o gestión del riesgo social? El lugar de la asistencia

El programa Cercanías en su modelo de atención reconoce la integralidad como “una totalidad que requiere de un abordaje capaz de contemplar componentes asistenciales y promocionales orientados a crear y fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia, brindando para esto los soportes necesarios” (MIDES, 2013:21). Es decir, que reconoce dentro de los objetivos la asistencia de los sujetos y familias atendidas por el programa.

Por su parte, desde el lugar de la implementación, aparece el temor a la dependencia y a la pasividad de los destinatarios de la política social, estando presente en el imaginario colectivo e incluso en el discurso de los operadores. Los entrevistados se cuestionan acerca de si las prácticas asistenciales no estarán generando dependencia en los sujetos:

“Tampoco está bueno que se vea al ETAF como un banco, como Papa Noel, con las bolsas y todo, y claro, porque no es por nada, es súper asistencialista, y que pasa en el después”.

Entrevista 1

La mayoría de los entrevistados menoscaba la importancia de la asistencia y se lo confunde con asistencialismo, atravesados por la exacerbación de la lógica de la “autonomía”, y las “potencialidades” de los sujetos y los territorios. El apoyo con alimentos a las familias es catalogado en sí mismo como asistencialista, con diversidad de expresiones al respecto, algunas mas explicitas, otras si bien no lo catalogan como asistencialista, si perciben cierta contradicción entre fortalecer las capacidades familiares y brindar una prestación alimentaria. Solamente uno de los entrevistados menciona que la asistencia puede generar las bases materiales para pensar luego en la autonomía de los sujetos.

“No es lo mejor, porque estamos hablando de fortalecimiento de las capacidades familiares, pero que la gente coma y después seguimos viendo...Es una incongruencia, te estoy asistiendo, no te estoy ayudando a que te fortalezcas... genera eso de que...estamos tapando” entrevista 2.

Se puede considerar que existe una falsa dicotomía al comprender la asistencia como un obstáculo para la autonomía, siendo que la misma podría considerarse como el primer nivel en la restitución de derechos de los sujetos. Si bien las Políticas Sociales pueden tener ciertas consideraciones asistencialistas, son las prácticas concretas de los técnicos las que hacen la diferencia en este sentido, principalmente, en la construcción de la demanda con los sujetos de intervención.

Desde uno de los entrevistados se señalan claramente los riesgos sobre esta modalidad de asistencia:

“Porque es muy fuerte como matriz el vínculo eso que vos llegues y compres un surtido, eso te coloca, te atornilla al lugar de proveedor, y el vínculo queda en un vinculo de demanda. Lo que si discutimos es para que eso no pase, o pase lo menos posible...” Entrevista 5.

En este sentido, poder darle un encuadre adecuado a la asistencia resulta fundamental, despersonaliza, protege a técnicos y sujetos de intervención de adjudicaciones voluntaristas y depositadas en los operadores. Los entrevistados, señalan en algunos de los casos las estrategias relacionadas al encuadre claro y la explicitación de los orígenes del dinero utilizado. Como señala Liliana Barg “El mal o el bien no está en la asistencia, sino en la manera de comprenderla y operarla” (Barg, 2002:112).

Por otra parte, la asistencia personalizada presenta el riesgo de prácticas moralizantes, culpabilizadoras de la propia pobreza.

“Nos pasó específicamente con algo de alimentación, que una vez lo hicimos, y otra vez nos dijo, mira de vuelta no tengo, y ahí se trabajó con la familia el tema de la economía, que tenía todas las prestaciones” Entrevista 1.

La asistencia planteada como una excepcionalidad, implica en primer lugar el alejamiento de los derechos, así como también se trasmite que la situación de pobreza está vinculada con aspectos comportamentales de la familia. Se trata de percibir a las prestaciones como paliativos cuando no pueden valerse por sí mismas para acceder a diferentes bienes y servicios en el mercado, la lógica estigmatizante de la política asistencial se instaura en la práctica cotidiana, alejándola de los derechos.

Así también, se trata de una prestación personificada en el técnico, por lo cual, aquí también se ponen en juego los riesgos de la cercanía “se corre el riesgo de que renazca la vieja lógica de la filantropía: promete fidelidad y serás socorrido” (Baraibar 2014: 41). Se ha traspasado la demostración de la pobreza por parte de quien la vive, a la justificación que se es un sujeto activo e involucrado en la superación de esa pobreza. De esta manera se condiciona la continuidad de las intervenciones por este grado de “activación” del sujeto:

“Hablamos con la familia que así no podíamos seguir, que esto era lo básico... pero es difícil visualizarlo del otro lado, es como que no me importa. Por más que le hemos manifestado es importante, y te digan si si, pero no” Entrevista 1

En el marco de las nuevas lógicas de las Políticas Sociales, se genera un terreno fértil para el surgimiento de determinada instrumentalidad en la práctica de los operadores, con intervenciones directivas y tutelares. En este sentido, podría decirse que la activación del sujeto es la contraprestación a la asistencia brindada, generando algún tipo de exigencia más o menos explícita que recae sobre los sujetos de intervención, de modo que movilicen sus recursos para concretar diferentes acciones.

Como señala Castel “Sólo si el beneficiario de una prestación, el usuario de un servicio son considerados como sujetos de derecho, vale decir, ciudadanos, la administración de lo social

no se reduce a una lógica mercantil de la contraprestación, un toma y daca: ser ciudadano es también tener derechos (y deberes) de manera incondicional, y por lo tanto tener el derecho de ser socorrido, aunque no se pueda dar nada a cambio” (Castel, 2010:40)

En este sentido, cabe preguntarse qué lugar se le da al sujeto de intervención en este tipo de estrategias; la negación como sujeto de Derecho parecería ser al menos una de las implicancias. La pretensión de horizontalidad desaparece y se instaura la lógica del tutelado y el tutor, aportando a la generación de subjetividades dóciles, agradecidas, donde el esfuerzo de ambos está centrado en el cumplimiento y no en la realización del sujeto. Así como preguntarnos cuál es el objetivo planteado por el/los técnicos, más allá del cumplimiento del “acuerdo” o la directiva. Resulta bastante contradictoria la posibilidad de poner en juego este tipo de estrategias de intervención en pos de una autonomía, en el sentido de la autodeterminación de los sujetos.

Ante los temores históricos por parte de los operadores sobre los riesgos de dependencia, de transformación en sujetos pasivos por causa de las políticas asistenciales, cabe señalar que no solo la dependencia a través de la asistencia es una restricción a la autonomía. El desarrollo de intervenciones tutelares, donde los objetivos radican en cambiar actitudes y comportamientos de las personas para adecuarlas a determinados parámetros señalados por el técnico, el adoctrinamiento moral es un recorte en las posibilidades de autodeterminación. La dimensión socio-educativa, al menos desde lo que se comprende en Trabajo Social, es pensada desde un lugar emancipatorio, pretendiendo que los sujetos generen un accionar político, tomando como punto de partida las necesidades, y no como una imposición de los técnicos.

En este sentido, es posible considerar que en la implementación del programa Cercanías existe cierta contradicción entre resaltar lo subjetivo en las intervenciones, y por otro lado no tener en cuenta la subjetividad del otro, o una percepción directiva y disciplinadora de las acciones de los sujetos.

Pensando principalmente en la intencionalidad de generar mayores grados de autonomía, no se trata exclusivamente de brindar apoyo, estímulo, o reforzar la autoestima; este proceso implica en primera instancia poder comprender las características subjetivas de las personas que han transitado por procesos de exclusión y de pobreza extrema intergeneracionalmente. Esto determina sin duda, aspectos específicos, y muy arraigados en el sujeto, por lo cual resulta al menos insuficiente poder pensar en la trasmisión de contenidos como una

herramienta que habilite la transformación. Este tipo de intervenciones parecerían buscar conductas adaptativas, y de “buen pobre”, despojando a los sujetos de intervención de la autodeterminación, y orientándoles hacia las “buenas prácticas”.

Como señala Baraibar, “El mayor desarrollo de la política asistencial, instala en el mismo acto la exacerbación de su tensión con el trabajo y el apelo a la autonomía.” (Baraibar, 2014: 42). Es decir, no se trata de una intencionalidad que surja desde los operadores de las políticas, sino una perspectiva que nos atraviesa y que hace resurgir la posibilidad de desarrollar antiguas prácticas higienistas y moralizantes.

Por otra parte, en las entrevistas, las menciones que se realizan sobre la autonomía refieren en su mayoría a lograr la vinculación de los sujetos con las diferentes instituciones. Se percibe una concepción de autonomía basada en la capacidad de los sujetos de acceder a los diferentes servicios y Políticas Sociales, como usuario autónomo. En general, los entrevistados hacen referencia a la autonomía como la resolución de aspectos de la vida cotidiana de los sujetos por sus propios medios.

[La autonomía] “Sería que no debería existir un equipo que por ejemplo estuviera acompañando para que se de el acceso a la prestación, que la familia sepa donde tengo que dirigirme, como moverse, y que eso fuera algo más ágil, mas fácil” Entrevista 3.

En una de las entrevistas aparece de manifiesto que algunos equipos continúan el seguimiento de las familias aun luego de cumplidos los plazos de intervención:

“Continuamos trabajando con las familias pese a que tuvimos que dar el egreso, volvemos a tomar contacto cuando la familia lo amerita o porque en realidad acuden al equipo y nunca dejamos de dar una respuesta,” entrevista 3.

Actuar por fuera del encuadre institucional, desprotege tanto a los técnicos como a los sujetos de intervención. Cuando el marco de la política pública se desdibuja ambos quedan inscriptos en la lógica de ayuda, que si bien puede tener un efecto de resolución de la problemática concreta que origina la demanda, contiene dentro de sí riesgos vinculados a la sobreimplicación, la espera de una retribución o agradecimiento, el desgaste de los técnicos, la dependencia de los sujetos de intervención. Poder reflexionar sobre estas prácticas a las que

potencialmente todos estamos expuestos en el territorio, problematizando, y colocando en el debate la fallas en la matriz de protección social.

En relación al cumplimiento de metas, existe un cuestionamiento de los entrevistados acerca de cuánto debe durar el programa, aparece nuevamente el riesgo de dependencia como un horizonte posible. Para algunos de los técnicos, es claro que en la medida que no exista un cambio institucional en la atención y acceso a bienes y servicios por parte de la población objetivo de Cercanías, la necesidad del programa en su rol de intermediación persiste. Desde la perspectiva de los técnicos se señala que Cercanías no será un “puente” hacia lo universal, en la medida que las demás instituciones no modifiquen sus lógicas de atención.

Dentro de las entrevistas, aparece la mención a la incertidumbre en el sostén de las metas luego de finalizado el programa y los tiempos de intervención, esto está presente con diferentes sentidos en el discurso de los entrevistados, pero que se traslada como una preocupación de los técnicos. Las diferencias radican en donde se colocan las responsabilidades, si es en aquello que las familias “no sostienen”, o en el cuestionamiento a la institucionalidad y matriz de protección social que deja por fuera a un importante contingente de sujetos.

Los principales riesgos o puntos de tensión de los programas prioritarios residen en primer lugar en los escasos tiempos de intervención previstos, si se considera que dichos programas explicitan sus objetivos en relación a revertir situaciones de exclusión social y pobreza extrema. Esta transitoriedad pone en cuestión la posibilidad de implementar procesos de largo aliento que realmente signifiquen algún cambio en la calidad de vida de los sujetos, y no meros recursos asistenciales, que aunque necesarios, empiezan y terminan con la llegada de un equipo.

7- CONCLUSIONES

En el presente trabajo se pretendió señalar algunas tensiones y riesgos subyacentes en los contenidos y orientaciones del programa Cercanías, así como en su implementación. Se procuró contar con una aproximación a algunos aspectos concretos de la práctica, entendiendo que en la ejecución de la política existe un margen para la creación y la transformación. Esta distancia entre la formulación y determinados abordajes puede contar con sentidos diversos, reforzando aquellos riesgos intrínsecos o minimizándolos. El margen de acción librado a los equipos, aún en un programa relativamente protocolizado parece un elemento no menor, las diferencias entre los técnicos, las modalidades de los equipos, y los matices de metodologías y concepciones planteadas en las entrevistas, evidencian la heterogeneidad presente en el programa.

La intención de este análisis del programa Cercanías refiere a poder problematizar algunos riesgos presentes en la implementación del mismo, que sin duda derivan de aspectos que determinan las orientaciones de las Políticas Sociales, pero que dejan espacios para las transformaciones desde su implementación, planteando algunos desafíos en la práctica:

El lugar y la conceptualización del sujeto que le otorgan las Políticas Sociales en relación a las responsabilidades y los derechos. *Cómo evitar responsabilizar a los sujetos sin desconocer su lugar como agentes transformadores de su propia realidad.*

El creciente abordaje de aspectos subjetivos como objetivos de una Política Social, siendo estos la manifestación última de la cuestión social y no las causas de la pobreza. *Como trazar un plan de intervención que tienda a la inclusión social y el acceso real al bienestar de los sujetos.*

Como lograr una inclusión real de los sujetos en aquellas instituciones que son el sostén y las bases para el desarrollo individual, sin generar conductas adaptativas que vulneren los derechos de las personas. *Como incluirse sin pedirles que sean “buenos pobres”.*

Estas tensiones pretenden generar un disparador para la reflexión y el análisis. Es necesario generar un debate inter disciplinario al respecto para que quienes intervienen también puedan separarse de los mandatos institucionales. En este sentido, la discusión y la conceptualización

son herramientas ineludibles, discusiones en las cuales Trabajo Social tiene un papel fundamental, no solo por su tradición de intervención familiar, sino también por los propios procesos de transformación de la profesión desde sus orígenes.

Por otra parte, se han mencionado anteriormente los riesgos asociados a la territorialización y la focalización en las dificultades subjetivas de los sujetos. En definitiva, uno de los principales riesgos que transversaliza a los programas prioritarios, determinados por los nuevos abordajes de la cuestión social; es el desdibujamiento de los Derechos Sociales, apareciendo en su lugar la individualización de la asistencia y las responsabilidades.

“A menudo viven al día y dependen de la necesidad o de la benevolencia de otro, o de la asistencia pública que sin duda les concederá una ayuda, pero haciéndoles sentir con claridad que no pertenecen al régimen común. Y ellos pagan con dureza el hecho de ser incapaces de arreglárselas por sí mismos” (Castel, 2010; 27).

Por su parte, Netto señala la eternización de la asistencia como método de control social. Para este autor, el nuevo asistencialismo surge como una herramienta de administración de la miseria, encubierto en nombre de los derechos de los sujetos y la autonomía. “La primera y mejor forma es subordinarla a mecanismos de supervivencia dirigidos por el Estado; pero someterla a estos mecanismos, no en términos transitorios sino permanentes...Para un “ejército de excedentes”, políticas asistenciales que no buscan erradicar la pobreza sino combatir la pobreza extrema...pero observen que todo eso se hace sin tocar las orientaciones macroeconómicas generales; o sea, aquellas orientaciones que una vez implementadas en la economía, son las causantes del crecimiento exponencial de la masa de desprotegidos sociales” (Netto, 2015: 24, 25)

Ser cuidadosos acerca de asignarle a la cercanía per se determinadas características positivas e innovadoras. Queda claro que el abordaje familiar en el marco de la vida cotidiana es un componente de larga data en las Políticas Sociales. El carácter transformador, crítico; o higienista y disciplinador depende de las practicas concretas y del monitoreo constante de las mismas. En los discursos de los entrevistados se mezclan ambas concepciones, desde el lugar de las practicas el desafío está en poder trascender lo asistencial, pensar en los riesgos pero también en las posibilidades, en los márgenes de acción que deja el programa librado a la creatividad de los equipos que pueden no ser meros implementadores sino creadores de

políticas públicas. Las políticas también se pueden transformar desde “abajo”, dependiendo del ida y vuelta planteado por los tomadores de decisión, así como también según la orientación y el sentido que le otorguen los técnicos a las intervenciones.

Es importante también poder debatir acerca de las implicancias de realizar tareas que se creen por fuera del rol del operador de ETAF. El mismo es pasible de construcción colectiva, entender que hay acciones que se hacen pero no son parte del encuadre es riesgoso para la construcción del propio rol que se desdibuja. Sensibilizar instituciones, el rol de asistencia, son ejemplos de ello mencionado por los entrevistados.

Poder sostener una mirada crítica pero también creativa de las intervenciones, tratando de matizar las miradas románticas o demonizadoras de determinados conceptos o prácticas, es decir, analizar y pensar los riesgos e implicancias de los trasfondos conceptuales de las Políticas Sociales no implica una parálisis en el quehacer cotidiano como operadores. Poder reflexionar acerca de los mismos, puede permitir avanzar y empujar los límites del dispositivo de atención familiar, considerar los marcos, pensar para que ha sido convocado el operador en la política, pero sin dejar de crear y construir.

El debate con sustento teórico, fundamentado, sobre las intervenciones se presenta como una herramienta que permite en primer lugar evitar la rutinización de las prácticas, así como la frustración; mucho se habla de la potencia creadora de los sujetos de intervención, de sus posibilidades, ¿y la de los técnicos? Para ello, es preciso trascender los encuentros de operadores centrados en el intercambio de experiencias, situaciones o aspectos que quedan en un nivel casuístico, operativo, sin poder acceder a un verdadero debate de los trasfondos de los abordajes familiares, sus implicancias.

Cuestionar el encargo del operador resulta fundamental a la hora de poder pensar intervenciones tendientes a la transformación. Para ello es preciso reconocer en primer lugar, el continuum transformadores-disciplinadores, permite ubicarse en un lugar crítico y entender que las intervenciones contienen ambos aspectos.

Finalmente, cabe la pregunta sobre los efectos últimos y quizá no buscados de este programa: *¿inclusión social o gestión de los riesgos asociados a la pobreza?*

8- BIBLIOGRAFIA

Antia, F., Castillo, M, Fuente, G., Midaglia, C. (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. En revista *Uruguaya Ciencia Política*, 22. Pp153-174.

Álvarez, Leguizamon, S. (2005) “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En: Álvarez Leguizamon, S. “*Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*”. CLACSO.

Baraibar X. (2002) Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social. *Revista Regional de Trabajo Social* vol.16, no.25, 2002. p. 46-54.

Baraibar, X. (2005) “Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social”. *Revista Katálisis*, vol. 8 no. 2, 155-166.

Baraibar, X. (2009) “Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia ‘por defecto’ de la dimensión territorial”. En *Revista Fronteras*, n° 5. Segunda época, mayo de 2009 pp. 59-71.

Baraibar, X. (2011) “Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales” *Revista Fronteras 2011*. Pp 39-46

Baraibar, X. (2014) De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. En *Revista Fronteras N°8*.

Barba Solano, C. (2008) “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada” En Barba Solano, C. (comp.) “*Retos para la integración social de los pobres en América Latina*”. CLACSO

Barg, L. (2002) “La Intervención con Familia: una perspectiva desde el Trabajo Social”. Editorial: Espacio. Bs. As.

Cabella, W., Fernández, M. y Prieto, V. (2013): Las transformaciones de los hogares uruguayos vistas a través de los censos de 1996 y 2011. Atlas Sociodemográfico y de la Desigualdad del Uruguay, nr6. Montevideo: Trilce

Cafaro, L, Espasandin C. (2011) Aportes teórico metodológicos para repensar la categoría familia. Revista Regional de Trabajo Social, Año 25, no.52, 2011. Pp.40-51

Calvo, J. J., (coord.)(2013). Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011. Montevideo: Trilce.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky, S. (comp.) *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. 23-58. Buenos Aires: Paidós.

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

Castel, R. (2010) El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. FCE, Buenos Aires.

Castel, R., Kessler, G., Merklen, D., Murard N. (2013) Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Paidós.

Claramunt, A. (2010) Los programas sociales focalizados y centrados en el abordaje de los aspectos subjetivos: contribuciones y límites en la efectivización de los Derechos Humanos en *Revista Fronteras N° 6, Segunda época*, Noviembre de 2010.

Claramunt, A. (2013) “Aproximación a las transformaciones sociales de las últimas décadas: en procura de desentrañar la "cuestión social" en la actualidad”. *Revista Regional de Trabajo Social. Vol.27, No. 59*, 2013. Pp.14-25.

De Martino, M. (2001) Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista. En *Revista Fronteras N° 4, setiembre 2001*. Pp103-114

De Martino, M., (2007): Familias y Políticas Sociales en los Noventa. Gubernamentalidad: una perspectiva analítica. En: De Martino, M.; Moras, L. E. (comp): *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur. Pp. 157-188.

De Martino M., (2009): Trabajo Social con Familias en el campo socio-jurídico: Modalidades de Intervención Técnica. Montevideo: UDELAR; CSIC; FCS; DTS. Informe de Investigación.

De Martino, M; Vecinday L. (2011) Las nuevas formas de gobierno poblacional: sobre individualización e ingeniería social. En *Revista Fronteras 2011*. Pp 19-27.

De Martino, M. (2013) Familias y Estado en Uruguay. Continuidades críticas 1984-2009 Lecturas desde el Trabajo Social. CSIC-UDELAR.

Duschatzky, S. y Redondo, P. (2000). Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas. En Duschatzky, S. (comp.). *Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. 121-185. Buenos Aires: Paidós.

Merklén, D. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel et al *Individuación, precariedad, inseguridad ¿desinstitucionalización del presente?* Bs. As. Paidós

Mioto, R. (1997) Familia e Serviço social: contribuições para o debate. *Revista Serviço Social & Sociedade* Vol.XVIII, no.55.

Montaño, C. (2016). Pobreza, “cuestión social” y su enfrentamiento. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 25(49), 69-98.

Netto, J. P. (2015). Programas de reducción de la pobreza y nuevas formas de asistencialismo. En *Revista Fronteras*, n. 9, pp. 17-27.

Leopold, S., González, C., Baraibar, X., Paulo, L. (2017) Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red,

Uruguay Crece Contigo y el Servicio de Abordaje Familiar del Ministerio de Desarrollo Social. UDELAR. FCS. DTS. Marzo 2017.

Ortega, E. y Vecinday, L. (2009) “De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social” en Revista Fronteras, n° 5. Segunda época, mayo de 2009. pp 11-20

Pérez, L., Vecinday, L. (2015) De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. En Revista Fronteras n. 9, pp.91-103.

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

Rocco, B. (2011) ¿Qué más pedirles: problematizando el territorio como factor de protección social? En Revista Fronteras 2011. Pp 9-18

Rodríguez, A. (2007). Desde la Promoción de Salud Mental hacia la Producción de Salud. La concepción de lo comunitario en la implementación de Proyectos Sociales. *ALTERIDAD. Revista de Educación*, pp 28-40.

FUENTES DOCUMENTALES

Jara, P. Sorio, R. (2013): “Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza” BID, Mayo 2013.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011) Asesoría: “Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad” Mag. Soc. José Fernández. Setiembre de 2011.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2012) “Bases para la implementación de una estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad”. Marzo 2012.

Leopold, S., González, C., Baraibar, X, Paulo, L. (2013) “Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides”. Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías. DTS-UDELAR-DINEM-MIDES. Montevideo, 23 de julio de 2013.

MIDES (2011) LA REFORMA SOCIAL. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay

MIDES (2013) Modelo de atención Cercanías.

MIDES (2014 a) Informe evaluación cualitativa. DINEM diciembre 2014

MIDES (2014 b) Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías. DINEM Agosto 2014.