

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

**Aproximación a los instrumentos de selección de la  
población objetivo del programa “Cercanías”**

**Erika Padilla**  
Tutora: Laura Vecinday

**2019**

## Índice

<b>Introducción</b> .....	4-8 p.
<b>Descripción del programa social “Cercanías”</b> .....	9-16 p
<b>1. Breve desarrollo de la Matriz de Protección Social en Uruguay</b> .....	16-24 p.
<b>2. Pobreza, política social y focalización: la cuestión de los instrumentos</b> .....	
<b>2.1</b> Proceso de focalización: los mecanismos y las herramientas en la gestión de la pobreza.....	24-30 p.
<b>2.2.</b> Vulnerabilidad social y su implicancia en las políticas sociales.....	31-37 p.
<b>3.Focalización e instrumentalidad del programa Cercanías</b> .....	
<b>3.1.</b> El proceso de focalización de los programas sociales promovidos por el MIDES para combatir la pobreza y en particular el programa Cercanías.....	38-44 p.
<b>3.2.</b> Los instrumentos que determinan cuál es la población objetivo del programa Cercanías, como una forma de comprender la ejecución de las políticas sociales que lleva a cabo el Estado.....	44-48 p.
<b>3.3.</b> Aproximación a las disputas que acompañaron el proceso de construcción de los instrumentos de selección para el caso del programa	

Cercanías.....	48-52 p.
<b>4.Consideraciones finales.....</b>	<b>53-55 p.</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>56-58 p.</b>
<b>Anexos.....</b>	

## **Introducción**

El presente trabajo constituye la presentación de la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, plan 2009, dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, UDELAR.

El tema que se aborda se orienta al análisis de los programas asistenciales desplegados por el Ministerio de Desarrollo Social, en particular del programa social Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías a partir de la creciente hiperfocalización y la tecnificación de las intervenciones sociales del Estado.

A partir de esta temática el **problema del estudio** exploratorio se concentra en los sistemas de focalización de los programas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) indagando en los criterios e instrumentos de selección de los programas sociales y en particular de Cercanías.

De esta manera, las **preguntas de investigación** que impulsan el estudio son las siguientes ¿Cuáles son los fundamentos para los instrumentos de selección de la población objetivo de Cercanías que se despliegan en el MIDES? ¿Por qué, en el caso del programa Cercanías se utiliza el Índice de Vulnerabilidad Social Familiar (IVSF) como un mecanismo de derivación que acompaña al Índice de Carencias Críticas (ICC)? ¿Esta combinación de instrumentos y criterios de selección restringe o amplía las posibilidades de acceso al programa?

El **objetivo general** planteado es el análisis del ICC en combinación con el IVSF como los indicadores que se utilizan para la identificación de la población objetivo en el programa Cercanías.

Para ello se plantean los siguientes **objetivos específicos**: 1. Describir los procesos de focalización de los programas sociales promovidos por el MIDES para combatir la pobreza. 2. Examinar los instrumentos que determinan cuál es la población objetivo del programa Cercanías, como una forma de comprender la ejecución de las políticas

sociales que lleva a cabo el Estado. 3. Identificar y problematizar las eventuales disputas que acompañaron el proceso de construcción de estos instrumentos para el caso del programa Cercanías.

**El interés** por la realización de este análisis surge a raíz de la articulación entre los conocimientos teóricos adquiridos a lo largo de la formación profesional y la visualización en el campo profesional a partir del desarrollo de las prácticas pre profesionales<sup>1</sup> de la existencia de una creciente tecnificación y focalización de la intervención en lo social que produce que sectores con derechos vulnerados sean excluidos de los programas sociales que buscan promover el ejercicio pleno de todos los derechos social y ser un soporte hacia la integración social. Este hecho genera el cuestionamiento sobre las formas de selección y la implementación de las políticas sociales y su impacto en los sectores de extrema vulnerabilidad social.

La elección del tema se lleva a cabo a partir del debate teórico durante la formación profesional sobre las transformaciones producidas en las políticas sociales a partir de la década de los 90 en nuestro país que producen nuevas formas de comprender los problemas sociales. Asimismo, existe un interés de comprender la percepción de los involucrados en el diseño del programa Cercanías sobre la consideración de las formas de selección de las familias beneficiarias y sus consecuencias.

En este sentido, se considera interesante el aporte que al estudio exploratorio puede realizar para el debate sobre la hiperfocalización de los programas sociales reflejado en los instrumentos utilizadas para la selección de los beneficiarios que resultan de una nueva lectura sobre los problemas sociales. La indagación sobre estos mecanismos, como producto de un largo proceso de transformaciones coyunturales, busca producir una reflexión sobre las formas de diseñar los programas sociales de intervención del Estado, y cómo acceden los sectores de extrema pobreza a este derecho social para contribuir en el debate sobre el posicionamiento profesional frente a estos procesos y mecanismos de intervención estatal desde el MIDES.

---

<sup>1</sup>Las prácticas pre-profesionales las lleve a cabo en la oficina territorial Este del Ministerio de Desarrollo social en el periodo 2014-2015

El problema planteado busca generar un proceso de discusión teórica y colocar una actitud crítica sobre los impactos sociales y las nuevas formas de percibir los problemas sociales que produce los instrumentos de focalización de los programas sociales en la utilización del ICC, combinado en el caso de nuestro estudio con el IVSF como la herramienta privilegiada para la selección de la población objetivo y sus consecuencias en el ejercicio profesional del Trabajo Social.

Para la realización del estudio exploratorio<sup>2</sup> se propone una metodología de **carácter cualitativo**<sup>3</sup> que permite interrogar a la realidad asumiendo que es múltiple y subjetiva, que el investigador se encuentra inmersa en ella.

Es decir que para la recolección de datos empíricos se entiende que existe una interacción entre el investigador y la realidad que interroga, el investigador forma parte de la realidad que está analizando. Se realiza la aproximación sobre la realidad que se está explorando a partir de la percepción de los actores que se encuentran involucrados en el fenómeno que se estudia.

Para recopilar evidencia empírica que nos permita cumplir con los objetivos planteados en el estudio se utiliza fundamentalmente dos fuentes relevantes: la recolección de información pertinente en documentos oficiales y la percepción de actores que estuvieron involucrado en el diseño, en la implementación y coordinación del programa Cercanías con la finalidad de generar un análisis a partir de los fundamentos del marco teórico sobre la determinación de la forma de acceder al programa y una exploración sobre las implicancias del IVSF en ese proceso.

De esta manera, la técnica primordial que se utiliza para la recolección de información

---

<sup>2</sup>"Los estudios exploratorios sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Se caracterizan por ser más flexibles y amplios en su metodología en comparación con los estudios descriptivos o explicativos." (UDELAR; 2011:13)

<sup>3</sup>"...recoger datos de campo en el lugar donde los participantes experimentan el fenómeno o problema de estudio. No trasladan a los sujetos a un ambiente controlado y no suelen enviar instrumentos de recogida para que los individuos los completen. Esta información cercana, recogida al hablar directamente con las personas u observar sus comportamientos y acción en contexto, en una interacción cara a cara a lo largo del tiempo, es una característica central de lo cualitativo." (UDELAR;2011:78)

serán las entrevistas semiestructuradas<sup>4</sup> a un número considerado de informantes calificados.

El criterio fundamental para la selección de los informantes calificados será haber participado en el proceso de diseño del programa, su coordinación e implementación o formar parte de la Unidad de Gestión de Proyecto Cercanías<sup>5</sup> del MIDES en donde se determinó las formas de identificar la población objetivo y sus argumentos. Para este estudio es relevante contar con la percepción de los actores involucrados directamente en el caso estudiado para permitir un análisis a partir del marco teórico y alcanzar responder a los objetivos planteado en la monografía final de grado.

El documento comienza con una breve descripción del programa social Cercanía en el cual se centraliza el análisis del estudio exploratorio.

Luego en el primer capítulo se realiza un recorrido del devenir histórico sobre el desarrollo de la protección social en el Uruguay haciendo referencia a la consolidación de una nueva matriz de protección social en el país que permita reflexionar sobre las formas actuales de la implementación de los programas sociales.

En un segundo capítulo se realiza el desarrollo de dos apartados: en el primero se despliega el proceso de focalización colocando el énfasis en dos categorías: individualización de los problemas sociales y el emergente enfoque del riesgo social consideradas relevantes para la comprensión de este proceso de focalización y en este estudio exploratorio.

En el tercer capítulo se desarrollan aportes teóricos sobre la conceptualización de vulnerabilidad social como una categoría que ha obtenido una creciente relevancia en la actualidad en el campo de la política pública.

Continuando con el documento se presenta en un cuarto capítulo los hallazgos

---

<sup>4</sup>“Entrevista semiestructurada: el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta” (UDELAR;2011:90)

<sup>5</sup>Encargados de asignar a las ETAF las familias que ingresan al programa Cercanías, según su valor del ICC.

obtenidos durante el proceso metodológico que busca responder a los objetivos establecidos en el estudio exploratorio a partir de los aportes del marco teórico.

Para ello este capítulo se divide en tres apartados cada uno de ellos refiere a uno de los objetivos específicos planteados en el trabajo: 1- Descripción del proceso de focalización de los programas sociales promovidos por el MIDES para combatir la pobreza y en particular el programa Cercanías. 2- Reflexión sobre los instrumentos que determinan cuál es la población objetivo del programa Cercanías, como una forma de comprender la ejecución de las políticas sociales que lleva a cabo el Estado. 3-Identificación y problematización de las eventuales disputas que acompañaron el proceso de construcción de estos instrumentos para el caso del programa Cercanías.

Finalmente se realiza una reflexión final sobre los resultados de todo el proceso del estudio exploratorio respondiendo al objetivo general y la introducción de los aportes que el estudio generó para la formación profesional.

### **Presentación del caso:**

#### **Descripción del programa social: Cercanías**

De acuerdo al discurso identificado en los documentos institucionales el programa “Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías” se comienza a implementar en el año 2012 y busca aumentar la eficiencia de la intervención del Estado en la población que se encuentra en extrema pobreza mejorando la articulación interinstitucional de los servicios en el territorio y el desarrollo del trabajo en red. (MIDES; 2014)

Los discursos oficiales sostienen que Cercanías surge en una “iniciativa interinstitucional” teniendo como argumento fundamental la necesidad de superar la

existencia de una superposición de intervenciones institucionales en la población que se encuentra en el núcleo “duro” de la pobreza. (MIDES; 2014)

En este marco se afirma desde los documentos formales que la innovación que presenta el programa es el ejercicio de proximidad con las familias que se encuentran en una extrema vulnerabilidad social, en donde se define a la familia como el sujeto de intervención.

El trabajo de proximidad con las familias es el acompañamiento en los procesos familiares llevadas a cabo dentro del hábitat de convivencia, en particular en el propio domicilio para el fortalecimiento de las capacidades familiares y su autonomía. (MIDES; 2014)

Desde el programa se plantea la proximidad con las familias como un

... acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita. Esta orientación no desconoce las desventajas que este ámbito cotidiano pueda llegar a tener para el trabajo de ciertas temáticas, por lo que en estos casos, tal como se explicita en los términos de referencia, la intervención tiene lugar en espacios institucionales y comunitarios. La intervención requiere, siempre que sea posible, el acuerdo de trabajo mutuo con las familias durante el proceso de trabajo y un posicionamiento ético capaz de contemplar al otro/a en sus intereses, prioridades, aprendizajes. (MIDES; 2016:9)

En este lineamiento, el objetivo general que posee Cercanías es “...mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado con familias en situación de extrema vulnerabilidad.” (MIDES; 2014:6). Para ello se plantea la necesidad de lograr una mayor articulación de las instituciones presentes en el territorio y de los servicios con la finalidad de que las familias en extrema pobreza accedan efectivamente a las prestaciones sociales mediante un acompañamiento que posibilite su emancipación. Definiendo a la población objetivo como los “Grupos familiares que se encuentran en situación de extrema pobreza y cuentan con vulneración de derechos.” (MIDES; 2014:6)

La iniciativa y el punto de decisión en el desarrollo del programa Cercanías depende fundamentalmente de las siguientes instituciones públicas: el Ministerio de Desarrollo

Social (MIDES), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Banco de Previsión Social (BPS), y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU). Mientras que la implementación es supervisada por la Unidad de Gestión que depende tanto de la Comisión Interinstitucional como del Departamento de Atención Integral a familias de la División de Protección Integral de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DINADES) del MIDES y es llevada a cabo por Organizaciones de la Sociedad Civil, quienes contratan a los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). (MIDES;2014)

Los equipos tienen un promedio de cuatro integrantes, conformados principalmente por estudiantes avanzados de Ciencias Sociales y Psicólogos, y son los encargados de llevar a cabo el acompañamiento a las familias. A fines del 2015 el programa contaba con 55 equipos territoriales de atención familiar; y los equipos se vinculan directamente con un máximo de 30 familias. (MIDES;2016). Es así que;

En este marco Cercanías se concibe como una estrategia de abordaje integral e interinstitucional con familias en situación de vulneración social. Para esto, apuesta a tres componentes centrales: el desarrollo de una estrategia de proximidad con las familias para el desarrollo de capacidades familiares, el fortalecimiento de una red local de protección y la implementación de cambios en la gestión institucional de las políticas públicas para dar respuesta rápida e integral, mediante el acceso a prestaciones diversas, a situaciones de extrema vulneración. (MIDES, 2016:7)

A partir de lo antes mencionado cobra importancia conocer y problematizar las formas de selección de estas situaciones de extrema vulneración. Los argumentos recogidos en los discursos oficiales nos permiten señalar que el programa define su población objetivo desde la conceptualización de extrema vulnerabilidad social. En este sentido, y de manera general la vulnerabilidad es un concepto que emerge con más énfasis en la década de los 90 y está haciendo referencia a la heterogeneidad de situaciones que se encuentran presentes en los sectores más pobres de la población. (MIDES;2012)

Como se encuentra planteado Cercanías se configura en una gran estrategia por

parte del Estado que busca dar una respuesta efectiva mediante una articulación interinstitucional a las familias que se encuentran en extrema pobreza permitiendo el desarrollo de un acompañamiento con las familias para el fortalecimiento familiar y el trabajo de la red local en el territorio. Para lo cual se considera fundamental el desarrollo de equipos técnicos que trabajan en el territorio y en proximidad con las familias.

“La Estrategia busca aportar al cambio en las instituciones públicas para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención.” (MIDES; 2016:4)

Los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) realizan un acompañamiento de un año y medio como máximo con cada familia, con encuentros semanales en la vivienda, en donde concurren una dupla de los grupos de ETAF. En el cual se enfatiza principalmente en la problematización de dos dimensiones con la familia. Una dimensión vinculada al acercamiento de los servicios y programas, que se puede denominar “materialidad” y otra dimensión fundamentalmente psicosocial en cual se reflexiona en conjunto con la familia sobre el comportamiento y las pautas familiares. (MIDES;2014)

Dentro del primer mes y medio los equipos territoriales se centralizan en la realización de un diagnóstico social, en el cual se evalúa la situación inicial de la familia con la perspectiva de la red local y de la familia. Luego se continúa con el establecimiento en conjunto con la familia de metas a ser logradas en el proceso de acompañamiento, que tiene como finalidad principal lograr el fortalecimiento de las capacidades familiares y su autonomía. Las metas que son planteadas se evalúan a partir de los diferentes bienes y servicios básicos, desarrollando la articulación interinstitucional territorial que permite que las familias en situaciones críticas y en vulnerabilidad social accedan a los derechos sociales fundamentales. En los siguientes meses el equipo trabaja en conjunto con los integrantes de la familia para lograr las metas planteadas. (MIDES;2014)

Cercanías tiene previsto determinar el “egreso” de las familias luego de haber acompañado a las mismas en un máximo de un año y medio, es en este punto donde

se vuelve a revisar la situación familiar considerando el diagnóstico inicial, evaluando el logro de las metas establecidas y los avances en cuanto el punto de partida. (MIDES;2014).

Como se agrega desde discursos oficiales el egreso de las familias se lleva a cabo una vez que se cumplió el 70% de las metas planteadas, y se desarrolló el acompañamiento en un plazo de un año y medio, sin embargo, se establece el “egreso” de las familias luego de haber culminado el plazo y no necesariamente haber logrado el 70% de las metas. (MIDES;2014)

Existen dos mecanismos por los cuales las familias acceden al programa Cercanías: a través del MIDES quienes utilizan como principal herramienta al ICC para determinar si la familia posee los criterios para el acceso a este programa, cumpliendo fundamentalmente con las siguiente condiciones: que la familia esté en los programas de la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y la Asignación Familiar por el Plan de Equidad (AFAM-PE); y mediante, otras instituciones territoriales que postulan a las familias para el acceso del programa completando por parte de los técnicos el IVSF. Es fundamental considerar que para el acceso al programa Cercanías la familia debe cumplir con un cierto valor del ICC, sin importar por qué mecanismo se desarrolló la postulación. De igual manera es desde el programa Cercanías que se produce el acercamiento hacia la familia considerando los criterios necesarios para su ingreso. (MIDES;2016)

El ICC fue elaborado en el 2008 como instrumento de focalización para los programas de transferencia de renta no contributivas, aplicando fundamentalmente al programa de AFAM-PE y la TUS. Luego el instrumento es aplicado en los programas de proximidad. Es construido con la finalidad de establecer los criterios de selección de la población objetivo de los programas combinando una serie de dimensiones que establecen matemáticamente y de forma automática un valor de ICC que permite identificar la población que se encuentra en extrema pobreza. En este sentido la construcción del ICC tiene como bases variables que reflejan la situación de vivienda, educación, composición del hogar y confort. (MIDES;2016).

El surgimiento del ICC tiene su base en la necesidad de establecer una

conceptualización operativa sobre la definición de la población objetivo de las AFAM-PE.

Los valores que le proporcionaron al ICC varían entre cero y uno, entendiendo que la familia posee más probabilidad de acceder al programa cuando su valor de ICC se acerca al valor uno. De esta manera se busca concentrar matemáticamente en un único valor la situación social y económica de una familia que permita generar criterios unificados para el acceso a los programas sociales.

La segunda vía de postulación de la familia para el acceso al programa se realiza mediante técnicos que se encuentren en el territorio los cuales deben completar un formulario en el cual se aplica el IVSF y la realización de un informe social. El planteamiento de IVSF<sup>6</sup> posibilita evaluar dimensiones socio-familiares relevantes, en cuanto, los vínculos familiares, el acceso a la salud, y educación, que no son visualizados a partir de un análisis de la situación económica del núcleo familiar. En este sentido se trata de evaluar variables que se centralizan en problemáticas sociales que se vinculan a los sectores de la población más expuestos y vulnerables. Principalmente referido a los jóvenes con problemas de consumo y con la ley penal, la presencia de violencia de género e intrafamiliar, niños desvinculados del sistema educativo, así como jóvenes que se encuentran por fuera de mercado laboral y del sistema educativo, desnutrición focalizado en menores de edad y en donde se encuentran personas con discapacidad y adultos mayores viviendo en situación denigrante. (MIDES;2016)

Esta vía de postulación de las familias permite vislumbrar la complejidad de las situaciones familiares desde la perspectiva de profesionales que cuentan con las herramientas y elementos que se encuentran en territorio superando evaluaciones

---

<sup>6</sup>“El IVSF se construye a partir de un informe técnico, y del relevamiento de las siguientes dimensiones (suma simple): • Ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza. • Desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes. • Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual. • Desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil. • Integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil. • Integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas. • Debilidades críticas derivadas por carencias en la salud. • Integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación. • Jóvenes que no estudien o trabajen. • Familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable. • Adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital. • Integrantes en conflicto con la ley penal.” (MIDES,2016:16)

sobre los ingresos mínimos necesarios para acceder a los programas, sin minimizar su relevancia.

Sin embargo, en los documentos oficiales sobre Cercanías se plantea que sin importar de la forma que se postulen las familias es fundamental que se cumpla con tres criterios de selección: la familia tiene que tener un valor de ICC que se encuentre en el umbral de la TUS. El umbral se define en base a un parámetro de población, en este caso, a partir del censo de población de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). (MIDES;2016)

El programa le otorga un margen del 10% de acceso a las familias que se encuentran dentro del umbral de AFAM-PE, siempre que estas contengan seis de los riesgos que se encuentran planteados en las dimensiones sociales evaluadas por IVSF y se encuentre contemplado por un informe social realizado por los técnicos en territorio. Luego se establece una lista de familias que son seleccionadas en Montevideo desde el propio programa y en el interior del país las familias son seleccionadas por el Comité Departamental o Local. Las familias que son seleccionadas para acceder al programa están sujetas a los cupos disponibles que cuentan los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF). (MIDES;2016)

De esta forma, el mecanismo privilegiado de selección de la población que accede al programa Cercanías se define a partir del ICC vinculado a la población que posee los valores para la obtención de la TUS. Es a partir del establecimiento de la ley 18.227<sup>7</sup> sobre Asignaciones Familiares surge la necesidad de crear un índice que permita establecer un criterio de acceso para las Asignaciones Familiares, considerando que la definición de la población objetivo de esta política social planteada en la ley es muy amplia.

La construcción del ICC supuso definir un conjunto de indicadores a nivel del hogar en base a variables que cumplan la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos. (MIDES,2013:11).

---

<sup>7</sup>Acceso vía web: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3030199.htm>

El sector sobre el cual van dirigido los programas sociales se definen como población objetivo. El planteamiento de una población objetivo lleva al desarrollo de mecanismos que permitan operacionalizar su definición mediante variables que posibilitan unificar criterios de acceso. Esto lleva al establecimiento de lo que se ha denomina población elegible<sup>8</sup>, esta se encuentra sujeta a la forma de aplicación del instrumento de focalización creado. Generalmente esto se visualiza cuando existe población que cuenta con las características para el acceso al programa, y sin embargo, por falta de información sobre los sujetos o por la desconfianza que transmite el sujeto para pertenecer a la población objetivo no logra acceder al programa. Finalmente se establece la población beneficiaria la que efectivamente accede al programa cumpliendo con los criterios de selección. (MIDES;2014).

## **1. Breve desarrollo de la Matriz de Protección Social en Uruguay.**

Es pertinente realizar un recorrido histórico de las formas en que el Estado ha intervenido en lo social y llega a los sectores más pobres de la población. Realizar un recorrido sobre el desarrollo de la matriz de protección social en el país para reflexionar sobre la forma en que se configuran actualmente las políticas sociales, y las maneras en que se ha adoptado a nivel del Estado las formas de selección de la población y a quienes van dirigidos los programas sociales, nos lleva a producir su devenir histórico a partir de aportes teóricos que nos posibiliten el análisis.

Uruguay es uno de los países de la región que estableció tempranamente un sistema institucionalizado de políticas sociales en la primera mitad del siglo XX. Es un país que se caracterizó por tener una amplia cobertura en los servicios básicos de salud, educación y de seguros sociales con una tendencia de alcance a toda la población. ( Filgueira y Midaglia; 2007).

A partir de la década de los noventa con la consolidación de la democracia se produce

---

<sup>8</sup> <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

el establecimiento de las pautas neoliberales las cuales se orientan a la liberación económica y la reducción de la intervención del Estado en el mercado laboral y en el desarrollo social. (Antía y Midaglia; 2007)

Aunque el Estado continuó con el sostenimiento del desarrollo de los servicios públicos esenciales comenzó a diseñar políticas sociales dirigidas especialmente a los sectores que se encuentran en extrema pobreza minimizando su intervención para el desarrollo social.

La implementación de los programas sociales tuvo un carácter sectorial, orientados a la población pobres y vinculado a los sectores definidos como los más endebles (mujeres, niños, jóvenes y los adultos mayores). (Antía y Midaglia; 2007)

Como lo sostienen las autoras Antía y Migdalia,

...se reformularon, a la vez que se inauguraron, un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las vulnerabilidades de ciertos grupos etarios, específicamente de los niños y los jóvenes". (2007: 137)

En la educación se amplió a tiempo extendido algunos centros educativos y se incorpora la educación obligatoria a partir de los 4 y 5 años. La principal novedad se presenta en los derechos laborales con la incorporación de las pensiones para las personas con discapacidad y las jubilaciones, esto se institucionaliza a través del Banco de Previsión Social del Uruguay (BPS) y los administradores de fondo de ahorro privados. (AFAPs). (Antía y Migdalia; 2007)

A partir de las reformas sociales que se llevan a cabo en el país en la década de los noventa se establece un sistema híbrido de intervención en lo social con una combinación de políticas sociales de carácter universal como la expansión de la educación y servicios de salud, y políticas sociales focalizadas en sectores específicos de la población. (Antía y Migdalia; 2007).

Este sistema híbrido de intervención se configura en una ampliación de los seguros sociales para quienes tienen su acceso al mercado formal de trabajo, reconocidos en derechos laborales de carácter universal y formal. Asimismo, se establecen políticas

focales para los grupos de población más vulnerables como niños/as, adultos mayores y personas con discapacidad.

En esta matriz de protección social el mercado formal de trabajo tiene un rol fundamental para la protección social de gran parte de la población porque el acceso a las prestaciones sociales se asocia al trabajo estable.

Sin embargo, la reducción de la intervención del Estado en el desarrollo social y en la economía produjo bajo la libre competencia una profundización de las desigualdades sociales<sup>9</sup> y un creciente empobrecimiento social. (MIDES; 2011)

Esto se conjuga con procesos de transformación en el mercado de trabajo y en los modelos familiares tradicionales. El mercado laboral se estratifica produciendo condiciones de trabajo precarias y aumenta un mercado laboral informal producto de una creciente competencia de la fuerza de trabajo. Así se establecen sectores excluidos del mercado formal que se concentran en la periferia de la urbanización y con bajas condiciones en los niveles de vida. (MIDES; 2011)

De esta manera, en el comienzo del siglo XXI Uruguay se encuentra embarcado en una crisis económica y social con altos niveles de indigencia y empobrecimiento infantil debido a la crisis del sistema neoliberal. (Antía y Migdalia:2007).

En esta coyuntura se produce un cambio ideológico en los Estados de América Latina con la instalación paulatina de los gobiernos progresistas en buena parte de los países de la región.

En Uruguay fundamentalmente se genera el desplazamiento de los partidos tradicionales del gobierno y la llegada del Frente Amplio. Es durante la primera presidencia de este gobierno que se crea el MIDES, el 21 de marzo del 2005 en la ley n°17.866<sup>10</sup> de la Constitución de la República. Este hecho se genera en un contexto

---

<sup>9</sup>“En la sociedad uruguaya se constatan también desigualdades de diverso tipo (en los ingresos, territoriales, intergeneracionales, de género, por origen étnico-racial, por condición de discapacidad) existiendo un conjunto de hogares pobres en los que se verifican la mayoría o todos los impactos derivados de estas situaciones de inequidad” (MIDES; 2011:14)

<sup>10</sup><https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1854952.htm>

de empobrecimiento y vulnerabilidad social que afectó a la sociedad uruguaya como secuelas de la gran crisis económica que azotó a la población en el año 2002.

La izquierda en Uruguay se orientó a la búsqueda de estrategias que puedan atender con eficiencia los problemas más urgentes de la población del país estableciendo en su agenda prioritariamente la atención a la demanda de los sectores populares fundamentalmente el desempleo, la marginación social y la pobreza. (Aguirre;2000).

Así la creación del MIDES significó un cambio en la matriz de protección social del país constituyendo una nueva reforma social que tiene “Una estrategia orientada a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades...” (MIDES; 2012:249).

Siendo posible visualizar que las políticas sociales que implementa el MIDES se encuentran dirigidas a mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica y extrema pobreza.

“El objetivo de la Reforma Social es asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial de aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social.”  
(MIDES; 2011: 16)

La primera estrategia que se desarrolló es la implementación del Plan de la Atención a la Emergencia Social (PANES) que resultó la respuesta inmediata del Estado para atender a la población que se encontraba en extrema pobreza. Así se comienza a configurar un nuevo sistema de protección social que coloca una definición de la intervención del Estado frente a los problemas sociales y frente a la crisis económica y social.

Entre los programas que se llevaron a cabo se encuentra la transferencia monetaria de base no contributiva y de alimentación hacia la población que se encuentra en situación de indigencia. Se evidencia la necesidad de satisfacer un mínimo de necesidades a la población asumiendo la existencia de la inestabilidad estructural del

sistema de producción. (Baraibar,2015).

La reforma social que planteó el gobierno buscó mejorar la calidad y expansión de los servicios sociales como educación y salud, asimismo colocó el énfasis en el desempeño de una Red de Asistencia Social que se centralizó en el establecimiento de un conjunto de programas asistenciales que apuntan a los sectores más empobrecidos de la población. (MIDES;2011)

Una característica a destacar de este proceso de reforma social desarrollada a comienzos del siglo XXI con los gobiernos progresistas fue la descentralización de los servicios y programas sociales fundamentalmente con el objetivo que han planteado de acceder a la población del núcleo duro de la pobreza mediante el territorio y con un acercamiento eficiente.

El proceso de descentralización evidenció una medida propicia para el acercamiento en el territorio con la población que se encontraba excluida en el tejido social, y respondió a un proceso más amplio en la política social como la territorialización de los programas en sectores específicos. (MIDES; 2011)<sup>11</sup>

El PANES logra responder de forma inmediata a la reducción de la pobreza frente a la crisis económica que la sociedad se encontraba, mejorando las condiciones básicas de vida de un número destacable de población que se encontraba en extrema pobreza e indigencia<sup>12</sup>.

Luego se revisa el PANES para re plantearlo con la finalidad de producir justicia social para la igualdad de oportunidades de toda la población persiguiendo fundamentalmente la movilidad social de los sectores excluidos.

---

11

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

<sup>12</sup>“Habida cuenta de los logros que en materia socioeconómica quedan registrados en la evolución de la pobreza y la indigencia consignados por el INE en su último Informe de Evolución de la Pobreza 2001-2006 presentado en julio de 2007; el cual da cuenta de una reducción importante en los últimos dos años de la extrema pobreza (del 3.43 % al 1.36 %) y de la pobreza (del 29.23 al 24.33 %)” (MIDES ; s.f:14) Etraído vía web:

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

Luego de dos años de la implementación del PANES, el Estado lo sustituye por el denominado Plan de Equidad, el cual se propone continuar en dos grandes lineamientos. Por un lado, el Plan de Equidad forma parte de lo que se ha establecido como “Red de Asistencia e Integración Social” (RAIS); y por otro lado se busca establecer un lineamiento de política social que se oriente fundamentalmente a promover la igualdad de oportunidades hacia la universalidad de acceso al ejercicio pleno de todos los derechos.

Estos planteamientos se pueden visualizar en el principal objetivo que se plantea en el Plan de Equidad:

Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere: · a servicios sociales universales, · a ingresos a través del trabajo digno, · a prestaciones sociales básicas. (MIDES; s.f:17)<sup>13</sup>

A partir del 2007 con la consolidación del segundo mandato del gobierno de izquierda en Uruguay se replantea la matriz de protección social del país, la estrategia de intervención social se diseñó para enfrentar diferentes frentes sociales.

En este punto es relevante señalar que la sociedad como un conjunto se encuentra vivenciando una estructura que se manifiesta en una multiplicidad de problemas sociales que comienzan a ser reconocidos por el Estado a partir de la fuerte demanda para establecer soluciones por parte de grandes movimientos de la población.

En donde los problemas se vinculan fundamentalmente a las crecientes inequidades sociales desde la desigualdad en las oportunidades, desigualdad de género en el mercado de trabajo, en la responsabilidad de los cuidados y desigualdades étnicas.

Así se

...constituye el desafío central para la nueva Matriz de Protección Social en construcción. Exige reformas profundas de los componentes universales (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etc.) y de la red de asistencia e integración social. (MIDES;

---

<sup>13</sup>Extraído vía web: Ídem

2011:3)

La RAIS busca reunir el conjunto de programas asistenciales que implementa el Estado con el objetivo de que sea efectivo el ejercicio pleno de los derechos sociales de la población que se encuentra en extrema pobreza y en vulnerabilidad. Se argumenta la posibilidad de que la RAIS genera la superación de las situaciones de vulnerabilidad social y se transforme en el acceso hacia una política universal.

De esta manera, se concentran diez áreas en las cuales el Estado interviene desde la RAIS: “transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, programas prioritarios y plan Siete Zonas” (MIDES Apud Vecinday;2017).

Se establecen dos lineamientos en las políticas sociales que busca ser articulados, la continuación de los programas de transferencia de renta condicionadas con la TUS y AFAM-PE; y la ejecución de nuevos programas de proximidad como Cercanías.

Vecinday (2017) señala que para el 2011 en el país se comienza a percibir una nueva forma de gestionar la intervención social del Estado. Se presenta la reconfiguración de la intervención social a partir de dos estrategias conjuntas, una estrategia que posee la lógica “tradicional” con proceso de proximidad con las familias que establece intervenciones que se orientan fundamentalmente a la activación de los sujetos , y la suma de transferencia de renta condicionada orientada a la modificación de comportamientos. La propia autora sostiene que se está procesando

... una transformación paradigmática de la asistencia que combina la lógica masificada de la transferencia de renta con la lógica “tradicional” de la asistencia personalizada orientada a la rectificación de comportamientos. Es la articulación de transferencias de renta con trabajo de proximidad, la estrategia privilegiada para el desarrollo de intervenciones sociales proactivas, categoriales e individuales de activación. (Vecinday; 2017:55)

En este contexto se diseña el programa social Cercanías y se desarrolla su ejecución en el año 2012, que tiene en su base el trabajo de proximidad con las familias y coloca como objetivo elaborar un proceso de intervención en conjunto planteando y formulando “metas” con las familias en busca básicamente la activación y el

fortalecimiento de las capacidades familiares.

Asimismo, está planteado que la necesidad del surgimiento de programas de proximidad con las familias está dada por la existencia de una multiplicidad de intervenciones institucionales en el mismo núcleo familiar que ha provocado por la falta de articulación mutua entre instituciones una superposición que termina generando una ausencia y deslegitimación de la política social. (MIDES; 2014)

Por lo tanto, para el siglo XXI el país se propuso ajustarse a una matriz de protección social que no deja a la población expuesta a la libre competencia del mercado de trabajo, sino que establece como objetivo primordial el acceso de todas y todos los ciudadanos al ejercicio pleno de todos los derechos en condición de igualdad de oportunidades. (MIDES;2011)

Sin embargo, se plantea el epicentro en la orientación de políticas sociales focalizadas con mecanismos de selección que buscan llegar al núcleo duro de la pobreza provocando la movilidad de estas familias hacia la inclusión social y la superación de su situación. En la actualidad se fundamenta la existencia de un cambio de paradigma en donde se deja de lado la estructura clásica de protección social y se asiste a una nueva configuración de protección dirigida a los que se encuentran marginados.

Un fundamento relevante de las instituciones que promueve la implementación de las políticas sociales focalizadas y su implementación se sostiene en que las intervenciones de carácter universal no logran con eficiencia llegar al núcleo duro de la pobreza, son núcleos de población que se encuentran desvinculados de las propias instituciones y marginados en el propio territorio. Para ello se considera fundamental el desarrollo de programas sociales de hiperfocalización, territorializados y centrados en la trayectoria individuales y familiares. (MIDES, 2011).

## **2- Pobreza, política social y focalización: la cuestión de los instrumentos**

### **2.1 Proceso de focalización: los mecanismos y las herramientas en la gestión de la pobreza.**

La forma en que se implementan las políticas sociales son en parte la manera en que se percibe la realidad social y los problemas sociales. Son la manifestación de la forma en que se decide tener una lectura sobre la dinámica social, la cohesión social, y del sistema económico.

De esta manera, el proceso de focalización responde a un campo más amplio y a dos categorías que surgen al momento de comprender la estructura de los problemas que transversaliza en su conjunto a la sociedad y la forma en que el Estado asume dicha responsabilidad o decide no actuar.

Las dos categorías que en este apartado del marco teórico, se señalan como fundamentales para comprender el proceso de focalización y su instrumentalización son la individualización de los problemas sociales y la aplicación de los programas asistenciales desde esta perspectiva; así como el surgimiento del enfoque del riesgo social como forma de comprender la realidad social y la exposición frente a acontecimientos de “peligrosidad” que se encuentra la población a la cuales se dirigen los programas sociales.

Como lo sostienen Ortega y Vecinday

“El proceso de focalización de las políticas sociales ha sido posible al incluir, entre otros elementos, la cuestión del riesgo, o, dicho de otra manera, la identificación de situaciones de riesgo ha permitido la implementación de la política social que se dirige a ellos. Asistimos a dos procesos complejos: el pasaje de las políticas universales a las focalizadas y la redefinición de las desigualdades que pasan a ser percibidas en términos de una individualización de riesgos sociales” (2009:15)

Lo argumentado por las autoras posibilita comprender que la utilización de herramientas como el ICC para la selección de la población objetivo son el resultado de un proceso más amplio de las formas en que se percibe el devenir social y se produce su lectura para el despliegue de las políticas sociales.

La cuestión del riesgo social como una nueva categoría de análisis y de percepción de la realidad social encuentra su surgimiento desde la multiplicidad de dimensiones que adquiere la inestabilidad de la modernidad que expone a los individuos estar continuamente exhibidos a conflictos cotidianos de supervivencia. El riesgo social surge en el discurso institucional y en lo social como una forma de plantear la preocupación sobre las posibles amenazas cotidianas que deben enfrentar los individuos en el mundo contemporáneo desde la incerteza que produce la inestabilidad económica y social (Mitjavila;1999). Como lo entiende Mitjavila "... los riesgos premodernos pueden ser definidos en mayor grado como riesgos personales antes que como peligros globales" (1999:1)

Tomando los planteamientos de Mitjavila (1999) el surgimiento del enfoque de riesgo coloca en sus bases las posibilidades que tiene los grupos sociales y los propios individuos de experimentar estropicio (morales, físico, mentales) para sus cuidados y a lo largo de sus vidas en un plan de sobrevivencia y el desarrollo de conductas que influyan negativamente en el orden social en general y las instituciones. Así "La responsabilización del individuo cumple un papel fundamental en los procesos de gestión de lo social, especialmente cuando éstos son organizados por el dispositivo del riesgo." (Mitjavila; 1999:9).

De esta manera, "La incorporación del enfoque de riesgo por parte de las estrategias sociopolíticas de intervención da lugar a la individualización de los riesgos sociales, en tanto los problemas sociales pasan a ser percibidos en función de disposiciones psicológicas y familiares". (Mitjavila Apud Gutiérrez, 2015: 109)

Por lo tanto, la utilización del enfoque del riesgo en las políticas sociales ha permitido el desarrollo de la lógica de programas sociales hiper-focalizados, en la necesidad que se plantea desde esta perspectiva de identificar aquellas situaciones de riesgo y poder desde ese punto intervenir en lo social para lograr la modificación de las conductas de estos individuos, en algún punto se está adjudicando una responsabilidad al sujeto de su situación y se identifican sectores de población que están expuestos a conductas consideradas de "peligrosidad" desde el Estado para la cohesión social y que exige la intervención profesional. (Mitjavila;1999)

En este sentido considerar la creación del ICC como el mecanismo que permite colocar “objetivamente” valores sobre criterios que son utilizados para identificar la población que se encuentra expuesta a los riesgos sociales y son considerados población de riesgo. Es pertinente señalar como se ha percibido que el ICC conjuga un conjunto de variables que no únicamente considera el ingreso económico de las familias, sino que diferentes variables que efectivamente revelen la situación de una familia en situación de exclusión social.

Como lo sostienen Ortega y Vecinday

Las políticas sociales focalizadas han podido ser implementadas, entre otros aspectos, al lograrse la inclusión de la identificación de situaciones de riesgo. Así, la evaluación del riesgo se ha constituido en una forma de leer la realidad social lo que permite: identificar a grupos de población que a partir de su caracterización pueden convertirse en destinatarios de líneas de intervención focalizadas, al mismo tiempo que la identificación de ciertas “conductas de riesgo” habilita la intervención de profesionales con la pretensión de lograr su modificación. En este sentido la responsabilización del individuo juega un papel protagónico en la gestión de lo social, muy especialmente cuando tal gestión se organiza desde la lógica del riesgo. (2009:15)

La individualización significa un re pensar sobre la gestión en lo social e implica una multiplicidad de dimensiones para reflexionar. Como es de corresponderse surge en un sistema capitalista que estimula la libre competencia y la maximización de los sujetos en busca de un bien propio. El sujeto debe asumir su propia trayectoria de vida, optimizar su fuerza de trabajo para maximizar su posible inscripción en el mercado laboral y aumentar sus recursos; dentro de un sistema crecientemente competitivo e inestable.

Asimismo, los aportes de la autora Martínez nos permite comprender que “Puede visualizarse la individualización de lo social a partir de los procesos de individualización del riesgo, psicologización de la pobreza, moralización, estigmatización y evaluación de las trayectorias individuales para el acceso a la prestación social” (2015:110).

En este sentido,

“Individualizar es reinterpretar los conflictos sociales como conflictos personales mediante prácticas discursivas reunidas en marcos cognitivos que pretenden explicar “lo social”. El campo discursivo sobre la pobreza registra nuevas nociones,

todas ellas con anclaje en los individuos (empleabilidad, empoderamiento, activación, responsabilidad, valores, etc.). Concomitantemente, se invisibiliza a la pobreza como objetivación de una particular forma de organizar la producción y la distribución de la riqueza.” (Vecinday; 2017:6)

Esto evidencia una nueva lectura sobre la intervención social desde el Estado, los problemas sociales, el empobrecimiento y las desigualdades que se produce a partir de los modos de producción del sistema capitalista y son visualizados como situaciones concretas y conflictos que transitan individualmente los sujetos, los cuales son absolutos responsables de sus vivencias. Se deja de realizar un proceso de mediación que conlleva una reflexión entre la estructura social producto de un proceso más amplio y la situación de los sujetos en concreto. De esta manera, se individualiza la pobreza como responsabilidad de los propios sujetos dejando al margen toda la coyuntura en la cual se encuentra inscriptos.

Esta forma de responsabilizar a los sujetos de sus propios conflictos se concreta en nuevas formas de intervención social donde la política social se individualiza en el momento de su aplicación, se procesa políticas que focalizan sus criterios de selección a sectores de población que deben demostrar tener los atributos para acceder a ella. Como lo fundamenta Gutiérrez “Las intervenciones en este marco apuntan a “proporcionar apoyo” a quienes viven situaciones de extrema pobreza, así como se proponen “colaborar” en fortalecer las capacidades para el manejo del riesgo por parte de las personas, familias y comunidades.” (De Martino y Vecinday Apud Gutiérrez 2015:109)

Así se desplazan las formas de la actuación sobre los sectores pobres hacia la personalización de las intervenciones sociales que establecen mediante una intervención personalizada un acompañamiento sobre las trayectorias de vida de los individuos (Vecinday;2017).

“Personalizar la asistencia contribuye a ocultar el carácter socialmente producido de la pobreza para volver la mirada sobre el pobre (...) Personalización que confirma el límite de la intervención sobre la pobreza: la pobreza no se supera, pero los pobres pueden, individualmente, supera sus situaciones de desventaja por obra de la personalización de la asistencia social.” (Vecinday; 2017:61).

Se configura una lógica de implementación de los programas sociales que establece una personalización de la pobreza en los individuos y se establecen formas de

selección hiper focalizadas en sectores específicos.

“Las políticas sociales se constituyen así también, en dispositivos de intervención sociopolítica dirigidos específicamente a atender a aquella población que logre demostrar su condición de pobreza. Tal condición de “pobre” reposa en una particular forma de concebir la pobreza, esto es, entender la misma a partir de atributos personales y comportamentales de los individuos. De este modo, la protección social asume formas individualizadas en sintonía con el desmonte de las estrategias universales de intervención. La forma de gerenciar la asistencia individualizada exige la incorporación de dispositivos tecnológicos de modo tal de dar cuenta de los requerimientos planteados por la definición cada vez más precisa de la población objetivo.” (Ortega y Vecinday; 2009:19)

De esta forma se estableció un proceso de nuevas configuraciones en dispositivos tecnológicos e institucionales en el sistema de protección que reconfiguran las intervenciones políticas e institucionales en lo social y las estrategias de las formas en que se determina tener impactos con los sectores más pobres de la sociedad, en un contexto de una coyuntura marcada por cambios societales que lo trascienden y lo contienen. (Ortega y Vecinday ;2009).

Se concluyen en definir políticas focalizadas en grupos de población en función a determinados atributos comprobando su condición de “pobre” que permitan su acceso a los programas asistenciales y la intervención de profesionales. Se establece necesario cuando se identifican comportamientos que son considerados de riesgo para el orden social y se fundamente la sugerencia de cambiarlos. (Vecinday, 2005).

Donde el ICC se crea como el instrumento que permite identificar la población objetivo de los programas asistenciales y pone de manifiesto una forma de producir información sobre la población objeto de intervención producto de una creciente tecnificación. (Vecinday:2017).

Por lo tanto, los mecanismos de focalización han facilitado la incorporación de dispositivos tecnológico que acompañan los procesos de modernización pero que ponen en cuestionamiento entre los expertos sobre su utilización para producir información unificada de los individuos y sobre la forma de selección e identificación de la población objetivo de los programas asistenciales.

(González y Leopold ;2015).

Los programas que seleccionan su población utilizando el ICC demuestran que es posible desarrollar una retórica sobre los derechos que queda encapsulada en sí misma. La “caja negra” del ICC lo vuelve un instrumento oscuro, de manejo reducido a los círculos expertos. Una prestación que se presenta como derecho tiene que transparentar sus mecanismos y criterios de elegibilidad” (Vecinday;2017: 63)

En este sentido según los autores Valdés y Espina (2011) se abre un debate teórico que tiene una trayectoria larga en las ciencias sociales sobre la necesidad que tienen los individuos de comprobar su condición de ser los más “pobres” para ser incluidos en los programas sociales no por derecho de ciudadanía sino por su condición de ser el más pobre, se pierde la base de igualdad de la política social en sociedades que por sus propias características poseen niveles de desigualdad altos como los países de América Latina. De igual manera se debe considerar que el énfasis que colocan las políticas focalizadas se desplaza a un más al acompañamiento para la modificación de conductas en y no precisamente en efectivizar el derecho social de la ciudadanía.

Asimismo se debe considerar desde los discursos recopilados en documentos oficiales que la focalización de los programas asistenciales hacia el núcleo duro de la pobreza es una forma de llegar efectivamente a la población determinada y que esta estrategia se utiliza para integrar a la población objetivo en una red de protección, que le permita luego ser un puente hacia el acceso para el ejercicio pleno de todos sus derechos de ciudadanía; se establece dentro de las estrategias el empoderamiento de la población a quienes va dirigido los programas asistenciales.

Como se fundamenta en documentos oficiales desde el MIDES

Uno de los giros de perspectiva es recuperar el papel del ciudadano, de las personas como sujetos de derecho, o, mejor dicho, de reconocimiento de la responsabilidad de las instituciones cuando estos son vulnerados y cuestionados en la práctica. Por un lado, se rescata al individuo concebido como sujeto con autonomía, en tanto sujeto económico con capacidades de consumidor-productor; como sujeto humano con capacidades a desarrollar; o como ciudadano-sujeto de derechos a ejercitar. (2012:12).

## **2.2. Vulnerabilidad social y su implicancia en las políticas sociales:**

En este apartado se hace referencia brevemente a la conceptualización de vulnerabilidad social y su implicancia en el diseño de las políticas sociales. Hacer referencia a esta categoría se torna fundamental para la comprensión de la aplicación del IVSF como la herramienta que se utiliza en la derivación de las situaciones familiares hacia el programa Cercanías.

Castel (1999) es uno de los autores que refiere a la vulnerabilidad social en sus estudios sobre la consolidación de la estructura de la sociedad salarial partiendo del análisis de dos categorías: la división social del trabajo en los modos de producción capitalista y la inscripción en las redes de socialización.

De esta manera, Castel (2004) sostiene que la vulnerabilidad social constituye la “zona” intermedia entre la “zona de integración social” y la “zona de exclusión/marginalidad” que constituyen la estructura de la sociedad capitalista.

En palabras del autor “...la zona de vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad” (Castel;2004:15). Por lo tanto, en el campo social toma relevancia la consideración de esta categoría en referencia a sectores de población que poseen fragilidad en sus lazos de socialización socio-institucional y la inscripción en el mercado de trabajo, sin caer en una “zona de marginalidad”. Es fundamental plantear que el autor argumenta que existe una movilidad de la población dentro de estas tres zonas planteadas por lo que no se desarrollan en la práctica de forma estática.

En el mismo lineamiento que Castel autores como Perona, Crucella, Rocchi y Silva afirman que el concepto de vulnerabilidad social

“...alude a situaciones de debilidad, de precariedad en la inserción laboral, de fragilidad en los vínculos relacionales; situaciones éstas en las que se encuentran, en mayor o menor medida, una diversidad de grupos sociales y no sólo los que se definen como pobres según las mediciones usuales. Este universo formaría parte del espacio donde se inscriben las distintas pobrezas e integraría algunas de las dimensiones de la misma, pero vulnerabilidad no se agota en pobreza, más bien la incluye. Los hogares vulnerables -y los individuos- se enfrentan a riesgo de deterioro,

pérdida o imposibilidad de acceso a condiciones habitacionales, sanitarias, educativas, laborales, previsionales, de participación, de acceso diferencial a la información y a las oportunidades. (2000:5)

Esta categoría toma mayor relevancia en el campo de la política pública a partir de la década de los 90 para dar cuenta de situaciones de fragilidad en sectores de la población que se encuentran expuestos a los riesgos provocados por eventos socio económicos externos que tienen un impacto directo y que pone en cuestionamiento su capacidad de organización para enfrentarlos. (MIDES;2016). En la actualidad es una categoría fundamental en el campo de la política pública para su formulación e implementación.

Como lo expresa Pizarro

el enfoque de vulnerabilidad da cuenta de la indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés, provocados por eventos socioeconómicos extremos que entrega una visión más integral sobre las condiciones de vida de los pobres y, al mismo tiempo, considera la disponibilidad de recursos y las estrategias de las propias familias para enfrentar los impactos que las afectan. (2001:12)

Esto supone considerar que las situaciones de pobreza no están únicamente marcadas por carencias materiales sino se torna el resultado de múltiples factores conflictivos que confluyen en la cotidianidad de la población como resultados de complejos procesos sociales.

Retomando aportes de Perona, et al. (2000) la utilización de la conceptualización de vulnerabilidad social posibilita la identificación de sectores de población que se encuentran expuestos a riesgos que trasciende la idea de pobreza exclusivamente como la falta de disponibilidad de recursos materiales y no materiales. También está dando cuenta de las condiciones de vida en los niveles de debilidad en la inscripción en redes de socialización e institucionales, abarcando diferentes planos y dimensiones de la vida comunitaria y privada de la población.

“La noción de vulnerabilidad social ayudaría a identificar a grupos sociales, hogares e individuos, que, por su menor disponibilidad de activos materiales y no materiales, quedan expuestos a sufrir alteraciones bruscas y significativas en sus niveles de vida, ante cambios en la situación laboral de sus miembros activos. Aquí se plantea la utilización del concepto asociado al de condiciones de vida para tener una mirada multidimensional y compleja sobre un fenómeno que excede conceptualmente a la idea de pobreza. La introducción de la

categoría conceptual "condiciones de vida" se vincula a la necesidad de abarcar los diversos planos y dimensiones tanto de la vida privada como comunitaria. Esto se refiere a los múltiples elementos que pueden ser indicadores de diferencias y posicionamientos en la estructura social." (Perona, et al. ;2000:4)

A partir de ediciones realizada por el MIDES (2012) se comprende que la conceptualización de vulnerabilidad social se introduce como una categoría relevante sobre la percepción del tejido social en la configuración de la matriz de protección social de los últimos años.

Así la vulnerabilidad social en su conceptualización implica la idea de una heterogeneidad de situaciones dentro de los sectores más pobres de la población.

En este sentido, se señala desde documentos oficiales que;

Al menos dos ideas (...) aparecen como destacables dentro de esta perspectiva, por un lado, el reconocimiento de situaciones de heterogeneidad social de los sujetos y grupos sociales que caían bajo la categoría de "pobreza económica", por otro, la identificación de activos y recursos de "capital social" capaz de ser movilizados por las personas, los hogares y los colectivos en situación de pobreza. (MIDES;2012:8)

Lo relevante que surge de este enfoque es la interpretación sobre la realidad social en donde se destaca la idea de la movilidad para salir de la situación de pobreza por parte de los sectores. Pareciese que la incorporación de una perspectiva desde la vulnerabilidad coloca al individuo-familia como el protagonista para que desde el fortalecimiento de sus capacidades superan la situación de pobreza, reconociendo que se encuentra atravesado por múltiples conflictos que no responden únicamente a bajos niveles económicos. Al reconocer la heterogeneidad que se encuentra en cada situación los programas sociales no se dirigen únicamente en consideración a sus condiciones económicas.

Siguiendo estos lineamientos se argumenta que;

El reconocimiento de la heterogeneidad y complejidad de situaciones socioeconómicas que están en la base de la vulnerabilidad supone pues la reformulación del criterio unidimensional de focalización de la pobreza entendida como insuficiencia de ingresos, para introducir múltiples fuentes y dimensiones de vulnerabilidad social, que se traduce en la práctica en diseños de programas con diversas modalidades y criterios empíricos de focalización. Así pues, se plantea un

tipo de intervención social más flexible y diversa para atender distintas fronteras más o menos laxas en el espacio social según diversas situaciones de vulnerabilidad. (MIDES; 2012:9)

Por lo tanto, hacer referencia a la vulnerabilidad social es reconocer diferentes dimensiones para la orientación de la focalización de las políticas sociales considerando la complejidad y heterogeneidad de cada situación, evidenciando así un impacto sobre el diseño de los programas sociales que se orienta al abordaje de diferentes dimensiones que se encuentran en la cotidianidad familiar.

De esta forma la riqueza analítica del concepto no sólo no restringe su aplicación a las carencias actuales, sino que también permitiría aplicarse para describir situaciones de riesgo, de debilidad, de fragilidad y de precariedad futura a partir de las condiciones registradas en la actualidad. Es por ello que las categorías de vulnerabilidad y exclusión se presentan como sugerentes para distinguir las diferencias y develar las heterogeneidades, tanto para la comprensión del fenómeno como para diseñar e implementar distintas acciones posibles en materia de políticas diversas. (Perona, et al. ;2000:4)

Para ello se debe agregar que la vulnerabilidad social se puede definir desde los documentos Oficiales como

grupos con determinadas características que los tornan más débiles para su integración económica. El concepto se acerca al de exclusión, pues alude no sólo a la carencia de ingresos sino también a la carencia o desventaja en el plano cultural e institucional, mientras que también permite identificar situaciones diferentes al interior del conjunto de los pobres. (MIDES; 2012:11).

Se produce una acentuación en la categoría de exclusión social para advertir la existencia de un cambio en la interpretación de la pobreza. En término exclusión propone pensar la pobreza desde un campo más amplio no solo comprende una exclusión en términos económico o de inscripción en el mercado laboral hace especial énfasis a un proceso que trascienden los sujetos en una articulación de conflictos que los dejan por fuera de una vinculación no solo económica, sino que institucional y cultural en el tejido social. (MIDES;2012).

Se plantea un giro semántico en la interpretación sobre los sectores más vulnerables reconociendo emergentes categorías que la incluyen. Por lo tanto,

La multidimensionalidad y complejidad de la fragmentación social significa que existen diversos planos de las desigualdades, cada uno con su

especificidad, pero también con vínculos de interdependencia entre los distintos campos de la sociedad que confluyen en la generación de circuitos convergentes y progresivos de generación de exclusión social. (MIDES; 2012:10).

De lo planteado anteriormente se comprende la relevancia del IVSF como una herramienta que posibilita ampliar la percepción de las condiciones de vida de la población que comprende el núcleo duro de la pobreza incluyendo dimensiones que representan inflexiones en la cotidianeidad de estos sectores.

Revisando los documentos oficiales se plantea que el IVSF se constituye en una suma simple de 11 variables que son evaluadas por los profesionales de las instituciones que buscan derivar las situaciones hacia el programa Cercanías.

Dentro las variables evaluadas en el IVSF encontramos;

Ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza, desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes; integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual, desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil; integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil; integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas; debilidades críticas derivadas por carencias en la salud; integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación; jóvenes que no estudien o trabajen, familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable; adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital; y integrantes en conflicto con la ley penal. (MIDES; 2016:14)

En este punto se debe describir<sup>14</sup> que los profesionales de las instituciones en territorio que presentan el interés de derivar una situación familiar para el acceso al programa Cercanías deben evaluar desde sus propios criterios profesionales las variables señaladas, colocando en una planilla informativa el valor de uno en el caso que se percibiera algunas de estas variables dentro de la situación familiar; y el valor de cero en los casos que no se hicieran presentes. Así de forma instantánea el programa informático realiza la operación correspondiente (suma simple) obteniendo un valor de IVSF. (MIDES; 2016)

En concreto el valor que debe resultar del IVSF para ser considerada la familia para

---

<sup>14</sup>Ver Anexo 5

el acceso al programa es el valor de cinco, que corresponde a la presencia de 5 variables planteadas en el índice. “...Este índice se compone de varios ítems, de los cuales el hogar tiene que tener carencias al menos en cinco y su estructura es aditiva.” (MIDES; 2016:6). Luego de completado el formulario se lo envía junto con un informe social de la familia a los directores departamentales del MIDES y el programa por la dirección departamental del MIDES. (MIDES;2016)

De igual manera se debe destacar que la selección de las familias parte de un valor de 0,8 del ICC que se corresponde al corte de la TUS doble. (MIDES;2016). Como claramente se ha señalado “La población objetivo de este programa consiste en treinta mil hogares en condiciones de alta vulnerabilidad. Esta condición se operacionaliza en base a los criterios de elegibilidad para acceder a la TUS doble.” (MIDES; 2016:2).

Cuando los hogares llegan a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES por medio de la derivación realizadas por instituciones en el territorio es evaluado el puntaje que la familia posee de ICC, teniendo que tener un valor de 0,8. (Perazzo et. al; 2016)

Los hogares que no contaban con ICC, por no haber sido postulantes de TUS o AFAM-PE, eran visitados por el MIDES. De esa forma, se recogía la información necesaria para el cálculo del ICC y se evaluaba su elegibilidad. Dentro de los hogares incluidos en los envíos, el orden podría variar en función de la facilidad con la que se logró contactar al hogar. (Perazzo et. al ;2016:6)

En este entendido se plantea que el IVSF constituye un mecanismo que permite evaluar determinadas dimensiones que dan cuenta de situaciones familiares complejas cada una con sus particularidades, que poseen altos niveles de fragilidad en los lazos de socialización y de inscripción en la comunidad. La evaluación de las determinadas variables es realizada a partir de las observaciones particulares de los operadores sociales en territorio que quieren derivar las situaciones familiares al programa. De igual manera el hogar para el acceso al programa depende directamente del valor que posee en el ICC. Como se plantea en los documentos oficiales

...depende del valor del ICC, pero también de la distribución del índice en el

ETAF, especialmente del número de casos con ICC superior. Así, dos hogares con igual ICC, presentarán distinta probabilidad de ingreso al programa según la distribución del ICC en su ETAF. A mayor número de hogares por encima, menor posibilidad de entrar, con independencia del valor absoluto del ICC. (Perazzo et. al; 2016:19).

Este hecho revela que cada Equipo Territorial de Atención Familiar tiene una determinada cantidad de cupos y que estos cupos están distribuidos dentro de los propios equipos por los valores de ICC. Los hogares continúan dependiendo de su valor en el ICC.

### **3- Focalización e instrumentalidad del programa Cercanías**

En este apartado se hace referencia a los objetivos específicos a través de la información recabada en el proceso de las entrevistas realizadas en el marco de la metodología del estudio exploratorio.

Las respuestas obtenidas son de informantes calificados que se encuentran dentro del programa estudiado, por lo tanto, el discurso que se analiza se suscribe dentro de la institución y desde su perspectiva.

El apartado estará dividido en tres secciones: en cada una de ellas se hace referencia a los objetivos que impulsan el estudio exploratorio partiendo del discurso de los informantes calificados, documentos oficiales y desde aportes teóricos.

#### **3.1. El proceso de focalización de los programas sociales promovidos por el MIDES para combatir la pobreza y en particular el programa Cercanías.**

Es pertinente considerar el objetivo primordial que establece el MIDES para comprender el proceso de focalización que se observa en el desarrollo de los programas sociales que despliega, teniendo en su base la identificación de la población que se encuentra en extrema pobreza.

Para ello se debe señalar que en el sistema capitalista se aprecia una pobreza estructural. En palabras de Netto. "...es solamente en el orden del capital, donde se acrecienta la pobreza y se acrecienta la desigualdad social" (2016:20). En donde el MIDES

"...tiene por objetivo contribuir al diseño y aplicación de políticas, planes y programas, especialmente aquellos destinados a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas pertenecientes a grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, deberá velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social a nivel nacional y regional. (MIDES; s/f:257).

En este entendido el surgimiento del MIDES responde a la promoción de programas sociales que se orientan a reducir la pobreza estructural y superar la intergeneracional. Para ello se despliegan programas sociales que llevan a la necesidad concreta de identificar a la población que van dirigidos.

"Tanto la política como las políticas se valoran por construcciones conceptuales que utilizan instrumentos de medición comúnmente denominados indicadores sociales, los cuales deben tener ciertos atributos deseables desde un punto de vista técnico y otros atributos deseables desde un punto de vista político"<sup>15</sup> (MIDES; 2014: s/p)

Para ello se diseña y se crea el ICC como el instrumento primordial del proceso de focalización que se vislumbra en el Ministerio como se expresa en una de las entrevistas

"... el ICC es un indicador que se crea en el Instituto de Economía, lo crea Andrea Vigorito que es una economista con trayectoria y su equipo de economistas, en realidad se genera ese índice, el ICC para detectar la población que se encuentra en extrema vulnerabilidad. Sobre todo, para poder acceder a lo que son las AFAM-PE, es como el primer objetivo y segundo para la TUS. Después de eso se extiende el uso de ese indicador para lo que es la población objetivo de algunos programas del MIDES entre ellos Cercanías"<sup>16</sup> (Entrevista 4)

El ICC se utiliza básicamente como el instrumento que permite focalizar los

---

<sup>15</sup> <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/58261/1/pobreza-multidimensional.-ejercicios-de-medicion-y-aplicacion-a-politicas-sociales-en-uruguay.-2015.pdf>

<sup>16</sup>Anexo 4

programas de transferencia de renta condicionada. Este instrumento se conforma con variables fácilmente observables y comprobables mostrando su objetividad para la selección de la población y se aplica mediante el formulario de AFAM-PE que establece de forma matemática, un valor entre cero y uno determinando el nivel de vulnerabilidad socio-económica de los sujetos.

...el ICC es un índice que está designado dentro del MIDES, tiene un respaldo estadístico y matemático, pero su valor en realidad va cambiando. (...) En realidad el ICC releva algunas dimensiones que tienen cierto respaldo estadístico” (...) La mayoría de los programas han tomado el ICC para priorizar casos, porque de alguna manera es algo que está estandarizado dentro del MIDES<sup>17</sup>

Por lo tanto, la identificación de los hogares de extrema pobreza se produce a partir del ICC, mientras que en el entendido de derechos vulnerados se comprende a un déficit por parte de estos grupos sociales en el ejercicio pleno de sus derechos.

Esta última consideración se constituye en un fundamento relevante para considerar los criterios de selección de la población objetivo del programa Cercanías porque la vulneración de derecho se puede corresponder a la existencia de la falta de coordinación de las redes y las instituciones para el acceso de los sujetos a sus derechos sociales como se ha evidenciado en la descripción del programa y en el marco teórico: la necesidad de un programa de proximidad surge en la consideración de crear una red interinstitucional en donde se busca superar las superposición de intervenciones y hacer efectivo el acceso a la población a los servicios sociales y los programas asistenciales.

Las intervenciones de proximidad con familias que acceden al programa de transferencia de renta condicionada, con niveles de pobreza extrema e indigencia están legitimadas por la necesidad de fortalecer su autonomía y su emancipación con una tendencia gradual a la activación de los sujetos.

Así surge desde el Estado la necesidad de acompañamiento a este grupo social para el fortalecimiento de sus capacidades y la superación de su situación de

---

<sup>17</sup>Ver anexo 1 y 2.

vulnerabilidad socioeconómica. Es fundamental que además de acceder a sus derechos sociales la población que presenta pobreza extrema tengan las herramientas que les posibilite asumir metas, cumplirlas y superar su situación crítica.

Si bien el ICC es el principal instrumento que se utiliza para la focalización no es el único que utiliza el MIDES para seleccionar la población objetivo. Este hecho depende básicamente de la población objetivo a la cual va dirigido los programas.

Lo que produce el Estado con la creación de un instrumento de focalización es una mayor objetividad sobre los criterios de población que van dirigidos a los programas de transferencia de renta condicionada y que luego, se ha utilizado para gran parte de los programas desplegados del MIDES.

En este lineamiento se debe considerar que las variables que se establecen en el ICC son fundamentalmente observables en el hogar y no desde una perspectiva psicosocial de la familia. Es claro que como mencionan las/os entrevistadas/os es una manera de generar mayor objetividad y unificación sobre los criterios de selección para que no dependa exclusivamente de la perspectiva y subjetividad de cada técnico social la selección de la población objetivo<sup>18</sup>. Esto evidencia una base de legitimidad sobre el instrumento.

Mariatti hace referencia del ICC como un instrumento de focalización que evalúa las condiciones de pobreza

a partir de indicadores personales y del hogar al cual se accede por medio de una serie establecida de preguntas sobre variables previamente definidas, algunas de ellas, elegidas por su carácter estructural, de forma que no sean modificadas para engañar al visitador. El ingreso monetario, el confort de la casa y su trayectoria educativa personal entre otras. Un calefón o un lavarropas pueden ser determinantes a la hora de acceder a la asistencia. (2015:62)

Lo que arroja el ICC son tres cortes (umbrales) que permite seleccionar a los hogares según su valor en el ICC si pertenecen a la población o no.

---

<sup>18</sup>Entrevista 2

“El ICC es un índice que oscila entre 0 y 1 cuanto más cerca del uno es la población más vulnerable y Cercanía toma en cuenta ese índice para seleccionar su población objetivo, que quiere decir, ese índice nos arroja tres umbrales: nos determina el umbral AFAM-PE, TUS y el umbral TUS doble. Para que una familia sea seleccionada para Cercanías ese umbral que nos arroja el ICC tiene que ser umbral TUS simple o tus doble.”<sup>19</sup>

De esta manera queda establecido que el proceso de focalización para los programas sociales promovidos por el MIDES tienen su base en la identificación de la población en extrema vulnerabilidad socioeconómica para lo cual se utiliza el ICC.

En el caso del programa Cercanías el proceso de focalización se orienta a la población que comprende el umbral de la TUS doble y la TUS Simple arrojado por el valor del ICC fundamentalmente.

Asimismo, se debe puntualizar que una limitación que presenta el programa para que accedan todos los hogares que se encuentren en el umbral de la TUS está en el número de cupos disponibles establecidos para cada equipo en territorio de atención familiar (ETAF) que no permite llegar de manera simultánea a todas las situaciones familiares<sup>20</sup>. Por lo tanto, en las entrevistas se argumenta que

“Lo que se hace es ordenar de todas las familias que se postulan como población elegible del programa que se encuentran en el umbral TUS doble o simple se presume otro índice más que es IRS que también surge de la aplicación del ICC para la AFAM-PE, lo que hace es ordenar los riesgos como forma de priorizar. Es como que se divide en tres listas por llamarlo de alguna manera, todas las familias que fueron aplicadas al ICC y tienen el valor de la TUS doble además tienen estos dos indicadores con valores altos IRS fundamentalmente y el IVSF, se encuentran en la lista 1, principalmente.”<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>Entrevista

<sup>20</sup>“Actualmente tenemos 53 equipos, 22 son convenios del MIDES con ONG o convenio con cooperativas de trabajo, 25 son convenio Inau porque Cercanías está co-gestionado con INAU y 7 equipos son de contratación directa desde el MIDES que surgen en el plan 7 zonas (2013) y una vez finalizado esta plana continuaron funcionando, es decir no están intermediadas por una organización. (...) “Son 30 familias por equipos, ahí entre 4 o 5 miembros por equipos. En el caso de los los equipos contratados directamente por el MIDES la cobertura en las familias puede variar según las horas de los miembros de las estaf. puede que tengan o menos de 30 familias o más de treinta familias. “(Anexo 4)

<sup>21</sup>Anexo 4

Queda evidenciado que el proceso de focalización que se desarrolló para el acceso al programa Cercanías se orienta a partir de la combinación de dos indicadores fundamentales que permite la identificación de la población más crítica dentro de los sectores que presentan extrema pobreza, produciendo “listas” que permiten priorizar estas situaciones para comenzar el trabajo de las ETAF con ellas.

“Así las vamos ordenando como para ir seleccionando. Esto porque es imposible llegar a toda la población de la TUS eso es un hecho, había que basarse en otra herramienta más para la focalización, de todas esas familias en donde se va a focalizar, en aquellas que presenten mayores riesgos y por eso se utiliza el IRS que la información surge de la aplicación del formulario de AFAM-PE y que tienen estos indicadores y ahí es donde cercanía prioriza las familias que tienen TUS doble y además presentan tantos riesgos sociales; y ahí mismo DINEM que es quien procesa toda la información va armando como las listas por llamarlo de alguna manera, para decir todas estas familias tienen uno o están más cerca del uno y presentan todos riesgos sociales, serían como las primeras en trabajar. esto es lo que nos permite ir despejando y arrancar por las familias en peor situación.”<sup>22</sup>

Así se determina tres listas que permiten la priorización de las situaciones familiares: en una primera lista tenemos la población que posee los valores del ICC correspondiente a la TUs doble y que además posee mayores riesgos sociales determinados por Índice de Riesgo Social (IRS). Por lo tanto, lo planteado en el marco teórico sobre la relevancia de los riesgos sociales para el desarrollo de la focalización de los programas sociales queda plasmado en la utilización de este índice para la selección de la población objetivo del programa.

En una segunda” lista” se encuentra la población que comprende las familias que corresponde al umbral de la TUS simple y tiene IRS altos al igual que los valores del IVSF.

Estas dos calificaciones de las familias son proporcionadas por la DINEM y así derivadas hacia el programa “Cercanías”, mientras que en una “tercera lista” se encuentran las situaciones familiares que son derivadas desde el territorio por medio

---

<sup>22</sup>Anexo 4

del formulario del IVSF. En este punto se afirma que el valor de IVSF debe ser mayor a 6 y debe estar dentro de la población AFAM-PE para acceder al programa a partir de cupos extraordinarios, fundamentalmente son excepciones y se abarca el 10 por ciento de la población de las AFAM-PE. Aunque se aclara que de estos cupos extraordinarios se encuentran familias que son derivadas desde el territorio y unas familias en concreto que son derivadas desde la DINEM.

En definitiva, el acceso hacia el programa Cercanías se centraliza en 3 indicadores que permiten priorizar situaciones familiares más complejas y críticas.

### **3.2. Los instrumentos que determinan cuál es la población objetivo del programa Cercanías, como una forma de comprender la ejecución de las políticas sociales que lleva a cabo el Estado.**

Como se ha vislumbrado en los discursos de los/las entrevistadas/os la población objetivo de Cercanías se determina básicamente en la combinación de tres indicadores: el ICC, IRS e IVSF. En este lineamiento se propone reflexionar sobre estos indicadores y los aportes de cada uno de estos para la identificación de la población a la cual se dirige el programa estudiado.

En el programa se señala en términos generales y de forma concreta que la población objetivo son “Grupos familiares en situación de vulneración de derechos y carencias críticas, en particular con presencia de niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.”<sup>23</sup>. Esta definición pone de manifiesto dos categorías claves como son la identificación de carencias críticas y derechos vulnerados, especialmente desde las entrevistas realizadas se pone el énfasis en la población que se encuentra en peores condiciones.

Para la aplicación de los criterios de selección se determina la utilización del ICC el

---

<sup>23</sup>Extraído vía web: <http://www.mides.gub.uy/21948/programa-cercanias>

cual es el mecanismo que operacionaliza la conceptualización de pobreza extrema y las situaciones que presentan condiciones de vida críticas. Es un instrumento consolidado dentro de las formas de focalización de los programas sociales desplegados en el Ministerio. Este instrumento busca señalar las carencias críticas a través de variables que son observables y que determinan un valor determinado de ICC a partir de un estándar construido económicamente.

Como se ha señalado en el marco teórico del estudio el ICC se crea a partir de una ley establecida en el 2008 con el objetivo de ser un instrumento para seleccionar la población a la cual va dirigido la AFAM-PE como programa de transferencia de renta condicionada.

Según esta ley, la determinación de dicha vulnerabilidad se debe realizar conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. (Art. 2). Así, en la definición de la población objetivo se explicita un concepto de vulnerabilidad que no solo considera los ingresos del hogar. (MIDES; 2016:7)

Por lo tanto, el ICC toma en cuenta fundamentalmente 4 variables, entre ellas: vivienda, educación, composición del hogar y confort, además de estimar si el hogar se encuentra dentro del quintil más bajo de ingresos.

La mayoría de las/os entrevistadas/os sostienen que el ICC es un instrumento apropiado para visualizar la población objetivo de Cercanías porque permite identificar los sectores de población con las carencias más críticas en donde es necesario una mayor red de contención y protección social en su acompañamiento.

A pesar de que el ICC se orienta a la identificación de la población más vulnerable desde estas 4 dimensiones no considera variables que se encuentran presentes dentro de la multidimensionalidad que adquiere actualmente la pobreza, que se trasluce en un complejo entramado de conflictos cotidianos de este sector de la población.

“El ICC es una herramienta que aproxima a la población perteneciente al primer quintil de ingresos, pero no necesariamente a dimensiones específicas que puede querer contemplar un programa social”.<sup>24</sup>

En la actualidad la población que se encuentra en extrema pobreza involucra situaciones en donde se aprecia los riesgos de encontrarse expuestos a circunstancias conflictivas psicosociales en la cotidianidad de la búsqueda de la supervivencia para la satisfacción de la necesidad fisiológicas.

De esta manera, la noción del enfoque de riesgo contemplado en el marco teórico se vislumbra en utilización de IRS, el cual es utilizado en el programa Cercanías en combinación con el ICC para la filtración de la población objetivo del programa con la finalidad, ya antes mencionada de priorizar las situaciones familiares más críticas a partir de una mayor presencia de riesgos sociales que poseen.

Los riesgos sociales que contempla el índice son:

Menores de entre 3 y 14 que no estudian, menores de 4 años con cantidad inadecuada de controles de salud, personas con discapacidad, situaciones de violencia doméstica, situaciones de consumo de sustancias psicoactivas, condiciones de habitabilidad (hacinamiento y/o colecho), hogares en posible situación de riesgo alimentario, jóvenes de entre 14 y 24 que no estudian ni trabajan, emergencia habitacional según condiciones de la vivienda (piso, techo y/o baño) (MIDES; 2015: s/n)<sup>25</sup>

Así contemplando estos indicadores que se obtienen aplicando el formulario de la AFAM-PE que se aplica para calcular el ICC la DINEM, filtra las familias en condiciones más críticas para priorizarlas en el acceso al programa<sup>26</sup>. A partir de los aportes teórico planteados por Mitjavila se entiende que esta configuración e incorporación del IRS refleja el desarrollo de la hiperfocalización partiendo del enfoque del riesgo.

Desde información oficial se argumenta que los programas de proximidad se dirigen

---

<sup>24</sup>Extraído vía web : <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/58261/1/pobreza-multidimensional.-ejercicios-de-medicion-y-aplicacion-a-politicas-sociales-en-uruguay.-2015.pdf>

<sup>25</sup>Idem

<sup>26</sup>ver anexo 3 y 4

a la población con extrema vulnerabilidad socioeconómica, la cual se identifica mediante el ICC y por una mayor presencia de los riesgos sociales, que se identifican mediante la utilización del IRS. (...)“los programas de proximidad tienen una estrategia integrada de selección de su PO, combinando vulnerabilidad socioeconómica (ICC)+ IRS “(MIDES:2015 P. s/n)

Por lo tanto, considerando las reflexiones del marco teórico sobre la categoría del enfoque del riesgo social y en relación con el discurso oficial ¿esta combinación de índices está respondiendo a una selección integral o simplemente a un aumento de la hiperfocalización?

Palabras textuales de unas de las entrevistadas nos puede permitir argumentar esta interrogante “Esto porque es imposible llegar a toda la población de la TUS eso es un hecho, había que basarse en otra herramienta más para la focalización, de todas esas familias en donde se va a focalizar, en aquellas que presenten mayores riesgos y por eso se utiliza el IRS...” (Entrevista 4).

Queda evidenciado que el alcance del programa está limitado por la capacidad de recursos para llegar a todos los sectores que corresponde a la población con mayor vulnerabilidad socioeconómica según el valor que pondera el ICC, llevando a la necesidad de acudir a la priorización de las familias con su identificación a partir del IRS como otro instrumento de focalización.

En cuanto al IVSF queda planteado por las/os entrevistados/as que es un instrumento que se utiliza exclusivamente como mecanismo de derivación para la postulación de las familias del territorio hacia el programa. Este indicador utiliza variables relevantes que no se encuentran evidenciadas por el ICC, pero si podemos encontrar vinculación con las dimensiones que contempla el IRS.

El IVSF se conforma en una suma simple de 12 variables que pueden ser observables a partir de los técnicos que se encuentran en el territorio y contengan un mínimo de conocimiento de la situación familiar. El valor que debe arrojar el IVSF es fundamentalmente de 6 o más, es decir, las familias que se postulan van a hacer consideradas para acceder al programa siempre que tengan presentes la mayor

cantidad de indicadores que postula el formulario de IVSF. Empero deben encontrarse fundamentalmente en la población que comprende la AFAM-PE.

En este punto se debe puntualizar que las familias para la que está orientado el programa son las que comprenden el umbral de la TUS doble y simple, son familias que ya se encuentran percibiendo un programa social del Ministerio por lo cual la DINEM quien se encarga de priorizar y enviar las familias hacia el programa, contienen la información de las familias que son posiblemente beneficiarias.

Por lo tanto, lo que resulta del IVSF es la capacidad de brindar mecanismos que permitan la derivación de familias en situaciones críticas desde el territorio siempre que se tengan los valores que comprende el umbral de las AFAM-PE según el ICC.

### **3.3. Aproximación a las disputas que acompañaron el proceso de construcción de estos instrumentos para el caso del programa Cercanías.**

Partiendo de la información de los/las entrevistadas/os se intenta generar una discusión sobre el IVSF el que se señala como un indicador de uso propio del programa Cercanías.

El indicador estuvo pensado desde el momento que se comenzó a diseñar y desplegar el plan piloto del programa y los argumentos utilizados desde el propio programa fue la necesidad de crear un índice que permite vislumbrar otras dimensiones relevantes en la identificación de la población objetivo. Una/o de las/os entrevistadas/do sostuvo que “Siempre estuvo pensado desde que se crea Cercanías, para que las instituciones en territorio puedan solicitar un equipo para familias en extrema vulnerabilidad social y que la elección no esté sujeta solo al MIDES.” (Entrevista 3)

En este sentido se plantea que si bien existieron debates con diferentes instituciones involucradas en la articulación interinstitucional el principal nivel de conversación se realizó con INAU, institución que es co-gestora del programa junto con el MIDES. Las

propuestas que planteaban las instituciones eran revisadas por el Ministerio para la creación del indicador.

Cercanías es un programa interinstitucional como sabrás y en el diseño del IVSF se realizó desde el MIDES si bien se desarrollan espacios de debate donde las instituciones pudieron plantear cuáles creen que son las necesidades que se debe tener en cuenta. (entrevista 4)

Asimismo, la totalidad de las/los entrevistadas/os señalan que el IVSF tiene su mayor aporte en la consideración de dimensiones sobre el entramado complejo que experimentan las familias que desde el ICC no se lo visualiza concretamente; además de acercarse más hacia la población elegible del programa.

Queda plasmado en las respuestas obtenidas que el indicador “permite detectar dimensiones más sociales podríamos decir cualitativas, para tener otros elementos de las familias que no es menor, el ICC es un indicador muy rígido que tiene más un sentido cuantitativo y para el programa es relevante los lazos en el hogar, toma la familia como el sujeto para intervenir y el índice permite observar eso en su conjunto.” Se cita estas palabras textuales de la entrevista 3 por que al igual que todas las respuestas evidencia el acuerdo de lo relevante de la consideración de otras dimensiones fundamentales para comprender la multidimensionalidad que adquiere la pobreza extrema que no se transfiere únicamente a datos sencillamente perceptibles a “simple vista”.

Por lo tanto, en la creación del IVSF se compone de manifiesto el reconocimiento que la vulnerabilidad social coloca una multiplicidad de dimensiones que confluyen al despliegue de programas que colocan en sus formas de selección de población diversos criterios y modalidades para su focalización sin reducirse exclusivamente a restricciones materiales y de confort.

Es apropiado plantear dos cuestiones fundamentales, por un lado, el IVSF posibilita vislumbrar el desarrollo de los “lazos en el hogar” cumpliendo con una categoría primordial que se argumenta en los objetivos de Cercanías colocar al hogar como el sujeto de intervención. Es en donde el programa hace su principal énfasis en el acompañamiento del conjunto de los integrantes del hogar para permitir el

fortalecimiento de sus lazos en la búsqueda del cumplimiento de metas y objetivos familiares; y por otro lado en el transcurso de las entrevistas se enfatiza en la posibilidad que Cercanías genera al desplegar el IVSF como un mecanismo que tienen los/las técnicos/os en territorio sin producir una exclusividad para el Ministerio.

En este lineamiento se destaca la ampliación del programa hacia la territorialización por medio de un mecanismo de derivación en el marco de su inter-institucionalización, esto es en la articulación de relevantes instituciones del Estado, empero el programa tiene su población designada para los sectores que comprenden principalmente la TUS doble o simple, hecho que es afirmado consecutivamente en las diferentes entrevistas realizadas.

Asimismo, en el programa se establecen cupos extraordinarios que componen el 10% de las familias que corresponden a la población de la AFAM-PE. Desde las entrevistas se ratifica que estos cupos están dirigidos fundamentalmente aquellas familias en donde exista en caso extremo riesgo de vida de algún integrante del hogar y la familia se encuentre en situación crítica y no llegue alcanzar los valores de la TUS doble o simple arrojados por el ICC.<sup>27</sup> Se aclara en esta idea que estos cupos comprenden aquellas familias que se desprenden de la derivación realizada por medio de IVSF desde las instituciones del territorio.

El IVSF por medio de sus 12 variables evaluadas por los técnicos en territorio enfatiza en la relevancia en el entramado de los hogares y la conflictividad que en ellos se producen conforme a las nuevas configuraciones que se presentan en los sectores más expuestos de la población bajo condiciones de extrema carencia material y de red de socialización institucional. Por medio del indicador se busca enfatizar en dimensiones sumamente cualitativas que reflejan los programas sociales que constituyen todo el estrato.

En la actualidad es una realidad que el núcleo duro de la pobreza no asume sencillamente niveles de carencia materiales y económicas, sino que se enfrentan a una configuración compleja de conflictos psicosociales en la exposición a riesgos

---

<sup>27</sup>Ver entrevista 4

sociales desde una inestabilidad de la cohesión social producto de un sistema económico-político predominante.

Las formas de relacionarse y coexistir de sectores que viven inmersos en necesidades básicas insatisfechas son formas de sobrevivir a la desigualdad y fragmentación de los problemas sociales manifestadas cotidianamente.

En una de las entrevistas se fundamenta que el IVSF

...se creó para contemplar los hogares vulnerables con menores, que sean vulnerables socioeconómicamente, entonces hay algunas dimensiones que para determinado programa son claves y no están en el ICC porque es para otra cosa. Por lo que, lo que hacen los programas es utilizar otras herramientas que complementen lo del ICC.

En este lineamiento se considera que el mayor fundamento que se presenta desde los documentos oficiales para los criterios de selección tiene base en el entendido que:

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. Y a la inversa, si no existe un proceso socio-educativo que acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva, solamente se cubrirán necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo. (MIDES; 2016:5).

Por lo tanto, se torna fundamental para el programa identificar la población del núcleo duro de la pobreza que permita el trabajo en cercanía con las familias, en donde se acerquen los diferentes recursos y programas que despliega el Estado, en forma articulada y al mismo tiempo fortalecer sus capacidades siendo la población más carente y vulnerable.

Sin embargo, se debe considerar que durante las diversas entrevistas se puntualiza en señalar con claridad que "Es el ICC que determina si accede o no, es el criterio de focalización, y el IVSF es el criterio por el cual se ordena de cierta forma a las familias

para ingresar; si no les da el ICC directamente no ingresa.” (Entrevista 3).

Para lo cual IVSF funciona como un indicador que permite revelar dimensiones familiares y que establece una especie de “embudo” de las familias que se van a priorizar para comenzar la aproximación de las ETAF.

Un dato relevante que surge de las entrevistas es que en la actualidad se está revisando el diseño y aplicación de IVSF con la idea central de que las variables que son analizadas por este índice tengan ponderaciones diferenciadas. Es decir que se plantea la necesidad que el resultado del valor del IVSF coloque variables que tengan un mayor valor en relación a las otras variables.

## **Consideraciones finales**

En el transcurso del estudio exploratorio se pudo comprender que Uruguay es uno de los países pioneros en América Latina en el desarrollo social y en la legislación de leyes sociales con el reconocimiento de derechos inscritos a la condición de seres humanos y sociales.

Se puede vislumbrar que el Estado uruguayo a partir de la década de los 90 con la llegada del neoliberalismo como política dominante comenzó a implementar políticas sociales que tenían un carácter vinculado hacia la población más expuesta y empobrecida. En este momento se comienza a forzar la concentración de las intervenciones sociales del país en sectores determinados. Reforzando el proceso de focalización con los programas dirigidos a la población más vulnerable que busca apuntar al fortalecimiento del desarrollo del capital humano del país y la reducción de la pobreza intergeneracional.

La gran parte de los programas que se implementan desde el 2005 hasta el 2010 se concentraron en la identificación de la población con carencias críticas utilizando instrumentos que pretenden plasmar objetivamente estas situaciones de carencias y necesidades básicas insatisfechas. Esta forma de identificación para la focalización

de los programas desplegados permitió la unificación de criterios de selección de la población objetivo de diferentes programas sociales. De igual manera se debe considerar que los criterios sobre los cuales se asienta la base para la selección de la población objetivo tienen en algún punto una connotación política al igual que la definición de las variables que se quieren percibir en la población objetivo.

En la actualidad la coyuntura social posee una configuración con problemáticas sociales que se inscribe en lo más peculiar que son las familias más vulnerables y se ponen de manifiesto en la fragilidad de los lazos y maximiza la exclusión de estos sectores en sus derechos y deberes poniendo de relieve la cohesión social. Y es esta densidad y complejidad de “lo social” lo que el ICC no logran capturar.

Por lo tanto, surge la emergencia de otros instrumentos de identificación de la población según los objetivos que se plasma y persigue el programa social. En este sentido la creación de IVSF se percibe como fundamental para lograr acercarse a la población a la cual se dirige el programa buscando percibir elementos intrafamiliares que reflejan la complejidad que adquiere lo social y que se manifiesta en la inestabilidad y debilidad de los lazos sociales.

Entiendo que la utilización del IVSF encuentra sus límites en dos fronteras: en el ICC como el único instrumento que se utiliza como el criterio final de selección y los cupos de las familias a las cuales va dirigido el programa.

Así la combinación de instrumentos para seleccionar la población objetivo actúa como una especie de “embudo” organizando las situaciones más críticas para acceder al programa en función a los cupos disponibles, imposibilitando que las familias que proceden por derivación por medio de IVSF encuentre esta barrera que excede a la estructura del programa y responde a los recursos de ejecución del mismo.

Lo que se destaca es que se consideran diferentes criterios de selección según el objetivo del programa social y permite tener consideraciones fundamentales de cada realidad y situación. En el caso del programa Cercanías se plantea el acompañamiento a situaciones familiares que se encuentran en situación crítica para acercarles el acceso a los servicios sociales y fortalecer las capacidades familiares y

su red de protección; se podría plantear como una política de activación de los sujetos.

A modo de reflexión personal entiendo relevante el acompañamiento a las situaciones familiares complejas y al comenzar el estudio exploratorio consideraba que la utilización de los indicadores que identifican a la población objetivo producía una hiperfocalización en la selección de las familias en donde muchas quedan por fuera del programa. Pero durante la indagación sobre el tema abordado comprendo que los recursos sobre los cuales se implementa el programa no son suficientes para abarcar todas las situaciones de vulnerabilidad sociofamiliar y que es necesario concentrarse en las más críticas. Las políticas sociales que se dirigen al acompañamiento de situaciones de extrema vulnerabilidad cuentan con muy pocos recursos lo que no permite abordarlas en su complejidad. En ese sentido, los instrumentos terminan siendo una forma de discriminar técnicamente a quiénes brindar apoyo social.

## Bibliografía

- **Aguirre (2000)** *"La admirable alarma de 1971"*. Ed. La República. Uruguay.
- **Antía y Migdalia (2007)** *"La izquierda en el gobierno: ¿Cambios o continuidades en las políticas de bienestar social?"* en Revista Uruguay de Ciencias Política N°16, 2007. --p.131-157., Udelar
- **Baráibar (2015)** *"De la comunidad al Estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia"* en Revista Fronteras de Trabajo Social No 8, febrero 2015. --p. 31-43., Udelar.
- **Bentancor (2015)** Harretche, Virginia *"La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada"* en Revista Fronteras de Trabajo Social No 8, febrero 2015. --p.45-57., Udelar.
- **Castel (2004)** *"La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?"* Buenos Aires: Manantial, 2004. 120 p.
- **González y Leopold (2015)** *Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo "Cercanías"* en revista de Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 124, p. 746-771
- **Gutiérrez (2015)** *"El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay"* en Revista Fronteras de Trabajo Social N°8, febrero 2015.--p. 105-117.,Udelar.
- **Mariatti (2015)** *"La política activa de despolitización creciente: Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay"*.Fronteras No 8, febrero 2015.--p.59-73. Udelar.
- **Mitjavila (1999)** *"El riesgo y las dimensiones institucionales de la modernidad"* en Revista de Ciencias Sociales. 1999, v.12, n.15, pp. 27-35

- **Netto (2016)** *“Programas de reducción de la pobreza y nuevas formas de asistencialismo”* Fronteras No 9. DTS,Udelar.
- **Ortega y Vecinday (2009)** *“De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social”* en Revista Fronteras de Trabajo Social No 5, mayo 2009--p. 11-20., Udelar.
- **Perona, Crucella, Rocchi, Robin, Silva (2000)**  
*“ Vulnerabilidad y Exclusión social. Una propuesta metodológica para el estudio de las condiciones de vida de los hogares ” Ponencia Congreso Internacional de Políticas Sociales ”.*, Santiago de Chile
- **Pizarro (2001)** *“La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina”*. Santiago de Chile;Cepal.
- **UDELAR (2011)** *“Metodología de la investigación en Ciencias Sociales Apuntes para un curso inicial”*
- **Valdés y Espina (2011)** *“América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto:Enfoques y experiencias”*  
<http://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=55849> .
- **Vecinday (2017)** *“Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”* en Revista Fronteras de Trabajo Social N°10--p.55-67., Udelar.
- **Vecinday (2005)** *“El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada”*. En: Revista Serviço Social e Sociedade, N° 81, Ed. Cortez, págs. 135-155, San Pablo 2005.

## **Fuentes Documentales:**

- **MIDES (s.f)** “Ministerio de Desarrollo Social”  
<http://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/btca/txtcompleto/midesocial/cta.pub-mds-2012mensaje.pdf>
- **MIDES (s.f)** “Plan de Equidad”  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)
- **MIDES (2014)** “*Primer Informe de Monitoreo del Programa Cercanías*” en Documento de trabajo N° 31. Agosto 2014.
- **MIDES (2016)** “Modelo de atención Familiar” en el programas de “Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de las Capacidades Familiares”; enero;2016
- **MIDES (2012):** “Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales”. Montevideo: MIDES/UDELAR, 2012.
- **MIDES (2013)** “*¿Que es el Índice de carencias críticas? Serie de documentos: aportes de la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay*”
- **MIDES (2011)** “La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay”
- **MIDES (2015)** *Pobreza Multidimensional: Ejercicio de medición y aplicaciones políticas sociales en Uruguay*, Agosto 2015-
- **Plan de Equidad.** Ed. Presidencia de la República Oriental del Uruguay.  
[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)