



Universidad de la República
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Maestría en Ciencias Humanas - Opción Antropología de la Cuenca del Plata

Tesis presentada para defender el título de maestría en Ciencias Humanas - Opción Antropología de la Región de la Cuenca del Plata

Título: La gestión sociopolítica de los pobres. La construcción de las políticas sociales públicas a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay

Autora: Marina Pintos

Directora de Tesis: Dra. Catherine Neveu - Co-director de tesis: Dr. Nicolás Guigou

Montevideo, 30 de octubre de 2019

Montevideo, 30 de octubre de 2019

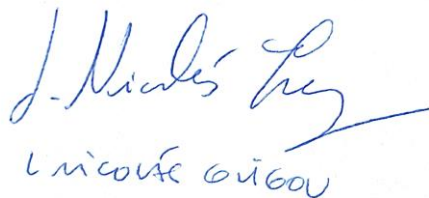
Avalo la presentación de la tesis de maestría en Ciencias Humanas, Opción Antropología de la Cuenca del Plata: “La gestión sociopolítica de los pobres. La construcción de las políticas sociales públicas a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay”, realizada bajo mi orientación, por la Lic. Marina Pintos.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Neveu', with a long horizontal line extending to the right.

Catherine Neveu

Directrice de recherches

IIAC (CNRS-EHESS)

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Nicolás Rey', with a long horizontal line extending to the right.
L. Nicole Guigou

Agradecimientos

Agradezco el invaluable apoyo de mi familia y especialmente a mi hijo Salvador.

A los directores de tesis Catherine Neveu y Nicolás Guigou.

A docentes, colegas, compañeros y compañeras que me han dado indicaciones, ideas, apoyos y estímulos durante el proceso de trabajo: Irene Barros, Mariela Debellis, Leticia Aszkinas, Maximiliano Arnaud, Virginia Álvarez, Federica Turbán, Alicia Brenes, Sonia Acosta, Santiago Zorrilla.

A Marcelo Rossal, quien además leyó varias versiones de mi trabajo, aportó comentarios y sugerencias y compartió conmigo sus opiniones.

A las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, que facilitaron la realización de la investigación: Mayra Aldama y Eleonora Bianchi (directoras nacionales de Protección Integral en Situaciones de Vulneración) y Rosa de León (entonces directora del Programa Uruguay Integra).

A quienes fueron mis docentes y compañeros de los cursos de Maestría de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y del Diploma de especialización en Políticas Sociales, del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

A la profesora Sonnia Romero.

Al profesor Renzo Pi Hugarte, in memoriam (que me estimuló a no dejar de estudiar antropología).

A los funcionarios de la Unidad de Profundización, Especialización y Posgrados de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, por su orientación e indicaciones para la presentación de la tesis.

Agradezco muy especialmente a todos los equipos técnicos, supervisores, directores, coordinadores, técnicos de organizaciones sociales, participantes de los programas, consultores, funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Desarrollo Social, quienes fueron mis interlocutores y accedieron a compartir conmigo sus experiencias.

Tabla de contenidos

Introducción

1. La construcción de las “políticas sociales”

- 1.1. Situación de las políticas sociales públicas en Uruguay
- 1.2. Pensar “las pobrezaas”
- 1.3. Pura militancia
- 1.4. Irrupción del MIDES
- 1.5. La “excepcionalidad uruguaya”
- 1.6. La intervención social desde “adentro”. Los oficios de lo socioeducativo y lo psicosocial

2. Brindar oportunidades

- 2.1. La dimensión “socioeducativa”
- 2.2. “Trabajar con las subjetividades”
- 2.3. “Resultados tangibles”

3. La focalización en los márgenes del Estado

- 3.1. “Estar desde el vamos”. La sociedad civil (en los márgenes)
- 3.2. Repensar las “políticas”
- 3.3. Las trampas de la “integralidad”.

4. La gestión sociopolítica en los márgenes

- 4.1. La pobreza focalizada. Las familias como “sujetos de intervención”
- 4.2. La “dimensión psicosocial”
- 4.3. ¿Oficios de la individuación? Lo social individualizado.
- 4.4. Acá solo dan consejos

5. Conclusiones

6. Bibliografía

7. Anexos

Resumen

Esta tesis examina los procesos de construcción de las políticas sociales públicas, desarrolladas en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en Uruguay, a partir de un enfoque etnográfico.

La reforma de los servicios públicos iniciada en 2005, con el gobierno del Frente Amplio, implicó un conjunto de acciones orientadas a ampliar las políticas sociales, que pasaron a concentrarse en el MIDES, a través de su asociación con organizaciones no gubernamentales, cooperativas y otros actores sociales. Las acciones del MIDES se desarrollaron con una fuerte impronta de “combate contra la pobreza” y adhirieron, a la vez, a un proyecto político universalista y a las pautas promovidas desde una agenda social global, acompasadas en la región por la creación de instituciones similares.

A lo largo del trabajo se muestra cómo las políticas sociales son ejemplos de una construcción desde el Estado, junto con actores provenientes de distintos sectores de la sociedad civil, pero también desde las trayectorias individuales, institucionales y profesionales de sus agentes técnicos, llamados a ejecutar las intervenciones.

Se indaga además en las concepciones acerca de la pobreza y sus variantes, especialmente, en relación con la “dimensión promocional” de la política social, concebida con el propósito de “desarrollar las potencialidades” de individuos y comunidades. Esta dimensión fue instalada como componente central de la respuesta pública dirigida a los pobres, sustentada en la preocupación por las “dimensiones subjetivas” de la pobreza.

El trabajo constituye también una tentativa de reflexión sobre el Estado, a través de las prácticas de sus agentes y de la atención a las políticas que se construyen en sus márgenes. Aborda la situación del MIDES como actor débil en la institucionalidad uruguaya, la construcción de espacios de “presencia” o “ausencia” estatal, y sus efectos en la consideración del lugar que ocupa “lo social” en la configuración política del Estado.

Palabras clave: pobreza, política social, antropología de las instituciones, Estado

Summary

The processes of construction of public social policies, developed in the Ministry of Social Development (MIDES) in Uruguay, are examined from an ethnographic approach. The reform of the public services started in 2005, with the Frente Amplio government, involved a set of actions aimed to expanding the scattered social policies, which happens to concentrate in the MIDES, through association of non-governmental organizations, cooperatives, and other social actors. The actions of MIDES are conceived with the stamp of “fight against poverty” and adhere at the same time to a "universalist" political project and to the guidelines promoted from a global social agenda, accompanied in the region by the creation of similar institutions. I show how social policies are relevant examples of that construction: from the state and from actors coming from “outside” the state, but also from the individual and professional trajectories of their technical agents, called to execute the social interventions.

I also inquire into the conceptions of poverty and its variations, within the framework of the "promotional dimension" of social policy, understood through the purpose of "developing the potentialities" of individual and communities. This dimension is a central component of the public responses to the poverty, based on the promotion of a policy that addresses its "subjective dimensions”.

The investigation is also an attempt to reflect on the State, through the practices of its agents and the policies that acts in its borders. I address here the situation of the MIDES as a “weak actor” in the Uruguayan institutionality, the identification of spaces of state “absence” or “presence”, and its effects on the consideration of the place that "the social" occupies in the political configuration of the State.

Keywords: poverty, social policy, anthropology of institutions, State

INTRODUCCIÓN

I

La reforma de los servicios públicos iniciada en 2005, con el gobierno del Frente Amplio, implicó un conjunto de acciones orientadas a ampliar las políticas sociales, que pasaron a concentrarse a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, con una fuerte impronta de “combate a la pobreza”. Primero se definieron acciones de “emergencia” previstas en el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), dirigido a personas en situación de pobreza extrema (en gran parte profundizada por la crisis que experimentó el país en 2002). Después se trató de avanzar hacia la construcción de un sistema universal de protección y consolidar una matriz de acciones de carácter permanente - el Plan de Equidad- , basada en un “enfoque de derechos” (Cecchini, 2016), que suponía garantizar el acceso de los más pobres a toda la “red de protección social”, a través de la acción coordinada de distintos organismos. Con el mismo enfoque, entre 2012 y 2019, se prioriza la promoción de un “gobierno de proximidad” (Cunill-Grau, Repetto y Bonzo, 2015). Se desarrollan los llamados “programas de próximos”, a través de los cuales se procura que el Estado social se acerque a los más pobres, mediante la acción de sus agentes - fundamentalmente, los “técnicos sociales” - en los espacios vitales de “individuos, comunidades y familias” que todavía no habían podido “acceder” a toda la “oferta pública” disponible en materia de protección social.

Luego del PANES, la reforma se basó, con algunas diferencias según los tres períodos de gobierno que la implementaron, en la intención de “construir puentes” entre programas “focalizados” en situaciones de pobreza, que incorporan a criterios económicos pautas “socioculturales” complementarias, y prestaciones de carácter universal, a través de la “articulación interinstitucional”, por lo que se concibe la

focalización en función de facilitar el acceso a servicios universales y permanentes. La intención era “incluir” a los sectores de la población que habían resultado excluidos de la “matriz de bienestar”, muchos de los cuales, por efecto de “dimensiones subjetivas” (DNPS, 2007: 7-8)¹, no podían acceder ni al mercado de trabajo, ni a los servicios públicos disponibles de esa matriz, en términos de educación, salud, vivienda, cuidados y seguridad social.

El MIDES se constituyó, como sus pares de Argentina y Chile como institución pública encargada de albergar a las políticas sociales resultantes de las reformas de la década del noventa, con el fin de coordinar la provisión pública “dispersa” dirigida a los sectores más desfavorecidos, con la pretensión de superar la tradicional lógica “sectorial” (instalada en los ministerios u organismos públicos dedicados a la vivienda, salud, trabajo, educación, etcétera), adoptando como rasgos distintivos la “transversalidad” y la “integralidad” de las intervenciones, en una estructura pública donde predomina la sectorialidad de la acción (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010).

La identificación de la población a la que están orientadas estas políticas - y así, la selección de los “usuarios”, “beneficiarios”, “protagonistas” o “participantes” de sus programas -, contempla la noción de “pobreza multidimensional”, que proporciona un marco de referencia para la elaboración del llamado Índice de Carencias Críticas, una de las medidas de identificación de la población a asistir, al que se suma la consideración de “riesgos sociales específicos”, como componentes de las “múltiples dimensiones” de la pobreza.

La atención a estas dimensiones, entendida como una nueva forma de concebir la pobreza desde las políticas públicas, promueve “intervenciones” de carácter “socioeducativo” y “psicosocial”, que se ubican dentro de la “dimensión promocional” de la política social, concebida con el propósito de “desarrollar potencialidades” (CNPS, 2007: 67) e instalada, no sin resistencias, como componente central de las respuestas sociales públicas dirigidas a los pobres². Las “intervenciones” (así se

¹Dirección de Políticas Sociales, posteriormente, Dirección Nacional de Política Social. En adelante, usaré la sigla DNPS para ambos casos, en las citas, notas y referencias bibliográficas.

² Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En adelante, usaré la sigla CNPS, en las citas, notas y referencias bibliográficas.

refieren los agentes a su acciones) incorporan no solamente una variedad de disciplinas del área “social” (trabajadores sociales, psicólogos, educadores, sociólogos, entre otros), sino el aporte de actores provenientes de ámbitos de distinta naturaleza, que contribuyen - con la diversidad de sus principios orientadores y la especialidad de sus prácticas a una construcción compleja de las políticas públicas para el tratamiento de la pobreza.

En este trabajo intento aportar a la comprensión de los procesos de construcción de las políticas dirigidas a los pobres, desde un enfoque etnográfico. Examinó cómo las políticas sociales, y el Ministerio de Desarrollo Social en particular, pueden ser considerados como ejemplos pertinentes de una construcción compleja y múltiple: desde el “Estado” y las organizaciones de la sociedad civil, desde niveles regionales y supranacionales, pero también desde una diversidad de instituciones, universidades, asociaciones políticas, sectores militantes, organismos transnacionales, redes informales y trayectorias profesionales, espacios que no conforman *a priori*, y mucho menos simplemente, la esfera *estatal*.

El trabajo permite adicionalmente indagar en las formas de tratamiento y en los procesos de resignificación de la pobreza (establecidos los pobres como “sujetos de intervención”), que se expresa como producto de esa construcción.

La tarea consistió en examinar qué hacen y qué creen que hacen quienes participan, desde distintos lugares, en la elaboración e implementación de programas sociales e indagar en los procesos de actualización y reelaboración de las prácticas orientadas a los pobres, mediante un enfoque que permite “estar allí” donde las políticas “se hacen”.

Hice la opción por esta investigación progresivamente. En 2008, entré a trabajar en el MIDES en calidad de consultora en uno de sus programas y me vi sorprendida por una diversidad de proyectos y prácticas que parecían responder con igual fuerza tanto a las adscripciones políticas, como a las trayectorias institucionales y los recorridos personales de quienes asumían directamente o indirectamente la intervención.

El MIDES se creó a partir de la colaboración de distintos actores y organizaciones de diferente naturaleza que, con mayor o menor incidencia en el diseño de las distintas

acciones del MIDES, proporcionaron equipos técnicos para la implementación y supervisión de sus programas y operaron como mediadoras administrativas de los trabajadores con la esfera estatal. La incorporación de técnicos provenientes de estos ámbitos, con trayectorias y adscripciones disciplinarias diversas, como de voluntarios y funcionarios que “venían de la militancia” política o sindical, junto con las disposiciones de los ámbitos de decisión política, los tipos de alianza establecidas con las organizaciones no gubernamentales, las orientaciones y apoyos de organismos internacionales y la relación del MIDES con el resto de la institucionalidad estatal, configuran una gestión sociopolítica de la pobreza caracterizada por un ensamblaje de narrativas y prácticas que actualizan, reinterpretan y relaboran, no sin desencuentros, proyectos políticos y referentes culturales diversos.

Comprender estos procesos, desde una perspectiva antropológica, exige separarse de una noción de Estado que presupone una realidad unitaria bien definida, una entidad supraindividual, que mantiene una relación de externalidad con las fuerzas de su afuera. Supone también replantearse la cuestión del lugar de lo político, asociado durante mucho tiempo a la preeminencia del referente Estado-Nación (Abèles; 1995). Para reflexionar sobre la política pública, como dice Abèles (1995: 2-3), hay que abandonar “ese empeño ilusorio que consiste en considerar el sistema político como un imperio dentro de un imperio para a continuación tratar de hacer coincidir las partes, en este caso, la institución y la sociedad”.

Este trabajo constituye, a la vez, una tentativa de reflexión sobre el Estado: a través de la observación de las prácticas concretas que desarrollan sus instituciones y de la atención a sus formas de actualización y construcción “cultural”, a la circulación de significantes y a las relaciones de poder que se construyen entre sus partes. Indaga también en la situación del MIDES como *actor débil* en la institucionalidad uruguaya – una situación que se presentó como una constante empírica en curso de la investigación -, con el fin de comprender el lugar que ocupan las políticas sociales entre las políticas públicas. Si los procesos de construcción de las políticas sociales confirman una visión del Estado que no puede ser dissociada radicalmente de su “afuera”, también ofrecen un medio para pensar las formas de construcción de lo que

llamamos Estado, a través de las diversas relaciones que lo configuran y de las políticas que operan en sus márgenes.

El análisis de los procesos de construcción de las políticas e instituciones estatales, permite además una mirada crítica, desde la antropología, a las visiones clásicas que conciben al Estado como modelo ideal-típico, desarrolladas principalmente desde las ciencias políticas, la sociología o los estudios administrativos, “como una entidad sobre y por encima de los individuos que conforman la sociedad [...] como si tuviera una voluntad o emitiera órdenes” (Radcliffe-Brown, 1940, apud Muzzopappa & Villalta, 2011: 16). No por ello hay que dejar de considerar ese carácter de *ficción* y su cualidad de *fetiché* (Taussig, 2005) - la “cualidad de efímera fluctuación entre el estado de ser una cosa y de ser espíritu” (ibid: 5) -, a saber, la existencia y los efectos de realidad de esa poderosa *ilusión* (Taussig, 1995).

Finalmente, en el caso de Uruguay, permite también reubicar narrativas e imaginarios de larga duración en la historia del país, que convergen en la idea de una “singularidad nacional” en las concepciones del Estado, a saber: la escasa capacidad hegemónica de la Iglesia Católica y el liderazgo social de los partidos políticos - la “partidocracia uruguaya” -, que se habrían configurado como agentes centrales en los ámbitos de decisión y en el desarrollo de las políticas estatales (Chasqueti y Buquet, 2004: 231; Caetano y Rilla, 1992:149).

II

Si bien los intereses tradicionales de la antropología política y los desarrollos de las etnografías clásicas, desde el *African Political Systems*, editado por Meyer Fortes y E.E. Evans-Pritchard (1940), han sido desplazados o relegados al estudio de otras disciplinas (Abélès, 1995: 76-77), la reflexión sobre el Estado ha conservado y expandido su vigencia en la antropología contemporánea. Señala Balandier (1969: 213) que “la antropología política ha obligado a un descentramiento, pues ha universalizado la reflexión [...] y ha roto la fascinación que el Estado ejerció durante

tanto tiempo sobre los teóricos politistas”. Hacer etnografía de la política pública significa reconocer que su formulación es un proceso sociocultural y, como tal interpreta, clasifica, construye realidades y trata de moldear a los sujetos a quienes se dirige. Quienes formulan las políticas públicas se tornan sujetos de investigación, situados en contextos particulares de poder e inmersos en prácticas institucionales, trayectorias profesionales y campos disciplinares específicos.

Interesa además advertir que la palabra “poder”, como señala Foucault (1977) amenaza con introducir malentendidos sobre su identidad, su unidad y su forma:

El análisis en términos de poder no debe postular, como datos iniciales, la soberanía del Estado, la forma de la ley o la unidad global de una dominación; éstas son más bien formas terminales. Me parece que por poder hay que comprender, primero, la multiplicidad de las relaciones de fuerza inmanentes y propias del dominio en que se ejercen, y que son constitutivas de su organización; el juego que por medio de luchas y enfrentamientos incesantes las transforma, las refuerza, las invierte; los apoyos que dichas relaciones de fuerza encuentran las unas en las otras, de modo que formen cadena o sistema, o, al contrario, los corrimientos, las contradicciones que aíslan a unas de otras; las estrategias, por último, que las tornan efectivas, y cuyo dibujo general o cristalización institucional toma forma en los aparatos estatales, en la formulación de la ley, en las hegemonías sociales (Foucault; 1977: 112-113).

El enfoque que permite volver inteligible el ejercicio del poder, hasta en sus efectos más periféricos, “no debe ser buscado en la existencia primera de un punto central, en un foco único de soberanía del cual irradiarían formas derivadas y descendientes” (ibid: 113).

Más allá de los dispositivos y mecanismos que conforman la microfísica del poder, Michel De Certeau (1999) propone dirigir la mirada hacia las maneras en que las personas desacreditan y modifican estos dispositivos, lo que supone observar las prácticas cotidianas que redireccionan las estrategias de poder (en tanto cálculos de las relaciones de fuerzas posibles) por medio de una serie de *tácticas*, que permitirían

a los dominados jugar discretamente con las estrategias y reorientarlas, según sus trayectorias, su biografía o sus intereses.

Son variadas las contribuciones que han retomado las reflexiones sobre el Estado orientadas al análisis de sus rituales de representación, a la constitución cultural y la representación del poder estatal: Marc Abélès (1995) aborda cuestiones teóricas y metodológicas suscitadas por el desarrollo de la Antropología de las Instituciones, principalmente en el marco de las instituciones europeas; Georges Balandier (1994) analiza el modo en que el poder político se ha representado y ha actuado para demostrarse y ejercerse en distintas sociedades (en las fiestas, coronaciones, desfiles, arquitectura y entradas triunfales a las ciudades, así como en marchas o manifestaciones y debates políticos televisados) y aborda la eficacia simbólica del poder con el desarrollo de las tecnologías mediáticas. Sharma y Gupta (2006), realizan una compilación de textos orientada a establecer las directrices para estudiar el Estado desde una perspectiva antropológica: en tanto aparato constituido en una cultura e inserto en una dinámica transnacional.

También se ha orientado la reflexión sobre el Estado a su concepción de poseedor del monopolio legítimo de la violencia física y simbólica y a la explicación de su acción y manifestación a través de situaciones vividas, entre los intelectuales o en la escuela (Bourdieu, 2014); a la comprensión de sus dispositivos, las tecnologías políticas, los instrumentos de poder y las formas de gubernamentalidad que los caracterizan (Foucault, 2006, 2007; Rose, 2007), a la redefinición de sus límites en un contexto de globalización (Trouillot, 2001) y a las prácticas y políticas que moldean las formas de disciplinamiento en sus “márgenes” (Das y Poole, 2008).

Otros han retomado la reflexión sobre el Estado desde una antropología de la política: Chris Shore (2010) se ocupa del estudio antropológico de la formulación de las políticas públicas; Shore y Wright (2011) abordan las “tecnologías de gobernanza” y el papel de los medios de comunicación en la construcción de la narrativa política; Bevilaqua y Leirner (2000) identifican problemas en el estudio de los objetos de análisis antropológico del Estado mediante el análisis de los “sectores” del Estado brasileño; Souza Lima (2002) reúne una serie de estudios sobre la antropología de la

administración pública en Brasil, que contribuyen a construir nuevas miradas sobre los aparatos administrativos de gobierno, como constituyentes del carácter y la performance estatal, incorporando cuestiones relativas a la proximidad entre los objetos de acción de los agentes del Estado (poblaciones indígenas, habitantes de las favelas, menores, inmigrantes), a la acción de los dispositivos de poder (mecanismos discursivos, de cooperación, de control político mediático y de administración de poblaciones), así como a la dimensión del “poder tutelar” del Estado (Souza Lima, 2002, 2010 y 2015).

En el contexto de los Estados europeos de bienestar, y también fuera de ellos, se han abordado nuevas elaboraciones de categorías que ocuparon un lugar central en la modernización estatal, asociadas a diversos proyectos políticos, algunos, orientados a reinventar las relaciones entre las personas y el Estado. En este marco, se han examinado las concepciones de responsabilidad, elección y participación que aparecen asociadas a las nociones “ciudadanía activa” (Tonkens y Newman, 2011) y los procesos de categorización y significados de la ciudadanía en Francia (Neveu, 2011).

Entre los aportes de la antropología al conocimiento de las políticas sociales en la región, orientados a indagar en las formas de gobierno y en las prácticas de técnicos, operadores, políticos, funcionarios y burócratas de los ámbitos públicos, Patrice Schuch (2012) aborda las tecnologías judiciales y la formación de “nuevas sensibilidades sociales” en Brasil a través del estudio etnográfico de los procesos de la reforma legal en el campo de la infancia y la adolescencia, atendiendo a las formas de gobernar las áreas marcadas por el énfasis en la retórica de los derechos como instrumentos de desarrollo social. Carla Villalta (2010) se enfoca en los organismos que tradicionalmente conformaron el campo de instituciones destinadas a la gestión de la infancia pobre en la Argentina, mostrando facetas de la dimensión tutelar de la esfera estatal. Auyero (2013) examina la experiencia subjetiva impuesta por los dispositivos estatales: reporta las prácticas de espera de los pobres con el fin de obtener los beneficios que les ofrecen en la principal oficina de bienestar en Buenos Aires, mostrando que sus encuentros cotidianos con diversas formas de poder estatal

trascienden la mera acción represiva para convertirse en un dispositivo más de dominación política: mientras esperan, obligados a vivir una situación que escapa a su control, los pobres reciben una lección diaria de subordinación, y aprenden lo opuesto a la ciudadanía (íbid).

En Uruguay, otros antropólogos han trabajado sobre las políticas sociales, entre ellos: Romero (2003) que plantea una aproximación etnográfica a dispositivos de asistencia materno-infantil; Alvarez Pedrosian (2013), que realiza una investigación de tipo etnográfico en ocasión de una intervención social en la zona de Casavalle, y Fraiman y Rossal (2009, 2011, 2011a), que a partir de una etnografía en los barrios de Malvín y Malvín Norte, abordan lo que denominan “paraestatalidad”, formas de tercerización de los servicios sociales del Estado aplicadas “en sus márgenes”, así como los procesos de construcción de formas de participación enfocadas en actores locales que apelan al vecinazgo, en tanto “comunidad” de la cual los habitantes de asentamientos irregulares quedan sistemáticamente excluidos.

Desde el Trabajo Social se han desarrollado estudios con abordajes “cualitativos” sobre las políticas sociales públicas y sobre algunos programas del MIDES, a través de convenios entre redes académicas y el Ministerio de Desarrollo Social. Hay que destacar el trabajo realizado por un equipo de investigación del Departamento de Trabajo Social (Leopold y González, 2013). El estudio identifica un cuadro de tensiones e interrogantes que involucra tanto a la política asistencial como al trabajo social en particular, en términos del cumplimiento del propósito de “integración social” que caracteriza a las políticas sociales del período. Las investigadoras identifican en los programas estudiados un diagnóstico basado en la concepción de un “núcleo duro” de pobreza - personas con inserción informal en el mercado laboral, que “no parecerían acceder a los servicios esenciales” - y en la consideración de que los dispositivos sociales públicos “no estarían impactando favorablemente en la resolución perdurable de sus condiciones adversas de existencia” (íbid: 21-22). Identifican algunas características y efectos de la focalización de los programas sociales: su transitoriedad, la apelación al “territorio” como recurso integrador, una tendencia a la “desmaterialización” de la respuesta pública y la consecuente

individualización de los problemas sociales, que ocurriría a partir de un corrimiento del eje del empleo hacia otros que depositan principalmente en el “individuo” la responsabilidad de construir sus propios proyectos vitales.

Desde las Ciencias Políticas, Carmen Midaglia y Florencia Antía (2007), han analizado el patrón de acción dominante en materia de protección y bienestar social promovido desde la “agenda social de la izquierda uruguaya” a cargo del gobierno nacional desde el año 2005, durante los dos primeros años de gobierno y Midaglia, Castillo y Fuentes (2010) abordan las características de la “nueva institucionalidad” que se instala a partir de la creación de los ministerios de desarrollo social en la región, como instituciones encargadas de coordinar la provisión de las políticas sociales.

III

Los procesos que me llevaron a ensayar los recorridos - ineludibles para los antropólogos - que suponen la construcción de un objeto, la elección de un terreno y la elaboración de un método, estuvieron signados por mi propia inserción en lo que más tarde constituiría el “campo”. Empecé a trabajar como consultora en el Ministerio de Desarrollo Social a principios de 2008, a través de un contrato con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para desempeñarme como antropóloga en el Programa Uruguay Integra y, más adelante, integré las secretarías técnicas de otras direcciones, a través de un convenio del MIDES con el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Mi desempeño laboral en ese lugar me ha acercado a la investigación y a la identificación de campos problemáticos en las políticas, la gestión y la práctica asistenciales, no siempre a partir de la centralidad del enfoque antropológico, pero sí desde lugares que me permitieron dialogar con profesionales de otras disciplinas y otras trayectorias institucionales. Además de motivar mi interés por las políticas sociales, mi inserción en el MIDES permitió concretar la tarea de investigación que me propuse, en términos de viabilidad

para hacer el trabajo de campo, no sin las dificultades asociadas a mi condición de sujeto “situado” (Haraway, 1995, 1997) en el lugar donde pretendía desarrollar la investigación, a mi implicación en las políticas estudiadas y a la proximidad con varios de mis interlocutores (mis jefes y mis compañeros de trabajo), con quienes continuaría la relación luego de terminada la investigación.

Althabe y Hernández (2005) aportan la idea de *implicación* por parte del investigador, en la perspectiva antropológica, como el marco infranqueable para la producción de saberes (íbid: 72). La *implicación* “interroga la idea según la cual la lógica de investigación es autónoma de las dinámicas sociales que se estudian” (íbid: 86). La manera en que consideramos la presencia del investigador en campo: “Supone el abandono de la práctica tradicional que consiste en negar y ocultar su producción en tanto actor por parte de sus interlocutores” [...] Desde la perspectiva antropológica, “todo acontecimiento debe ser analizado a partir de la noción de implicación pues solo así es posible restituir las significaciones que circulan en un espacio social dado y que lo constituyen como diferente de los otros (íbid: 87-88).

Efectivamente, llevé a cabo este trabajo en un espacio en el que no fue posible mantener a raya las “influencias distractoras”. “Un campo, por definición, no está invadido por la maleza. [...] Un antropólogo puede considerar que es necesario ‘limpiar’ su campo, al menos conceptualmente, de turistas, misioneros o tropas gubernamentales” (Clifford, 2008: 72), esfuerzo que no es posible ni deseable. El trabajo de los antropólogos exige precisamente mostrar lo que hay de interferencia, de impureza y de infidelidad en un campo que, además, está siempre en “otro lugar”, lo que abona a la legitimidad de la producción de conocimiento científico por parte de quienes están implicados en las problemáticas estudiadas.

Dejé de trabajar en Uruguay Integra entre 2011 y 2012. Por esa fecha todavía no había decidido abordar estos temas en mi tesis de maestría, pero sí había empezado a llevar un diario de campo, que me fue útil para hacer mi trabajo en el MIDES. Durante los cuatro años que trabajé en ese programa (mi trabajo era más o menos liminar: escribir informes técnicos, articular con la Dirección de Evaluación y Monitoreo, aportar a la construcción de “indicadores” y “marcos lógicos”, y participar en el rediseño de

“herramientas” de evaluación y supervisión) me vi impactada por la laxitud con la que parecía reescribirse cada versión de los pliegos y con la que se transformaban los preceptos y orientaciones “metodológicas” en los llamados a licitación (los programas se implementaban a través de llamados a presentación de propuestas, mediante convenios con organizaciones sociales). Varias veces estos cambios eran realizados por los técnicos de turno de la oficina central del programa que buscaban “bajar a tierra” algunos preceptos establecidos en documentos oficiales. Otras, eran ejecutados especialmente a partir de disposiciones de la dirección, para mejorar la comunicación de los objetivos o para adaptarse a los acuerdos políticos que surgían en ámbitos como el Gabinete Social o el Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Por mi propia inserción como trabajadora en el MIDES, y porque la construcción del objeto de la investigación se fue delineando luego, no me es posible determinar cuándo exactamente “llegué” al campo. En ese cambio de orientación mucho tuvieron que ver los efectos de múltiples “extrañamientos” (Da Matta; 1999) a partir del contacto con mis compañeros de trabajo, la dificultad de lidiar con mis propios prejuicios en relación a la forma en que se diseñaban los programas, en que se trataba de construir “marcos lógicos” (la Dirección de Evaluación y Monitoreo exigía que las distintas oficinas o direcciones pudieran contribuir a definir la llamada “teoría del cambio” de cada programa, una “metodología” de diseño de proyectos utilizada para explicar cómo y por qué las actividades previstas van a dar lugar a los cambios deseados), y en que se incorporaban distintas opiniones a la hora de elaborar documentos, lo que con frecuencia parecía determinar con arbitrariedad la orientación que tendrían las intervenciones. El uso de términos comunes en el ámbito de los servicios sociales (vínculos, procesos, diagnósticos, demanda), me resultaba con frecuencia irritante hasta bien iniciada la investigación y se me aparecían como una suerte de significantes flotantes. Con frecuencia tuve que volver varias veces sobre las mismas preguntas para tratar de entender qué hacían concretamente los técnicos para “hacer diagnósticos”, para “fortalecer vínculos” o para “construir la demanda” y muchas veces me sentí estafada por mis interlocutores, por la laxitud con que estos términos parecían formar parte de un sentido común y dejarme atrapada en referencias circulares.

Al estar allí y tener la posibilidad de dialogar con distintos actores, pude comprender las tareas de los técnicos, la profunda perspectiva humanizante que incorporan a sus intervenciones y la importancia de conocer los procesos históricos que determinan qué es lo que hacen y quiénes son, cómo se construyeron las trayectorias profesionales e institucionales; cómo se conformaron las organizaciones sociales y cómo se fueron ajustando al modelo estatal.

Todas las personas con las que dialogué se mostraron dispuestas a compartir conmigo sus experiencias y reflexiones (en muchos casos, tanto ellos como yo compartíamos el haber estudiado en la Universidad, si bien proveníamos de distintas Facultades). Algunos técnicos compartieron conmigo sus monografías de grado o posgrado, cuando estimaron que podían aportar a mi investigación.

IV

Este trabajo es de carácter etnográfico, realizado principalmente en la sede central y otros servicios dependientes del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en la ciudad de Montevideo. Para ello, recorrí distintos ámbitos donde se diseñan, gestionan, implementan y evalúan programas de políticas sociales públicas, pertenecientes a la llamada Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad, donde dialogué con técnicos sociales (operadores y supervisores), personal de secretarías técnicas, directores, consultores, investigadores y, en menor medida, usuarios de servicios y programas del ministerio. Si bien desarrollé el trabajo de campo la mayor parte del tiempo en la sede central del MIDES, he recorrido otros espacios de actuación de mis interlocutores: reuniones de equipos técnicos en los “territorios”, mesas de debate, eventos académicos, teleconferencias, intercambios con representantes de organismos internacionales, con investigadores y con técnicos provenientes de otras instituciones y países en el entorno de la región (Brasil, Colombia, Costa Rica, Argentina y Chile).

Sin plantear una “etnografía multisituada” (Marcus, 1995), traté de comprender diferentes espacios de construcción e implementación de políticas focalizadas en situaciones de pobreza extrema. Participé de espacios de trabajo y diálogo institucional e interinstitucional, comités de gestión, reuniones para la elaboración de protocolos de intervención e instancias de formación técnica, reuniones en oficinas de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil y recorrí algunos programas y servicios públicos de atención del MIDES, donde conversé con algunos usuarios, entre ellos, participantes de talleres socioeducativos del programa Uruguay Integra y personas que aguardan en la “sala de espera” del Centro de Atención a Situaciones Críticas (CENASC), responsable de la orientación y atención directa a las personas que acuden personalmente al Ministerio.

La tarea supuso la observación y puesta en relación de las prácticas que orientan la acción política y técnica en distintos escenarios, entre los que me concentré especialmente en dos programas: el programa Uruguay Integra, de carácter “socioeducativo y promocional”, implementado de 2008 a 2015, dirigido inicialmente a quienes habían sido beneficiarios del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), y el programa Cercanías, una estrategia de acompañamiento familiar (concebida como programa “de proximidad”), gestionada por el MIDES y coejecutada con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), dirigida a familias con altos índices de carencias críticas.

La opción por estos programas permite abordar varios proyectos técnico-políticos vigentes en las políticas sociales gestionadas por el MIDES, desarrolladas en distintos momentos de la administración pública, presentes en: intervenciones de tipo “comunitario”, de carácter socioeducativo u organizativo-pedagógico, que habían surgido como complemento “promocional” al llamado Ingreso Ciudadano del PANES, y otras de carácter “psicosocial”, orientadas a intervenir en forma individualizada con familias en situaciones de vulnerabilidad y riesgo social, en sus hogares y sus espacios vitales, con la intención de construir intervenciones “a medida” de sus necesidades.

Ambos programas se orientan a la “promoción de potencialidades o capacidades” y apuntan a la inclusión de los usuarios (protagonistas, participantes, beneficiarios) en otros servicios de la matriz de protección social, pero poseen una trayectoria en cierta medida, inversa. El programa Uruguay Integra fue concebido principalmente a partir del diálogo entre actores políticos y sectores militantes, durante el proceso de configuración del PANES, y se fue transformando durante un proceso de institucionalización, junto con la tecnificación de sus prácticas y la reelaboración de sus objetivos. Cercanías es un programa heredero del Programa Integral de Infancia Adolescencia y Familia en Riesgo (Infamilia), financiado a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2002, antes de que se iniciara el gobierno del Frente Amplio, que pasó posteriormente a desarrollarse en la órbita del MIDES, con sucesivas transformaciones promovidas por actores políticos y técnicos que fueron paulatinamente incorporándose a su implementación.³

Con esta selección también pretendo abarcar las principales formas de gestión política y técnica de la población destinataria de los servicios del MIDES en torno al propósito de “promoción de capacidades”: respectivamente, a través de “talleres socioeducativos” de carácter grupal y de intervenciones “psicosociales”,

³ Desde su creación, el MIDES realizó varios cambios en su organigrama, fusionando áreas de intervención (Direcciones, Divisiones, Departamentos y Programas) e incorporando otras. Durante 2017 y 2018 se estructura a través de las siguientes áreas, que definen a su vez los públicos a los que dirige su intervención: una Secretaría Nacional encargada de llevar adelante el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, seis direcciones nacionales (de Políticas Sociales, de Promoción Sociocultural, de Gestión Territorial, de Economía Social e Integración Laboral, de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, Uruguay Crece Contigo, y la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo) y cuatro institutos - de las Mujeres, de la Juventud, de las Personas Mayores, de Alimentación - y el Programa Nacional de Discapacidad. La Dirección de Gestión Territorial tiene a su cargo el funcionamiento de las Oficinas Territoriales del MIDES, ubicadas en los diecinueve departamentos del país y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). La Dirección Nacional de Economía Social (DINESIL) gestiona la promoción de emprendimientos productivos y cooperativas sociales, y el programa Uruguay Trabaja, en el marco del cual los postulantes seleccionados a través de sorteo, realizan trabajos transitorios de “valor público” por un período de hasta nueve meses, durante los cuales perciben un subsidio monetario (MIDES/DINESIL; 2017). La Dirección de Protección Integral en Situaciones de Vulneración reúne el segmento de la oferta programática dirigido a la población en situación de “mayor vulneración de derechos”. Gestiona el programa Tarjeta Uruguay Social, transferencia monetaria a hogares con niños y adolescentes en situación de pobreza extrema, el sistema de atención para personas en situación de calle y dos programas de acompañamiento familiar (uno restringido a Montevideo y área metropolitana, y el programa Cercanías, de carácter nacional, en coejecución con el INAU). Durante sus primeros tres años, el programa Uruguay Integra dependía directamente de la Dirección de Políticas Sociales.

individualizadas. Esta puesta en relación permite identificar en los procesos de construcción de las intervenciones una orientación de impronta comunitaria, basada en objetivos de organización colectiva que quieren involucrar directamente a los destinatarios de las políticas, y otra sustentada en la promoción de capacidades familiares y de las comunidades, “comunidades” que son identificadas ya sea con los *barrios* en donde viven las familias “intervenidas”⁴ ya sea con cierta red de organizaciones locales, que se conciben como recursos para las políticas sociales. Ambos programas forman parte de la “dimensión promocional” de la política social, entendida como aspecto complementario de una dimensión especialmente “asistencial” (identificada principalmente con transferencias monetarias o subsidios) a partir del propósito de “desarrollar las potencialidades que todo sujeto posee en mérito de sus propias capacidades” (CNPS, 2007: 67).

Analizar las prácticas concretas de distintos autores que actúan en la esfera estatal e indagar en los procesos complejos de construcción de las políticas sociales públicas, exigió también el examen de las producciones escritas desde las *instituciones*, a saber, organizaciones que integran a sus miembros en un sistema de prescripciones o, más generalmente, a decir de Mauss (1968: 25), “*règles publiques d’action et de pensée*”.

La investigación incluyó la lectura de documentos éditos e inéditos del MIDES, así como publicaciones institucionales, relatorías, actas de reuniones e intercambios técnicos, memorias, términos de referencia, pliegos de condiciones para llamados a licitación, convenios, protocolos, manuales de procedimientos, modelos de atención, informes de supervisión y evaluación, informes académicos o notas de trabajo que recogen reflexiones de los técnicos.

La mayoría de estos documentos, producidos y suscritos por agentes institucionales, portan la “fuerza de lo estatal”: la palabra legítima y autorizada (Muzzopappa y Villalta, 2011: 15), por lo que debí ser prudente para no quedar capturada por la ilusoria identidad y unidad del “poder creador” del Estado, ni llegar a creer que el *Estado está allí*, “creencia abonada por el reconocido hecho de que la mayor parte del Estado moderno está construido a partir de prácticas escritas (Das y Poole, 2008)”

⁴ Así se refieren los técnicos a las familias durante el proceso de “intervención”

(ibid). Como plantean las autoras, el enfoque etnográfico de los documentos estatales debe permitir evitar su reificación y “reconocer sus efectos bien reales y concretos” (Muzzopappa y Villalta; 2011: 15), por lo que siempre exige su puesta en relación, y una lectura que comprenda esos documentos como resultados de las relaciones de poder que lo constituyen.

Por otra parte, si bien muchos de los objetos de análisis relativos al estudio del Estado fueron relegados a otras disciplinas (Abélès, 1995: 76-77), ello no significa que hay que serles refractarios. Como señala Abélès (1995: 77): “*Bien au contraire, les travaux des sciences politiques et administratives [...] constituent un instrument précieux pour les anthropologues. Nous avons affaire à des démarches qui se développent à partir de points de vue différents, mais qui peuvent utilement se compléter*” (Abélès, 1995: 77).

Así, resulta necesario volver por un momento a la concepción de Michel de Certeau (1999) sobre las relaciones de poder como dinámica en la que participan las “pequeñas” fuerzas producidas por los dispositivos estratégicos y las “pequeñas” resistencias, que surgen en las prácticas cotidianas y que nunca están en posición de exterioridad respecto del poder. Espero mostrar en este trabajo que se trata de resistencias a una estrategia que, no obstante, también pueden concebirse como intentos de serle fiel: es decir, no tanto como desacuerdos, sino en forma de “malentendidos”, a partir de la necesidad humana de dotar de significados a una serie de significantes con los recursos y materiales que se tienen “a mano” (Lévi-Strauss, 1964).

El trabajo se compone de cuatro capítulos. En el primer capítulo abordo aspectos generales de la construcción de las políticas sociales públicas en Uruguay y el papel del MIDES en esta construcción, como proceso que involucra la participación de actores e instituciones de distinta naturaleza. Para eso trazo un breve recorrido por la situación reciente de las políticas sociales públicas en Uruguay, por el pensamiento sociológico sobre la pobreza y sus reinterpretaciones, por las narrativas, procesos y acontecimientos que marcaron la creación y las primeras actuaciones del MIDES y por la relación de los actuales procesos de construcción de las políticas sociales

públicas con la narrativa de “excepcionalidad” nacional, en términos de la combinación de fuerzas de la esfera estatal, los partidos políticos y la participación de instituciones que operaron en los márgenes del Estado. Dedico además un subcapítulo a los oficios de quienes ponen en práctica las políticas sociales, que – desde la diversidad de las disciplinas y prácticas que los orientan - participan en forma significativa en esta construcción.

El segundo capítulo se centra en la experiencia del programa Uruguay Integra: mediante el análisis de sus objetivos y concepciones de la pobreza, de la llamada “dimensión socioeducativa” de las políticas sociales y la impronta de “trabajar con las subjetividades” de los pobres. Abordo finalmente algunos debates iniciales a la interna del MIDES, que plantean la pregunta por la concepción de las políticas sociales estatales, en ocasión de su paulatina incorporación a una institucionalidad global y de un proceso de institucionalización que exige la búsqueda de “resultados tangibles”.

El tercer capítulo se centra en los procesos que favorecen una síntesis a favor de la focalización de la pobreza y en el lugar del MIDES (y sus agentes) como los espacios de gestión de esta focalización. Abordo el papel y las inquietudes de las organizaciones de la sociedad civil en sus primeros proyectos conjuntos con el ministerio, los debates que impulsaron volver a pensar las políticas sociales hacia el período de consolidación del MIDES: la relación entre la dimensión “promocional” y las políticas de “asistencia”, las inquietudes sobre el papel de la sociedad civil “desde el Estado” y la preocupación por la percepción del MIDES como el “ministerio de los pobres”. Enfoco a continuación en lo que llamé “las trampas de la integralidad”, esta vez, a través de relatos de los técnicos del programa Cercanías, como ejemplo de la opción por la pobreza “focalizada”.

El cuarto capítulo se centra en las dimensiones de la gestión sociopolítica de la pobreza (focalizada) en los márgenes del Estado. El capítulo se basa principalmente en la experiencia del programa Cercanías, en sus nuevas formas de “intervención” social y en la situación del MIDES en la configuración de las políticas sociales estatales. Aborda las características de una política que construye una pobreza

“focalizada”, dirigida a las familias como “sujetos de intervención”; las dimensiones de la “intervención psicosocial” y algunos de sus efectos en la construcción de los sujetos de las políticas sociales y en sus técnicos. Plantea las dificultades de la “articulación interinstitucional”, como productoras de lugares de retirada de un Estado tradicional “universalista”, en los que se instala la intervención pública “focalizada”, a través de la actuación de sus agentes.

1. La construcción de las “políticas sociales”

1.1. Situación de las políticas sociales públicas en Uruguay.

Las políticas que se desarrollaron en Uruguay desde la dictadura militar tuvieron, como en otros países de la región, una impronta neoliberal⁵. Las recesiones y crisis económicas de los años setenta y ochenta configuraron un escenario favorable a nivel regional para el desarrollo de una reestructuración capitalista, con ampliación de bienes y servicios mercantilizados y abandono de las orientaciones que estructuraron el modelo de regulación social de bienestar (pleno empleo, sistemas públicos de protección social, ampliación de los derechos de ciudadanía). La impronta neoliberal fue amortiguada por una fuerte presión social ejercida sobre todo por el actor sindical (PIT-CNT), con el apoyo del Frente Amplio y otros actores sociales, que lograron impedir una serie de privatizaciones de empresas públicas. Pero en el campo de las políticas sociales, el nuevo modelo instalado desde la década del noventa se caracterizó por una reducción de las funciones del Estado. Las políticas sociales aparecieron sustentadas en la privatización de los servicios, en la focalización en los grupos sociales de menores ingresos, así como en la descentralización en la gestión y administración de los programas sociales, y en la participación de organizaciones de la sociedad civil en la provisión del bienestar, como socias del Estado⁶ (Leopold y

⁵ Se entiende por Estado neoliberal, un Estado cuya “lógica de acción dominante tiene por objetivo central y ordenador contribuir a construir y garantizar un orden político, económico, social y jurídico que permita garantizar y fomentar – tanto en el sector privado como en el sector público – la mayor ampliación posible de los bienes y servicios mercantilizados para aumentar las posibilidades del capital privado de alcanzar las mayores ganancias posibles en la libre competencia mercantil” (Narbondo, 2013: 3).

⁶ Como señala Narbondo (2013), el Estado neoliberal es también un Estado de bienestar, pero de tipo liberal-residual, con derechos y políticas sociales focalizados en los sectores estrictamente insolventes. Contrariamente al Estado de bienestar universalista, el Estado neoliberal no tiene como objetivo ampliar la desmercantilización de bienes y servicios sociales, tarea que realiza solo para

González, 2013; Narbono, 2013). En este contexto, la noción de “sistemas de protección social” – que se expresa en una serie de sistemas descentralizados y socialmente jerarquizados - pudo introducirse en Uruguay a partir de la actuación de organismos internacionales, a través de cierto “recorte” de la noción de “sistema de bienestar”, de mayor extensión y generalidad, definida básicamente como el producto de las acciones de un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. El déficit estructural de los Estados sociales de los países de América Latina, caracterizados por proveer sistemas parciales y estratificados, había resultado de un modelo de bienestar instituido a mediados del siglo XX, edificado solamente en torno al mercado de trabajo formal (las llamadas políticas “contributivas”). La modificación del rumbo político y de los usos de la “protección social” se registrará en diversos aspectos de la acción pública como la ampliación de la cobertura de las nuevas prestaciones de asistencia social focalizadas, a través de una reforma que abarcaría una serie de servicios dirigidos a sectores poblacionales “vulnerables”, que ocupaban un lugar marginal en el antiguo esquema de bienestar uruguayo. Es así que se reformularon y se inauguraron un conjunto de programas y proyectos exclusivamente diseñados para abordar problemáticas asociadas a las “vulnerabilidades” de ciertos grupos, a través de intervenciones que se implementaron por medio de asociaciones civiles y otras organizaciones sociales (Antía y Midaglia, 2015).

Si bien estos movimientos parecen relativamente novedosos para el sistema de bienestar y protección uruguayo, que se habría caracterizado por una intención de “universalidad” en la mayoría de sus servicios, ya existían en el país antecedentes de

aquellos que no podrían acceder a estos bienes y servicios si tuvieran que pagarlos a precio de mercado. Esta focalización de la desmercantilización exclusivamente para los sectores más pobres, permite la máxima reducción del gasto público social, al tiempo que abre el resto de las prestaciones de bienes y servicios a las posibilidades de ganancia del capital privado en la competencia de mercado, o cuasi mercados de esos bienes y servicios (ibid). La reedición del modelo neoliberal, en el marco de las políticas sociales, focaliza el gasto público social hacia sectores pobres que deben acreditar la condición de tales, a la vez que elimina el subsidio público en los sectores medios, tal que puedan incorporarse plenamente al mercado. Al introducir al mercado los servicios públicos universales, indiferenciados (salud, educación y seguridad social), permiten la incorporación de la competencia privada y producen la mercantilización de la política social, lo que provoca el menoscabo de los espacios de lo público, del cual los ciudadanos son ahora “privados” (Bustelo, 1998: 258)

colaboración entre la esfera pública y organizaciones sociales, focalizadas en la asistencia a “sectores” de la población, principalmente a través de la ampliación y reformulación de intervenciones dirigidas a la “infancia y juventud carenciada”, que se promovieron a fines de la década de los ochenta y principios de los noventa. En 1988, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo (con apoyos posteriores del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo), comienza a funcionar el Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), marcando el inicio de una asociación mixta sistemática entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Con la constatación de los elevados índices de pobreza en niños menores de catorce años, el Plan buscaba “ofrecer respuesta de política a la primera infancia y a la familia en condiciones de vulnerabilidad mediante el desarrollo de estrategias innovadoras” (INAU, 2014: 5), proporcionar un servicio “integral” a los grupos sociales vulnerables, muchos de ellos en situaciones de “riesgo psicosocial” (íbid: 31), captando a los sectores que se encontraban “excluidos” de las “políticas sociales tradicionales” (Midaglia y Robert, 2001: 350).

Con el desarrollo de los servicios sociales del Instituto del Niño y del Adolescente en Uruguay (INAU) y, particularmente, con los centros CAIF, se proyecta una nueva unión Estado-Comunidad local-Familia (Midaglia y Robert, 2001: 356), con componentes diferenciales en términos de participación: “uno comunitario o local, asociado a la existencia de Asociaciones Civiles encargadas de instrumentar la propuesta, y otro referido al involucramiento en el proyecto de los núcleos familiares de la población asistente” (íbid).

Las Administraciones de ese período, además, suscribieron préstamos internacionales para el diseño de programas de naturaleza similar, diseñados con criterios delineados por organismos internacionales, pero menos ambiciosos. Con la impronta de la nueva unión proyectada, en 2002, se crea el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (posteriormente Infamilia), a través de un decreto de la Presidencia de la República, con el objetivo de “mejorar las condiciones de vida de la población en situación de vulnerabilidad social”, residente en cien zonas identificadas en base a los datos del Censo de 1996 (Programa Infamilia, 2004). El programa (que pasaría

en 2005 a la órbita del MIDES) comenzó a ejecutarse en 2002 con presupuesto para cinco años de duración, a partir de una donación del gobierno de Japón, un contrato de préstamo con el BID y una contrapartida del gobierno nacional ⁷. Las intervenciones se realizaban por tramos de edad y en temas específicos, asociados a situaciones de “riesgo social” (embarazo adolescente, niñas, niños y adolescentes en situación de calle, maltrato y abuso sexual), incorporando objetivos de “desarrollo y participación comunitaria” y “fortalecimiento de instituciones” (íbid). Fundamentado también en la necesidad de un “enfoque integral”, se ejecutaba en coordinación con organismos públicos⁸ y organizaciones de la sociedad civil, que trabajaban a su vez en coordinación con otras instituciones, con una “perspectiva territorial” e “intersectorial”, con el fin de “superar la sectorialidad de las intervenciones” (Fernández, 2012).

La “participación social” en la administración de los servicios públicos fue una opción política y de gestión proyectada con el cambio de orientación de las políticas públicas impulsado en los países occidentales a fines de la década de 1970. La intervención de organizaciones de la sociedad civil en la implementación de políticas sociales concitó extensos apoyos en los países de América Latina, a pesar de sus diferencias. En los últimos veinte años, estos nuevos “actores sociales” asumieron progresivamente funciones asociadas tanto a la defensa de derechos de ciudadanía como a la provisión de prestaciones sociales. Después del Consenso de Washington, el retiro del Estado en la provisión de bienes públicos básicos en la región, motivó la visión de que el “mundo civil asociativo” podría funcionar como reserva democrática y, a la vez, como fuente de innovación y eficiencia en el área social, a través de la provisión de bienes sociales dirigidos especialmente a sectores pobres o excluidos del mercado (PNUD, 2004; Cunill, 2000, apud Midaglia et al, 2010). La “sociedad civil” cubría además la necesidad de una entidad maleable, susceptible de obtener el apoyo tanto de la derecha como de la izquierda. Podía así construir consenso sobre su

⁷ Funcionaba entonces a través de una Unidad Técnica, en la órbita de la Secretaría de la Presidencia de la República (Decreto N° 34/003).

⁸ Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de la Juventud.

valoración como actor social capaz de producir transformaciones en las estructuras estatales, tornándose un recurso atractivo para organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Sistema de Naciones Unidas, que encontraron en estas organizaciones – con estructuras mucho menos burocráticas que los Estados - un socio en la elaboración de sus agendas transnacionales (Sorj, 2007).

Luego de la crisis económica que afectó al país entre 1999 y 2003 - con consecuencias sociales graves en materia de pobreza e indigencia⁹ - el gobierno del Frente Amplio, que se inicia en 2005, marca cambios fundamentales en la historia política uruguaya, presentándose como una alternativa en el marco del capitalismo al modelo de economía y de Estado neoliberal, impulsando un sistema de bienestar de tipo universalista¹⁰ y reposicionando al Estado como un agente de protección social. El esquema de protección social experimenta importantes transformaciones, con la puesta en marcha de tres medidas significativas en materia de bienestar: el retorno de los Consejos de Salarios, el desarrollo del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (entre 2005 y 2007), cuyo componente de mayor impacto fue el Ingreso Ciudadano, y la creación del MIDES (Midaglia, 2009).¹¹ Con el Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean además el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS), presidido por el MIDES, como ámbitos de coordinación, planificación, articulación,

⁹ Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2017), en 2004 la indigencia alcanzaba a 2.5% del total del país, considerando poblados de más de 5000 habitantes, 2.2% en 2005 y 0.1 % en 2016. A esta etapa siguen catorce años de crecimiento económico ininterrumpido inédito, que coincide con tres períodos de gobierno del Frente Amplio, iniciado en el año 2005.

¹⁰ Según Arriagada (2006: 12), el principio de universalidad implica garantizar que *todos los ciudadanos* reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad, dentro de las posibilidades que permite el nivel de desarrollo de los países y en el marco de los pactos fiscales establecidos.

¹¹ Midaglia y Antía (2007) identifican en el gobierno iniciado en 2005 tres tipos de orientaciones políticas en relación a la reformulación del sistema de bienestar uruguayo: restaurador (Consejos de Salarios), innovador (PANES, Plan de Equidad, Salud y Reforma Tributaria) y de “manejo cauteloso” (Seguridad Social y Educación Pública). Según las autoras, la dirección en que se disponen estos cambios tiende a reposicionar al Estado como un agente de protección social, regulando la fijación de las pautas salariales, administrando la provisión de bienes básicos, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. A esto se agrega la reforma tributaria, entendida como una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas del país.

seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales entre las diversas áreas responsables de su ejecución, con el fin de mejorar la intervención del Estado.

La creación del MIDES significó un cambio importante en la configuración institucional de las responsabilidades de protección social, ya que pasó a coordinar el conjunto de las prestaciones “sociales” estatales en un contexto de alta dispersión y poca coordinación interinstitucional (Amarante y Vigorito, 2012)¹². El gobierno respondió exitosamente a la emergencia social resultante de la crisis con políticas de transferencia monetaria focalizada a través del PANES¹³ y estableció posteriormente un sistema permanente: el Plan de Equidad (2007), orientado a incidir en la estructura de la desigualdad vigente, en el que las políticas focalizadas debían articularse y dar acceso a prestaciones universales. El Plan de Equidad define entonces “una nueva matriz de protección social”, compuesta, por un lado, por reformas estructurales de carácter universal (reforma tributaria; reforma de salud; revisiones de las políticas de empleo; nueva política de vivienda y hábitat; reforma educativa; plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos) y, por otro, por una Red de Asistencia e Integración Social – de naturaleza no contributiva – como sistema de acciones focalizadas, dirigidas a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, orientadas al propósito de “desarrollar las potencialidades” mediante “procesos socioeducativos” (CNPS, 2007: 67), gestionadas por el MIDES e implementadas a través de convenios con organizaciones sociales.

Concebido con la impronta de un proyecto político “universalista”, el MIDES adhiere a la vez a las pautas de una “nueva institucionalidad”, promovida desde una agenda

¹²Con la creación del MIDES, el gobierno presenta su actuación sobre la necesidad de articular, supervisar y evaluar las políticas sociales nacionales, tanto a nivel sectorial como territorial, con el fin de *superar la fragmentación* que caracterizaba a las estrategias de acción pública en la década del noventa (CNPS, 2008). Con la creación del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el MIDES buscó sentar las bases de un trabajo con “sentido territorial” a lo que sumó la creación de las mesas interinstitucionales de políticas sociales (MIPS) en todos los departamentos del país como ámbito específico de intercambio y articulación de los gobiernos locales y las instituciones públicas nacionales presentes “en el territorio”.

¹³ El PANES se concibió como un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar durante dos años y focalizado en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia. Se estructuró en base a siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato y alojamiento de personas en situación de calle (CNPS, 2008).

social global y acompasada en la región por la creación de instituciones con objetivos y orientaciones similares. En 2005, durante el proceso de discusión de lo que posteriormente sería la Declaración de Principios del MERCOSUR Social, los ministros y ministras de Desarrollo Social y sus homólogos acordaron una orientación conceptual de la Protección y la Promoción Social como dos nociones acopladas, entendidas como el: “conjunto de políticas públicas en amplia articulación con la sociedad civil que desarrollan respuestas, en principio a los niveles de mayor vulnerabilidad y riesgo pero donde el objeto esencial es la promoción de oportunidades que permitan la inclusión de la familia y la comunidad en un modelo de desarrollo sustentable” (XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados, 2007: 3).

En este contexto, las distintas administraciones incorporaron progresivamente cambios en las políticas orientadas a la pobreza. Durante el período que va de 2005 a 2011, gran parte de los programas del MIDES pretendieron dar continuidad a los logros del Plan de Emergencia a través de programas como Construyendo Rutas de Salida (posteriormente Uruguay Integra) o Trabajo por Uruguay (Uruguay Trabaja), implementados a través de cooperativas, intendencias u organizaciones de la sociedad civil, promoviendo entre los “protagonistas” ejercicios de participación comunitaria y “espacios socioeducativos” dirigidos a grupos de poblaciones “vulnerables”.

En los siguientes períodos de administración, especialmente desde 2012, el Gabinete Social priorizó programas orientados a atender las situaciones de mayor vulneración social a través de lo que llamó después “estrategias de proximidad” – en el marco de la promoción de un “gobierno de proximidad” (Cunill-Grau, Repetto y Bonzo; 2015) - que permitirían “al Estado” acercarse a las personas y familias que no estaban siendo captadas satisfactoriamente por los servicios estatales. Se empiezan a implementar los programas Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías, este último, resultado de la reformulación del Infamilia, que se dirigen, respectivamente, a revertir inequidades al inicio de la vida, a ofrecer alternativas a jóvenes desvinculados del sistema de educación y a “acompañar procesos” para el “fortalecimiento de capacidades” de familias con altos índices de carencias críticas, a las que se asocian

una serie de “riesgos sociales” específicos¹⁴. Son programas con “inserción territorial”, a través de los cuales el Estado y sus agentes penetran en los barrios y espacios vitales de los llamados “núcleos duros” de la pobreza (hogares, policlínicas, centros educativos, juzgados, servicios sociales locales, etcétera)- con intervenciones “a medida de las necesidades” de las familias pobres.

1.2. Pensar “las pobrezaas”

En la creación del MIDES tuvo un papel fundamental la actuación de distintas comisiones y, entre las elaboraciones que buscaron producir concepciones compartidas para la construcción de las “políticas sociales”, tuvo una función central la llamada Unidad de Pobreza y Marginalidad, creada en el marco del programa del Frente Amplio, cuyas propuestas habían sido integradas al denominado “Eje de Políticas Sociales”. En los dos años previos a las elecciones de 2004, quienes integraban esa Unidad se reunían una vez por semana en el local del Partido Demócrata Cristiano, para discutir sobre temas vinculados a la adolescencia, la infancia pobre y “situaciones de vulnerabilidad social”, aunque desde años anteriores venían “pensando sobre el combate a las pobrezaas” (Entrevista en Braselli, 2012).

Como señalan Midaglia y Antía (2007: 467-468), si bien el contexto social desfavorable en el que el Frente Amplio asumió el gobierno tuvo un papel clave en la definición de respuestas dirigidas a sectores pobres, recién en los últimos treinta años “la izquierda” jerarquizó y problematizó la temática de la pobreza. Uruguay contó con una matriz temprana de bienestar desde las primeras décadas del siglo XX - que se extiende, con variaciones, hasta la etapa de reapertura y consolidación democrática —, construida en función de “un mercado dinámico de empleo que, en caso de fallar, recurría a la acción política para ampliar el margen de protección”, a través de

¹⁴ Haré referencia a este índice más adelante. La Dirección de Evaluación y Monitoreo proporciona una explicación en DINEM-MIDES (2014).

modalidades particularistas – clientelares –, inscriptas en una estructura plural de partidos y fracciones políticas, a la que se sumaban otros actores sociales. En un entorno político distributivo, y con la primacía en la región de los enfoques desarrollistas, la pobreza era considerada relativamente transitoria y su superación se entendía dependiente de la relación entre un mercado de trabajo activo y la acción permanente de un Estado proveedor de bienes sociales de relativa calidad, razón por la cual “la atención de los sectores de izquierda se centró tradicionalmente en las relaciones capital-trabajo” (íbid: 468). Sin abandonar esta impronta, la preocupación por identificar alternativas tendientes a mejorar las “persistentes situaciones de vulnerabilidad” y “exclusión social” que se agudizaban en la región, a partir de la redefinición de los parámetros internacionales de desarrollo, supuso la búsqueda de mecanismos que aliviaran las “complejas problemáticas sociales” que comenzaban a formar parte de la nueva agenda política regional (íbid).

El gobierno del Frente Amplio suscribió a este tipo de preocupaciones sociopolíticas y su traducción práctica supuso la promoción de medidas de distinta naturaleza, pero también una “búsqueda de contenidos” para “pensar la pobreza”, que buscó integrar elaboraciones académicas con la “experiencia concreta” de trabajadores sociales, sectores militantes, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil.

En los encuentros de la Unidad de Pobreza y Marginalidad del Frente Amplio la intención era reclutar experiencia y teoría, valorando la comprensión de quienes estaban “acostumbrados a andar” y dialogar con “gente de a pie”, personas que podrían “entender las lógicas internas de las pobreza” (Braselli, 2012: s/p): “entre nosotros había académicos, políticos, gente con experiencia de trabajo social, y gente que reunía más de una de esas condiciones. Así se podía amalgamar el pensar desde la teoría con el pensar desde la vida concreta” (íbid; s/p).

Muchos de estos actores, asociaciones religiosas, cooperativas y organizaciones sociales, fueron portadores de un pensamiento y de una pregunta social sobre la pobreza, que remite a los movimientos sociales de fines de década de 1950. Este pensamiento se integró a los primeros programas del MIDES y, más allá de la heterogeneidad de las “intervenciones” a cargo de las ONG, buscó en buena medida

contemplar la manera en la que los pobres identificaban y entendían sus propios problemas.

La necesidad de problematizar la temática de pobreza – como se verá más adelante – implicó además una búsqueda de elaboraciones teóricas desde la Dirección de Políticas Sociales del MIDES, a través de lecturas de aportes provenientes de la sociología y la economía, convenios con redes académicas y consultorías con criterios de organismos internacionales. Por otra parte, la Ley de creación de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad, que marcaba la intención de consolidar las transferencias no contributivas en Uruguay, definía a la “población objetivo” del programa como “hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica”, por lo que era necesario “hacer operativa” esa definición (DINEM-MIDES, 2016). La búsqueda de “contenidos” contó entonces con el apoyo de la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES, que requería que se definieran con mayor precisión los objetivos de los programas, así como las características de la población sujeta a las políticas del MIDES.

Desde el ámbito académico en Uruguay, existe un pensamiento sobre la pobreza con una intencionalidad “científica” por lo menos desde mediados de la década de 1950 (Bolaña; 2016). Los primeros años de la década del sesenta estuvieron marcados además por una demanda gubernamental hacia las ciencias sociales, especialmente la economía y la sociología, que participaron en la construcción de una concepción de la pobreza “urbana”, como ámbito en el que se debía actuar simultáneamente y en su totalidad, considerando las cuestiones de vivienda, alimentación, mortalidad, natalidad, servicios públicos e ingresos. Entre 1958-1968, y con la aparición de los “cantegriles” en Montevideo¹⁵ (que con la crisis de la industrialización, comienzan a visualizarse como un “fenómeno social” a principios de los sesenta), la “sociología científica” se integra al estudio social y económico de la realidad uruguaya, a través de diagnósticos financiados con presupuestos políticos y planes de gobierno, en el contexto político de los gobiernos colegiados de mayoría nacionalista y de la Alianza

¹⁵ Cantegril, también se los llama cante, es un asentamiento irregular. El término es irónico y alude al elitista Cantegril Country Club de Punta del Este (Bon Espasandín, 1963).

para el Progreso promovida por el gobierno de los Estados Unidos para Latinoamérica (ibid).

Con el desplazamiento de la centralidad de la industrialización hacia la del desarrollo, las poblaciones pobres de los cantegriles aparecían como síntomas de lo “subdesarrollado”. Había que atender a estos problemas sociales que parecían ser un síntoma de “atraso”, contradictorio con el modelo de “modernización” de la ciudad, en los que convergían bajos ingresos, infraconsumo, vivienda de deshechos, escasez de servicios públicos y bajos índices de urbanización. En 1960, desde la Facultad de Derecho y el Instituto de Sociología, Carlos Rama (1960) conceptualizó a las poblaciones de los “cantegriles” como “población marginal” de la estructura social: una nueva conformación urbano-social de familias pobres, pero diferentes de otras poblaciones como los mendigos. Si antes su “su número se disimulaba porque aparecían aislados, junto a viviendas de mejor calidad”, en 1960 en cambio eran barrios con “núcleos”: “grupos de familias constituidos (hombres, mujeres y niños), mientras antaño predominaba un lumpemproletariat [...] casi exclusivamente adultos” (ibid: 289). Se trataba de población rural, trabajadores no calificados, trabajadores de la construcción, población que “tiene que proseguir su vida marginal hasta tanto no se ajuste a las condiciones de mercado laboral urbano” (ibid: 299-300).

En 1961 era clara para la academia la existencia de una población empobrecida que, con bajos ingresos o desempleada, no tenía posibilidades de acceder a una vivienda y que parecía aumentar el número de cantegriles y cambiar paulatinamente su conformación. Con la constatación de la heterogeneidad de estas poblaciones (que no eran solamente de origen rural), los informes de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) - creada por el gobierno uruguayo en 1960 - observaron un problema *habitacional* caracterizado por el déficit y la desigualdad, y un problema *social* entonces relativamente reciente: “las poblaciones marginales” de las ciudades, identificadas como “grupos segregados” con existencia “permanente”

que adquirirían “una consistencia propia y pautas de conducta también diferentes” (CIDE,1966: 27).¹⁶

A partir de 1968 el cambio político y la nueva coyuntura marcada por un incremento del autoritarismo generaron un distanciamiento de la academia con respecto al gobierno y la represión hacia los ámbitos intelectuales. La reinstitucionalización de las ciencias sociales (con cambios institucionales que incorporaron a sociólogos formados en el extranjero: FLACSO, ILPES, CLACSO) permitió un cambio teórico y en la investigación, aunque con producción intelectual escasa y falta de financiamiento, principalmente con el advenimiento del golpe cívico-militar de 1973 que dificultó el desarrollo de las investigaciones sociales a nivel público.¹⁷

En 1969, Daniel Vidart, en su trabajo “Tipos humanos del campo y la ciudad”, conceptualizó a los “orilleros¹⁸ y marginales”, en un análisis que presenta como el de “las causas y efectos de la cultura de la pobreza” (Vidart, 1969: 8). A partir del trabajo de Mario Bon Espasandín y de testimonios orales que recogía entre habitantes de los cantegriles el educador cristiano Julio Barreiro¹⁹, Vidart caracterizaba las “orillas” de Montevideo - pobladas por los cantegriles – en función de los efectos de las distancias sociales en la ciudad, de la contemporaneidad de diferentes “tiempos” socioculturales, y de una dimensión “social” enmarcada en una sociedad estratificada de clases sociales²⁰.

¹⁶ Resumiendo estudios realizados desde la CIDE, Aldo Solari (1967) señalaba que era una población que migraba del campo a la ciudad - los “expulsados del campo”-, donde no encontraba lugar, generando problemas “disfuncionales” en la estructura urbana, ya que esos grupos no disminuían y su situación se deterioraba de generación a generación.

¹⁷ En este contexto, investigaciones y análisis sociales fueron incentivadas por publicaciones como Cuadernos de Marcha, Enciclopedia Uruguaya, Capítulo Oriental o Cuadernos de Nuestra Tierra.

¹⁸ “Orillero” se usa en América y en el Río de la Plata para designar a la persona que habita en las partes extremas de una población, en sus zonas aledañas, en las orillas o “arrabales”.

¹⁹ Bon Espasandín (1963) y Barreiro (1964)

²⁰ Vidart identificaba así a los “orilleros de la agresión”: “Infanto-juveniles [...] grupo de muchachos cuyas bandas azotan el perímetro y aun el centro de Montevideo [...] Agreden a los vecinos, roban sistemáticamente, combaten con la policía. Una y otra vez son reclusos en los reformatorios [...] Están determinados por infra consumo e ignorancia de sus familias, por los ejemplos de los delincuentes de mayor edad, por el resentimiento cultural de su condición subproletaria” (Vidart, 1969: 56-57). Y a “los orilleros del hambre”: “Llegados en su mayoría del interior del país, sin especialización, sobreviven como míseros trabajadores independientes - en el caso de que haya changas [trabajo ocasional, de carácter informal]- [...] rodeados por basurales que sus habitantes revuelven y clasifican” (ibid: 58).

Desde la salida de la dictadura, instituciones como el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y académicos uruguayos que trabajaban en instituciones trasnacionales, retornados del exilio a mediados de los años ochenta, contribuyeron a la reconstrucción de un pensamiento sobre la pobreza en el país y a la construcción de un currículum educativo para su tratamiento. Son clave los aportes de la sociología uruguaya a través de exponentes como Germán Rama, Ruben Kaztman y Carlos Filgueira²¹, que aparecen como parte de un pensamiento “nacional” preocupado por la “desintegración social” - el fin del Uruguay hiperintegrado (Rama, 1987) - característico de una generación que encarna el pensamiento democrático a la salida de la dictadura²². Se constituye un “sentido común” académico y técnico que, en algunos ámbitos de aplicación de proyectos sociales, permitirán el montaje de perspectivas tan distintas como las de la sociología de Kaztman y Filgueira con aspectos del psicoanálisis de Marcelo Viñar²³, la psicología comunitaria de Víctor Giorgi (quien en 2005 asumiría además la presidencia del Instituto Nacional de

Horacio Martorelli (1969) en “La sociedad urbana”, establecía categorías sociales afines con la conceptualización planteada por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL): trabajo, enseñanza, urbanización y vivienda, salud y participación social, a la vez que resaltaba los “rasgos culturales y sociales” de la “cultura de la pobreza” en la ciudad (íbid).

²¹ Carlos Filgueira es considerado un referente intelectual de las ciencias sociales en Uruguay, copartícipe en la conformación de una sociología política nacional, profesor emérito del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas en la Universidad Católica del Uruguay. En sus últimos años (fallece en 2005) trabajó en diferentes programas del Estado en el marco de los procesos de reforma educativa. Estudió en FLACSO, Chile. Fue docente en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Maestría de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, consultor de la Oficina de CEPAL en Montevideo y fundador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), creada en 1975 como una asociación civil educativa sin fines de lucro, con el objetivo de promover la investigación en ciencias sociales. Entre 2008 y 2010 el CIESU ha desarrollado consultorías de diagnósticos y evaluaciones del programa Cercanías, del MIDES.

Rubén Kaztman fue docente e investigador en la Universidad Católica de Uruguay y la Universidad Católica de Chile, y director de la Oficina de CEPAL en Montevideo. Participó en la elaboración del Informe de Desarrollo Humano para Uruguay.

²² Así iniciaba Kaztman (2001: 171) su alocución: “La mayoría de las políticas públicas que se llevan a cabo en los países de la región para elevar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad”.

²³ Quien además fuera asesor del Consejo Nacional de Educación para la prevención de la violencia y “convivencia saludable”.

Infancia y Adolescencia del Uruguay)²⁴ y la filosofía de impronta cristiana y latinoamericanista de José Luis Rebellato (2000), configurando un contexto generacional y político propio de la salida del régimen militar.

Entre los años noventa y la primera década del año dos mil, la pobreza - concebida como carencia en alguna dimensión del bienestar – es objeto de reconceptualización a nivel regional, que ocurre con un nuevo tratamiento de la “cuestión social”, orientado a la preocupación por la “ruptura de lazos sociales”. Con diferencias según los regímenes de bienestar de los países de Europa y América del Norte, desde mediados de 1990, lo “social” se encuentra definido por la lucha contra la exclusión y por la preservación de la cohesión social, con la prescripción de que nadie quede excluido de la competencia (Donzelot, 2008). Un coloquio de la UNESCO organizado en Roskilde en 1995, como preámbulo de la Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas, subraya la necesidad de orientar la acción del Estado contra los “riesgos de exclusión” y la necesidad de preservar la “cohesión social”, para lo cual habría que convocar a la sociedad civil organizada. La síntesis del coloquio, realizada por Bessi (1995), señala:

De las ponencias [del] [...] consejero especial del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo [...] [e] investigadores del Instituto Internacional de estudios sociales de la OIT, se puede concluir que lo que se denomina crisis mundial es más un fenómeno social que económico. [...] Los participantes [...] estuvieron de acuerdo en que no existe vínculo directo de causalidad entre el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales [...] Convinieron además en que el concepto de *exclusión* puede contribuir a entender la complejidad de los procesos sociales del mundo de hoy y a elaborar nuevas propuestas de políticas sociales (Bessi, 1995:8).

En Europa, hasta la década de los ochenta por lo menos, el concepto refería a individuos en situaciones particulares – que por sus características, dificultades de

²⁴ En 2009, Víctor Giorgi presenta su renuncia al INAU, vinculada a la crisis de este organismo y a cuestionamientos realizados por el sacerdote católico Mateo Méndez, quien también había renunciado al Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), posteriormente SIRPA.

adaptación o accidentes biográficos, tenían dificultades para sostenerse adecuadamente-, y abarcaba categorías sociales más bien residuales. El crecimiento del número de personas que quedaban sin acceso a los empleos formales expandió la noción de exclusión, que pasó a referirse a un conjunto de personas que eran expulsadas por la dinámica de la economía, por lo que esa expansión se presentaba como producto de un cambio civilizatorio (Trujillo, 2009). Se entiende la exclusión como el producto de la crisis de una forma de regulación de la economía (el modelo keynesiano), de una forma de producción predominante (el fordismo), de una configuración política definida (el Estado-nación), de un orden cultural (la modernidad) y especialmente, de la principal institución de la “integración social” (el trabajo).²⁵ El desplazamiento se sustentaría básicamente en la crítica al enfoque reduccionista de la dimensión económica de la pobreza y en la reafirmación de la centralidad de las raíces relacionales de producción y reproducción de las desigualdades (Serna, 2010). La noción de exclusión social cobra importancia como forma alternativa de concebir el fenómeno de la “pobreza”, ya sea porque por razones políticas resultaba más aceptable para el ingreso en la agenda pública de los países europeos, ya sea porque permitía un abordaje más extenso.

En la cumbre mundial de Lisboa en el año 2000, la Comisión Europea define la combinación de cohesión social y competitividad como la estrategia prioritaria de Europa (European Parliament, 2000). La reconversión discursiva del Banco Mundial en el nuevo milenio se produjo con la recuperación de la idea clásica de la agencia de redes sociales con los nuevos conceptos de oportunidad, potenciamiento y seguridad. Una de las ideas fuerza propuestas por el Banco Mundial es la de “empoderamiento” de los destinatarios de los programas sociales, lo que suponía “reforzar la capacidad de participación activa” de los pobres sobre las políticas estatales y fomentar la

²⁵ Son muchos los autores que hacen referencia a la noción de exclusión y habría que nombrar a demasiados. Según Sojo (2006), el concepto de exclusión surgió por primera vez en España, en referencia a las personas que perdían sus ingresos a causa de la pérdida del trabajo. Castel (1998) se refiere particularmente a la “nueva exclusión”, derivada del crecimiento de sectores que carecen de las habilidades para las nuevas producciones, tornándose innecesarios. Para el caso de Francia, Fassin (1997) plantea que la palabra desigualdad fue sustituida por exclusión, incluyendo no solo a las personas que se encontraban desempleados desde hacía mucho tiempo, sino también a los que por alguna razón rompieron con los “lazos sociales”, idea ésta que mucho tiene que ver con la recepción del concepto en Latinoamérica y en Uruguay, como se verá más adelante.

capacidad de control de la sociedad civil en la rendición de cuentas públicas para la implementación de las políticas sociales (Serna, 2008: 50-51). La formulación de la concepción de desarrollo humano por parte del PNUD, desde inicios de la década del noventa, se planteaba además como “una alternativa crítica a la teoría del derrame y del pensamiento convencional economicista”, que establecía las prioridades de la economía como un “fin en sí mismo” (ibid: 54).

En el caso de América Latina, la noción de exclusión social sustituye elaboraciones que se habían producido en la década del cincuenta y sesenta, tanto desde perspectivas marxistas como desarrollistas, pero su uso llevó a darle un sentido más extenso²⁶. En Uruguay, Kaztman y Filgueira (1998) se ocupan de mostrar que la noción europea de exclusión es aplicable también en el país, que habría gozado de importantes niveles de integración y un sistema de protección avanzado para su época (ibid), aunque, como contrapartida, la sociedad civil no habría logrado los niveles de fortaleza que parecen haber existido en las sociedades europeas.²⁷ Desde mediados de los años ochenta el concepto de exclusión social designaba no sólo el incremento del desempleo de largo plazo y recurrente, sino también la creciente inestabilidad de los vínculos sociales: inestabilidad de la familia, declinación de la solidaridad de clase basada en los sindicatos, en el mercado de trabajo y en los sistemas de vínculos sociales (Baráibar, 2000), incluidos los del vecindario en los barrios obreros (De los Ríos, 1996: 56).

La reconceptualización “nacional” de la pobreza en términos de vulnerabilidad y exclusión social, concurre con la preocupación por los efectos de los cambios demográficos, y las prácticas de reproducción de la pobreza (Filgueira y Peri, 2004:8), ubicando a la educación y la familia en el centro de la problemática social. Carlos

²⁶ Si el comienzo del “derrumbe de la sociedad salarial” europea puede ser ubicada en la década del setenta, en el caso de Uruguay y otros países de la región, lo que entra en crisis es el modelo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, proceso que comienza a mediados de la década del cincuenta. La reestructuración productiva acelerada en los años noventa, promovió la precarización de buena parte de los puestos de trabajo, principalmente por el traslado de contingentes de asalariados desde el sector industrial –donde el empleo continuaba bajo estatutos protegidos- hacia el sector servicios, y especialmente hacia los menos regulados, mientras buena parte de los puestos protegidos fueron sustituidos por el cuentapropismo.

²⁷ Como se discutirá más adelante, la construcción de las protecciones sociales en Uruguay no habría respondido tanto a acciones colectivas de la sociedad civil, como a los avatares de la competencia entre los dos grandes partidos políticos.

Filgueira se adentra en las transformaciones de la familia uruguaya y sus efectos sobre la fragmentación social en términos de “revoluciones ocultas” (Filgueira, 1996)²⁸. Los arreglos familiares “incompletos” o “inestables” se presentaban como determinantes propios en la adopción de comportamientos “de riesgo” entre los jóvenes. Se asume que las transformaciones en la familia (tendencias de divorcios, formación de uniones libres, jefatura femenina, maternidad precoz, extensión de familias monoparentales, etcétera) son manifestaciones estructurales, expresiones de la “generalización de configuraciones inestables e incompletas” (íbid: 3), con efectos graves para la integración de las sociedades. Las manifestaciones de la fragmentación social no podrían explicarse simplemente en términos de “pobreza”: las transformaciones se presentaban como resultado de procesos que ocurrirían en la “sociedad y la cultura” (íbid: 47)²⁹.

En 2001, Ruben Kaztman, entonces Director del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social de la Universidad Católica de Uruguay, hace referencia a la emergencia de una “subcultura marginal” (Kaztman, 2001; Katzman y Filgueira, 1999) – “con códigos adversos a los de la sociedad global” (Katzman y

²⁸ “Cuando se observan diferentes fuentes periodísticas, políticas y académicas, o cuando se examina el clima dominante en la opinión pública, todo parece indicar que la sociedad uruguaya está generando cierto consenso en torno al carácter problemático de algunas tendencias recientes del cambio social en el país. Cada vez más, se señala que una parte importante de los cambios sociales que se vienen produciendo, tienen características inequívocamente patológicas. [...] La creciente ilegitimidad de los nacimientos, el aumento de los índices de incidencia del embarazo precoz y de la “madre adolescente”, los actos de violencia pública e intradoméstica o el abandono de los hijos, pueden servir como ejemplo” (Filgueira, 1996: 3). “Se casan más – y antes – los hijos de familias que no han dispuesto de suficiente capital social para crear recursos de capital humano y otras destrezas y aptitudes que les permitan salir de la condición de vulnerables. Ello se ve agravado cuando al casamiento y emancipación se suma la procreación en edades más jóvenes. [...] [con lo que] se cristalizan las condiciones más adversas para el cumplimiento de las funciones básicas” (íbid:46)

²⁹ Vale la pena transcribir la cita completa: “Al mismo tiempo, en un país que se preocupa cada vez más por las nuevas manifestaciones de la violencia e inseguridad ciudadana, es igualmente importante mostrar que tales manifestaciones están fuertemente determinadas por complejas configuraciones de la organización social y que la desintegración y fragmentación de la sociedad encuentra una débil explicación en la incidencia de la pobreza. [...]”

Las transformaciones de la familia están asociadas a ciertos procesos que vienen ocurriendo en el plano de la sociedad y la cultura. El retorno a valores tradicionales parece tan remoto como el retorno a la familia que se conoció en el pasado. Es probable que los nuevos sistemas familiares, que están sustituyendo al sistema de “aportante único”, formen parte de un proceso cultural más general de carácter irreversible. (Filgueira, 1996: 47)

Filgueira, 1999:19) - resultado del “aislamiento social” de los pobres urbanos y el descuido en las políticas sociales de la región sobre los problemas de integración social, que operaban “como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer (o restablecer) vínculos significativos con el resto de su comunidad” (Katzman, *ibid*: 172).

A fines de la década del noventa, Katzman y Filgueira (1999) subrayaban que el progresivo perfeccionamiento de los instrumentos de medición de la pobreza no estaba siendo acompañado de un desarrollo conceptual equivalente. Ruben Katzman, entonces Director de la Oficina de CEPAL en Montevideo, y Carlos Filgueira, consultor de la misma Oficina, en su “Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”, apuntan “que tanto el progreso teórico como la eficacia de las acciones para enfrentar la pobreza requieren abrir la ‘caja negra’ que encierra los recursos de los hogares y las estrategias que éstos utilizan” y que “el nivel de vulnerabilidad de un hogar - [...] su capacidad para controlar las fuerzas que lo afecta- depende de la posesión o control de *activos*, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve” (*ibid*: 8). Describen así la “vulnerabilidad a la marginación” en función de una acumulación de insuficiencia de activos, conductas, actitudes y contenidos mentales:

En el extremo inferior de la escala social se encuentra una masa importante de población que virtualmente "ha tirado la esponja", desistiendo de invertir en los esfuerzos que demanda la incorporación y tránsito por las vías institucionales de mejoramiento del nivel de vida. Se trata de personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. Malas condiciones habitacionales, insuficientes activos en recursos humanos dentro de las familias, alimentación escasa y de poca calidad, alta permeabilidad a los vicios sociales, precario control y atención de la salud y una baja autoestima son algunos de los factores que se conjugan para reducir sus expectativas de buena calidad de vida [...]. Si bien los apremios que experimentan dejan objetivamente poco espacio para la acumulación de activos [...], las iniciativas de asistencia externa, específicamente diseñadas para apoyar a estos grupos, también chocan con la

consolidación de ciertos contenidos mentales: una visión desesperanzada, la ausencia de imágenes que asocien esfuerzos con logros y el convencimiento que con los activos que poseen no hay beneficios en la integración a la sociedad” (ibid: 15).

Los autores retoman la concepción de “activos” de Caroline O. N. Moser (Moser, 1996), en una investigación de la División de Desarrollo Urbano del Banco Mundial. Desde la perspectiva de las políticas sociales las “estructuras de oportunidades” que importan son aquellas “que permiten establecer o restablecer la autoestima, la confianza en las propias capacidades, [...] el fortalecimiento de las instituciones primordiales y el vínculo con las instituciones” (Kaztman y Filgueira, ibid: 19). Con el énfasis en la “estructura de oportunidades”, las “políticas sociales” son parcialmente reinterpretadas: el redescubrimiento del sujeto se liga al reconocimiento de sus capacidades pasibles de ser “activadas”, a través de programas orientados a generar mecanismos de auto y cogestión³⁰, que permitieran a los sectores vulnerables “reinsertarse” en circuitos económicos de mercado.

Otro factor clave en la concepción de la exclusión en Uruguay fue el discurso sobre el deterioro del sistema de educación, con la aparición de fenómenos de segmentación de la calidad de la oferta educativa e incremento del rezago y el “fracaso” escolar, sobre todo en la enseñanza media (ámbito en el que se había empezado a promover su masificación) y entre los varones jóvenes. Se constituye además como elemento central para la comprensión de la “exclusión”, la creciente segmentación territorial y el aumento de la “homogeneidad” interna en los barrios de Montevideo (una observación realizada ya en los años noventa) - que se acompañaría de un incremento de la heterogeneidad entre barrios, en términos de composición social (Veiga y Rivoir, 2001) - con efectos en la protección y recursos de niños y jóvenes, que se ven menoscabados por situaciones de precariedad del hogar, por la residencia en barrios estigmatizados y por contextos educativos también precarios. Esta mirada “territorial”

³⁰ A la idea de las capacidades se sumó el desplazamiento de la noción de “empoderamiento” desde los espacios de lucha feminista, que pasa a asociarse al compromiso de movilización del capital social de los sectores vulnerables para el aprovechamiento de las oportunidades (Serna et al, 2010: 8-9).

a la pobreza se asocia también al incremento de la microcriminalidad que, además de constituir una estrategia de existencia para los jóvenes “excluidos”, conlleva la vulneración de derechos de los residentes en zonas pobres, las más afectadas por la delincuencia común, socavando los niveles de “capital social” comunitario (Kaztman y Retamoso, 2003; Kaztman et al, 2004).

A partir de la primera década del año dos mil cobra relevancia en la agenda pública la necesidad de un *enfoque multidimensional* de la pobreza³¹, proceso que se ve impulsado en América Latina y otras regiones por el predominio de los nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo social y el bienestar, como los enfoques de derechos y de las capacidades³², aunque con una impronta de continuidad con planteos anteriores. En la década del setenta, la CEPAL había orientado su trabajo considerando a la pobreza como un:

Síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en los estratos más primitivos del aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad (Altimir, 1979: 1-2).

Los países de la región reelaboran esta concepción e incorporan la medición de la

³¹ La CEPAL apuntaba: “En la medida que la experiencia internacional acumulada evidenciaba que, si bien el crecimiento económico contribuía a mejorar dichas situaciones, se requería a la vez de intervenciones públicas permanentes que abordaran la multidimensionalidad de las situaciones de pobreza y, simultáneamente, incidieran en la estructura de inequidad imperante” (CEPAL, 2006, apud Midaglia y Antía, 2007: 468)

³² A modo de ejemplo, en 1997 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se refiere a la pobreza como la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable, y distingue entre pobreza de ingresos y pobreza humana. La primera alude a la privación en “una sola dimensión”: el ingreso. La segunda alude al empobrecimiento en “múltiples dimensiones”: la privación en términos de vivir una vida larga y saludable, al conocimiento, a un nivel aceptable de vida y a la participación. El concepto de “pobreza humana” considera que la falta de ingreso es un factor importante de privación, pero no el único. El Comité de las Naciones Unidas de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en 2001 define a la pobreza como “una condición humana caracterizada por la privación prolongada o crónica de los recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder para el disfrute de un estándar adecuado de vida y de otros derechos, civiles, sociales y culturales” (CEPAL: <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-contenido-1-d1.php>)

pobreza multidimensional, que se suma a los enfoques para medir la pobreza monetaria (Línea de Pobreza) y la metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), introducida por CEPAL en la década de 1980 para aprovechar los datos disponibles de los censos de población y vivienda³³.

En el contexto de los cambios provocados por las crisis recientes en Argentina y Uruguay, Kessler y Di Virgilio (2008), se refieren a lo que llaman “nueva pobreza” que, según los autores, “se diferencia de la pobreza más tradicional por los cambios en los perfiles sociales, la precarización e informalidad de las condiciones de trabajo [...]”. Sus rasgos principales serían “la multidimensionalidad de situaciones de vulnerabilidad social, la heterogeneidad y la fragmentación entre categorías sociales, así como la dislocación e incertidumbre en la vida social cotidiana” (íbid; 139).

1.3. Pura militancia

El MIDES se fundó en 2005 como resultado de la actuación de distintas comisiones y la consecución de una serie de acuerdos políticos. En 2002, dos años antes de las elecciones nacionales, se había conformado la Comisión de Pobreza del Parlamento y un grupo de legisladores sociales, que integraba representantes de todos los partidos políticos, con el fin de “escuchar las diferentes miradas” en torno a lo que se entendía entonces como una situación de dispersión las políticas sociales. Los parlamentarios del Frente Amplio se reunieron periódicamente para abordar estos temas, en ámbitos donde se elaboraban propuestas y se trasladaban los debates producidos a la interna de sus partidos.

³³ A saber, el acceso a una vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar, acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado, acceso a educación básica, capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo y consideración (y cálculo) de las “carencias individuales”, a partir de identificación de los hogares que presentan “al menos una necesidad insatisfecha”. Se calcula usualmente sólo un “índice de incidencia” de la pobreza, que indica cuántos hogares tienen al menos una necesidad insatisfecha. Todas las “necesidades” reciben la misma ponderación y el número de pobres aumenta con el número de indicadores utilizado.

El trabajo realizado en estos ámbitos se concibe como “fuerza instituyente” de lo que conformaría el MIDES, ya que “en ellos se delineó una política pública social a ser llevada adelante por un órgano especializado”. Si bien a nivel del “trabajo interno” del Frente Amplio, el de las llamadas sub unidades programáticas, “ya se pensaba en un Ministerio”, se manejaba con fuerza la idea de que “la misión se expresara en una unidad de OPP” (Braselli, 2012: s/p), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de Presidencia de la República, “algo así como una OPP social” (Nota de campo, 2016). “Estaba la dificultad de que eso que se conformara [...] tuviera peso, que tuviera autoridad” (Braselli, 2012: s/p).

Así se expresa en una serie de entrevistas realizadas por Selva Braselli (2012), ex Directora de Secretaría General del MIDES, que publica un “racconto” de cómo se concibió la experiencia de creación del ministerio, a partir de las palabras de quienes identifica como copartícipes de este proceso³⁴:

En las conclusiones de la Comisión de Pobreza, Marginalidad y Empleo que coordiné por ocho años, como en las de la Unidad de Compromiso Social que se formó luego para articular las diferentes propuestas de políticas sociales [...] no se hablaba de Ministerio. Se argumentaba a favor de una Unidad Coordinadora de Políticas Sociales, una especie de OPP. Había razones de agilidad en el funcionamiento y también de no burocratización para esa postura. Todo ese material, incluso con un organigrama y las ideas de cómo funcionar, se mandó a Tabaré³⁵ [...]

Donde sí se planteaba el Ministerio era en la propuesta de Gustavo Leal [sociólogo entonces dirigente de la ONG El Abrojo], que mandó su propia propuesta de Plan de Emergencia al FA [Frente Amplio], que no fue aceptada (íbid)

³⁴ Braselli (2012) publica las entrevistas realizadas sin distinción, a: Fernando Scatamburlo (maestro), Solange Portela (funcionaria), Gabriela Zubeldía (psicóloga), Margarita Percovich (ex senadora), Mariella Mazzotti (trabajadora social), Bertha Sanseverino (ex diputada), Diana Marcos (contadora), Christian Mirza (ex director de Política Social, asistente social), Marina Arismendi (entonces ex ministra de Desarrollo Social), Ana Olivera (ex intendenta de Montevideo y subsecretaria del MIDES), Ernesto Murro (director del Banco de Previsión Social), Carmen Beramendi (maestra), Milton Silveira (sociólogo), Lauro Meléndez (ex secretario del MIDES y ex director de Evaluación y Monitoreo), Daniela Corena (economista), Estrella Domínguez (psicóloga), Julio Bango (ex diputado, sociólogo), entre muchos otros.

³⁵ Tabaré Vázquez, entonces presidente de la República.

Uno de mis interlocutores, que se había desempeñado como responsable de una de las áreas del MIDES me explica que “cuando arrancó el PANES, hubo una lucha enorme entre la ANONG [la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo] y el MIDES” porque ANONG había presentado una propuesta del Plan de Emergencia a la Presidencia de la República: “Gustavo Leal, desde ANONG, le dice [al presidente Tabaré Vázquez] ‘éste es el PANES’. [...] Hubo un espacio de diálogo social entre sociedad civil y MIDES después de ese choque” (Nota campo, abril 2013)

Durante este proceso, se realizaron reuniones cada quince días con la participación de representantes de la Universidad de la República (principalmente de economía y ciencias sociales), organizaciones de la sociedad civil e integrantes de la llamada Comisión de Programa, del Frente Amplio. Según apunta uno de los entrevistados en Braselli (2012), “las ONG querían que se formara un Ministerio por tener ellas un lugar claro de interrelación”.

En la decisión habría incidido, entre otras, la preocupación por “un tema de jerarquía”, entendiéndose favorable que la nueva institución estuviera “dentro del Gabinete” y valorándose lo que constituía “una influencia de la región”: los ministerios de Desarrollo Social de Argentina (1999-2018)³⁶, de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil (2004-2019)³⁷ y la experiencia de lo que conformaría posteriormente el Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2011-2018)³⁸.

Los que trabajamos en el arranque, yo creo que ninguno de nosotros pensaba en un Ministerio, no era esa la postura. Lo de Ministerio le surgió a Tabaré después de las elecciones [...]. Él pensaba en el necesario entrelazamiento inter institucional y en las dificultades de hacerlo desde un escalón inferior (íbid)

³⁶ Desde 2018 Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

³⁷ En 2019 los ministerios de Cultura, Deportes y Desarrollo Social de Brasil pasan a ser integrados en el Ministerio de Ciudadanía. Se crea el Ministerio de la Mujer, de la Familia, y de los Derechos Humanos, presidido por la abogada Damara Alves, quien fuera asesora de un frente parlamentario evangelista de Brasil.

³⁸ Desde 2019 Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Inmediatamente, otros fueron llamados a conformar el Ministerio: estudiantes y docentes de la Universidad de la República, trabajadores de algunos gremios o militantes de distintos sectores políticos, que trabajaron como voluntarios. Cuando se votó la Ley de Creación del MIDES (Ley 17.866 del 21 de marzo del 2005) varios militantes e integrantes de la fuerza política ya habían empezado a trabajar: “Mucha gente vino a ayudar en forma honoraria, gente de UTE, gente del BROU, gente de AEBU³⁹. Empezó a llegar gente que venía como pase en comisión” desde otros organismos estatales. “Buscando más fuerzas requerimos a los sindicatos y a trabajadores en seguro de paro, como era el caso de muchos bancarios que allí estuvieron al firme” (íbid).

La fundación del MIDES, en la narrativa de quienes son identificados como partícipes en el proceso de su creación, es concebida como una “hazaña” que se logró implementar “desde cero” (Braselli, 2012). En el proceso tuvieron roles protagónicos representantes de una generación “de izquierda” que “no ingresó a la política siendo gobierno”, sino a partir de trayectorias en movimientos sociales o estudiantiles desde la década del sesenta, personas que llegaban con la idea de “hacer política de forma diferente” (íbid).⁴⁰

³⁹ Respectivamente, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas del Estado (UTE), Banco de la República (BROU), Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU).

⁴⁰ La trayectoria de Selva Braselli es representativa. Inicia actividad gremial en el Centro de Estudiantes de Arquitectura y en la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU). Se afilia a la Unión de las Juventudes Comunistas (UJC), pasa a ser delegada estudiantil en el Consejo de Facultad y después es electa edil por el Frente Izquierda de Liberación (FIDEL), primer intento de unificación de los sectores de izquierda, constituido en 1962 con la participación del Partido Comunista del Uruguay. En 1971 es electa edil por el Frente Amplio y dos años después pasa a militar en la clandestinidad. Es detenida por las fuerzas conjuntas y en 1984 liberada por amnistía. Hasta 1989 es funcionaria de la Salud Privada y dirigente de la Asociación de Funcionarios de la Mutualista Israelita del Uruguay y de la Federación Uruguaya de la Salud. En 1988 integra la comisión del programa departamental del Frente Amplio; más tarde la Comisión de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo, donde será Directora de la División de Servicios Descentralizados. De 1995 a 2004 integra el Movimiento Tacurú, que se había iniciado en 1981, en el marco del Noviciado Salesiano, orientado al “trabajo social y educativo” con niños que trabajaban en la calle. De 1995 a 2005 integra el equipo de trabajo programático en el área de Pobreza y Marginalidad del Frente Amplio y de 2007 a 2010 en la Dirección General del MIDES. Trabaja en un proyecto de la UNESCO en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y es colaboradora honoraria en el área de Educación No Formal del MEC (Braselli; 2012).

Al arranque yo le llamo la fase épica. Es cuando el MIDES cabía en tres autos, en la primera quincena de enero, cuando salimos a recorrer, unos por la costa y el litoral fluvial, otros hacia el este [...] Nos quedábamos a comentar lo visto con Ana Olivera, Mariella Mazzotti y Gabriel Lagomarsino, que al fin se quedó en el BPS [Banco de Previsión Social], y hablábamos de lo que la gente nos había dicho. En cada lugar íbamos a presentar el Plan a la fuerza política en la mañana, explicando *por qué* el Plan de Emergencia y cómo pensábamos encararlo, y de tarde nos juntábamos con la sociedad civil organizada. Los comentarios que recibíamos eran de muy diverso tipo, pero lo cierto es que de esos contactos con la sociedad salieron los Consejos Sociales que funcionaron en el territorio.

[...] Las reuniones con la fuerza política eran con la Departamental, y hablábamos todos, incluso el chofer que nos llevaba, porque los choferes tenían algo de la vida práctica que era importante para combinar lo técnico con lo práctico [...]. Era la época en que respetábamos y valorábamos toda opinión (íbid).

Desde el triunfo electoral, el presidente y lo que constituiría su equipo de gobierno, incluyendo quienes tendrían “la responsabilidad de llevar adelante la fundación del MIDES”, se instalaron en el Hotel Presidente para iniciar la “puesta a punto” del programa votado. El Banco de Previsión Social cede un local para que comience a funcionar el nuevo ministerio, desde donde empiezan a organizarse los llamados “desembarcos”, término que alude en la “jerga propia” a los recorridos de funcionarios y voluntarios por “el territorio” – barrios y localidades - para realizar visitas y recabar información de hogares potencialmente beneficiarios del PANES. Quienes venían de la “fuerza política” hacían “de todo”: “hacíamos entrevistas, salíamos en los desembarcos, armábamos los programas, barriamos, todo, militancia pura” (Braselli, 2012). Desde el Poder Ejecutivo había “un apoyo total para que el MIDES se armara” (íbid). En julio fueron nombrados los primeros “coordinadores territoriales” del MIDES:

Compañeros que venían como pase en comisión. Se les capacitó, pero estaban muy solos, sin rubros, sin locales [...]. Al no existir aparatos administrativos en el Ministerio, se hacía de todo. Fue una

patriada en la que cometimos algunos errores por no saber, por falta de previsión de muchas cosas. Los pocos de nosotros que teníamos experiencia de gestión, era a nivel municipal (íbid)

El desarrollo de los primeros programas se inicia con el ingreso de funcionarios que se incorporan al MIDES a través de “pases en comisión” desde otros organismos públicos. Las autoridades buscaron ajustar el diseño de la estructura general de cargos de la institución para contar con personal suficiente antes de mediados de 2006, a través de llamados públicos a organizaciones sociales (mediante convenios con el MIDES), así como de becas y pasantías, más la incorporación de institutos que antes operaban en otros organismos: el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Infamilia⁴¹ y el Instituto Nacional de las Mujeres⁴². Varios de quienes se incorporaron al MIDES mediante pases en comisión fueron convocados entre instituciones estatales, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil por haber compartido proyectos políticos, sociales o laborales con quienes estaban encargados de llevar adelante los primeros planes y programas, personas motivadas por “el compromiso social”, por la idea de “hacer otra forma de política” o por lo que significaba el MIDES en términos de “lucha contra la pobreza”.

1.4. Irrupción del MIDES

En 2005, el camino que se abría al MIDES para la intervención “en territorio” remite al acontecimiento iniciático de los llamados “desembarcos”, que iniciaban el Plan de Emergencia y suponía “llevar la teoría a la práctica”. El Banco de Previsión Social se encargó del registro informático de los “beneficiarios” y fueron reclutados docentes,

⁴¹ Ya mencionado. Se trata de un programa con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo Social y fondos del Gobierno Nacional, que posteriormente pasa a la esfera del MIDES.

⁴² Este instituto se llamaría después INMUJERES y también se ubicaría en el MIDES

estudiantes y egresados de la Universidad de la República para hacer visitas y entrevistas en los barrios, con el fin de identificar quienes podrían acceder al Plan. Sobre los “desembarcos” conversé especialmente con Victoria, que entonces hacía la supervisión honoraria de los recorridos del MIDES desde la Facultad de Ciencias Sociales e integraba el equipo que diseñaba la llamada “bajada al campo” del PANES:

Se hizo un llamado interno en Facultad para instrumentar toda la bajada del Plan de Emergencia, cómo íbamos a hacer los desembarcos, cómo íbamos a salir en los jeeps, quién iba a supervisar eso [...]. Ahí todavía no era el MIDES, porque el Plan de Emergencia estuvo antes de que se formara el ministerio. Estaba en la calle Uruguay, pero la primera bajada del Plan se hizo desde Facultad, salíamos desde Facultad en los jeeps a los barrios. Yo supervisaba a los gurises que iban a hacer las visitas [...]. Se hizo un convenio con el Ministerio de Defensa para tener locomoción en los jeeps. (Nota de campo, marzo 2015)

Con los “desembarcos”, proceso en el que participó activamente el ejército, el MIDES “sale al encuentro” de la población” y “toma contacto con la realidad”, especialmente, con la situación de los asentamientos que no figuraban entre los datos del Instituto Nacional de Estadística, por lo que “no aparecían en el mapa”:

Había gente que vivía con veinte pesos por día. Era la época de crisis [...]. Estuve dos años yendo a los cantes⁴³. A mí me tocaba siempre la zona de Casavalle... Primero ingresaron los de los desembarcos que era la gente en peores condiciones, que eran las familias de los asentamientos. Y después cuando se forma el MIDES, empezamos a ir a visitar a la gente que había quedado por fuera [...]. La gente no sabía que íbamos a caer. Pero después empezaban a solicitar el plan, la visita, y cuando solicitaban la visita salíamos con el formulario, con la carpeta, para allá. [...] En ese momento éramos todos estudiantes (idem).

⁴³ “Cante”, apócope del ya mencionado “cantegril”.

El 1º de abril había que empezar a digitar las “fichas” de las entrevistas realizadas en esta etapa del PANES. Distintos organismos del Estado “envían gente” a digitar el Plan: “No eran pases en comisión. No había tiempo para formalismos, era así, trabajaban con nosotros y cobraban su sueldo del lugar de origen”. La Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP) dona mesas y sillas para los digitadores, diez empresas realizan la donación anónima de veinte computadoras y “por aquello de que Dios aprieta pero no ahorca; de AEBU [Asociación de Bancarios del Uruguay, PIT-CNT] nos llegan ocho informáticos de nivel, prestados por cuatro meses” (Braselli, 2012). Antes, quienes se encargaban del sistema informático habían recurrido al Infamilia, que “eran los pudientes”: ellos cedieron el servidor para digitar el PANES y proporcionaron el sistema de georreferenciación que permitía localizar a los beneficiarios. “Todos hacíamos lo que se precisara. Perla Grum y Walquiria Larrosa eran recepcionistas pero también limpiaban” (íbid). Durante más de un año el MIDES operó sin presupuesto nacional. Así describe el proceso la entonces directora de informática, entrevistada por Braselli (2012):

Yo entré a fin del 2004. Me llamó [la ministra] Marina Arismendi y mantuvimos una entrevista. En realidad la que me conocía era Adelaida Marín que sabía cuál era mi profesión. Fui al Hotel Presidente y Camilo Rossi y Pablo Carné ya estaban trabajando en la parte informática en el Hotel desde la campaña electoral. Había quince computadoras donadas por el PNUD y un servidor. Todo eso lo heredamos [...]

Antes del 1º de marzo de 2005 no teníamos espacio nuestro en el Hotel, trabajábamos como podíamos. Pero el 1º se fueron todos a sus respectivos ministerios porque tenían locales, así que quedamos sólo nosotros, que no teníamos nada. Ni siquiera existencia institucional [...]. En ese momento [...] el BPS nos ofreció el local de Río Branco y Uruguay⁴⁴ [...]. Precisábamos montar un sistema informático y por eso le dije a Marina que dejara que primero fuéramos a ver. No hicimos los trámites burocráticos, escribano y todo eso, para ingresar; sólo fuimos Camilo Rossi y yo poniendo la cara, sin ningún papel. Había dos

⁴⁴ Se refiere al primer local del MIDES. Con el aumento de funcionarios, el MIDES se traslada al local actual de 18 de Julio, donde había funcionado el ex Banco de Crédito, del Ministerio de Economía.

policías 222⁴⁵ y fueron súper amables. Eran gente de pueblo y veían bien al MIDES.

Con la misma impronta, se reciben apoyos y cooperación de organismos internacionales para la evaluación de los programas. A poco tiempo de asumir, hubo que “negociar con el BID el modelo de evaluación y monitoreo, porque si no, no liberaban el préstamo de los doscientos cincuenta millones de los cuales, cien por año iban al Plan de Emergencia. Era un préstamo al país que se asignaba por vía de presupuesto”. También en Braselli (íbid), señala un asesor de la Subsecretaría:

Recibí al referente del Banco Mundial en alpargatas, vaquero y remera y tuve que decirle que no precisábamos nada de ellos, aunque si querían colaborar, bueno, conversábamos. Así fue que el Banco participó con donaciones en la evaluación del PANES, mientras que para ellos la UDELAR quedó como proveedora del Banco porque iba a hacer el campo y la evaluación de impacto [...]

Para el análisis trajimos a un especialista italiano que fue financiado por la Embajada de Gran Bretaña. Eso se conversó en un almuerzo con el embajador, al que fuimos Marina, Diana Marcos, Marianela Bertoni y yo (Braselli; 2012)

Entre todo lo no pensado antes, estuvo la donación de Venezuela a principios del 2006 de dos millones de dólares que no sabíamos formalmente cómo se hacía para aceptar. Era un millón para emprendimientos productivos y un millón para aulas escolares para niños de cuatro años Y empezamos a armar las cooperativas sociales, como otra forma de trabajar con la gente (íbid)

Con la cooperación internacional, aparece la preocupación por la “orientación” a la que debían suscribir las políticas sociales estatales. A propósito de un proyecto presentado por el Banco Mundial y otros organismos que demandaban trabajar en diversas temáticas, se plantea “el peligro de que la orientación no la fijáramos

⁴⁵ Modalidad contratada de servicios de seguridad proporcionada por la Dirección Nacional de Policía de Tránsito y el Ministerio del Interior, al amparo del Artículo 222 de la Ley 13.318 y otras disposiciones.

nosotros”, según transcribe Braselli (íbid): “entonces me reuní con todos los organismos de cooperación y les expliqué a dónde íbamos, y se ajustaron [...]. Los mismos organismos que yo no pensaba que iban a cooperar”.

Desde el punto de vista programático, la nueva orientación en materia social privilegiará las líneas de intervención pública focalizada en poblaciones con *necesidades básicas insatisfechas*, configurándose pronto las organizaciones de la sociedad civil como prestadoras de servicios sociales y facilitadoras en la inserción territorial del MIDES, en ámbitos donde la esfera pública se percibía hasta entonces como insuficiente y carente de experiencia.

Para arrancar tuvimos que hacer un trabajo previo con las ONG. Había que pensar cómo nos parábamos como Estado frente a la sociedad civil, había que crear otros modelos diferentes de los que venían operando, que eran clientelistas. Por ejemplo, hicimos un taller para sentar las bases con las ONG que iban a trabajar con nosotros en el Plan, que tenían conocimiento del territorio pero que también había que trasladarle aprendizajes, había que explicarles qué era lo que se buscaba. Por otro lado, necesitábamos funcionarios, que si bien pedimos a otros ministerios e ingresaron como pases en comisión, no alcanzaban. Hicimos llamados a licitación para trabajar con las ONGs [...], porque ellas trabajaban directamente con los protagonistas (Nota de campo; abril, 2012). Había ONGs que reclamaban no haber participado. La incorporación de las ONGs también podía ser un riesgo para las políticas públicas, había que establecer criterios comunes, el MIDES era el que se hacía responsable por los proyectos que presentaban y ellas iban a aparecer también como el nexo entre la gente y el Estado (ídem).

El grado de apertura a la participación de la “sociedad civil organizada” por parte de la esfera estatal, también valoraba la necesidad de evitar “el riesgo de una práctica clientelar que podía venir de los lazos de la sociedad civil con la gente por un lado y con el ministerio por otro”. En este sentido:

Trabajar con los estudiantes alejaba de toda contaminación, aunque a la vez tal vez se hubiera podido tener más escucha a las organizaciones sociales, pero cierto que había riesgos [...] De los mil doscientos funcionarios, novecientos son tercerizados, hay servicios con uno o ningún funcionario presupuestado, hay ONGs controlando otras ONGs (Braselli, 2012)

Algunas de estas organizaciones movilizarán un cúmulo importante de recursos técnicos y financieros⁴⁶, y de diferentes lugares, incidirán en las formas en que son concebidos, diseñados y valorados los programas. Tiempo después de iniciados los llamados a las ONG a presentar proyectos, una integrante del Plenario de Mujeres del Uruguay (PLEMUU) reconoce que: “quizás al principio la ministra tenía como una sospecha de las ONG”. Más adelante técnicos de PLEMMU pasaron a gestionar diecisiete oficinas territoriales, cuatro albergues, equipos de atención a violencia: “Todos con camiseta MIDES arriba de la del PLEMUU. La gente que trabaja en todo eso se siente MIDES, se siente al servicio de la población vulnerable. Se sienten servidores públicos” (Integrante de PLEMUU, en Braselli, 2012).

A partir del Plan de Emergencia, la mayoría de los programas importantes del MIDES, en términos de cobertura, se implementarán a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil, intendencias municipales y cooperativas de trabajo, que proporcionarán técnicos “con inserción territorial” para la implementación de los servicios, lo que permitiría al Estado continuar su tarea de “salir al encuentro de la población” (MIDES, 2017b). La participación de estas organizaciones en procesos licitatorios y en la administración y gestión de programas estatales, además, forzará un proceso creciente de incorporación de herramientas de administración y gestión

⁴⁶ En noviembre de 2017 había setenta y ocho Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), distribuidos en los diecinueve departamentos del país, gestionados todos en convenio con una variedad de organizaciones sociales: Asociación Cristiana de Jóvenes, Guardería Mi Salita, Pastoral Social, Barrios Unidos, Club Social y Deportivo San Miguel, Grupo Guidaí, Club Social Young, Instituto de Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU), Cooperativa de viviendas COVISUNCA, Centro de Participación Popular, Educación Solidaria, Colectivo La Bruja, Asociación Vida y Educación, Sagrado Corazón, El Abrojo, Servicios y Acciones por la Infancia (SAI), Gurises Unidos, Asociación Civil Hogar La Huella, Fundación Centro de Educación Popular (CEP), Fundación Pro Humanitas, Fundación Winners, Asociación Civil Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo (CEPID), Instituto del Hombre (IDH), Club Social y Deportivo Arbolito, Obra Ecueménica, Santa Gema, etcétera.

así como una cierta profesionalización de los “recursos humanos”, proceso que fue configurando un conjunto de saberes, usos y competencias propios de los llamados “técnicos sociales”, que consolidarán con sus prácticas el campo de la “intervención social” pública, en su concepción y funcionamiento.

1.5. La “excepcionalidad uruguaya”

Los espacios discursivos que construyen y movilizan identidades sociales sobre lo público, para el caso uruguayo, han promovido el imaginario de una “cultura estatista” y la concepción de una democracia con fuerte centralidad de los partidos políticos. El Estado se habría establecido como un agente con autoridad suficiente para conducir el desarrollo económico y la integración social (Filgueira et al, 1989), afianzándose la concepción de una democracia caracterizada por una fuerte autonomía de la política durante su historia, lo que constituiría una particularidad uruguaya en relación al resto de las naciones latinoamericanas. En palabras de Chasqueti y Buquet (2004: 231): “aunque obviamente, en diversas ocasiones, actores no políticos han tenido la capacidad de marcar su impronta al curso de los acontecimientos, en el largo plazo la clase política parece haber gozado de una amplia libertad para llevar adelante sus proyectos”. La conducción y el liderazgo social ejercidos por los partidos políticos habrían superado la representación política típica del modelo liberal (Trujillo; 2012), en un país en el que, por lo menos hasta la década del sesenta, no habría sido fácil delimitar una frontera clara entre los partidos políticos y el Estado. No habría habido en Uruguay algo como una burocracia weberiana, con una rigurosa separación de roles entre la conducción política y la ejecución técnica de programas (Filgueira y Filgueira, 1996; Trujillo, 2012). Los vínculos interpersonales, la presión sindical (especialmente desde mediados de la década del cincuenta) y la actividad partidaria en la implementación “informal” de prestaciones sociales (los clubes políticos, tal como lo presentó en su momento Germán Rama [1971]), que habría

funcionado en paralelo a las instituciones oficiales, habrían podido conformar vías de acceso desde la sociedad civil al Estado (Trujillo, *íbid*).⁴⁷

Existe acuerdo en los investigadores de la sociología y la ciencia política en relación a este tema⁴⁸. La escasa fuerza y capacidad hegemónica que habían mostrado la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y la oligarquía terrateniente habrían generado un espacio que rápidamente sería ocupado por los partidos políticos. Por contraposición, se desarrolló una “religión civil” (Guigou, 2006) que apostó a una moralidad laica de fuerte impacto en las políticas de salud pública y la enseñanza. Desde las ciencias políticas, la promulgada autonomía de la política sumada a lo que se entiende como la “ausencia” de actores capaces de imponer su hegemonía en el largo plazo, se presentan como factores constituyentes de una condición que propiciaría la exigencia del consenso en la estructura democrática. Esta situación es interpretada desde perspectivas históricas y politológicas como determinantes de la centralidad partidaria, es decir, del papel que adoptarían los partidos en Uruguay como agentes centrales del sistema político, por su vocación para establecer acuerdos y su capacidad para conducir el país a través de la coestión y la distribución de las posiciones del gobierno (*íbid*), dando paso a la reconocida “poliarquía uruguaya”

⁴⁷ De todas formas, la “burocracia weberiana” se destaca en Uruguay en relación a otros países de la región, en función de los criterios establecidos por Peter Evans (Evans, 2003).

⁴⁸ La configuración de la matriz de bienestar uruguaya habría producido un conjunto de impactos sociopolíticos que pautaron la vida nacional del siglo XX, con algunas continuidades. Entre ellas, el impacto de la creación de un aparato estatal con burocracias escasamente profesionalizadas, principalmente a nivel de los mandos medios y altos, que habrían conservado estrechos vínculos partidarios; y la consagración de una arraigada *cultura estatista* (Filgueira et al, 1989) “que habría establecido al Estado como un agente con suficiente autoridad para conducir el desarrollo económico y asegurar amplios niveles de integración social, a pesar de que el régimen social uruguayo no habría escapado de cierto grado de estratificación de los beneficios”, particularmente, los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social (Midaglia y Antía, 2007: 133). Sobre este aspecto, los estudios nacionales desde la sociología, ciencias políticas o económicas, presentan divergencias: para algunos analistas el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de *universalismo estratificado* (Filgueira, 1998). Para otros, en cambio, los grados de estratificación de los beneficios fueron menores, produciendo una matriz de bienestar de tipo *socialdemócrata* (en términos de Esping-Andersen) dentro del contexto latinoamericano. Más allá de estas apreciaciones, las clasificaciones internacionales y regionales lo ubican como un *régimen de bienestar intermedio* entre aquellos de tipo estatal en el que la mayoría de la población se encuentra protegida a través del mercado y/o la intervención pública, característico de los países desarrollados, y los de *seguridad informal* típicos de América Latina, en donde la generación de bienestar se apoya en las redes sociales y familiares (Gough y Wood, 2004).

(Pérez; 1988; Chasquetti, 2005; Caetano, Pérez y Rilla, 1987).⁴⁹

Durante la dictadura militar (1973-1985), cuando la centralidad de los partidos políticos fue desplazada, la mayoría de los sindicatos clausurados y la Universidad de la República intervenida, instituciones de diversa naturaleza pudieron dar cabida a distintas formas de participación social y cobraron un papel importante en la recuperación de la democracia, ámbito en el que mostraron crecimiento en número y capacidad de incidencia. Se desarrolló en esa época una cooperativa de vivienda organizada por la Iglesia Católica y la ONG CIDC, que trabajaba en la intersección de experiencias de base comunitaria, la concepción de la teología de la liberación, la promoción de cooperativas de ayuda mutua y metodologías de participación sustentadas en los principios de la educación popular del pedagogo brasileño Paulo Freire (2002). Se desarrolla la experiencia San Vicente, impulsada por la Iglesia Católica, en el barrio Casavalle (uno de los más pobres de Montevideo), que en 1979 da origen a la ONG San Vicente, dirigida por el sacerdote católico Padre Cacho, que es todavía hoy una referencia para los habitantes del lugar. Ambas experiencias, aunque inicialmente independientes, hacia el final de la dictadura formaron el MOVIDE, Movimiento Pro Vida Decorosa, junto con otros siete cantegriles, a partir de la amenaza de desalojo de los asentamientos y terrenos privados (Álvarez-Rivadulla, 2017), reuniendo a ocupantes pobres, personas desalojadas de edificios del centro de Montevideo, parroquias y organizaciones sociales decididas a hacer que “se escuche la voz de los más pobres”. El movimiento duró hasta 1989, cuando los partidos políticos recobran la centralidad que tuvieron antes de la dictadura (ibid). Adicionalmente, en 1981 comenzó a trabajar en Uruguay el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), la primera organización no gubernamental de promoción, educación y

⁴⁹ El papel central de los partidos políticos – la “partidocracia uruguaya” – también fue elaborada por Caetano y Rilla (1992: 149): “Esa centralidad de los partidos uruguayos como actores políticos dominantes constituye una línea de larga duración de nuestra historia y una clave configuradora de nuestra política. Desde la etapa fundacional del Estado y la sociedad uruguayos, hasta el proceso contemporáneo de la dictadura y la transición democrática, no resulta difícil, en verdad, hallar procesos y elementos confirmatorios de ese fenómeno manifiesto de la partidización. Por cierto que este carácter de estabilidad y firmeza de los partidos otorga a la historia política uruguaya un nuevo elemento de singularidad respecto a las otras repúblicas del continente [...]. La centralidad del papel de los partidos dentro del sistema político constituye un fenómeno altamente atípico en la mayoría de los países de América Latina, habituados por lo general al predominio de otros actores en la tramitación de las políticas estatales y en los ámbitos decisorios”.

defensa de los derechos humanos y la paz⁵⁰.

Durante la dictadura, la comunidad internacional que aspiraba al establecimiento de un orden democrático en el país apoyó con recursos económicos a organizaciones como el Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP), el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR), el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU), el Instituto de Promoción económico-social del Uruguay (IPRU) y el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), esta última, fundada en la corriente “economía y humanismo”, promovida desde los años cuarenta por el sacerdote dominico bretón Louis Joseph Lebret⁵¹.

Paralelamente, la “sociedad civil organizada” se consolida en Uruguay como fenómeno social en la década de 1980, como una vertiente de la sociedad civil que se presentaba como capaz de unificar demandas de distintos grupos sociales a través de la gestión de intereses generales, sin buscar la representación orgánica de los grupos a quienes orienta sus acciones. Su universo es heterogéneo tanto en la diversidad de sus formas organizativas como en las temáticas, metodologías, capacidades de gestión administrativa y canalización de recursos, incluyendo instituciones filantrópicas, organizaciones sociales “multipropósito”, fundaciones, cooperativas de vivienda, clubes sociales y deportivos, asociaciones religiosas y diversos tipos de asociaciones locales y vecinales. En 1992 se funda la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), que nucleará a más de ochenta organizaciones de todo el país, y que se constituirá como

⁵⁰ El Secretariado Nacional está integrado a la red continental SERPAJ-América Latina, con estatuto consultivo ante la ONU en la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Fue presidida por el Premio Nóbel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel. Los sacerdotes católicos Luis Pérez Aguirre (conocido como Perico) y Jorge Osorio, como el pastor metodista Ademar Olivera, estuvieron entre los fundadores y miembros pioneros de esta organización (Alvarez Rivadulla, 2017).

⁵¹ Varias movilizaciones realizadas durante la reapertura política en la década del ochenta no habrían podido realizarse sin los recursos y la estructura proporcionada por la Iglesia Católica, por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM) y por organizaciones no gubernamentales, muchas de las cuales se orientaron a resolver necesidades de vivienda, convirtiéndose en soporte para la organización de grupos de ocupantes. Álvarez Rivadulla (2017) señala además la participación de estos nuevos actores en la Comisión Nacional Programática (CONAPRO), espacio de construcción de políticas para ser llevadas adelante durante el primer gobierno democrático.

un espacio de interlocución, no exento de conflictos, con la esfera estatal, principalmente a partir de la creación del MIDES⁵².

La integración de un cuerpo permanente de profesionales y técnicos, la capacidad de gestión administrativa y el potencial para canalizar recursos de la cooperación internacional hicieron de estas “nuevas” organizaciones actores importantes en la configuración de las políticas sociales públicas, en buena medida, a través de la continuidad de varias experiencias vinculadas a la protección de la infancia pobre y su extensión a otras poblaciones con derechos vulnerados⁵³.

Con la situación de emergencia en el marco del cual se concibió el PANES y su relación con la nueva institucionalidad regional, la conformación del MIDES facilita nuevas vías de “entrada” de actores que operaron por “fuera” del ámbito estatal, lo que produjo una zona de ensamblaje de diversos proyectos políticos y sociales, no necesariamente contradictorios, que participan en la construcción de las políticas sociales públicas desde las prácticas concretas de sus distintos agentes políticos y técnicos. El Estado social expande su ámbito de acción acercándose a la vida de los pobres a través de la incorporación de experiencias de sindicatos, grupos militantes, cooperativas sociales, asociaciones religiosas y organizaciones de la sociedad civil.

Muchos de estos actores fueron portadores de un pensamiento y de una pregunta

⁵² ANONG define entonces a estas organizaciones como espacios asociativos voluntarios, sin fines de lucro, “expresión de la ciudadanía organizada” para la movilización de recursos ciudadanos. Se trataría de organizaciones con autonomía institucional, que no estarían sujetas a relaciones de dependencia orgánica y organizativa de entidades públicas o empresariales para la definición de sus estrategias, con mecanismos de gobierno interno democráticos para la elección de sus cargos directivos, establecidos en los estatutos institucionales (ANONG, S/F: 5).

⁵³ En los veinte años transcurridos, desde fines de la década del 80, las organizaciones de la sociedad civil han trabajado con apoyos de organismos internacionales o de la esfera empresarial, y a través de convenios con el gobierno nacional y municipal. Algunas se convirtieron en referentes en temas de infancia, juventud, mujeres y derechos humanos (Gurises Unidos, El Abrojo, Asociación Civil El Paso, Casa de la Mujer de la Unión, Programa Faro, entre otros) proporcionando instancias de formación y encabezando la atención a “nuevos actores sociales”, que requerirían políticas diferenciadas. Sus trayectorias, las características de sus apoyos financieros, la incorporación de profesionales jóvenes a sus cuerpos técnicos y los requerimientos desde los ámbitos estatales, aportaron a la reelaboración de sus proyectos “originales” y, en muchos casos, a la diversificación de sus áreas de competencia. Casa de la Mujer de la Unión, por ejemplo – una de las organizaciones que han trabajado en convenio con el MIDES - fundada en 1987 con apoyo de la ONG belga *Solidarité Socialiste* con el propósito de promover el rol protagónico de las mujeres durante la dictadura militar, pasa a dedicarse después a la atención a problemáticas de “exclusión social”, violencia doméstica, capacitación para el trabajo, salud, recreación y promoción de la equidad de género.

social sobre la pobreza, que se observa en Uruguay ya desde fines de década de 1950, a través de movimientos sociales. La participación de colectivos anarquistas o cooperativas autogestionarias, agentes pastorales de la Iglesia Católica, representantes de la agrupación de demócratas cristianos, corrientes pedagógicas de inspiración socialista y, más adelante, cooperativas sociales y organizaciones de la sociedad civil, tuvieron una impronta fundamental durante y a la salida de la dictadura militar y aportaron diversas concepciones sobre las causas y las formas de intervención de la pobreza. Varias experiencias constituyen antecedentes importantes y muchas fueron reelaboradas en ámbitos de formación de educadores, voluntarios, técnicos u operadores de la sociedad civil organizada. Por lo menos dos de las supervisoras técnicas que conocí durante el PANES, habían estado vinculadas directamente a La Comunidad del Sur, colectivo anarquista fundado en 1955 en Montevideo, en experiencias de autogestión y participación local entre los habitantes de los cantegriles.

A pesar de la poca capacidad hegemónica que habría mostrado la Iglesia Católica y de la promoción de una moralidad laica que operaba con fuerza en las políticas educativas, instituciones de impronta religiosa que operaron en forma paralela y que, en algunos ámbitos, también encontraron vías de acceso a las políticas estatales, jugaron un importante papel en la configuración de la llamada “sociedad civil” y en las formas de concebir las intervenciones dirigidas a la pobreza y a la infancia⁵⁴. Las

⁵⁴ Algunas acciones fueron desplazadas y reelaboradas desde ámbitos de matriz laica a contextos religiosos y viceversa. A modo de ejemplo, en 1912 se funda en Montevideo la organización Scout, de impronta laica, con la presidencia honoraria de Baltasar Brum, ministro de Instrucción Pública y en 1914 la institución "Boy Scouts Uruguayos" con apoyo de algunas logias de la Masonería uruguaya. Un año después, la Iglesia Católica crea la organización "Exploradores Orientales" con sedes en la Catedral Metropolitana y en la Iglesia de la Aguada, funda "brigadas" en la parroquia San Francisco y en San Jerónimo en 1924 y crea la Federación de Exploradores Orientales, con participación de los salesianos y grupos católicos independientes que operaron hasta mediados de la década de 1940. Germán Sellera representante del scoutismo mundial ante la UNESCO, funda en 1955 la Asociación de Scout Católicos del Uruguay y crea la comunidad «El Rincón» donde se implementan acciones educativas para niños "de la calle". Adicionalmente, a fines de la década del sesenta y principios de los setenta, empieza a funcionar el hogar Cerro Chato - a partir de la iniciativa de un cura catalán que se hizo cargo de veintidós hectáreas de tierras donadas a la Iglesia donde ampara en experiencias de "vida comunitaria" a niños pobres de áreas rurales, y la chacra Hogar La Fronterita, liderada por un grupo de Scouts católicos, que acoge a los llamados "abandonados familiares", sumándose a las iniciativas con formato de "campo escuela". También la Granja Hogar La Huella, que acogió entre 1975 y 2000 a niños que ingresaron al Hogar (Sans, 2017), se inicia a partir de una experiencia del Movimiento Castores de la Iglesia Católica, con la intención de

Misiones sociopedagógicas que se realizaron en nuestro país desde la década del cuarenta se orientaron a mejorar hábitos y calidad de vida de los pobres en barrios con altos niveles de pobreza. Los Institutos Normales de esa época tuvieron un protagonismo destacado en estas Misiones, conjuntamente con la participación de estudiantes universitarios y de magisterio que, acompañados por un profesor, se trasladaban a los lugares elegidos para la misión y se enfrentaban de lleno a la tarea de educación comunitaria, mediante acciones propias de la función docente⁵⁵.

Muchas experiencias de intervención comunitaria con perspectiva “emancipadora”, reúnen el compromiso de transformación social de la Iglesia Latinoamericana, con propuestas pedagógicas constitutivas del desarrollo del trabajo social, la psicología comunitaria y la educación popular, promotoras de la “autonomía” y el “protagonismo” de los “sectores populares” (Rebellato, 2000), a partir de lecturas marxistas latinoamericanistas. El trabajo desarrollado desde 1920 por el pedagogo ruso Anton Makárenko, por ejemplo, fue una referencia importante en la construcción de hogares juveniles en Uruguay (especialmente, el de la Granja Hogar La Huella), y de experiencias similares de la década del setenta, a través de las cuales pudieron ensamblarse aspectos de la formación religiosa de los jesuitas, los movimientos Scout y Castores del Colegio Sagrado Corazón y la concepción socialista del trabajo productivo como factor determinante de la transformación social. Los resultados de algunas de estas experiencias impulsaron al Estado a apoyar estas iniciativas con un aporte monetario por cada niño atendido en los Hogares. En 1967 el entonces Consejo del Niño encargó al educador Leonardo Clausen la dirección de la escuela Martirené, en una zona semi-rural, con la intención de adaptar la metodología de Makárenko a la “realidad local”, en una experiencia orientada a jóvenes pobres con antecedentes penales (Sans, 2017). En términos de recorridos de actores e instituciones que pudieron hallar vías de acceso al Estado – hay que mencionar también las trayectorias

sensibilizar a jóvenes de clases acomodadas respecto a los problemas sociales del país, a través del “contacto directo” con los pobres. La experiencia fue desarrollada dos años después del golpe militar, con la impronta del Concilio Vaticano II, en el contexto de una Iglesia que empezaba a formular su opción preferencial por los pobres y a definir su misión evangelizadora en función de aspiraciones de emancipación y liberación de los oprimidos.

⁵⁵ https://pedagogiasocialymarxismo.files.wordpress.com/2013/10/libro_mspu_42.pdf

individuales de quienes egresaron de cursos de liderazgo juvenil, animación y similares, en colectivos como Juventud para Cristo o Pastoral Juvenil – no es poco significativa la participación de sacerdotes católicos en las políticas sociales estatales, con los cuales algunos organismos de la administración pública conformaron equipos directivos. Más de veinte años después de que el Consejo del Niño le encargara la dirección de la escuela Martireré, Clausen asume – en 1992 - la dirección de la Colonia Berro, dentro del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) - hoy Instituto Nacional de Inclusión Adolescente (INISA) - del actual Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay (INAU).

En suma, muchos de estos actores no solamente ocuparon espacios importantes desde la academia y en la elaboración de diagnósticos sobre la pobreza, sino también lugares decisivos en la administración pública y en la concepción del MIDES, en el diseño y ejecución de sus programas, a la vez que proporcionaron buena parte de su personal técnico, directores y referentes políticos, que trasladan sus experiencias al campo de las políticas estatales.

1.6. La intervención social “desde adentro”: los oficios de lo socioeducativo y lo psicosocial

La construcción de las políticas sociales en Uruguay no podría comprenderse sin considerar los efectos del desarrollo del trabajo social, de la psicología social, de la psicología comunitaria y de la educación popular, en un país en el que, si bien la psicología como profesión había tendido a reconocerse casi únicamente en el trabajo clínico del consultorio privado (Saforcada et al, 2004), se habría producido un fuerte efecto de influencia de los desarrollos psicoanalíticos argentinos (Giorgi, 1998).

La primera experiencia de formación profesional en el campo “social” en Uruguay se desarrolla en 1927 en la Facultad de Medicina. En 1936, la formación de los entonces “visitadores sociales” - más adelante “asistentes sociales” - se traslada a la Escuela de Salud Pública y Asistencia Social, dependiente del Ministerio de Salud

Pública. En 1937 se funda la Escuela de Servicio Social del Uruguay (ESSU), de origen católico, que tendría una participación menos significativa en la formación y el perfil del trabajador social profesional, entendido a partir de una concepción del trabajo social como “forma moderna de apostolado” (Acosta, 2016: 31).

En la década de 1950 el campo de la intervención social profesional se había expandido, lo que suponía la necesidad de modernización técnica, en el horizonte del reformismo social que caracterizó la formación social uruguaya del siglo XX. La Escuela Universitaria de Servicio Social en Uruguay se crea en 1957, en la órbita de la Universidad de la República⁵⁶, cuando ya existía la ESSU (vinculada a la Unión Católica Internacional de Servicio Social) y una escuela pública dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social⁵⁷, fundada en 1954.

A mediados de la década del sesenta, se inicia en América Latina un proceso de renovación del trabajo social (Acosta, 2016), que se expresa en el Primer Seminario Regional Latinoamericano de Servicio Social, realizado en 1965 en Porto Alegre y en la creación de la Asociación Latinoamericana de Escuelas de Trabajo Social (ALAESS). En Uruguay, se modifica el plan de estudios de la Escuela Universitaria de Servicio Social en 1966, con la colaboración de la Escuela de Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica (PUC) de São Paulo. La acción profesional se

⁵⁶ Plantea Acosta (2016: 34): “La justificación de la creación de la Escuela Universitaria era el carácter para-jurídico. Se sostenía que en la sociedad uruguaya ya existía una protección jurídica completa para todas las personas, aunque algunas no podían disfrutar de los beneficios establecidos en la legislación social. Para la Comisión, esta sería la tarea de los trabajadores sociales, [...] promover que las personas puedan disfrutar de los derechos sociales consagrados en la legislación”. En la fundamentación, se sostiene que los conceptos de caridad y filantropía han de sustituirse por el «principio de la obligación social universal para asegurar a cada ser humano, la protección contra las consecuencias negativas que provienen de los riesgos de la vida individual, familiar y colectiva» (Di Carlo, 1966: 141 apud Acosta, 2016: 34), concepción que se basa a su vez en la Ley de Asistencia Social de 1910: “El derecho a la asistencia es deber de la sociedad, es una obligación exigible. [...] No pueden presentarse las sociedades como la encarnación del principio de que las recompensas deben ser proporcionales a los méritos de cada uno. Sólo por hipocresía o por timidez se puede negar que vivamos en una sociedad fundada sobre la injusticia. [...]. El derecho a la asistencia es una compensación de las injusticias sociales, y es una consecuencia de la solidaridad que existe entre los hombres (Fundamentación de la Ley de Asistencia Social apud Di Carlo, 1966: 14)” (ibid).

⁵⁷ En 1954, como resultado de la cooperación con las Naciones Unidas, se funda una escuela de trabajo social, de orientación desarrollista, ubicada primero en el Ministerio de Salud Pública, después en el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, y finalmente, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en calidad de Instituto de Servicio Social, en el marco del cual pierde sus funciones docentes. Los profesores y estudiantes se trasladarían entonces a la Escuela Universitaria de Servicio Social (Ortega, 2003; Acosta, 2016)

orientaría de forma explícita a la implementación de “cambios estructurales”. El Trabajo Social debía promover el conocimiento público de las fallas en la organización social y colaborar en la implementación de cambios a través de la “acción directa”, orientada principalmente a la promoción de iniciativas de cooperativismo y de “autorregulación de la vida social”. El cooperativismo constituía entonces un nuevo campo de intervención profesional para los trabajadores sociales, que se presentaba como una alternativa de origen social cristiana, tanto al liberalismo económico como a la perspectiva estatizante de los países donde operaba el “socialismo real”⁵⁸.

Acosta (2016) identifica en esta década, en los ámbitos de profesionalización del trabajo social, una perspectiva desarrollista inspirada en el diagnóstico prebischiano de la CEPAL, en la Alianza para el Progreso (1961) de la Organización de los Estados Americanos y en el análisis de la CIDE, perspectiva que expresaría especialmente a través del impulso a la participación de trabajadores sociales en los procesos de planificación del desarrollo y en la promoción de la participación social. Paralelamente, también se desarrollaba una perspectiva de la “comunicación racional” (íbid), que situaba los fundamentos de Servicio Social en la teoría del interaccionismo simbólico⁵⁹ y proponía una división entre los niveles “macro y micro” de la práctica social: respectivamente, las prácticas de las clases y partidos políticos (donde ocurrirían las transformaciones sociales) y la práctica profesional del trabajador social, que actuaría a nivel de las “relaciones interpersonales”, pero desde donde debía moverse hacia el espacio de los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos sociales (íbid)⁶⁰

⁵⁸ Según Acosta (2016: 35): “el «modelo» de sociedad que está en la cabeza de esta propuesta profesional [...], no es tanto la organización técnica y burocrática de la producción capitalista monopolista (como en el Seminario de Araxá en Brasil), y sí la organización cooperativa de la producción, una «tercera vía» entre el socialismo, por así decirlo, «estatista» y el capitalismo liberal”.

⁵⁹ Según Acosta (2016), esta “perspectiva” se había articulado en torno el equipo de investigación de Enrique Di Carlo, filósofo argentino, que inició su carrera académica como director de la Escuela Universitaria de Servicio Social en Montevideo. Acosta resume el enfoque a través de las palabras de Osvaldo San Giácomo (1997): la práctica del trabajador social “es un trabajo de «conciencia a conciencia» entre el profesional y el usuario en el que se procesa la transformación del «concreto sentido para el concreto pensado» a través del diálogo profesional” (íbid: 41)

⁶⁰ Ambas perspectivas son subsidiarias de la existencia de un mercado de trabajo profesional estructurado básicamente a partir de la intervención directa del Estado en las refracciones de la

Con las dictaduras militares de la década del setenta en Chile, Argentina y Uruguay, el proceso regional de “renovación” del trabajo social se vería interrumpido⁶¹. En Uruguay, en 1973 la Universidad pierde su autonomía, las autoridades electas son removidas de sus cargos y la escuela se cierra, reabriéndose en 1977 con nuevo personal docente y con un ajuste al plan de estudios, impulsor de un perfil profesional “educativo”, “concientizador” y “asistencial”, centrado “en la intervención a nivel de caso y de grupo, con un importante énfasis en la «vivencia» profesional” (íbid: 31-32). Durante la dictadura, se continuaría elaborando en espacios no universitarios una perspectiva “sociológica o modernizadora”, que se había empezado a desarrollar antes, fundamentada en el “diseño lógico de proyectos” (sociales), promovida en parte por un grupo de trabajadores sociales de “Equipos Consultores Asociados”, una empresa de asesoría, consultoría y capacitación en el área de las ciencias sociales. Los proyectos pasan a depender en buena medida de la capacidad de las cooperativas de producción para generar sus propios sustentos económicos. Se jerarquizan los procesos organizacionales empresariales y se busca distinguir e integrar la “gestión de recursos” con teorías sociales del alcance medio, con un enfoque que supondría cierta reformulación del Trabajo Social como ciencia social práctica o “sociología aplicada” (íbid).

En 1979 el movimiento estudiantil comienza a reorganizarse a través de Centro de Estudiantes de la Escuela Universitaria de Servicio Social de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (CEUSS / FEUU) y un grupo de estudiantes busca reconstruir el Sindicato de Asistentes Sociales del Uruguay (SASU) - que había sido clausurado en 1973 -, reorganizándose posteriormente en la Asociación de

«cuestión social», según Acosta (2016) vinculados “al Uruguay liberal, democrático y reformista”. Si en la concepción desarrollista el trabajador social pretende ocupar “los nuevos espacios socio-laborales creados por la creciente participación del Estado en las tareas de planificación para el desarrollo”, en la perspectiva de “comunicación racional” se encuentra todavía vinculado a los espacios profesionales tradicionales: salud, infancia y adolescencia y familia, según el autor, característicos de la intervención social en el Estado de Bienestar Social del reformismo batllista, en el marco del cual el trabajador social es un «operador terminal de las políticas sociales»

⁶¹ Es diferente el caso de Brasil, donde la dictadura comenzó antes (en 1964). El Trabajo Social en el Uruguay, según Acosta, “se diferencia del caso de Brasil, porque comenzó su desarrollo relacionado en forma subordinada a la institución médica (al movimiento higienista), y en menor medida el movimiento católico [...] Su desarrollo estuvo marcado principalmente por el reformismo social burgués positivista, antes de que por el conservadurismo restaurador del movimiento católico” (Acosta, íbid: 30).

Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU). Después de finalizada la dictadura militar, el debate sobre la reestructuración de la universidad da lugar, en 1992, a la creación de la Facultad de Ciencias Sociales, donde se crea un Programa de Desarrollo del Trabajo Social y más adelante, un Departamento de Trabajo Social, que venía a sustituir a la escuela y que significaba la expresión de la voluntad de estudiantes, docentes y egresados de “alcanzar un nuevo nivel en el proceso de maduración política y académica, pasando de ser un técnico a ser un intelectual - un productor de conocimiento [...] - en un intento de mantener una relación «entre iguales» con las otras ciencias sociales” (íbid: 40).

El proceso de transformación que se inicia a mediados de la década del sesenta, supuso un esfuerzo por cambiar el lugar del Trabajo Social en la división socio-técnica del trabajo⁶² y se fue orientando a la formación de una cultura profesional relativamente autónoma frente a otras profesiones. El cambio de nombre de Servicio Social por Trabajo Social, que tuvo lugar cuando la escuela se incorporó a la Facultad de Ciencias Sociales, también es expresión de una intención de ruptura con las llamadas “prácticas asistencialistas” de la tradición profesional (así como del Estado reformista y desarrollista en el que se habrían sustentado), entendidas como la práctica exclusiva de la “asistencia” a los pobres, que consistía básicamente en procurar “cubrir” las “necesidades materiales” de las familias, “intermediando y coordinando – los trabajadores sociales - para que las instituciones vuelquen sus recursos y servicios” (Blanco y Sánchez; 2014, 35). Después de la dictadura militar, mientras el debate profesional retorna al espacio universitario, la actuación de los trabajadores sociales en los ámbitos estatales pasa a realizarse mayoritariamente a través de una “intervención indirecta”, mediante su inserción en organizaciones no gubernamentales. Junto con el desplazamiento de las áreas “tradicionales” de intervención profesional⁶³ que esta situación implicaba para los trabajadores sociales, ocurre su inserción en un campo “promocional” de la política social, entendido como complementario a la oferta “puramente asistencial”, que generalmente implicaba

⁶² Esta renovación también implicó el cambio de nombre de Servicio Social por Trabajo Social

⁶³ Estos desplazamientos, según Acosta (2016) - habían comenzado a ocurrir antes de la dictadura militar, con la creación de Institutos Técnicos que trabajaron en el campo de la “vivienda popular” a partir de las posibilidades creadas por la Ley N° 13.728 de 1968, llamada “Ley de vivienda”.

subsidios, entrega de canastas alimentarias, comedores, etcétera⁶⁴, proporcionados directamente por el Estado.

En ámbitos extra universitarios y desde las organizaciones no gubernamentales, tienen lugar propuestas de educación e intervención socio-pedagógicas que, junto con los desarrollos de la psicología social y la psicología comunitaria, tendrán influencia en la construcción de las políticas orientadas a la pobreza, ya sea través de una perspectiva emancipatoria y organizativo-pedagógica, que encontrará un lugar de inserción durante la primera etapa del MIDES, ya sea a través de intervenciones personalizadas, mediante la atención “psicosocial” a familias con carencias críticas.

Como señalé, varios ámbitos de militancia social y política en la década de los años ochenta estuvieron pautados por la concepción de “educación como práctica de libertad” del pedagogo Paulo Freire, y por la influencia de José Luis Rebellato (2000), que había contribuido a la conformación de un campo ético vinculado al desarrollo de una teoría crítica emancipatoria y a una propuesta marxista de tipo latinoamericana. Durante la dictadura militar, la “educación popular”, desarrollada a partir de las formulaciones de Freire e institucionalizada en el Centro de Investigación y Desarrollo Cultural (CIDC), tuvo una influencia fuerte en Uruguay, orientada a desarrollar la “conciencia” a partir de la reflexión crítica y la práctica de auto-organización de los llamados “sectores populares”, en procesos de movilización y luchas sociales.

Por otra parte, en el marco del proceso de transformación del trabajo social profesional que ocurría en la región, particularmente en la década de 1970, se produce la fractura entre un grupo de trabajadores sociales que se reunirían en el Centro Latinoamericano de Trabajo Social (CELATS) y el grupo ECRO (sigla de Esquema Conceptual, Referencial y Operativo), que promovía una estrategia de cambio a través de la tarea de “grupos operativos”, basada en la propuesta de Enrique Pichon Riviére, que procuraba reunir los campos de las ciencias sociales, el psicoanálisis y

⁶⁴ En las décadas del ochenta y noventa, por ejemplo, se otorgaba lo que se conocía como “carné de pobre”, un carné de asistencia que habilitaba a las personas que no podían pagar una mutualista, a atenderse en un hospital público.

la psicología social (Barreix y Castillejos, 2003)⁶⁵. Cuando, durante la dictadura militar, el campo profesional del trabajo social en Uruguay resulta afectado, se expanden iniciativas desde el campo de la psicología social vinculadas al ECRO, creándose centros educativos que ofrecen alternativas de formación “social”. La psicología comunitaria no fue profesionalizada en el Río de la Plata y se desarrollaba en ámbitos concebidos en buena medida como alternativos al campo de la sociología tradicional dominante, de modo que sus operadores actuaron con frecuencia en paralelo a la “sociología científica”, entendida como portadora de una lógica global y centralizadora, que pensaba “desde arriba” y “desde afuera” los problemas sociales⁶⁶.

En la década del noventa se consolida un proyecto de formación de técnicos en “trabajo grupal” en la Escuela Dr. Enrique Pichón Rivière⁶⁷ y se instala la Escuela de Psicología Social de Montevideo, con la misma impronta, dirigidas a la formación de “operadores en psicología social” u “operadores psicosociales”⁶⁸, fundamentada en la necesidad de trabajar en la “producción de subjetividades”, de considerar las “estructuras vinculares” y de incorporar una perspectiva “interdisciplinaria” a las intervenciones sociales. Las propuestas programáticas integrarán materias como “promoción de la resiliencia”, situaciones de violencia, perspectiva de género, trabajo en red, intervención en espacios comunitarios, técnicas psicodramáticas, etcétera, así como referencias al “paradigma de la complejidad” de Edgar Morin (1984) y a

⁶⁵ En palabras de Pichon Rivière: “La psicología social que postulamos tiene como objeto el estudio del desarrollo y transformación de una realidad dialéctica entre formación o estructura social y la fantasía inconsciente del sujeto, asentada sobre sus relaciones de necesidad. [...] La relación entre estructura social y configuración del mundo interno del sujeto, relación que es abordada a través de la noción del vínculo [...]. En su campo operacional es el grupo el que permite la indagación del interjuego entre lo psicosocial (grupo interno) y lo sociodinámico (grupo externo), a través de la observación de los mecanismos de adjudicación y asunción de roles. [...] Para nosotros, la psicología social [...] se orienta hacia una praxis, de donde surge su carácter instrumental (Zito Lema, 1984:105)

⁶⁶ Saforcada et al (2004) encuentran en el proyecto académico profesional de Juan Carlos Carrasco, hacia 1969, el antecedente principal del desarrollo de la psicología comunitaria en Uruguay. Carrasco proponía el desarrollo de una “Psicología de la Cotidianidad”, de orientación comunitaria, pero el proyecto se vio abortado por la interrupción del proceso democrático.

⁶⁷ Enrique Pichon Rivière (1907-1977) fundó la llamada “Escuela Argentina” de Psicología Social - el Instituto Primera Escuela Privada de Psicología Social - en 1967, a partir de la Escuela de Psiquiatría Social, creada en 1953 y del Instituto Argentino de Estudios Sociales (IADES), fundado en 1955, también dirigidos por Pichon Rivière.

⁶⁸ <http://www.psicosocial.edu.uy>; <http://www.escuelapichonriviere.edu.uy>

desarrollos de Rebellato, a partir de la necesidad manifiesta de sumar un componente ético a la tarea educativa.⁶⁹ El “perfil profesional” de los egresados les permitiría intervenir desde una perspectiva “psicosocial” y desarrollar la capacidad de “elaborar diagnósticos” de problemas vinculares, “realizar investigaciones, análisis de situación, identificar necesidades, conflictos y recursos”, indagar en los “aspectos implícitos” de las necesidades identificadas, “contribuir al desarrollo de la capacidad de iniciativa y de gestión de proyectos que respondan a necesidades concretas”, evaluar los recursos existentes, etcétera⁷⁰.

La formación en Psicología Comunitaria en Uruguay fue incluida a partir de 1988 en el nuevo Plan de Estudios de la Licenciatura en Psicología de la Universidad de la República, que la incorpora como materia en 1993 y desarrolla sus prácticas en actividades de Extensión Universitaria⁷¹. Con su inclusión en los planes de estudios de la Universidad, comienza a articularse en cuerpos teóricos propios y a producir instrumentos diferentes a los empleados por otros “operadores” que compartían el mismo campo de actuación. La Universidad de la República incorpora un curso denominado “Técnicas de Atención Comunitaria”, con el objetivo de aprender y aplicar los conocimientos teóricos y técnicos de la psicología comunitaria en distintos

⁶⁹ Existen además otras propuestas de formación en esta área, con enfoques teóricos similares, como la Escuela de Psicología Social Uruguay (EPSU), conformada por un grupo de egresados de la Escuela Dr Enrique Pichon Rivière, de Montevideo. <https://epsu.com.uy>

⁷⁰ <http://www.escuelapichonriviere.edu.uy>

⁷¹ En el marco del Área de Salud se dicta un curso en el último año de la formación, denominado “Técnicas de Atención Comunitaria”. Asimismo, los estudiantes de grado deben optar en los últimos dos años de la Licenciatura por la realización de pasantías en algunos de los Servicios que el Plan de Estudios ofrece, varios de los cuales se definen como *comunitarios*. Con su inclusión en los Planes de Estudios Universitarios la Psicología Comunitaria comienza a articularse con un cuerpo teórico propio y a producir instrumentos diferentes a los empleados por otros operadores que comparten el mismo campo de actuación. En el ámbito del Estado, desde 1990 la Intendencia Municipal de Montevideo, gobernada desde ese año por el Frente Amplio, suscribe los lineamientos de la estrategia de Atención Primaria de la Salud, promoviendo la orientación comunitaria entre los psicólogos que se desempeñan en las unidades de su Sistema de Servicios de Salud, ubicadas en los barrios populares. Por otra parte, en el marco de las Políticas Sociales, en los últimos años se vienen desarrollando una diversidad de programas cogestionados entre el Estado y la Sociedad Civil, en los que los psicólogos se han integrado buscando desarrollar una perspectiva comunitaria. Por otra parte, en Montevideo, desde 1991, se desarrolla una experiencia de gran envergadura, por parte de la Universidad de la República: el Programa APEX-Cerro (Programa Aprendizaje-Extensión, que se lleva a cabo en el barrio del Cerro), en sus orígenes financiado por la Fundación Kellogg, es un Programa comunitario multiprofesional en el que la participación de los psicólogos ha sido constante y sostenida, y que tiene mayoritariamente, aunque no exclusivamente, un “enfoque comunitario” (Saforcada et al; 2004)

campos: participación, intervención con familias, “procesos de exclusión e inclusión social” y políticas públicas (en sus diversas áreas), a través de prácticas que realizarían los estudiantes en centros de Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay (INAU) y en organizaciones no gubernamentales que trabajan en convenio con este Instituto, adoptando como “sujetos de intervención” a las familias con niños que concurren a estos centros⁷².

En cuanto a los ámbitos de inserción laboral, los “operadores psicosociales” podrían incorporarse en forma remunerada en organizaciones no gubernamentales, instituciones de salud, centros educativos, movimientos sociales, cooperativas, clubes deportivos, etcétera. El programa de la Universidad de la República, integra lo que se presenta como una “aproximación crítica al campo de las políticas públicas de infancia”, incorporando la “intervención familiar”, la promoción para la “accesibilidad material y psicológica” de las familias a los recursos existentes, la activación de redes sociales e institucionales, la promoción del vínculo y la comunicación entre programas sociales y redes⁷³, aspectos que se desplazarán a las políticas estatales a través de la incorporación de estos técnicos en programas sociales públicos.⁷⁴

Desde el Trabajo Social, a fines de la década del noventa, se promueven recursos diferentes pero no necesariamente contradictorios. La llamada “dimensión socioeducativa” de la intervención, que aparece como componente del accionar de los trabajadores sociales, se orienta a promover “procesos” para incidir en las formas de pensar y de actuar de los “sujetos de intervención”. La tarea socioeducativa se desarrolla preferentemente mediante “dinámicas grupales”, comunitarias o familiares, que incidirían en la transformación de subjetividades y en las normas de conducta (Gómez y Maciel, apud Claramunt; 2009: 97) y se asocia con la “dimensión promocional” de la política social, entendida como diferente y complementaria a la

⁷² https://psico.edu.uy/sites/default/files/pasantias_tac.pdf

⁷³ https://psico.edu.uy/sites/default/files/pasantias_tac.pdf

⁷⁴ En la Página Web de la Escuela de Psicología Social Dr. Enrique Pichon Riviére se destaca: “en los últimos años, con el incremento de las políticas sociales, la creación del MIDES y el surgimiento de diversos programas que incluyen a la población en la gestión de recursos, se están valorando nuestros conocimientos y requiriendo nuestros egresados también desde ámbitos públicos”.

<http://www.escuelapichonriviere.edu.uy/>

“dimensión asistencial”, ya mencionada, consistente básicamente en procurar dar respuesta a las “necesidades materiales” (Blanco y Sánchez; 2014: 35). La nueva “dimensión” aparece orientada en cambio a promover la “autonomía” y habilitar procesos de transformación en las familias y la comunidad (íbid: 26), que permitirían concretar “proyectos de vida personales y colectivos” (íbid. 35): mediante el “análisis” y la “desnaturalización” que harían los sujetos de situaciones que se les presentan como dadas, para que puedan “pensarse a sí mismos” y encontrar nuevas alternativas de acción, de acuerdo con sus posibilidades (Blanco y Sánchez; 2014).

Existen importantes antecedentes en Uruguay con referencia a las estrategias “socioeducativas” en dependencias del INAU – que ya trabajaba a través de convenios con organizaciones sociales⁷⁵- y especialmente en los Centros CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia), en proyectos diseñados con criterios delineados por organismos internacionales que colaboraron en su financiación, aquí particularmente, el Banco Interamericano de Desarrollo. En lo que respecta al componente “educativo”, varias propuestas se resitúan en el marco de la llamada “educación no formal”. En 1985, después de terminada la dictadura militar, y luego de una política que adoptaba para esa institución los principios de la educación formal, se conforman equipos de trabajo con enfoques interdisciplinarios y se traslada la práctica de prevención al ámbito de la “educación informal”, formalizándose posteriormente en ámbitos como el Centro de Formación y Estudios del INAU (CENFORES) y la Licenciatura en Ciencias de la Educación de la Universidad de la República - en términos de “educación no formal”.

⁷⁵ Como señalé, existen antecedentes de colaboración entre el Estado y organizaciones sociales en el desarrollo de los servicios sociales del Consejo del Niño (posteriormente INAME y finalmente INAU).

2. Brindar oportunidades

2.1. La “dimensión socioeducativa”

Empecé a trabajar en el MIDES en enero de 2008 para hacer la evaluación de un programa a partir de la “voz de sus protagonistas”. Así me fue transmitida la tarea. El programa era Construyendo Rutas de Salida, y en el año en que ingresé pasaría a llamarse Uruguay Integra, ya que terminaba el Plan de Emergencia (PANES). Quien me recibió fue Mónica y, unos días después, el entonces director de Políticas Sociales, dirección de la que dependía el programa, en la órbita de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), del Plan de Equidad, que englobaría la mayoría de los programas focalizados.

Mónica se había incorporado al ministerio en el año de su creación, a través de un pase en comisión desde otra institución pública, había trabajado en proyectos sociolaborales en una ONG y pasó a ocupar luego una posición de responsabilidad en “Rutas”, que era el primer programa “socioeducativo” del PANES⁷⁶. Se incorporó al MIDES motivada por “el abordaje de la integralidad de la política social y la intención de una mirada no sectorial, más integral, más abarcativa” de los problemas sociales (Nota de campo, setiembre 2015).

“Construyendo Rutas de Salida” era un programa “socioeducativo y de promoción social” concebido con el fin de “brindar oportunidades de desarrollo personal e integración ciudadana” a quienes estaban acogidos al PANES (CRS, 2007: 2-3)⁷⁷, como *contrapartida* al Ingreso Ciudadano, complementando el componente

⁷⁶ También se consideraba “socioeducativo” el programa Trabajo por Uruguay, posteriormente Uruguay Trabaja, pero éste incorporaba además un “componente laboral”, transitorio, a través de tareas ejecutadas por los participantes y la percepción de un subsidio.

⁷⁷ Construyendo Rutas de Salida. En adelante, uso la sigla CRS en las citas, notas y referencias bibliográficas.

“asistencial” del Plan de Emergencia con una dimensión “promocional”, que se materializaba en actividades “socioeducativas” y de “participación comunitaria”. Partía de la hipótesis de que el trabajo era una importante herramienta en la consolidación de la inclusión social, “aunque no es la única” y que “los procesos inclusivos requieren un trabajo de construcción de vínculos a partir de la realidad concreta” (CRS, 2007: 3). Desde la entonces Dirección de Políticas Sociales se expresaba la convicción de la “necesidad de provocar [...] procesos de emancipación social y cultural, complementando la acción de otros programas asistenciales, que apuntan a la satisfacción de las necesidades humanas a través de la provisión de bienes y servicios sociales” (DNPS, 2007: 7). En el entendido de que “son necesarios ambos tipos de intervenciones”, se buscaba “jerarquizar las *dimensiones subjetivas*, el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad y las redes de soporte e inscripción social, tendientes al desarrollo de ciudadanía”, valorándose “el espacio grupal como ámbito donde nacen y prosperan procesos de transformación”, a partir la “promoción y estímulo de las potencialidades y capacidades” y de la búsqueda de opciones colectivas (DNPS, 2007: 7-8).

El programa se había concebido “desde el arranque” con un espíritu de “pluralismo y respeto por la gente [...], por los protagonistas, que es significativo que se decidiese llamarles así y no usuarios, ni mucho menos beneficiarios” (Braselli; 2012). Por eso su implementación también implicaba un “ir creando sobre la marcha”: “los pliegos de Rutas los armamos así. [Algunas] no teníamos experiencia de gestión, no habíamos visto nunca un expediente, [...] no habíamos trabajado en un espacio estatal. Todo lo que hacíamos era basado en la experiencia del trabajo social” (Entrada nota de campo, integrante del equipo programático del PANES, 2012).

La implementación del programa se explicaba desde la “confluencia del potencial existente en las ONG” (DNPS, 2007: 17), a través de convocatorias a organizaciones sociales para la presentación de proyectos “de inclusión social”, que debían desarrollarse mediante “talleres socioeducativos” (con grupos de más o menos veinticinco personas), coordinados por “equipos técnicos interdisciplinarios”

contratados por las ONG y supervisados “por el MIDES”⁷⁸. A los proyectos presentados, las organizaciones debían sumar un “diagnóstico breve” de la situación de la zona donde desarrollarían la intervención y describir el “encuadre metodológico” de las actividades propuestas. Por cada uno de los proyectos aprobados, la organización tenía que entregar al MIDES un informe, cada dos meses, respetando el formato de una “Pauta de Evaluación”, que debía dar cuenta de las actividades realizadas, como condición para sostener el convenio y recibir las partidas presupuestales. A los técnicos de las organizaciones también correspondía el primer contacto con los destinatarios. La identidad y ubicación de los “protagonistas” era proporcionada desde los registros del MIDES, al principio, entre quienes recibían el Ingreso Ciudadano, contemplando criterios de cercanía territorial para permitir un mejor trabajo de las organizaciones sociales.

Desde la Dirección se establece una estructura de “contenidos” de la intervención a través de “módulos”, que debían concretarse en los talleres, a saber: la “problematización y reflexión sobre la realidad personal y social”, que suponía “actividades de promoción del pensamiento crítico, [...] reconocimiento de sus necesidades y análisis crítico de los satisfactores posibles para las mismas”, con el fin de abordar los “aspectos más subjetivos, promover la elevación de la autoestima, incidir en la revalorización y fortalecimiento de los vínculos familiares, promover el relacionamiento y la interacción social”. El segundo módulo era la “promoción del desarrollo de aptitudes y actitudes que faciliten la inserción laboral”, con el entendido de que “el desarrollo del lenguaje potencia la posibilidad de pensar y problematizar acerca de la realidad”, por lo que se buscaba promover “la lectoescritura y el desarrollo de la lógica matemática, como herramientas indispensables para la integración social”. El tercer módulo era el “análisis en torno al trabajo”, lo que significaba “reflexionar en torno a las potencialidades personales de los protagonistas

⁷⁸ Algunos de ellos en situación de “pase en comisión”, pero muchos eran también contratados a través de convenios con organizaciones de la sociedad civil. El estatuto de estos técnicos y los que trabajaban en los proyectos era distinto (y continuó así por lo menos hasta el reciente proceso de regularización del personal del MIDES): los primeros eran contratados por las organizaciones para proyectos particulares a través de llamados a licitación a las ONG, los segundos eran contratados por ONG que suscribían convenios en el rubro “fortalecimiento institucional” del MIDES, como se señaló, para que el Ministerio pudiera hacerse de personal técnico “propio”.

y promover el reconocimiento del valor del trabajo para modificar su historia de vida personal y familiar”. También se promovía la “participación en actividades comunitarias [...], como forma de materializar la inclusión social”, mediante actividades que debían trabajarse grupalmente y tener lugar “en la comunidad a la cual los participantes pertenecen”. La finalidad era “fortalecer vínculos, modificar posibles estigmatizaciones negativas y generar una nueva valoración social tanto de la comunidad hacia los integrantes del grupo como de los integrantes respecto de sí mismos”⁷⁹ (DNPS, 2007: 17). Se sumaba finalmente un “módulo” orientado a “estimular y apoyar el surgimiento, desarrollo y consolidación de redes sociales: [...] crear posibilidades de participación activa, fomentando la autonomía y fortaleciendo el entramado social local” (íbid: 9-10)

Durante los primeros meses pude asistir a algunos talleres y en muchos casos me fue difícil entender la orientación de algunas “dinámicas”. Una “protagonista” de un taller en Barros Blancos (36 años), me explica que “dos veces por semana estamos con las educadoras. Ahí empezamos con una dinámica [...], para que las educadoras puedan sacar algún tema, que ellas traen para las charlas”. Me dice que en los talleres se ha “enterado de muchas cosas”, que “siempre tenés una palabra de aliento, te vas siempre conforme con lo que ellas te explican”, y que siente que la ha favorecido “sobre todo con el tema de educación, de valorarte como persona” (Entrada nota de campo, noviembre 2009). Los técnicos del proyecto “Los Cerrillos Integra y Transforma” (2008), de la Comuna Canaria, explican: “intervenimos actuando con las personas y a partir de ellas. Priorizando una actitud de escucha abierta, dejándonos cuestionar, afectar [...], establecer una relación simétrica”.

Si bien las propuestas de los talleres eran diversas, en la mayoría se reunían instrumentos y temas comunes al trabajo social – talleres de salud sexual y reproductiva, violencia doméstica, inequidad de género, adicciones, alimentación saludable, desvinculación educativa-, y otros de carácter organizativo, que se

⁷⁹ El documento proporciona ejemplos de estas actividades: físicas (pintar fachadas de centros barriales), lúdico-recreativas (realizar estudiantinas o kermesses), creativas (presentar dramatizaciones, pinturas), solidarias (lectura de cuentos para niños, participación y apoyo en los recreos escolares, producción de objetos destinados a otros colectivos) y espacios de reflexión (crear o promover debates temáticos) (íbid).

presentaban como iniciativas más o menos inspiradas en la autogestión, a través de la organización de emprendimientos culturales o productivos, capacitaciones en economía doméstica, producción de huertas, hortalizas orgánicas, viveros de flores, etcétera, más otros talleres que se hacían con la intención de trabajar “con los protagonistas” para que estuvieran en condiciones de organizarse para desarrollar esos emprendimientos.

La organización Club de Niños describe en la Pauta de Evaluación las actividades que realizaron los técnicos durante los dos primeros meses de intervención, en una localidad del departamento de Rivera: “captación de los protagonistas puerta a puerta y visitas domiciliarias”, “entrevistas individuales de diagnóstico” y reuniones con “comisiones e instituciones de la zona” para presentar la propuesta de trabajo. Hacen referencia al primer taller en el que se explican los objetivos del programa y en el que “se detectan habilidades e intereses entre los protagonistas”, que “logran expresar sus expectativas y vivencias personales”. Inician a continuación un “ciclo de talleres”, donde implementan distintas “técnicas de grupo”: un taller de salud sexual y reproductiva donde “se aplica la técnica del psicodrama” para abordar temas de anticoncepción, derechos sexuales, etcétera y se proporciona información sobre revisión ginecológica y policlínica de asesoramiento pre y post aborto; un “taller de confianza”, mediante la técnica del lazarillo⁸⁰, talleres “de salud” (monitoreo de signos vitales, nutrición, alimentación saludable), “producción textual” (a partir de fotografías e imágenes publicitarias que actúan como estímulo visual), lectura (los participantes leen lo que escribieron en voz alta) “como medio para comunicar las ideas y pensamientos registrados en la producción escrita” y “actividades de orientación y capacitación laboral”: se elabora un “contrato” entre el equipo técnico y los participantes, “se explica qué es y por qué hay que respetarlo” y se implementan talleres de capacitación en lana rústica y telares, manualidades sobre bolsas de arpillera, demostración de bastidores y telar incaico, etcétera (Organización Social Club de Niños, Pauta de Evaluación Bimestral, 2008)

⁸⁰ Una persona que actúa como lazarillo se sitúa tras un compañero, al que se le coloca una venda en los ojos. El lazarillo debe poner su mano sobre el hombro de su compañero “ciego” y susurrarle el camino que debe seguir y la manera de sortear los obstáculos para llegar a destino.

Motivadas por la necesidad de llegar a los grupos más pobres con métodos distintos a los de la pedagogía tradicional, otras organizaciones hacen referencia a la “educación popular” o a prácticas con “grupos operativos”, tendientes a orientar a los participantes en el “reconocimiento de sus necesidades”, en la “problematización de la realidad” y en la elaboración de proyectos colectivos. También aparecen referencias a la “autogestión”, inicialmente basada en principios del cooperativismo, organizada principalmente en torno a pequeños emprendimientos productivos y de mejora del hábitat. Los esfuerzos se focalizaban en la conformación de colectivos y en la capacidad que tendrían los protagonistas para organizarse, definir metas y “transformarse a sí mismos”.

Si bien algunas organizaciones trabajaron exitosamente con esta impronta, muchas encontraron dificultades para lograr esfuerzos de auto organización y para obtener un grupo que, además de conservarse, sustituya al equipo técnico cuando terminara el proyecto, en cuanto a que sirva de contención y apoyo a sus propios integrantes. Principalmente en zonas urbanas, tanto por lo transitorio de los proyectos como por los distintos intereses de los protagonistas, que habían sido convocados en función de una distribución meramente territorial entre quienes se acogían al PANES, se encontraron dificultades a la hora de definir proyectos que pudieran expresar fines comunes. Muchas organizaciones “se quedaban conformes con conservar al grupo” (con que el grupo “se mantenga”), o como dice Mónica, con que sean productores de “identidad”, pero “sin compromiso de acción colectiva” (Nota de campo, setiembre 2012). Otras buscaron soluciones a través de propuestas con referencia en los barrios, por ejemplo, emprendimientos culturales para promover la “identidad barrial”, con participación de algunos protagonistas en publicaciones locales o radios comunitarias. Varios proyectos implementados en pequeñas localidades, adjuntaron propuestas para “rescatar la memoria y la identidad local” (Proyecto Barrio Manguera Pinchada, Departamento de Soriano, 2011; Proyecto Asociación Vida y Educación, 2010) a objetivos de “desarrollo local”, en términos de promover el uso de las potencialidades no explotadas en los “territorios” o promover la movilización de actores e instituciones de la “comunidad”: algunas se organizaron en torno a actividades para “fortalecer la

identidad comunitaria” a través del “rescate de la memoria”⁸¹, y otras en torno al uso de recursos locales alternativos (pequeños emprendimientos de agricultura familiar, huerta, elaboración de cestas con juncos, etcétera, según los recursos de la zona).

En muchos casos se redefinieron objetivos “sobre la marcha”, en función de temas emergentes y “demandas concretas de la comunidad”, por lo que los técnicos se orientaron principalmente a “movilizar recursos” que resultaban difíciles de sustentar a nivel local. Durante la primavera de 2010 fui a conocer a un grupo con el que trabajaba la ONG “Redoblando Esfuerzos” en la localidad de Cardozo Grande, departamento de Tacuarembó, donde vivían once familias en pequeñas chacras de subsistencia o con pequeños establecimientos de cría de ovejas. Se realizaron talleres grupales de “huerta, manualidades y alfabetización” y, en medio de las actividades, los técnicos observaron que muchos de los adolescentes que habían terminado la escuela dejaban de estudiar. El pueblo había quedado “aislado” por la construcción de una represa y los niños no podían ir al liceo por falta de transporte. Desde el MIDES se realizaron gestiones con el liceo de la ciudad de Paso de los Toros, a 75 kilómetros del pueblo, para que los jóvenes puedan estudiar en un régimen semipresencial. A fines de mayo de 2011, el MIDES pudo contratar una camioneta para trasladar a los jóvenes de la zona hasta el liceo de Paso de los Toros. Empezó a trabajar en coordinación con el Instituto Nacional de la Juventud, Educación Secundaria y el Ministerio de Transporte y Obras Públicas para lograr soluciones definitivas, pero hasta el final de 2011, el MIDES continuaba encargándose de financiar el transporte y la alimentación de los doce

⁸¹ Por ejemplo: “El eje de desarrollo de actividades de vínculo social e integración social comunitaria, se basa en reconocer una memoria común, a partir de la construcción de una historia local y en promover el desarrollo local a través del fortalecimiento de la identidad comunitaria. [...] Esto es, que los individuos recuperen su memoria y en ella se reencuentren con los demás sujetos que comparten un mismo pasado” (Proyecto presentado por la Asociación Vida y Educación, Licitación Pública N°3/2010: Llamado a presentación de proyectos orientados a contribuir a la integración social de personas en situación de pobreza, 2010). También: “Impulsamos desde el Proyecto, la toma de contacto y el rescate de la identidad local, para frenar el desarraigo y la fragmentación local [...] ¿Cómo lo hacemos? A través de talleres socio-educativos que promueven el conocimiento de la historia del lugar, la revalorización de lo local, tratando de revivenciar las raíces culturales e identidad del colectivo, para que los participantes comiencen a reconocer el tejido social. Revalorizando quehaceres productivos [...] actividad orientada a revertir la imagen negativa que suscita el trabajador del campo en el resto de la sociedad” (Proyecto Los Cerrillos Integra y Transforma, Comuna Canaria, 2008)

adolescentes que iban a estudiar.

En consonancia con la propuesta de intervención del programa, varios de los proyectos redactados en torno a la categoría de “desarrollo”, hacían referencia al “desarrollo individual” y a la promoción de la “ciudadanía” como espacio privilegiado para la “realización personal”⁸². La Asociación Vida y Educación se refiere al “desarrollo de habilidades para la vida” por la vía de “propiciar el desarrollo personal”, a través de la autoestima, la creatividad, la revalorización de saberes y “una actitud introspectiva”, que permita la identificación de “fortalezas y debilidades” de los protagonistas.⁸³ Con la alusión a una perspectiva en la que “todos

⁸² Los ejemplos son muchos. El Proyecto “Los Cerrillos Integra y Transforma”, que implementó mediante un convenio con la Comuna Canaria en 2008, a través de un llamado a trabajar en pequeñas localidades, identifica su metodología a través de tres ejes: “a) Desarrollo del individuo: Movilizar recursos, capacidades, potencialidades de las personas y su entorno. Dado que una persona fortalecida posee autonomía y eleva su nivel de tolerancia a la frustración. Se propicia un espacio fuera del ámbito familiar en el cual puedan ser valorados tal como son y conectarse con sus potencialidades, reafirmando su autoestima. [...] b) Incentivar la participación: Fomentando la integración, el involucramiento, el compromiso social, en un clima de tolerancia y respeto que apunte a la convivencia armónica, para que en este accionar pueda desplegar las potencialidades con las que ha podido tomar contacto. [...] Incluir lo diferente, reconociéndolo como sujeto de derecho, como ciudadano. La homogeneidad absoluta, impide el aprendizaje, ya que lo único posible sería la repetición de lo mismo. c) Que los participantes sean cogestores de las propuestas, lo que ofrece aportes al desarrollo individual, porque les permite sentirse protagonistas, ser protagonistas, dialogar con otros ciudadanos, planificar conjuntamente con otros, distribuir tareas, anticiparse a los resultados, evaluar impactos, en definitiva crecer [...]. d) Empoderamiento de las redes: [...] va a garantizar que los procesos de intervención social sean sostenibles y eficientes [...]. El establecimiento de prácticas innovadoras, que movilicen la construcción un nuevo concepto de ciudadanía. Este concepto alude a sujetos de derecho, que aspiran y merecen una realización personal, social, igualdad de oportunidades, respeto, articulación de identidades y diferencias. Así como a la noción de libertad basada en la participación, la solidaridad, la integración y la creatividad popular [...]. Lo que aporta sustentabilidad a los procesos integradores es: 1. El incremento de la capacidad crítica estimulando a que se apropien de herramientas para no ser objeto de manipulación de relaciones de poder. 2. Estimular la práctica solidaria de la ciudadanía para la creación y el fortalecimiento de las redes sociales, constituyéndose éstas en contextos habilitantes, donde la persona se transforma de receptora en actora y, en ese contexto habilitante, despliega sus potencialidades y capacidades. A lo antes mencionado, solo se accede a través del desarrollo comunitario, con la búsqueda de *salidas desde abajo*, [...] buscadas y protagonizadas por las personas implicadas”.

⁸³ Por ejemplo: “Elegimos propiciar este desarrollo personal, a través del trabajo en tres áreas: autoestima, creatividad y revalorización de saberes. Para esto se utilizará como herramienta privilegiada el “taller de habilidades manuales” (nuestra excusa práctica). [...] A través del diálogo entre los participantes se propiciará despertar el interés por la crítica y el análisis de sus realidades específicas [...]. En los Talleres de integración grupal, se propiciará al inicio instancias de diálogo e intercambio sostenidos en técnicas y dinámicas que faciliten el proceso de conformación grupal [...]. En los Talleres grupales de desarrollo personal, nuestro primer objetivo es favorecer una actitud introspectiva. La creatividad es una poderosa herramienta en el proceso del desarrollo personal y cada uno de los participantes trae un bagaje que debe reconocer y re-dimensionar a partir de este espacio. Se trabajará para que cada uno, desde el espacio privilegiado que propicia la grupalidad, y

enseñan y todos aprenden”, se refieren además al uso de “dinámicas, técnicas lúdicas, rondas, estratégicamente combinadas para arribar a preguntas” tales como:

¿Qué cosas me gusta hacer? ¿Qué cosas me hacen sentir bien?
¿Para qué soy buena o bueno? ¿Cuáles de las cosas que me gustan hacer podrán transformarse en redituables para mí? ¿Por qué no las hago? ¿Cuáles son mis obstáculos reales y cuáles los imaginarios? ¿Cómo puedo superarlos? ¿Cuáles son las redes y vínculos que pueden colaborar con estos procesos?⁸⁴

Con respecto a la promoción de la “participación activa” (DNPS, 2007:9), se proponen actividades de impacto a nivel local o barrial, lo que supone el procesamiento de discusiones internas al grupo sobre la orientación que se le dará al trabajo y la toma de pequeñas decisiones en colectivo – qué hacer, cómo organizar la tarea, cómo se distribuirán los roles, etcétera – como formas de “ejercitar” prácticas participativas.

2.2. “Trabajar con las subjetividades”

Con las ideas de “emancipación”, “reflexión crítica” y “protagonismo”, la Dirección de Políticas Sociales adhiere a la crítica de una política “asistencialista” y de una doctrina tutelar, que había concebido a las prácticas de enseñanza-aprendizaje desde una perspectiva autocrática y conductista. El recorrido por algunos de esos términos,

contando con la contención del grupo [...] identifique sus fortalezas y debilidades, reconozca y analice con actitud crítica su situación particular, y tenga la posibilidad de verse en su particular manera de ser, sentir y estar en el mundo [...]. Se utilizarán técnicas de yoga, expresión corporal y plástica, útiles todas para desbloquear y expandir la mente, y generar nuevas perspectivas y miradas sobre sí mismas”.

También se hace referencia a los procesos de “empoderamiento personal y colectivo de las personas participantes como ciudadanas activas, propositivas y constructivas tanto simbólica como materialmente” y a “la posibilidad de hacer práctica sobre el desarrollo de la inteligencia emocional y social” (Asociación Vida y Educación. Proyecto en la Licitación Pública N°3/2010: Llamado a presentación de proyectos orientados a contribuir a la integración social de personas en situación de pobreza. Uruguay Integra. 2010. MIDES)

⁸⁴ Asociación Vida y Educación. Proyecto en la Licitación Pública N°3/2010: Llamado a presentación de proyectos orientados a contribuir a la integración social de personas en situación de pobreza. Uruguay Integra. 2010. MIDES

sus operaciones metafóricas y metonímicas, proporciona importantes *insights* sobre la actualización y reinterpretación de diferentes proyectos políticos (Neveu, 2011), algunos de ellos anteriores a la dictadura militar. Así puede notarse en el siguiente pasaje, que cierra la reflexión de una experiencia en un “barrio de emergencia” de la zona suburbana de Montevideo. El texto es publicado en 1968 en los talleres gráficos de la Comunidad del Sur:

La crisis que ha golpeado hondo en el corazón mismo de Uruguay, ha tenido efectos desastrosos entre estos núcleos. Anhelan un futuro mejor, pero todos los caminos para concretarlo están cerrados. [...] ¿Cómo hacer para que sean ellos mismos los que se hagan valer como personas? [...] ¿Cómo provocar en ellos una toma de conciencia de su situación, de su condición humana, de los obstáculos y resistencias que se oponen para que sean considerados con justicia y con el respeto que se merecen? Claro está que al plantear estos interrogantes inmediatamente hay que desechar el tipo de acción asistencialista, o paternalista, que incluso movido por las mejores intenciones, en el fondo no hace más que mantenerlos en una situación de dependencia y de opresión (Anónimo; 1968: 117-118)⁸⁵

Las propuestas de las organizaciones que “arman” los proyectos, los documentos de la Dirección de Políticas Sociales y las elaboraciones de los técnicos encargados de “armar” los pliegos, integran además referencias de consensos regionales sobre políticas sociales, de organismos internacionales y de producciones académicas, principalmente de la sociología uruguaya de los años noventa. Progresivamente, se

⁸⁵ Más adelante: “Tomando conocimiento de la existencia de este instrumento pedagógico [...], un grupo de personas decidió iniciar una experiencia en uno de los barrios marginales de Montevideo. Surgió así un trabajo en equipo, que fue planteado a partir de la situación de las personas con quienes iba a ser realizado. Se trataba de un grupo de mujeres que constituyen un taller de costura [...] A partir de entonces, [...] aquel núcleo de mujeres ha experimentado una verdadera transformación. La misma se reflejó en la forma como se fueron entablando los diálogos. Si bien en el comienzo de esas sesiones de discusión el animador del grupo intervenía a menudo, cada vez lo fue haciendo menos a medida que el círculo de cultura se desarrolló. Y lo que es más importante, notables cambios de actitud existieron entre las integrantes del grupo: sus intervenciones en el debate fueron cada vez más aplomadas, más firmes, más claras. Mientras ello ocurría, muchas comenzaron a asumir posiciones políticas que revelaron un evidente crecimiento interior [...] Es decir, tomaron conciencia de su situación y adoptaron poco a poco actitudes que, de mantenerse, han de hacer de ellas verdaderas agentes transformadoras de su condición humana y del barrio en que viven” (Anónimo; 1968: 119-121).

incorporarán diferentes propuestas “interdisciplinarias”, a través de convenios del MIDES con redes académicas integradas por representantes de la economía, las ciencias sociales, y, eventualmente, la filosofía de la práctica. Especialmente en el nivel de intervención “técnica” las ONG, se desarrollan tecnologías características del trabajo social, de la educación social, de la psicología y de la psicología social comunitaria, según la adscripción profesional de quienes implementan y supervisan el programa, pero también mediante la organización de instancias colectivas de “reflexión”, promovidas desde la Dirección de Políticas Sociales, orientadas a rescatar y capitalizar la “experiencia adquirida” de los técnicos que trabajan en relación directa “con la gente”.

Si bien la noción de “integración social” no se desarrolla desde el programa, sí la de “exclusión”, en el entendido de que es más fácil de “bajar a tierra”, lo que permitiría a los técnicos identificar mejor hacia dónde deberían orientar sus esfuerzos. El documento de presentación del programa hace referencia a la *exclusión social* en términos de “prácticas sociales, económicas y culturales”, que provocarían el acceso limitado a los beneficios del desarrollo. Se trata de un proceso que supone la “superposición de problemas entrelazados: falta de derechos sociales, dificultades para hacerse cargo de la realidad que los atraviesa y una imagen desvalorizada de sí mismos”, una serie de problemas que – advierte – desafían la intervención, “ya que se han construido efectos subjetivos profundamente devastadores”, que dificultan las posibles “rutas de salida” (CRS, 2007: 4-5)

El equipo técnico del Programa Barrios y Comunidades de la organización Instituto de Promoción económico social del Uruguay (IPRU), en el Seminario ¿Qué hacemos por la integración social?, organizado en ocasión del inicio del programa Uruguay Integra, presenta un “diagnóstico” de las “múltiples expresiones sociales” de la “exclusión social”, en función de fenómenos como “el rezago escolar, la maternidad y la paternidad temprana, la baja educación, la desocupación prolongada, las estrategias de sobrevivencia muchas de ellas estigmatizadas y estigmatizantes”, que constituirían “puntos de inflexión en el análisis de la realidad social de estas poblaciones” (IPRU, 2008). En este esquema, la “exclusión social”

encontraría una forma de ser abordada mediante intervenciones “integrales”: “respuestas diferenciadas y articuladoras de instituciones locales y nacionales”, “participación activa de grupos y personas”, “coordinación público – privada en el abordaje de las problemáticas priorizadas y en la articulación respuestas sectoriales”, y “articulación en redes sociales [...] como instrumento estimulador de la movilidad social, de ampliación de vínculos sociales, económicos y laborales” (DNPS, 2008).

Tanto entre las organizaciones sociales como entre los supervisores técnicos, la “exclusión social” aparece también como correlato de la “resistencia psicosocial”, de la “desafiliación social”⁸⁶ o de la “cronificación de la pobreza”, como un espacio de sentido en el que convergen la “ruptura de lazos”, la “desvinculación de redes sociales”, la “marginación del mundo del trabajo” y la estigmatización, a través de mecanismos “de adjudicación y asunción”, que ubicarían a las personas o grupos “en lugares cargados de significados [...] que el conjunto social rechaza” (Giorgi, 2005:3). En este sentido, las personas “excluidas” serían aquellas que están impedidas de acceder “al capital social, cultural y psico-simbólico de que dispone la sociedad de referencia” (ibid).

Aunque las perspectivas difieren, como en el resto de la región, la “exclusión social” aquí se refiere principalmente a la ausencia o ruptura de vínculos (sociales, económicos, políticos y simbólicos) de individuos y colectividades con un entorno comunitario de valores, instituciones y prácticas sociales cuyos contenidos son definidos como “derechos” (Sojo, 2006: 15). Así concebida, aparece como “fenómeno multidimensional”, como la superposición de múltiples “trayectorias de desvinculación (Chaponay, 1997: 24), en tanto el vínculo dominante de inserción en la sociedad moderna es la integración por el trabajo (Belifore, 1997: 80). Los efectos más visibles de la extensión de la noción de “exclusión” – como respuesta a la emergencia de fenómenos vinculados a la privación que ni podían reducirse a

⁸⁶ La noción de "desafiliación" es introducida por Castel (1998), precisamente porque el concepto de exclusión reflejaría una inmovilidad, remitía a la imagen de una sociedad dividida en dos y designaría “estados” de privación, soslayándose los procesos que producen estos estados. La desafiliación es entendida como el proceso mediante el cual un individuo se encuentra disociado de las redes sociales que permiten su protección ante los imponderables de la vida.

pobreza de ingresos, ni podían ser afrontadas por las modalidades “clásicas” de política social (Sobol, 2005)- parecen haber sido la capacidad de convertirla en una suerte de significante flotante, si bien con usos rara vez claramente contradictorios (ibid).

En lugar de la “pobreza tradicional”, que podría “resolverse” mediante el otorgamiento de subsidios o transferencias monetarias (componentes de la llamada “política asistencial”), la “exclusión social” encuentra una vía para ser trabajada en el marco de una política de “promoción social”, orientada a “fortalecer potencialidades” o a “ofrecer oportunidades”, con la “participación activa” de las personas a quienes se dirige la intervención. La perspectiva se ensambla además con la idea de un “proyecto artiguista”: como transcribe Braselli (2012: s/p): “el Estado ofreciendo oportunidades a los más débiles” y éstos “respondiendo con responsabilidad a esa oportunidad”, donde además se ubican las claves de la “diferencia” una política “asistencialista” y otra tendiente a la “construcción de ciudadanía” (ibid).

Sobre las primeras reflexiones que anticiparon la construcción de “Rutas”, me explica una de las coordinadoras del programa, que “una cosa importante a tener en cuenta fue que los problemas de la gente no se arreglan solo con plata. Porque atrás de la pobreza se esconden situaciones de violencia, adicciones, privación de libertad, condiciones de vivienda” y que el “objetivo de Rutas era ofrecer oportunidades de integración trabajando sobre todo lo cultural”: “No es solo dar plata, es que ellos puedan aprovechar esas oportunidades” (Nota de campo, diciembre 2013).

Esta idea encuentra un correlato en la perspectiva del Trabajo Social:

Hace poco que en Trabajo Social la idea que primaba era que había que cambiar la concepción de “solamente asistencia”, había una idea de ruptura con el sentido asistencial a una definición más educativa, de dejar de especializarse en dar prestaciones o recursos porque muchas personas iban a cronificar su situación. Y de que el trabajo social tenía que dar posibilidades para salir de situaciones de exclusión, que no podía limitarse a dar el pescado sino que había que enseñar a pescar, algo que fue

como un nuevo paradigma del trabajo social desde una concepción educativa (Nota de campo, Trabajadora Social, ex supervisora técnica del programa Uruguay Integra, diciembre 2013)

La dimensión “socioeducativa”, como componente de la “dimensión promocional” de la política social, se orienta mayoritariamente a transformar la “subjetividad” de los protagonistas, ya sea por la vía de promover disposiciones personales (motivación, autoestima), ya sea mediante la consigna de “enseñar a pescar”⁸⁷, esto es, no solamente proveer “asistencia” (en la metáfora de “dar el pescado”), sino “ofrecer oportunidades”: promover la “autonomía” y fortalecer potencialidades.

A propósito de la “autonomía”, tema al que volveré más adelante, llama la atención que si bien es una categoría común tanto en los documentos oficiales como entre los técnicos sociales, es escasamente elaborada desde los programas. Entre la gran mayoría de mis interlocutores, la noción de “autonomía” remite inmediatamente a la imagen de personas que lograron “problematizar su situación” y que están en condiciones de encontrar “por sí mismas” rutas de salida: esto es, que son capaces de vincularse con redes locales o de acceder a los recursos universales y servicios especializados de la “red de protección social” sin la mediación de los “técnicos sociales” o, más radicalmente, que “no dependen de los técnicos” para emprender sus “proyectos de vida” o que ya no necesitan de la “asistencia” estatal.

A diferencia de las respuestas dirigidas a atacar la “pobreza material”, la intervención sobre la “subjetividad” se orientaría a revertir la permanencia y “reproducción” de la pobreza y a generar cambios “culturales” en los protagonistas:

Estos Programas partieron del presupuesto de que era necesario atender la emergencia sin caer en el asistencialismo, y de que si

87 En muchas oportunidades tanto técnicos de organizaciones de la sociedad civil como funcionarios de Uruguay Integra, se refirieron a la importancia del “enseñar a pescar”. La proposición está, inspirada en el proverbio chino: regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida. Se trata de una proposición que fue expandiendo, por así decir, su profundidad “metafórica”, esto es, porque algunos técnicos que desarrollaban proyectos “autogestivos” aludían con ella más específicamente a acciones organizativo-pedagógicas orientadas a promover emprendimientos colectivos de tipo productivo.

bien mucha de la pobreza era estrictamente de índole material y consecuencia del cierre de fuentes laborales, existía también un gran número de personas que venían de varias generaciones de pobreza, habiéndose generado en ellas una *cultura específica* y un estado de ánimo de desesperanza tal, que no era dable una inclusión a través de lo laboral o lo educativo solamente, requiriéndose posibilitar un camino donde el verbo “poder” tuviera sentido propio.

Estuvo en las bases de los programas el entendido de que si bien la *pobreza material* es la más visible, no es en ella de por sí que están las bases de su permanencia y reproducción, sino en los elementos *más subjetivos* que se le van adicionando [...]; todo lo que refiere a la cultura muy especialmente. Cultura entendida como conjunto de pensamientos y sentimientos del cuerpo social y que afectan a cada persona en particular (DNPS, 2007: 3-7. La cursiva es mía)

Otra trabajadora social que había colaborado en el diseño inicial del programa explicaba también que:

Había que romper la lógica del Trabajo Social, que era una lógica de las necesidades materiales, de la respuesta material, asistencial, y priorizar la importancia de lo subjetivo, de la construcción de vínculos. La idea de Rutas era ir a lo queda en el fondo de la olla donde está la gente más excluida, gente que no estaba en condiciones culturales para salir de esa situación, que no tenían la actitud de salir a trabajar [...]. Por eso se pensó en talleres, en reunir a los protagonistas del PANES. Y ahí había que trabajar la lectoescritura, enseñarles cómo hacer un currículum, cómo presentarse [...] y actividades donde se sintieran protagonistas, porque eso era lo que el MIDES quería que fueran [...]

Sabíamos que los talleres tenían impacto más que nada sobre la mejora de la autoestima, así que lo agregamos a los objetivos. [...] En esa oportunidad nos asesoramos con la gente de filosofía, con Gustavo Pereira, y de allí surgió la importancia del tema de la autoestima. Pero nosotros eso ya lo sabíamos...

Sabemos también que asistencia no resuelve todo, si bien es necesario el ingreso, hay algo que tiene que ver con cambiar cabezas, cambiar hábitos de vida, apoyar a construir proyectos de vida en los cuales se visualice la posibilidad de un cambio personal. Todo eso es trabajar con la subjetividad de los protagonistas (Nota de campo, 2012)

La consideración de las resistencias “psicosociales” y de la carencia de “motivación” de los protagonistas⁸⁸, que habrían estado durante mucho tiempo excluidos de las redes de bienestar (CRS, 2007b: 3), encauza la disposición a trabajar la subjetividad *individual*, a través de *tecnologías* (Foucault, 1990) orientadas a transformar la valoración que cada persona tiene de sí misma, en especial, la autoestima, como condición para el desarrollo personal. Son introducidas así una serie de técnicas que, como plantea Foucault (1990:48), “permiten a los individuos efectuar, por cuenta propia o con la ayuda de otros, cierto número de operaciones sobre su cuerpo y su alma, pensamientos, conducta [...] obteniendo así una transformación de sí mismos”.

2.3. “Resultados tangibles”

Con el pasaje del Plan de Emergencia a una política de carácter permanente, el programa Rutas, concebido inicialmente como el componente “promocional” del PANES se despegaba de su ingrediente “asistencial” (el Ingreso Ciudadano), una situación que, para algunos directores, habría resentido la consecución de una estrategia sistemática de combate a la pobreza, consistente en el despliegue de “un conjunto de políticas” - de asistencia y promoción social - en la que estarían involucrados todos los sectores del Estado. La convocatoria y la responsabilidad por la “permanencia” de los participantes en los talleres (que, sin la transferencia, pasarían a participar en forma voluntaria en los proyectos), pasa a ser tarea casi exclusiva de las ONG que, bien ahora podían reclutar a “sus poblaciones” en el entorno de sus zonas de influencia y según sus campos de intervención, podrían

⁸⁸ Los “protagonistas” se clasificaban entre personas que nunca habían trabajado, que eran analfabetas, sea porque no acudieron a centros educativos o por “resistencias psicosociales”, o porque “carecen de toda motivación”; y aquellas que habían quedado desempleadas más recientemente, que poseían algunos estudios o que estaban “motivadas para salir de su situación” (CRS, 2007: 3).

cobrar sus partidas de dinero solamente en la medida en que logaran “conservar” los grupos, es decir, “mantener la concurrencia” a los talleres. Entre quienes habían participado del diseño inicial del programa existía la preocupación por la amenaza que significaría que las propuestas acaben capturadas en la lógica de un proceso de “globalización neoliberal”, que escindiría el componente asistencial (transferencia monetaria, subsidio, beca laboral) de la “dimensión promocional”: “sabíamos que el dinero por sí no cambia cabezas, no hace cultura, pero era imprescindible *asistir*, que no es hacer asistencialismo, es una acción humanitaria. Los programas [socioeducativos] eran los que estaban diseñados para transformar *cultura*” (Braselli; 2012). Entre quienes se habían incorporado al MIDES motivados por un proyecto político “de izquierda”, ya sin la impronta de emergencia del PANES y con los procesos de burocratización, también se veía resentida una idea de “hacer política de forma diferente”. Se entendía a la vez que había “falta de compromiso” y “poco contacto con la gente” por parte del personal estatal y se observaba con preocupación que fueran las organizaciones sociales la única “cara visible del MIDES”.

En lo que respecta a la valoración “a la interna” del programa, si bien fue de interés explícito entre quienes participaron en la elaboración de los pliegos generar propuestas abiertas y “flexibles”, capaces de dar cuenta de las “diversas situaciones de exclusión social” y de generar abordajes multidisciplinarios (que enriquecerían las intervenciones), se reconoce que hubo dificultades en materia de intencionalidad de las prácticas socioeducativas. Además de la “mejora de la autoestima”, que era un objetivo explícito de los talleres, los elementos finalmente destacados eran las nuevas amistades logradas o el “ambiente de compañerismo” (Uruguay Integra-Unidos en la Acción, 2010). En 2009, desde el programa se recoge la postura de Rosa Torres, que hace más de veinte años, identificaba una problemática similar para el caso de la educación popular:

La falta de reflexión sobre la educación popular en tanto práctica pedagógica es una carencia crónica sobre la que una y otra vez se ha insistido, sin encontrar aparentemente eco. En todo caso, lo pedagógico ha tendido a reducirse a lo estrictamente

metodológico y ello, a su vez, a un problema de apropiación y manejo de determinadas *técnicas* (Torres, 1988: 21-22, apud Uruguay Integra – Unidos en la Acción, 2010)

Adicionalmente, las primeras evaluaciones realizadas por la Dirección de Evaluación y Monitoreo, mostraron “impactos débiles” en materia de reconocimiento y ejercicio de derechos –entendido como el conocimiento de recursos públicos disponibles, la realización de controles médicos, obtención de documentación, conocimiento de derechos - e hicieron hincapié en las dificultades para evaluar los impactos en la subjetividad de los participantes. En respuesta, la incorporación de “técnicas cualitativas” y la atención al “hacer” de los equipos, empezó a aparecer como una “necesidad sentida” por los técnicos, que demandan a la dirección del programa el poder dar cuenta de los “procesos”, que no podrían ser “captados” por las “herramientas cuantitativas” de evaluación. Por otra parte, la evaluación que realizaba entonces la Dirección de Evaluación y Monitoreo no comprendía una “evaluación de impacto” del programa, en la medida en que no se obtenía información de los participantes después de finalizadas las tareas de los técnicos⁸⁹.

Aunque no pudieron profundizar en la forma en la que considerarían estos “procesos”, lo que exigían los técnicos eran “instrumentos” que dieran cuenta de los cambios en las actitudes y motivaciones de los participantes. Me explica una de las supervisoras que había que observar los cambios en la forma en que las protagonistas “se presentan a sí mismas”, “en que empiezan a comunicarse entre ellas”, en “cómo se sienten en relación a sí mismas” y ante la mirada de los demás, “eso de que un día viene deprimida y callada y de a poco va volviéndose más participativa, participando cada vez más en las discusiones, asumiendo tareas más importantes en la organización de actividades en el barrio, teniendo una actitud mucho más proactiva” (Nota de campo, 2012).

⁸⁹ Es decir, cuando se cumplía el tiempo estipulado de la intervención o bien cuando finalizaba la etapa de “prórroga”, que las organizaciones podían solicitar para continuar las actividades durante unos meses más, cuando podían “probar” que había “procesos” iniciados por “los grupos” que requerían más tiempo para concretarse (generalmente, emprendimientos colectivos).

Desde el programa se intensifica la organización de jornadas que reúnen al equipo central, supervisores y técnicos para “generar insumos” que permitan “rescatar estos procesos” y desde DINEM se inicia un área de “evaluación cualitativa”, básicamente con aportes de la sociología, que apuntaría a recoger “la voz” de quienes participaban del programa (DINEM, 2009)

Con atención a las evaluaciones, se realizan cambios en la estructura del programa, con el imperativo de intensificar esfuerzos de “articulación interinstitucional”, a los efectos de incorporar mejores vías de acceso a oportunidades de trabajo y educación, mediante la búsqueda de alianzas con otros sectores. En la misma línea, se recogen consideraciones planteadas en instancias de intercambios con los técnicos, donde algunos apuntaron que “las experiencias de aprendizaje en Rutas son más enriquecedoras cuando el proceso incluye una producción y un producto” (Nota de campo, 2008) y que “se demandan talleres de capacitación específica, lo que es congruente con la aspiración [de los protagonistas] de conseguir trabajo estable” (ídem).

Por otra parte, desde mediados de 2008, ocurre la incorporación al programa de un componente de fortalecimiento desde la Organización de Naciones Unidas, a través del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en Uruguay⁹⁰, denominado “Apoyo a las políticas e instrumentos del plan Uruguay Integra”, que proponía la articulación con centros educativos a los efectos de proporcionar capacitaciones específicas, con la intención de que la convocatoria resulte “atractiva” para los potenciales participantes y de lograr resultados “más tangibles”. A los objetivos

⁹⁰ El Programa de las Naciones Unidas (PNUD) en Uruguay proporciona apoyo al país en el diseño y la implementación de programas y proyectos “de desarrollo” que cuentan con financiamiento de distintas fuentes (fondos no reembolsables del PNUD; fondos del gobierno; aportes de donantes bilaterales, fondos temáticos globales o recursos de instituciones financieras internacionales). “Su función principal es conectar al país con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudarlo a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales de desarrollo” (<http://www.uy.undp.org/content/uruguay/es/home/about-us.html>). La cooperación del PNUD con Uruguay comenzó en la década del sesenta, pero el primer Acuerdo Básico con el gobierno uruguayo, se firmó en 1985. Para el período 2016-2020, el PNUD acordó con el gobierno uruguayo la ejecución de un Programa de País orientado al logro de las prioridades nacionales, en las áreas relativas a: desarrollo inclusivo e igualitario, desarrollo sostenible con innovación, desarrollo democrático basado en la calidad institucional, la descentralización y los derechos humanos. “En todas las áreas se incluye derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres como ejes transversales” (íbid), apoyando además iniciativas tendientes a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

orientados a transformar la *subjetividad* de los usuarios - cuya evaluación resultaba poco “confiable” para la Dirección de Evaluación y Monitoreo - se sumaron el emprendedurismo y la “capacitación”, a través de cursos de gastronomía, peluquería, informática, conservación de alimentos, etcétera, algunos, mediante la cooperación de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), a los efectos de facilitar la “empleabilidad” y promover “aptitudes” de los participantes para ingresar al mercado de trabajo⁹¹. Para no separarse del “espíritu del programa”, se conservan los talleres “transversales” de “desarrollo de capacidades”⁹², que incluían una serie de “talleres temáticos” (violencia doméstica, “deserción” escolar, consumo problemático de drogas, o aquellos temas que las organizaciones entendieran pertinentes) y los espacios “socioeducativos”, orientados a “la problematización de la realidad personal y social”, a promover el desarrollo de “aptitudes y actitudes” para la inserción laboral y la “participación en redes locales” (Uruguay Integra – Unidos en la Acción, 2010: 17). Uno de los consultores asignados al componente de Naciones Unidas, en un trabajo de evaluación del diseño del programa basado en entrevistas con autoridades

⁹¹ El diálogo en el que participé con dos técnicas de Ceprodih ilustra el cambio de agenda:

— Una cosa que fue muy importante fue tener ese espacio [para abordar violencia doméstica] pero tener otro espacio, también juntas, en el cual no se hablara de estas problemáticas, pero fueran creando, y fueran capacitándose, como fue la elección del curso de panadería. Empezando también por lo más elemental, cosas que les permitían a ellas hacerlas ahí, pero poder hacerlas también en su casa, replicarlas en su casa. Entonces eso era un momento de “aquello que aprendí lo puedo volcar aquí, lo puedo compartir, me voy a sentir bien”, donde participa la familia, hay olor rico en la casa, era económico. Entonces, estos dos aspectos fueron funcionando como contenedores, pero además ellas fueron adquiriendo habilidades específicas [...]

— Frente a situaciones concretas que ellas nos traían [...] le consultamos al abogado y traemos soluciones concretas. Así también con lo económico, la situación en la mayoría de ellas era realmente precaria. Entonces, también fuimos acompañándolas en poder armar su plan de negocios, el poder desarrollar un emprendimiento

— A medida que fue pasando el tiempo y que fueron trabajando en panadería se fueron perfilando hacia qué hacía cada una, quién preparaba, una llevaba y vendía. Ahí vimos algunas que tienen un perfil emprendedor, otras no. Otra cosa que se hizo fue sacar el carnet de manipulación de alimentos de la intendencia, para algunas que, si bien no tienen perfil de emprendimiento, pueden trabajar como dependientes. [...] Entonces algunas de ellas están haciendo catering aquí mismo en Ceprodih.

⁹²El conjunto de publicaciones de organismos internacionales sobre el “desarrollo de capacidades” es muy extenso. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia entiende la “capacidad” como el conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades que tiene una persona. “La creencia que nos guía es que los procesos educativos concebidos desde un enfoque de derechos, favorecen el desarrollo de capacidades muy valiosas para que las personas: se reconozcan como sujetos de derechos, conozcan e investiguen sus propios derechos y formas de ejercerlos, discutan y formen una opinión sobre violaciones, vacíos, avances y retrocesos en esta materia, imaginen formas de exigirlos. se organicen con otros para demandar su cumplimiento a quienes corresponda” (UNICEF, 2015 [2006]: 24).

y técnicos, señalaba:

Con alguna excepción, los entrevistados comparten la idea de que, aunque se plantea la realización de actividades de formación y desarrollo de capacidades, el énfasis está puesto en realidad en el logro de avances en distintas dimensiones de la vida de los participantes. Estas dimensiones se conciben como múltiples y por tanto, las acciones a emprender son difíciles de programar [...]. Las acciones de formación en temas concretos se piensan como un “soporte” para el trabajo, más que un fin en sí mismo. Incluso, se marca como muy negativa la aplicación de técnicas de enseñanza magistral (la “escuelita”). (Trujillo; 2009B: s/p)

Ante la pregunta acerca de qué cosas concretas obtenía quien participaba en el programa, los interlocutores señalan “logros en dimensiones de autonomía y autoestima, ocasionalmente ejercicio de ciudadanía y eventualmente consolidar al propio grupo para que permanezca luego de que termina el programa” (íbid). Algunos de los entrevistados “subrayaron la necesidad de generar objetivos más concretos o de planificar trayectorias de integración más definidas. Esto es: aunque se apostaba a los procesos grupales y los abordajes flexibles, se señalaba que no existía el apoyo necesario para que el trabajo grupal condujera hacia algún *resultado tangible*” (íbid).

Complementariamente, hacia el pasaje al Plan de Equidad, la inserción de disciplinas que se incorporaron más o menos recientemente al campo que antes era del trabajo social (principalmente, la psicología clínica, pero también la educación, la psicología social, sociología, antropología, etcétera), generó la necesidad adicional por parte de los programas de hacer explícitos los “instrumentos metodológicos y técnicos”, de precisar modelos de atención, protocolos, rutas de acción, etcétera, proporcionar instancias de capacitación y orientar mejor el trabajo de los técnicos ⁹³. Recíprocamente, las prácticas de supervisión fueron

⁹³ También empiezan a estandarizarse los “Términos de Referencia” para la contratación de personal que trabaja en contacto directo con la población: se establece que deben acreditar “experiencia en el área social” y “con población vulnerable”, y comprometerse a cumplir con un requisito subsidiario

tecnificándose, con mayor participación de la Dirección de Evaluación y Monitoreo, lo que obligaba además a formalizar las “herramientas de supervisión”, a construir “marcos lógicos” (y definir mejor los “problemas”) y a tener mejor control del trabajo de las ONG.

La Dirección de Políticas Sociales, a través del Área de Desarrollo Social, había promovido la organización de “jornadas para pensar el programa”, dirigidas principalmente a los supervisores técnicos, y había creado una carpeta compartida con materiales (textos de distintos autores, propuestas y síntesis de las jornadas), con el fin de “aportar contenidos” a las intervenciones. La primera Jornada abordaría las “Pautas iniciales para instalar el tema del Desarrollo Social”, a partir de la lectura de algunos textos que expresaran “avances” para las políticas sociales, y preguntas disparadoras, con la consigna de “identificar los ejes centrales del desarrollo para nuestro país”. Para algunos supervisores, se trataba de “contrastar” estos contenidos con la experiencia del trabajo social. Decía el texto “disparador” de la Jornada:

El primer avance que aparece tiene que ver con el acceso a la formación de capacidades y a las oportunidades personales. Es necesario complementar el espacio vinculado específicamente al crecimiento económico con lo que involucre al ser humano en su integridad vital. Conforme plantea Amartya Sen⁹⁴, la calidad de vida de una comunidad no debe relacionarse exclusivamente al nivel medio de los ingresos, sino que debe considerarse la capacidad de las personas que la componen para vivir el tipo de vida que para ellas tiene valor (ídem, 2008, inédito).⁹⁵

del modelo de gestión territorial: la disponibilidad para viajar al interior del país y desarrollar tareas “en territorio”. En adelante, como en la mayoría de los programas, la exigencia de formación contemplará a profesionales y “estudiantes avanzados” del “área social” (que podía incluir trabajadores sociales, psicólogos, trabajadores de la salud, de la educación, etcétera), que posean un mínimo del ochenta por ciento de su carrera cursada. La figura del “técnico social” (u “operador social”, que se usa con frecuencia en el programa Cercanías), supone así cierta neutralización de “lo disciplinar”, en nombre de la necesidad de “multidisciplinariedad” de las intervenciones. Esta apertura disciplinar se ha justificado en la multidimensionalidad de los “problemas” que quieren atender y en la esperada “integralidad de la acción” aunque también se ha visto como dificultad a la hora de “enmarcar” profesionalmente el trabajo de los técnicos, con formaciones muy disímiles.

⁹⁴ Se refiere específicamente al libro *Desarrollo y Libertad* (Sen, 2000).

⁹⁵ El texto además transcribe parte del documento *Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005* (Presidencia de la República, 2006), basado en el primer informe presentado a la Dirección de Evaluación y Monitoreo del MIDES y considerado “un logro de la comunión de intereses entre el ámbito académico y el institucional – ministerial”. El informe es fruto de un convenio suscrito mediante la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales con el Instituto

De los textos seleccionados se recoge la crítica al enfoque reduccionista de la dimensión económica de la pobreza y la consideración del “contenido social” como componente generalmente invisible de esa dimensión. Con la consigna de identificar “los principales instrumentos que las personas deben alcanzar para desarrollarse socialmente”, se propone a los supervisores considerar si “es posible pensar en el Desarrollo Social sin cuestionar cómo las personas identifican sus necesidades”. Plantea que “es fundamental fijar la atención en la *persona integral*, cuyas dimensiones trascienden la sola satisfacción de necesidades” y que es capaz de cuestionarse esas necesidades “con libertad” (ídem).⁹⁶

A partir de esta tarea de elaboración de “pautas” para instalar el tema del desarrollo social, se integran al caudal de recursos conceptuales del MIDES lecturas sobre la *capacidad* y la *agencia* de Amartya Sen (1995; 1997), que se ponen en relación con la orientación al “desarrollo de capacidades” o se desplazan a caballo de las referencias a la “reflexión crítica” y la “autonomía”, que habían encontrado su sentido en el marco de otros proyectos sociales y políticos. A su vez, a partir de convenios promovidos por la Dirección de Evaluación y Monitoreo, se difunden producciones académicas basadas en lecturas sobre el Enfoque de las Capacidades de Sen (1995; 1997) y en elaboraciones del grupo de investigación Ética, Justicia y Economía, un equipo de la Universidad de la República con referentes en el Departamento de Filosofía de la Práctica de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, y en el Instituto de Economía (IECON), de la Facultad de Ciencias

de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas (IECON) y con el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

⁹⁶ El texto acaba con una lista sobre la “revisión bibliográfica” y material que propone para la lectura, entre ellos: “Desarrollo y Libertad” de Amartya Sen, “Estudio de la Innovación desde el Sur y las perspectivas de un Nuevo Desarrollo” de Rodrigo Arocena y Judith Sutz, “Equidad, desarrollo y ciudadanía” y otros informes de la CEPAL; “Informe de Desarrollo Humano de Uruguay; “La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997”, de Andrea Vigorito; “La medición de la desigualdad” y “La medición de la pobreza” de Carlos Gradín y Coral del Río; “Memoria 2006” del MIDES; “Repensando el Estado para el Desarrollo Social; más allá de dogmas y convencionalismos” de Bernardo Kliksberg (INDES/BID), además de otros “materiales del Módulo de Desarrollo de la Facultad de Ciencias Sociales” (de los cursos de Ciencia, Tecnología, Innovación y Desarrollo; Estado Desarrollo y Políticas Públicas; Planificación Estratégica; Teorías del Desarrollo, etcétera)

Económicas y Administración. El grupo desarrollaba líneas de investigación sobre la definición e implementación de criterios normativos para el diseño de políticas sociales, la determinación de indicadores “más precisos” para evaluar desigualdad y desarrollo de autonomía, la búsqueda de un abordaje teórico y operativo del concepto de “patologías sociales” y la consideración de las “preferencias adaptativas”⁹⁷ en los criterios para diseñar políticas públicas, incorporando una mirada racionalista a la consideración de la pobreza⁹⁸.

Paralelamente, conforme la convocatoria y la selección de la “población objetivo” pasa a ser realizada por las organizaciones sociales, varios proyectos se dirigen a poblaciones con “problemas” más o menos específicos, como consumo de drogas o violencia doméstica, según los campos de intervención de cada ONG, lo que favorece la incorporación de otros profesionales que trabajen estas temáticas. A su vez, fue aumentando el número de supervisores técnicos y, como señalé, se fue formalizando la supervisión y la evaluación, a través del rediseño y uso de informes bimestrales que debían entregar los equipos técnicos; bitácoras de visitas e informes de supervisión, y formularios de evaluación para completar *online*, que servirían a la Dirección de Evaluación y Monitoreo. La responsabilidad de las OSC⁹⁹ en la

⁹⁷ Elster denomina “preferencias adaptativas” al proceso no consciente por el cual se rechaza un objeto u estado que se consideraba deseable y que en virtud de su inaccesibilidad circunstancial genera altos niveles de frustración en el sujeto. Propone como ejemplo la fábula de la zorra y las uvas de La Fontaine. La zorra ansía comer ciertas uvas que están fuera de su alcance. Frustrada por los esfuerzos inconducentes, finalmente exclama: “No importa, deben ser amargas”. El mecanismo adaptativo permite reducir la disonancia generando una preferencia irracional. Como en la fábula, quienes abordan las preferencias adaptativas asumen que las personas generan ciertas preferencias como estrategia de reducción de la frustración. Una estrategia se resuelve a través de la adaptación de las voluntades a las oportunidades reales que las personas poseen, lo que se logra a través de la degradación de aquello que se desea y no es alcanzable y de la asignación de un mayor valor a aquello que sí lo es (Pereira et al; 2007; Pereira, 2007, 2008 y Reyes; 2008b).

⁹⁸ En esta línea, a partir de las evaluaciones que hacen los protagonistas del programa Rutas de Salida, recogidas por la Dirección de Evaluación y Monitoreo, Agustín Reyes se refiere a la importancia de la “deliberación pública” en las actividades grupales y su papel en la “desnaturalización de preferencias” que restringirían la “autonomía personal” entre los beneficiarios del PANES (Reyes, 2008).

⁹⁹ Entre 2007 y 2008 el MIDES empieza a adoptar paulatinamente la sigla OSC (organizaciones de la sociedad civil) en sustitución de ONG, a los efectos de incluir también al potencial de otros actores en las políticas sociales, incluyendo dentro del sector de las OSC a toda aquella organización de personas que persiga un fin de beneficio público (social, político no partidario, o cultural) que no tenga fin de lucro y que no pertenezca o dependa de la estructura del Estado. A propósito de esta sustitución en algunos países de América Latina, plantea Félix Bombarolo (1995: s/p), se buscaba contemplar que “este nuevo mundo de la sociedad civil, compuesto por individuos, familias, organi-

selección de los usuarios también obligó a reforzar los controles a las organizaciones desde el área financiera, para habilitar los pagos, que se hacían en función de los informes presentados por los supervisores. A la vez, la preocupación por conocer los “impactos” del programa, en un contexto de cambio de administración, promueve la revisión de “marcos lógicos”, definición de indicadores, metas, etcétera, a los efectos de permitir dar cuenta de los resultados de los programas sociales.

Por otra parte, desde la dirección se entendía que buena parte de los “impactos débiles” del programa se debía a la necesidad de profundizar y formalizar la “articulación” con otros organismos, con los cuales habría que consolidar acuerdos o suscribir convenios que permitieran a los “protagonistas” acceder a otras prestaciones de la “red de protección social”. El llamado es a la “articulación interinstitucional” y, más radicalmente, a la comparecencia de otras instituciones públicas, de las que se espera por ejemplo que otorguen “cupos” al MIDES para que sus “beneficiarios” puedan recibir prótesis dentales (mediante un convenio con el Ministerio de Salud Pública) o acceder a subsidios de alquiler (otorgados por el Ministerio de Vivienda), pero también a la coordinación entre programas dentro del MIDES (el programa Trabajo por Uruguay, por ejemplo, también asignaba “cupos” a programas como Uruguay Integra).

Desde la Dirección de Evaluación y Monitoreo se advierte sobre los riesgos de reproducir el tránsito de los usuarios entre programas focalizados, y se entiende que es el acceso a la “matriz de bienestar”¹⁰⁰ lo que permitiría a la “población mides” alcanzar la “verdadera” categoría de “ciudadanos”. Los esfuerzos de articulación interinstitucional debían operar como “puente” a unos servicios universales, a los cuales estos usuarios no podrían acceder “por sus propios medios”, sea “por desconfianza, “porque no conocen sus derechos” o porque tienden ser excluidos de los servicios sectoriales, que “no quieren trabajar con ellos”¹⁰¹.

zaciones y movimientos sociales incluye dos grandes crecientes sectores: el comercial o lucrativo (empresas privadas) y el no lucrativo o con fines societales, compuesto por una gran cantidad y diversidad de organizaciones a las que se ha denominado ‘organizaciones de la sociedad civil’”.

¹⁰⁰ “Matriz de bienestar” suele ser un significante de mayor alcance que “protección social”, ya que este último tiende a limitarse a una concepción de las políticas sociales restringida a sus versiones asistencial o focalizada. Ambas concepciones se usan con frecuencia en forma indistinta.

¹⁰¹ Todos los entrecomillados corresponden a expresiones de mis interlocutores.

La expectativa implica también un cuestionamiento a las políticas sociales. Al menos en el modelo continental, la protección social estaba asociada al empleo de larga duración, que se extendía a través de la familia a los dependientes, de forma que las situaciones que quedaban fuera de esa matriz eran pocas (personas con discapacidad, marginadas por accidentes biográficos, inmigrantes recientes, marginales). Con la creación de una institución que se encargara de las “políticas sociales dispersas”, acogiendo a las políticas “no contributivas”¹⁰², la protección que no podían asociarse al empleo de larga duración), los debates anticipaban la búsqueda de una síntesis que, como se verá más adelante, se resuelve a favor de la “focalización” en la pobreza, o de la construcción de una pobreza “focalizada”.

¹⁰² Financiadas por Rentas Generales.

3. La focalización en los márgenes del Estado

3.1. “Estar desde el vamos”. La sociedad civil (en los márgenes)

Si las prácticas “socioeducativas” habían podido identificarse históricamente con proyectos de una sociedad civil organizada que había operado “fuera” del Estado parcialmente (proyectos de autogestión, misiones religiosas, organizaciones locales), su asociación con el aparato estatal no solamente significaba para algunos funcionarios públicos la prolongación de la “dimisión” del Estado (Bourdieu, 1999), focalizada en los espacios pasibles de ser tercerizados, sino – para algunos representantes de la “sociedad civil” - la construcción de ámbitos de los cuales ciertos espacios de la sociedad civil organizada, no sin resistencias, tendían también a retirarse, al volverse meras administradoras y ejecutoras de las políticas estatales.

Entre algunos funcionarios de los programas existía también la preocupación por pautar públicamente y con mayor rigor los procesos concretos de trabajo de las ONG y porque, desde el final del PANES (con un impacto territorial en el que habían participado estudiantes, voluntarios, sindicatos, funcionarios de otras instituciones y sectores militantes), “el Estado” se habría alejado de la “relación directa con la gente”, transferida cada vez más a los técnicos del tercer sector. Recíprocamente, lo que algunos técnicos consideraban un inflexible proceso de “burocratización” del MIDES, cursaría con lo que las ONG entendían como la desvalorización del papel que las organizaciones sociales podían desarrollar en los espacios del aparato central de gobierno de lo social. Muchos técnicos que operaban desde estas organizaciones expresaban descontento por su incidencia meramente “instrumental” y veían debilitada la tentativa de incorporar a las instancias “de pienso” de los programas estatales, un ámbito ético y no “corrompido por la lógica

instrumental de los partidos políticos”¹⁰³ (así concebían su propio trabajo algunos agentes pastorales de la Iglesia Católica, que no exigían contrapartida de servicios ni de fe en sus intervenciones).

La entonces coordinadora del Programa Rutas (ya Uruguay Integra) reconocía que: “Queda claro que los equipos técnicos depositan los obstáculos mayormente en el MIDES [...] Parcialmente esto puede ser consecuencia de que las organizaciones aspiraban a tener un papel importante en el diseño de las políticas sociales y no sólo en la ejecución” (Notas y síntesis de la Jornada, 2008).

En la última actividad colectiva en formato “taller” (en abril de 2008), en ocasión del cierre de Rutas de Salida, en la que participó el cuerpo entero de “técnicos sociales calificados”, el equipo central del programa invitó a los representantes de las organizaciones a “trabajar los primeros análisis sobre la presentación del Plan de Equidad” y a elaborar propuestas para su implementación en el siguiente período.

La consigna para los técnicos – propuesta por un equipo de psicólogos sociales que actuaban como facilitadores del trabajo - era presentar una valoración de las actividades realizadas e identificar los aprendizajes que resultaron de la intervención en tres campos: “encuentro entre culturas diferentes”, “impacto subjetivo en los equipos técnicos” y “relación Estado-sociedad civil”. Después de una instancia de trabajo en equipos, los técnicos en plenario hablan sobre su implicancia, los encuentros y los “choques” de culturas, demandan “espacios para pensar” y “herramientas concretas de intervención”, plantean la necesidad de ámbitos de “cuidado a los cuidadores” (en los que puedan “trabajar sobre sí mismos”, intercambiar vivencias, abordar la “implicancia”) y las necesidades de desburocratizar los sistemas de pago a las organizaciones y de permitir mayor participación en las instancias “de diseño” de las intervenciones. Se plantea además la preocupación por “bajar a tierra” los conceptos y la necesidad por parte de las

¹⁰³ No así su participación en modalidades de intervención en “los territorios”, ámbitos en los que las organizaciones conservan cierta autonomía de gestión e injerencia en las etapas de diseño, a partir de la promoción del “enfoque territorial” y la incorporación de modalidades de intervención como las “Propuestas Locales”.

organizaciones de trabajar con mayor autonomía y flexibilidad en los proyectos desarrollados.

Hay que señalar que la relación entre los técnicos de las organizaciones sociales y los ámbitos de dirección y de administración de estas organizaciones, no estaba exenta de conflictos. Durante todo el desarrollo de la investigación, fue común escuchar reclamos de los técnicos por las demoras en el pago de las ONG que los contrataban (habiendo recibido ya del MIDES las partidas correspondientes) o a la falta de apoyos de la organización ya que, en lo que respecta a las intervenciones concretas, muchas veces eran los técnicos los principales – y a veces únicos – interlocutores del MIDES, a través de la mediación de la tarea (con frecuencia también tercerizada) de los supervisores.

Muchas de esas preocupaciones integran un espacio de sentido común a trabajadores sociales, educadores y “operadores psicosociales”, que pasaron a trabajar en un área antes liderada por personas sin formación universitaria y que siguen desarrollando sus tareas en ámbitos considerados subordinados en relación al campo de las ciencias sociales¹⁰⁴. Son parte de ese sentido común: la valoración de la heterogeneidad que involucra diferentes formaciones y personalidades, el reconocimiento de la importancia de “lo cualitativo” en la evaluación de los procesos, el “compromiso” profesional, la construcción de “herramientas teóricas, metodológicas y técnicas” a partir de la “experiencia concreta” de intervención; la demanda de “instancias de reflexión” y de evaluaciones que recojan “los procesos” más que los “resultados”, la concepción de la “construcción del vínculo” como condición del cambio, así como la importancia de la sensibilidad en la tarea del educador, su capacidad de afectar y verse afectado por la experiencia.

Los coordinadores sintetizan en las pizarras lo que fue dicho en plenario: que ha sido

¹⁰⁴ El fragmento de una entrevista al psicólogo social Pedro Duffau publicada por el Semanario Voces (2013) es ilustrativa: “Desde la Academia no nos ven bien, porque el lugar oficial y verdadero es dentro de la Academia, y todo lo que está por fuera es alternativo, popular en el mejor de los casos, pero siempre de menor valor, cuando no de amenaza en la competencia. Para la psicología social, la Academia es mala, pero también se ha trabajado para hacer su mala fama, porque al ser muy abierta, explícita o implícitamente, se ha habilitado a una serie de personas que no han hecho bien las cosas y han dado argumentos para una crítica negativa”

una aprendizaje mutuo, que hay resistencia de los participantes a cambiar la realidad y “diferencias de valores”, que los proyectos se elaboran sin tener en cuenta a los protagonistas, que la gente a Rutas “va obligada” y que “nosotros somos la primera línea de fuego”; que el equipo no tiene credibilidad ya que se plantea una contrapartida que luego no es proporcionada por el MIDES; que “¿quién nos contiene a nosotros? ¿Quién cuida a los que cuidan?” (Nota de campo, abril, 2008).

A propósito de la consigna sobre la relación Estado-Sociedad Civil los técnicos de una organización social señalan: “Somos los representantes del MIDES, y nos ven como la cara visible pero no tenemos incidencia, sólo instrumentamos. Se nos toma todo en estas instancias y después no se participa en el diseño”. Otros técnicos plantean que “no hay información suficiente para pensar”, y que “cuesta armar una propuesta en estas condiciones”, que la “construcción es mutua”, que necesitan que el MIDES les “devuelva” una valoración, que “hacen falta instancias como ésta, donde transmitir, recibir y colectivizar”, que “¿Qué va a pasar con las ONG en el Plan de Equidad?”, que “pusieron la pelota del lado del Estado” y “no vemos claro nuestro rol” (ídem).

Los representantes de las organizaciones presentes apuntan además que no hay claridad en los contratos, que “hay retrasos en los pagos y las consecuencias sobre los salarios de los técnicos activa vivencias de vulneración de sus propios derechos”, que “hay desconfianza generada a partir de acuerdos incumplidos y aspectos burocráticos que obstaculizan la tarea”, que “hay disposición para escuchar pero no respuestas operativas del MIDES”. Entre las cuestiones más operativas sobre la relación de las organizaciones sociales con el aparato estatal, también se plantean preguntas sobre las “políticas” para la pobreza. Las propuestas que surgen en plenario se escriben en las pizarras:

Trabajar más en red. No centralizar. Apuntar a la inclusión laboral. Hacer una buena difusión de los programas e información sistematizada. No ofrecer lo que no se puede hacer. Incluir salud sexual y reproductiva en los programas. Plantear proyectos con mayor duración en el tiempo, de acuerdo a las necesidades locales. Realizar la renovación automática de los

programas. Acompañamiento de los técnicos, capacitación en técnicas concretas y capacitación (a los técnicos) en formulación de proyectos.

En una versión escrita a propósito de la jornada, uno de los referentes de IPRU concluye:

La organización barrial en tanto factor de integración social encuentra también limitaciones [...] Las organizaciones de base territorial y comunitaria continúan siendo estructuras sociales débiles. Esto queda evidenciado en su relacionamiento con distintas fuentes de poder. La participación en la toma de decisiones y en los niveles de incidencia real en todas las etapas del proyecto, se enfrenta a limitaciones que requieren de tutelas y mediaciones institucionales que garanticen el efectivo ejercicio de derechos sociales en materia de salud, educación, servicios, tiempo libre, etc.

Para muchos de quienes trabajaban en las organizaciones sociales, las políticas públicas son al trabajo comunitario la relación entre una lógica global centralizada y lo que deberían ser procesos esencialmente autodirigidos de cambio local “desde abajo”, sostenidos en la preocupación por “bajar a tierra” los conceptos y movilizar a sujetos y comunidades. Por otra parte, entre los funcionarios que habían participado del diseño inicial del programa existía la preocupación por la amenaza que significaría que la intervención acabe capturada en una lógica burocratizante, centralizada y globalizadora, que separaría al Estado de la “relación directa con la gente”.

Efectivamente, el llamado a la “participación” de los “protagonistas” respondía a unos objetivos y consignas promovidas desde la esfera estatal (de “arriba hacia abajo”), pero basado en prácticas que habían encontrado su sentido en espacios de actuación “por fuera del Estado”. Más radicalmente, se trata de un esquema que tensiona la “lógica” de las organizaciones sociales que habían operado en resistencia

o “contra” las políticas estatales¹⁰⁵ y que reivindicaban “ser escuchadas” en los ámbitos decisorios. Esta tensión entre movimientos doblemente direccionados, se expresa en la preocupación de que “hayan ONG supervisando a otras ONG” (ya que quienes realizan la supervisión de las intervenciones “directas” también suelen ser contratados por organizaciones sociales), o bien al contrario, en la idea de que es “el Estado reclamando al Estado”, cuando los programas públicos promueven “desde arriba” o “desde afuera”, movimientos que “deberían ser autogenerados” (Entradas de notas de campo, 2012-2013).

Hay que señalar, finalmente, que las formas de la “participación” que se promueven desde la agenda pública dependen de los “tipos de público” llamados a participar (Neveu, 2011: 148; Tonkens y Newman, 2011: 181). Para los “protagonistas” de Rutas el llamado era a la “participación activa” en procesos socioeducativos impulsores de “ejercicios de participación comunitaria”, generalmente con mayor énfasis en la “activación” que en la “participación”. Contrariamente, la “comunidad local” llamada a participar en el programa eran las organizaciones sociales insertas en los territorios donde se implementaban los proyectos, que encarnaban el componente “comunitario” en función de su papel en la articulación local.

Finalmente, si bien se habilitaron parcialmente instancias de “diálogo social”, promovidas y organizadas desde Presidencia de la República, en parte, a partir de las demandas de participación de las ONG en las instancias de decisión, de la reivindicación de la valoración de sus saberes expertos y de la consideración de los intereses de quienes vendrían a defender o representar (y sin perjuicio de la

¹⁰⁵ La “actitud” de las organizaciones sociales en Uruguay (y en Latinoamérica en general) no puede desvincularse de los efectos de quince años de dictadura militar (1973-1985), con violaciones a los derechos humanos, y proscripción de sindicatos y organizaciones cívicas y políticas. Los centros privados e instituciones no gubernamentales debieron poner a buen recaudo su trabajo y muchas organizaciones actuaron a pesar de la proscripción. En 2001, el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) de Uruguay llevó adelante un proyecto de investigación conjuntamente con CIVICUS (Alianza Mundial para la Participación Ciudadana) sobre los “desafíos y el potencial” de la sociedad civil en Uruguay, destacando en ese momento la dificultad de caracterizar la relación entre sociedad civil y Estado. Por un lado, se heredó la historia de conflicto y desconfianza de períodos anteriores (especialmente durante la dictadura militar). Por otra parte, la calidad del vínculo depende del cuerpo específico o dependencia estatal involucrada, los temas que se discuten, o las personas o partidos de un lado y otro que participan en cada negociación (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2001).

significativa injerencia que tuvieron algunas organizaciones, por vías más o menos informales, en la construcción de las políticas sociales estatales), el llamado a la participación de la “sociedad civil organizada” aparecía sostenida principalmente en la necesidad de mejorar la eficiencia de las intervenciones, mediante la consigna de “aprovechar” la experiencia “territorial” de las ONG.

3.2. Repensar las “políticas”

Cuando dejé de trabajar en Uruguay Integra (en 2012), el programa continuaba rediseñándose e incorporando a otras “poblaciones”, con el imperativo de “apostar cada vez más a la articulación interinstitucional”¹⁰⁶. En adelante, pasan a desarrollarse talleres dirigidos a personas privadas de libertad, se suscriben nuevos convenios con la Universidad del Trabajo del Uruguay, se implementa una opción orientada a trabajar en torno a la agricultura familiar en localidades rurales, en articulación con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Con la consigna de fortalecer el “enfoque territorial”, que se materializaba en el despliegue del MIDES mediante un proceso de consolidación de sus Oficinas Territoriales y a los efectos de promover la participación y la descentralización de su intervenciones, se instalan las llamadas “Propuestas Locales”, proyectos diseñados por las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales¹⁰⁷, según cada “agenda local”. Dos años después, Uruguay Integra se reubica en el organigrama institucional y pasa a formar parte de la Dirección Nacional de Economía Social, desde donde se restringe al trabajo en zonas del área

¹⁰⁶ En el caso de Uruguay Integra, gran parte de las “articulaciones” a nivel territorial consistía en reunirse con “referentes” o “actores locales”, entiéndase: la directora de la escuela, organizaciones de la zona o con el cura de la parroquia a los efectos de conseguir infraestructura para realizar actividades colectivas, sillas, proyector y otros insumos. En el caso de los proyectos presentados por las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales, que operaban a nivel local, se lograban mayores apoyos (la participación de la dirección del liceo o de docentes para implementar talleres de capacitación, el préstamo de un baño químico al que puedan acceder durante los talleres, el apoyo de una policlínica que facilitara servicios de salud bucal y distintas donaciones– una máquina de coser, una cocina, etcétera - para el desarrollo de los proyectos).

¹⁰⁷ Ámbitos de intercambio y articulación entre distintos organismos públicos con expresión departamental, instalados en 2006 con la finalidad de desarrollar las políticas públicas sociales articulando el nivel central con el territorial.

rural, incorporando microcréditos y asesoramiento a los productores, e intensificando los esfuerzos de “articulación”, un recurso que pasaría a presentarse como la respuesta a la necesidad de incorporar a los programas mejores oportunidades y rutas de acceso a los servicios públicos, a través del “compromiso” de otros sectores estatales.

Entre los jefes de programa y en algunos ámbitos de dirección política, la necesidad de “articulación con otros organismos” se entiende a partir de la importancia de vincular a los usuarios con políticas de tipo universal, por una parte, como dice Mónica, porque persiste la idea del MIDES como el “ministerio de los pobres”, lo que contribuiría a la “reproducción del estigma” de quienes están acogidos a sus programas, y por otra, por la transitoriedad de las intervenciones, porque los resultados serían difíciles de sostener por alguna “comunidad local” luego de que se retiraran los proyectos (Nota de campo, 2014). “Recapitulando – dice - si bien el punto fuerte del programa era lo cultural, el componente laboral que iba inicialmente atado a Rutas, porque así se había pensado el PANES, nunca se pudo concretar, en parte porque [el programa] Trabajo por Uruguay ofrecía trabajos muy transitorios o porque la gente no podía sostener los talleres¹⁰⁸”. Una de las entrevistas realizadas por Braselli (2012) condensa buena parte de lo que expresan algunos de mis interlocutores sobre este tema:

Nunca se pensaron los formatos de intervención, tal vez algo en el [programa] Cercanías, pero todo en la hiperfocalización. El componente de trabajo nunca se terminó de laudar porque salía muy caro, porque los programas como Trabajo por Uruguay ocupan a la gente por muy poco tiempo, y entonces no impacta mucho en lo laboral [...]. Sí puede que tengan incidencia en lo cultural. La posibilidad de articular con el Ministerio de Trabajo, con el Instituto de Empleo, todo eso quedó frustrado [...] y aparecen programas que no se sabe qué son [...] El Plan [de Equidad] tal como se pensó al inicio era un conjunto de acciones sobre una base común de información. Iba todo junto y eso lo hacía potente. Había surgido de una red de espacios de pensamiento escalonados, con estadios intermedios como los

¹⁰⁸ El programa Trabajo por Uruguay (posteriormente, Uruguay Trabaja) también se desarrollaba a partir de talleres socioeducativos.

Consejos de Políticas Sociales, unos lugares donde hacer el diseño grande y otros de ajuste y regulación. Ahora hay el nivel del gabinete político y después el Ministro y sus asesores como espacio informal, sin ningún lugar de debate intermedio que involucre diferentes organismos.

Con la preocupación por los efectos estigmatizantes de la focalización, entendida en oposición a un proyecto universalista - al que se hace referencia desde los ámbitos “más políticos” -, aparece como una constante empírica la preocupación por obtener apoyos más formalizados de otras instituciones estatales, algunas de las cuales habían participado del PANES, pero que después habrían ido retirándose. Más radicalmente, después de mi inserción en la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, que se crea durante el segundo período de gobierno del Frente Amplio, muchos de mis interlocutores empezarán a asumir que “sin políticas estructurales” que abordaran programas para atender el desempleo y problemas de vivienda, y que efectivamente alcanzaran a la “población mides”, las tareas de los técnicos no podrían sino reducirse a “acompañar procesos”, a proporcionar escucha y consejería calificada. Los efectos de la “articulación local” eran pobres en relación al enorme esfuerzo de “coordinación” que debían emprender los técnicos con las “redes locales”. En la esfera política, y a nivel interinstitucional, las tentativas de articulación con otros organismos poseían una debilidad análoga. Aunque la intención expresa en el Plan de Equidad era que las políticas focalizadas debían articularse con el resto de la “matriz de protección”, principalmente a través de los organismos que integran el Consejo Nacional de Políticas Sociales, desde varios programas del MIDES se empezaban a observar desencuentros entre la disponibilidad y la necesidad de prestaciones en términos de oferta y demanda.

En el caso de Uruguay Integra, existía una necesidad permanente de “pensar el programa”. En primer lugar, porque si bien entre los “principios” de Rutas de Salida estaba la idea de que el trabajo no era la única vía de acceso a la inclusión social, no todos se sentían cómodos en sostener una intervención que no estuviera ligada de alguna forma a la posibilidad de los participantes de insertarse al mundo laboral, en tanto

componente principal de la “integración social” y uno de los campos preferidos en las “arenas públicas privilegiadas por la izquierda” (Midaglia y Antía: 2007: 466)¹⁰⁹. Por otra parte, porque ciertamente había diferencias en la concepción de estas políticas, principalmente a través de la necesidad de considerar los “aspectos culturales” que también moldean la “realidad en que vive la gente”:

Yo creo que la profundidad de Rutas y de Uruguay Integra la entendimos muy pocos y que actualmente en el Ministerio no se entiende. Dicen que alcanza con tener proyectos productivos, todo eso de que con el trabajo todo se arregla, de que si trabajás ya no sos pobre y está todo bien para vos. Interesante teoría de quienes no conocen la realidad que vive la gente. Pero ni se resuelve lo económico porque se trabaje si se gana por debajo de lo necesario para cubrir necesidades básicas, ni, mucho menos, se resuelven las cabezas, ni se resuelven los aspectos culturales (Entrevista en Braselli; 2012)

A propósito de estos debates, especialmente en torno al tema del trabajo, se puede identificar otra constante empírica. En diferentes oportunidades, varios de mis interlocutores trajeron a cuestión la concepción problemática de los *deberes* o de la *obligación*, tema instalado en la política asistencial, por una parte, a propósito de los programas de transferencias monetarias (como el Ingreso Ciudadano o las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad), que exigían “contraprestaciones” o “contrapartidas” a los beneficiarios (asistencia escolar de sus hijos, controles médicos); por otra parte, a

¹⁰⁹ Como señalan Midaglia y Antía: “La tradición de la izquierda con las organizaciones de trabajadores y la defensa de los derechos laborales transformaron a esta fuerza política en portadora de los intereses de ese sector social o de “clase”. Históricamente los partidos de izquierda y los dirigentes sindicales guardaban un estrecho vínculo, que hasta avanzada la década del 70 no se tradujo necesariamente en apoyo electoral a esos partidos clasistas. Esta disociación entre voto y afiliación o simpatía sindical dio lugar a lo que designó como el Uruguay de la “doble escena” [Solari, 1967], en la medida que, en los períodos inter-electorales, los gremialistas acompañaban en sus acciones a los dirigentes sindicales y, en los períodos electorales, seguían a los representantes de otros partidos (los partidos tradicionales). Este camino paralelo comenzó a entroncarse a partir de la apertura democrática, cuando los partidos izquierda, reunidos en la coalición Frente Amplio, amplían sus bases electorales, no sólo incorporando a una amplia gama de trabajadores, sino también a sectores sociales pobres de la población, al menos en la capital del país [Moreira, 2005] (Midaglia y Antía; 2007b: 466-467).

propósito de las dificultades en “cumplir los acuerdos” por parte de usuarios (por ejemplo, asistir a los talleres, en el caso de Uruguay Integra). La cuestión de la obligación parece presentar problemas tanto para orientaciones políticas de derecha como de izquierda (Merklen, 2005), en términos de definir cómo deberían relacionarse derechos y responsabilidades. Por otra parte, desde los ámbitos (políticos) de dirección, el argumento según el cual las personas sólo pueden ser miembros plenos y participativos de la vida social en la medida en que sus necesidades básicas sean satisfechas parece plenamente vigente. No obstante, como señalé, es común entre los técnicos entender que los usuarios adquieren “autonomía” cuando ya no requieren de la protección estatal asistencial y están, por tanto, en condiciones de “egresar” de algunos de los programas. Este “egreso” se concretaría, según cada programa, en la consecución de metas y acuerdos con las jefas de hogar (programa Cercanías), en la “revinculación familiar” (Programa Cercanías y Programa Calle), en la inserción sostenida de los usuarios en los servicios universales o en ámbitos de organización local (programa Uruguay Integra, etcétera). En este sentido, el egreso implicaba la posibilidad para los usuarios de retornar a la vida “autónoma” con sus “capacidades fortalecidas”, a través de las “nuevas posibilidades” que les estarían disponibles. Habiéndose incorporado además a los servicios universales, podrían acceder finalmente a los recursos de protección proporcionados por el mercado (empezando por el mercado de trabajo), por presuntas “comunidades” (colectivos locales u organizaciones sociales insertas en “los territorios”) o por la familia (que se habría visto fortalecida por algún programa de acompañamiento familiar). Esta idea de “autonomía” suponía que los usuarios “podían desarrollarse” sin la mediación, que se entendía transitoria, de las políticas públicas focalizadas y que podrían finalmente acceder “por sus propios medios” a los servicios de “bien común” que formaban parte de la matriz de bienestar. Si bien los técnicos reconocen las fuertes limitaciones en esta empresa, principalmente a partir de lo que entienden como “la falta de compromiso de otras instituciones” para con las políticas del MIDES, los objetivos de los programas de alguna forma exigen mantener la expectativa de que los usuarios, ya “autónomos”, puedan hacer trámites para acceder a prestaciones públicas, sean capaces de hacer un currículum, estén en condiciones de

buscar empleo, de conocer y reivindicar sus derechos, en fin, que finalmente puedan salir “por sí mismos” de su “exclusión social”.

Complementariamente, y a partir de los esfuerzos de articulación con otros organismos, empieza a reconocerse la falta de legitimidad y la “soledad” del MIDES en un proyecto que se había construido inicialmente “con todos los sectores del Estado”:

Al MIDES lo dejaron solo con el Plan [de Equidad]. Porque todos los demás organismos que estaban se fueron retirando. Nosotros nos quedamos con la carga de tener que articular, de presionar a otros organismos para que nos den cupos [pasantías laborales, subsidios de alquiler], para que nos donen un baño químico, que nos faciliten infraestructura para [personas en situación de] calle, que nos presten materiales para mejorar una vivienda. El Consejo [Nacional de Políticas Sociales] fue dejando de sesionar. Todos síntomas de la debilidad o la poca legitimidad que tiene que este ministerio (Nota de campo, jefe de programa del MIDES, abril 2013).

Entre los “mandos medios” se expresaba la preocupación por la falta de compromiso de otros sectores y la escasa fuerza política del MIDES para “marcar la cancha”: el papel del MIDES como un *actor débil* en la configuración de las políticas estatales.

Los debates retoman a la compleja oposición entre las llamadas políticas “focalizadas” y “universales”, así como la preocupación por las formas de gestión de lo social, en un contexto que significaba, desde 2005, un “retorno del Estado” (Fraiman y Rossal, 2009), pero que exigía a su vez redefinir las formas, la naturaleza y los alcances de la gestión estatal. La gestión de lo social implementada por los Estados de Bienestar en los últimos treinta años había sido objeto de críticas tanto “por derecha” como “por izquierda”: por una parte, la crítica liberal, que apuntaba a los altos costos del Estado y, por otra, el cuestionamiento a la forma tutelar que adoptaba la acción estatal, que desconocería las subjetividades y se desarrollaría mediante dispositivos homogeneizantes, que resentirían la “integralidad” de la protección social. Desde 2005, estos discursos se habían instalado en el campo de las políticas sociales con efectos prácticos en la política social estatal, expresados en la opción por los programas

focalizados (que permitirían orientar mejor los recursos limitados del Estado y evitar la homogenización en el tratamiento de la pobreza), la mediación de organizaciones de la sociedad civil y la orientación a la política social “promocional”, que significaría una forma de separarse de las prácticas tutelares de tratamiento de los pobres. En este sentido, la preocupación por la forma de gestión de lo social era también la preocupación por la “identidad” del Estado social que se restablece, en un contexto en el que se asumen las críticas (un contexto donde se podría anticipar el planteo de Nikolas Rose [2007], en el que los individuos deben volverse gestores de sus comunidades y de sí mismos), pero en el que no dejan de estar vivas las consignas que marcaron el proyecto universalista del Estado de Bienestar. Si bien el programa partidario del Frente Amplio para las elecciones de 2004 había puesto de manifiesto su compromiso de buscar nuevos parámetros públicos que favorecieran la “integración social” imprimiendo a las políticas sociales una orientación “universalista e integral”, que “se articulara” con acciones focalizadas en las situaciones sociales más urgentes (Vázquez, 2004), tendía a conservarse un patrón de provisión social de tipo mixto (Midaglia y Antía: 2007 y 2015). Aunque la pauta “más estatista” parecía responder a las bases programáticas e ideológicas de “la izquierda”, que tendía a proponer soluciones públicas y colectivas a las problemáticas sociales (íbid), quedaban pendientes cuestiones como la adecuación de las capacidades institucionales para instrumentar y sostener las reformas “sociales”, la capacidad de asegurar prestaciones de calidad, y lo que se entendía como el compromiso de otros “sectores” del Estado para con las políticas sociales, que se habrían “retirado” luego del Plan de Emergencia.

En suma, desde el pasaje al Plan de Equidad, la búsqueda de “resultados tangibles”, con la necesidad de formalización del MIDES (evaluación de los programas, construcción de marcos lógicos, etcétera) y su paulatina inscripción a la pauta internacional, se ponen en escena campos problemáticos clave en la concepción de las políticas sociales: la tensión entre la “focalización” y una impronta estatal “universalista” (asociada con frecuencia a la importancia del trabajo como factor integrador) y la demanda de mayor “materialidad” de las intervenciones (que sería proporcionada mediante la síntesis de políticas “asistenciales” y servicios provistos por otros organis-

mos). Con programas como Cercanías, a través de los cuales el MIDES entra los barrios y espacios vitales de los llamados “núcleos duros” de la pobreza, el llamado a la “intersectorialidad” aparecerá también como un cuestionamiento a la “integralidad” de las intervenciones, renovando la preocupación por la concurrencia de otros sectores (la “sectorialidad” pública) en la implementación de las políticas sociales estatales, que no obstante aparecen cada vez más concentradas en el MIDES y focalizadas en las pobreza “más duras”.

3.3. Las trampas de la “integralidad”

Un equipo técnico del programa Cercanías, en ocasión de la convocatoria a operadores sociales a una “sistematización de experiencias” de intervención, describe las características de una “situación familiar” en la que le había tocado “intervenir”. Los técnicos explican que la familia había ingresado al programa a partir de una “derivación”¹¹⁰ de un Comité de Recepción Local del SIPIAV¹¹¹, con “carácter de prioritario y urgente”, en abril de 2015. En el mismo mes, durante una reunión interinstitucional local, el equipo técnico del Centro de Protección de Derechos (CEPRODE)¹¹² de esa ciudad les informa que en cuestión de días se estaría concretando

¹¹⁰ La palabra “derivación” y principalmente el verbo “derivar” es común en los servicios sociales y haré referencia a ellos más adelante. En términos generales, se “deriva” una “situación” cuando la valoración de un equipo técnico concluye que la persona o familia que atiende necesita algo que no puede ser proporcionado por ese equipo técnico o por su institución, ya sea porque no es su competencia, porque no hay disponibilidad, etcétera). La derivación supone una actuación por parte de los técnicos “derivantes” (existen generalmente protocolos o formularios de derivación) para que otra institución o servicio se haga cargo de la “situación” (persona o familia) “derivada”.

¹¹¹ Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia

¹¹² Los CEPRODE son centros del INAU que trabajan a través de “equipos multidisciplinarios” para atender conflictos de niños y adolescentes sin “contención familiar”, en el marco de la política de descentralización que lleva adelante el INAU. Están integrados por psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales o abogados especialistas en familia. Se crearon para dar respuesta en las ciudades fronterizas, y más adelante en otras localidades, “para atender las problemáticas propias de cada lugar”, con la función de “identificar fortalezas y servicios, carencias de cada comunidad [...], planificar una actividad que atienda en forma específica las dificultades de cada ciudad e instrumentar políticas focalizadas para niños y adolescentes”. Se esperaba que en cada ciudad operaran además como “espacios de referencia” para quienes lo requieran por situación de derechos vulnerados y como ámbito de prevención y exigibilidad de derechos: por ejemplo, se expiden documentos o carnés de salud para adolescentes, se realizan informes al juzgado y “seguimiento” de niños que no asisten a la escuela (http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/06/

una audiencia judicial, a razón de una solicitud de amparo para los niños y niñas hecha por el CEPRODE. De INAU se solicita al equipo técnico que todavía “no entren en contacto con la familia” ya que se consideraba inminente el cumplimiento de esa disposición. Después de varias citaciones judiciales, y por periódicos cambios de domicilio de la familia, las audiencias previstas no se llegan a concretar, de modo que, dos meses después, desde el MIDES se resuelve comenzar de todas formas la intervención.

La dupla de técnicos entra en contacto con la madre y sus hijos en junio de 2015, después de varios esfuerzos para dar con la ubicación de la vivienda. “La familia habitaba una vivienda deficitaria (un galpón), sin condiciones básicas de higiene, con una sola pieza para los distintos usos domésticos, dentro del predio de una ‘boca’ [lugar venta de drogas] que había en la zona”. Los documentos de identidad y las tarjetas sociales de la madre, estaban en posesión de los dueños de la vivienda a modo de “garantía de alquiler” y como forma de pago por las drogas que ella consumía, pasta base y crack, que ahí le eran proporcionadas. Los niños no tenían “los controles de salud ni las vacunas al día”. Sus documentos de identidad “estaban vencidos” e iban a la escuela en forma intermitente. Ya iniciada la intervención, la jefa de hogar “reconoce su debilidad para el cuidado de sus hijos”, agravada por el consumo problemático de drogas, y accede a iniciar el tratamiento, con la condición de “poder ubicar” a su hijos con algún pariente durante el período de internación, de forma que no ingresen a dispositivos de acogida del INAU. Para acceder al tratamiento, la dupla de técnicos inicia coordinaciones con el Portal Amarillo¹¹³ y para posibilitar la internación, con la Dirección Departamental de INAU, con el fin de identificar “referentes familiares protectores” que pudieran hacerse cargo del cuidado de los niños. Los técnicos recibieron una “respuesta positiva” por parte del Portal Amarillo pero no desde CEPRODE, respecto a qué personas podrían hacerse

2007062216.htm). Los centros también se identifican por “un trabajo en equipo y en red” con instituciones públicas y privadas. Como las Oficinas Territoriales del MIDES, muchos empezaron a trabajar “en forma precaria” y realizando tareas que entendían que “escapaban su competencia”, ya que imperaba la necesidad de atender los requerimientos de instituciones locales en la atención a niños y adolescentes.

¹¹³ Servicio de atención a personas con consumo problemático de drogas y centro de referencia de la Asociación de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Ministerio de Salud Pública.

cargo de cuidar a los hijos menores, mientras dure la internación. Ante la “falta de respuesta” de CEPRODE, los técnicos intentaron conectarse con hermanos de la madre (de los que había estado distanciada), que finalmente acordaron encargarse momentáneamente del cuidado de sus sobrinos. Después de estos acuerdos, los técnicos volvieron a contactarse con el INAU para informar sobre la nueva situación de la familia y poder gestionar el acceso a prestaciones para “Familia Extensa” del INAU, lo que permitiría proveer recursos económicos para solventar los gastos en los que podrían incurrir las familias que iban a hacerse cargo del cuidado de los niños. Pero esta fue una “prestación” que – señalan - “no pudimos lograr”. Pocas semanas después la madre abandona el tratamiento y retorna a su localidad, retomando su trayectoria de consumo. Los niños quedan bajo el cuidado de sus tíos y tías, en distintas localidades, hasta finalizada la intervención.

Al final del proceso, los técnicos reflexionan sobre la dificultad que supuso la intervención y la situación de emergencia que obligó a un “abordaje al límite”.

Somos técnicos que representamos simbólicamente para las familias a instituciones públicas [...], que nos sentimos con la responsabilidad ética y profesional de dar respuestas efectivas a situaciones de emergencia y de riesgo. Muchas veces esas respuestas no están en el momento que son necesarias o tardan en llegar [...]. En estas situaciones se agudiza la frustración y el desgaste que genera en los técnicos los vacíos institucionales, en circunstancias donde se tiene que actuar, porque hay emergencias que nos marcan los tiempos y las acciones.

Después de señalar las dificultades y denunciar algunos intentos frustrados de articulación interinstitucional, acaban por enaltecer a “la familia” como (único) recurso de protección y provisión de bienestar:

La situación que nos tocó vivir como equipo tuvo resultados e impactos positivos para la familia, como protección de los hijos de Andrea; restitución de los derechos vulnerados, fundamentalmente el derecho de vivir en familia, y la

construcción de un vínculo de confianza con la jefa de hogar, pilar importantísimo [...]. Seguramente, más allá de que Andrea no logró sostener el tratamiento, creemos que hubo un antes y un después en su trayectoria de consumo y en el vínculo con sus hijos [...].

La necesidad de articulación centralizada [en Montevideo] a la que se vio enfrentado el equipo, tiene que ver también con carencias en el sistema de respuesta de la RENADRO¹¹⁴, que no contempla la perspectiva de género y generacional en el caso de mujeres jefas de familia. [...] Otros elementos que surgen en el proceso [...] fueron las dificultades de coordinación y articulación que tuvimos con las demás instituciones que habían intervenido antes con la familia y que eran las que tenían la responsabilidad rectora de velar por el cuidado y la protección de estos niños [se refiere al INAU] [...]

En esta situación habíamos apostado y definido seguir con los lineamientos que plantea el programa y respetar la decisión [de la madre, de que los niños queden al cuidado de sus parientes y no en centros de acogida del INAU], apuntando a promover y fortalecer las capacidades familiares, que es de donde surgen las soluciones para el cuidado y la protección de sus hijos. Es desde el propio entramado familiar, donde se crea y fortalece la red de contención. Nuestro rol fue de mediadores, de nexo para restablecer esas fortalezas que la familia ampliada ya tenía. (ETAF de Río Branco, Departamento de Soriano, Texto elaborado para compartir en el marco de la Sistematización de Experiencias, División de Atención Integral a las Familias, 2017. Inédito)

Las preocupaciones de los técnicos respecto a la articulación interinstitucional fue una constante durante el proceso de “sistematización de experiencias”. Otro equipo, enfrentado a tener que intervenir con una familia con varios miembros en situación de discapacidad, resume: “la demora en algunas respuestas y las dificultades de articulación interinstitucional, que someten a las personas más vulnerables a la revictimización y las enfrenta a situaciones de frustración, tienden a generar efectos iatrogénicos”. Los técnicos apuntan que “los miembros de los ETAF [Equipos Territoriales de Atención Familiar], además, no poseen formación específica y sus acciones se dirigen a promover mejoras en las situaciones familiares que puedan

¹¹⁴ Red Nacional de Atención en Drogas

ser acompañadas y sostenidas por otros organismos o instituciones”. Había ocurrido que si bien la familia había estado en contacto con el Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS) del MIDES, la dirección de ese programa decide discontinuar la intervención, entendiendo que la familia podría beneficiarse más de un programa de proximidad como Cercanías, ya que el Programa de Discapacidad no tenía equipos técnicos que realizaran visitas y “seguimientos en domicilio”. A partir de allí – señalan – “quedamos solos” en la intervención con la familia, trabajando con la madre como referente, una mujer con tres personas con discapacidad a su cargo, enfrentada además a las denuncias de los vecinos por la conducta de uno de sus hijos, que se negaba a obtener atención médica. Después de reuniones con el centro de salud de referencia, con directores médicos y trabajadores sociales, con el fin de indagar qué posibilidades había de que este hijo “pudiera ser compensado fármacológicamente y, a la vez, que pudiera tener un seguimiento”, el equipo técnico de Cercanías, junto con el de PRONADIS, acaban elaborando un informe a Juzgado Especializado de Familia, que entiende que debido a las recurrentes denuncias, la situación pase a una sede penal, desde donde se decide la internación del joven en un hospital psiquiátrico. Los técnicos comparten su conmoción por la situación en términos de “la ausencia del Estado, que no logra dar respuesta más allá de los esfuerzos y mediaciones desde el programa”. Si ellos no podían dar respuesta – se preguntan – “¿a quién o a quiénes deberíamos acudir?” (ETAF, Organización Social Servicios y Acciones por la Infancia - SAI, texto elaborado por los técnicos en ocasión de la “Sistematización de experiencias”, 2017)¹¹⁵

¹¹⁵ En forma análoga, señala otro equipo técnico que “se encuentra dificultades en la concreción de los acuerdos generados entre los organismos e instituciones que componen este programa intersectorial [...] Se identifican claramente en el área de salud mental (déficit de atención), vivienda (escasas soluciones habitacionales o no ajustadas a las realidades familiares), educación (centros educativos y espacios recreativos sin cupos), inserción laboral (no existen convenios para promover la inserción y los programas en esta área son insuficientes), etc. En este sentido se encuentran ‘techos’ o límites en la intervención, que trascienden las posibilidades de los equipos e incluso del programa. [...] Cuando el ETAF se topa con esos techos se afecta toda la intervención [...] generando frustración en las familias, exponiendo al equipo a la creación de “estrategias artesanales”. Por otra parte, a pesar del esfuerzo que realizan como técnicos, señalan, “las instituciones [...] tienden a homogeneizar e indiferenciar a los sujetos [...], dificultándose la comprensión de las individualidades: se esperan sujetos que a veces no son los que llegan [...], el liceo espera recibir adolescentes que dominen la lectura; el mercado laboral espera sujetos que no hayan estado privados de libertad” (ETAF de Cercanías en el Oeste Costero: Alliaume, Macció y Osorio; 2016: 117)

Los técnicos se enfrentan además a la “falta de claridad sobre cuáles son las formas para hacer efectiva la transformación que se busca”, que parecía depender casi enteramente de “lo que logran los técnicos”. “Si bien está claro que es la dupla [de técnicos] quien debe contribuir a que las familias generen movimientos, no parece igualmente claro si [...] [debemos] favorecer los cambios en el territorio” (otra de las metas del programa), o si deben ofrecer algún otro tipo de respuesta. Con una intervención personalizada y el imperativo de integralidad, los operadores “nos enfrentamos a la dificultad de lidiar con lógicas institucionales diferentes, personalizadas en los técnicos que las representan, lo cual es motivo de desgaste en los equipos. Muchas veces, logramos mayor acceso a las prestaciones por contactos personales, y no por transformaciones en las políticas institucionales” (ídem)

La preocupación de los técnicos no era ajena a los representantes del programa en el MIDES. Con el pasaje del Infamilia a la Dirección Nacional de Protección Integral, desde la dirección se busca problematizar los límites del trabajo sobre la “subjetividad” de los usuarios y sobre “la dimensión simbólica” en torno a la cual incidiría el programa, insistiendo en la importancia complementaria de las “condiciones materiales”, en términos de la “materialidad” de las prestaciones (bienes y servicios), como condición para el trabajo sobre “la subjetividad”. Esta preocupación se fue incorporando y definiendo en estos términos, a través de instancias de intercambio con técnicos y supervisores, y a partir de los resultados de algunas consultorías realizadas por investigadores de la Universidad de la República, en convenio con el MIDES. El tema motivó además la organización de jornadas a las que se invitaron a algunos representantes de otras instituciones, a los efectos de que estos problemas fueran “escuchados” por el “resto de la institucionalidad”, y de que el debate pudiera “salir hacia afuera del MIDES”. En el documento institucional de la División de Atención Integral a las Familias, que buscaba “dotar a las intervenciones de un marco conceptual y comprenderlas desde un posicionamiento ético político”, se agregan consideraciones sobre la necesidad de “materializar” la oferta pública: “Las condiciones de privación históricas generan impactos en las subjetividades, daños que requieren acciones de reparación [...] [que deben] necesariamente acompañarse de cambios en las condiciones materiales”. El documento concluye: “Se coloca así el

desafío al Estado, y a los programas y políticas [...] de valorar la oferta pública, el componente de materialidad de la misma y las prestaciones en general que desde el Estado se proporcionan” (División de Atención Integral a las Familias, 2015).¹¹⁶

Aunque la acción de las políticas focalizadas se concebía en términos de permitir el acceso a los componentes de la matriz de protección social universal, muchos programas del MIDES se han encontrado con serias dificultades a la hora de recibir respuestas del “otro lado del puente” y de superar la construcción de soportes transitorios de las políticas sociales. En este sentido, a muchos programas no les ha quedado otra alternativa que constituirse en “puentes de puentes”¹¹⁷ (DINEM, 2016), a través de una serie de derivaciones *internas*, ya que la mayoría se hacía al interior del MIDES. Esta gestión, que implica la circulación de los (mismos) usuarios por diversos programas transitorios y focalizados - contribuye a trazar los contornos imaginarios de la llamada “población MIDES”.

Por otra parte, los técnicos observan que otras instituciones con frecuencia “devuelven al MIDES” los casos que se “derivan” desde el programa: “Si una persona tiene un problema de salud mental y *es pobre* para el Ministerio de Salud es un *paciente social* y lo mandan al MIDES. Si no tiene vivienda y *es pobre*, si no va a la escuela y *es pobre*, a todos los derivan al MIDES” (Nota de campo, supervisor de Cercanías, 2016)

En forma correlativa, entre los técnicos, la exigencia de “articular” implicaba también coordinar con sus pares, otros equipos multidisciplinarios que trabajaban “en red” y en condiciones similares: instituciones orientadas a la “integralidad”, encargadas también de “políticas transversales”, que vienen a ubicarse fuera de los ámbitos de competencia *sectorial*. Se trata de servicios que también se presentan como

¹¹⁶ En un sentido más extenso, Ximena Baráibar (2011) se refiere a lo que llama la “desmaterialización de la pobreza”, como la creciente separación de la noción de pobreza de las condiciones materiales de existencia de los pobres. Esta situación - señala - generaría también la “desmaterialización” de las respuestas públicas a partir de la minimización del factor económico y un desplazamiento de la atención hacia los aspectos *culturales* o *subjetivos* de los pobres: el apoyo de capacidades, la coordinación del *poder de la palabra* y la dispersión de intervenciones (íbid: 39-43). (La cursiva es mía)

¹¹⁷ Presentación de las evaluaciones de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). MIDES, DINEM, 9/8/2016, Torre de las Telecomunicaciones. Montevideo.

propuestas innovadoras y flexibles, contra la rigidez que supone el trabajo homogeneizante y universalizador a gran escala de la esfera estatal, pero que tienden a “circular” en espacios igualmente subordinados a la “lógica sectorial”, por lo que pocas veces llegan a trascender la red social focalizada: “Más que constituirse puentes - dice desde la autocrítica una directora nacional - encontramos escasa habilitación a que otras instituciones piensen la inclusión de las personas que parecen estar distantes de aquellas que las instituciones quieren recibir”.

A través de la incorporación del Infamilia, el MIDES consolida su inscripción en una política social global (orientación a la extrema pobreza, constitución de una nueva institucionalidad pública: con políticas de carácter “transversal”, oferta programática “integral”, orientación al “desarrollo de capacidades”, enfoque de derechos, etcétera), pasible de ser expresada en el lenguaje de agencias internacionales. Se configura además un espacio en el que se retira el Estado “tradicional” de lógica sectorial, que pasaría a ser ocupado por esa nueva institucionalidad orientada a la “transversalidad” de las políticas sociales¹¹⁸, pero inserto en una estructura pública donde predomina la sectorialidad de la acción (Midaglia, Castillo y Fuentes; 2010).

El Estado acompañante, a su vez, selecciona a los usuarios de los servicios focalizados mediante instrumentos de medición universalistas (el índice de carencias críticas) a los que incorpora la consideración de “riesgos sociales” (de entre los riesgos del llamado Índice de Riesgo Social): composición del hogar, condiciones de la vivienda, situaciones de discapacidad, exposición a riesgos ambientales, a situaciones de violencia y a problemas de salud mental, desvinculación educativa y situaciones de “crisis emocionales” (provocadas por separaciones o fallecimientos, consumos problemáticos, episodios de violencia y abusos, etcétera), mediante los cuales se identifica a la población pasible de recibir atención “a medida”.

En el marco de la neutralidad disciplinar de los operadores, la intervención pasa a ser “psicosocial” y las acciones se dirigen, no tanto a “cambiar cabezas” (a partir de consignas de participación colectiva de intención emancipatoria), sino a “modificar

¹¹⁸ Instituciones dirigidas a poblaciones que requerirían políticas “transversales” (Midaglia, Castillo, Fuentes, 2010:131; CNPS, 2011).

prácticas”, a través de la incorporación en el trabajo de los equipos de herramientas provenientes de las ciencias psi (terapia focal, psicología sistémica, intervención en crisis, etcétera). Si la dimensión socioeducativa – que daba sentido a Uruguay Integra – se expresaba en proyectos sociopedagógicos para la “integración social”, que se habían incorporado a las prácticas de los trabajadores sociales y de los educadores, la atención “psicosocial” se agencia con la inserción de la psicología en el campo de las políticas sociales y se orienta a abordar “riesgos específicos”, reconocidos desde el campo transnacional. Adicionalmente, a diferencia de lo que ocurre en las perspectivas organizativo-pedagógicas o de intención autogestionaria de las primeras políticas “promocionales” del PANES, en Cercanías (y como ocurría en el Plan CAIF), el componente “comunitario” de las intervenciones pasa a identificarse con la sociedad civil organizada o con “organizaciones locales” (no con los “protagonistas”), a quienes se dirige también el llamado a la “participación social”.

En este contexto, la preocupación que se expresaba en ocasión del pasaje del PANES al Plan de Equidad, respecto a que el “Estado había perdido contacto con la gente”, será en buena medida amortiguada por la acción de las Oficinas Territoriales, por la menor extensión de sus zonas de influencia (muchos conocían a los beneficiarios), por los escasos recursos con que contaban (lo que las obligaba a usar todos los medios a su alcance) y porque funcionaban según “la lógica territorial”: en caso de que fallen los mecanismos centralizados de protección social, podían recurrir al involucramiento “directo” de los directores políticos departamentales, a los apoyos políticos y a la colaboración de actores sociales locales para ampliar el margen de protección, por medio de modalidades particularistas y con improntas de continuidad cuasi clientelar, a pesar de la generosidad de los principios que los inspiran, a los efectos de resolver los casos más apremiantes.

Con el programa Cercanías, el “Estado” entra finalmente en los espacios vitales de las familias pobres. La responsabilidad de los técnicos en la construcción de la respuesta social pública, no obstante, aparece como correlato de la “dimisión” de otros organismos estatales de los que se esperaba obtener respuesta y, así, de la falta de compromiso del Estado *in toto* en la atención a las necesidades de los pobres.

4. La gestión sociopolítica en los márgenes

4.1. La pobreza focalizada. Las familias como “sujetos de intervención”

En una teleconferencia a la que asistí en 2013 en la sede del BID en Montevideo, junto con responsables técnicos del programa Cercanías, dirigida a responsables regionales de programas “de apoyo a poblaciones vulnerables”, explica la socióloga Patricia Jara desde el BID¹¹⁹:

El acompañamiento familiar aparece como una nueva política, que tiene mucho de los programas de Estados Unidos, pero en la que hay una producción local asociada al trabajo *en cercanía*. Se trata de una intervención socioeducativa con rasgos en común en distintos países de la región, principalmente Chile, Colombia, Brasil, que lo entienden como una estrategia para proveer servicios, implicando redes de servicios sociales en territorio. Es una intervención que generalmente aparece asociada con otros servicios [...]

Surgen a partir de la necesidad de realizar diagnósticos, de la necesidad de identificar mejor la naturaleza de ciertos problemas, dimensionar demandas y generar respuestas *acordes a la medida de esa necesidad*. Es una estrategia nueva. Estos programas de *proximidad* se popularizaron hace cuatro o cinco años, a partir de la saturación de otras políticas *que no entendían las dinámicas de producción y reproducción de la pobreza*. (Jara, 2013. Teleconferencia. BID) [Todas las cursivas son mías]

¹¹⁹ Patricia Jara es chilena. Ha trabajado en el BID en políticas y programas dirigidos a población en situación de vulnerabilidad. Participó en diseño e implementación del “Sistema de Protección Social a la Vulnerabilidad, Chile Solidario” y fue la coordinadora técnica de varios programas “de apoyo psicosocial y acompañamiento familiar”.

Si bien las “políticas focalizadas” parecen relativamente novedosas para el sistema de bienestar uruguayo, por la orientación “universal” que había caracterizado a la mayoría de sus servicios, como se señaló, gobiernos anteriores al 2005 habían suscrito préstamos internacionales para el diseño de programas orientados a poblaciones pobres con “necesidades específicas”, principalmente vinculadas a la infancia, con las que el gobierno del Frente Amplio también se comprometió, no sin reformulaciones, de acuerdo con las disposiciones de la agenda política de la región¹²⁰. En este contexto, asumió la gestión del Programa Infancia Familia y Adolescencia en Riesgo (Infamilia), financiado con un préstamo del BID y fondos del Gobierno Nacional para un período de ejecución de 2003 a 2009. Durante la primera administración del Frente Amplio el programa pasó a la órbita de la Secretaría de la Presidencia de la República y, posteriormente al MIDES, en coejecución con el INAU, incorporándose al recién creado Departamento de Atención Integral a las Familias, con el nombre de Estrategia de Fortalecimiento de Capacidades Familiares: Cercanías¹²¹.

Cercanías fue relaborándose en la órbita el MIDES con una fuerte impronta de continuidad metodológica, conceptual y de gestión con Infamilia, pero con transformaciones producto de cierta reticencia a las políticas del BID, de las sospechas hacia programas que no tendieran a la universalización de las prestaciones o de la preocupación por los efectos inciertos de la incorporación del Infamilia a la llamada “lógica MIDES”. Según se plantea en Braselli (2012), hubo que convencer a la ministra para darle continuidad al Infamilia, ya que “tenía sus juicios y prejuicios sobre el BID, y con razón. Pero no podíamos desperdiciar cuarenta millones de

¹²⁰ Uno de los antecedentes regionales más importantes de Cercanías es el llamado Programa Puente, programa de “entrada” al sistema Chile Solidario, realizado por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, en convenio con las municipalidades de más de trescientas comunas. Suponía la entrega a las familias beneficiarias de un “apoyo psicosocial” consistente en un acompañamiento personalizado por parte de un técnico (apoyo familiar), a través de un sistema de visitas periódicas en cada domicilio durante veinticuatro meses. El rol fundamental de este “apoyo familiar” era constituirse en “enlace” entre la familia y la red pública y privada de promoción social, en áreas como identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos.

¹²¹ El nombre del programa remite a la proposición “país de cercanías”, con la que Carlos Real de Azúa (1984) se refería al Uruguay en el libro: Uruguay. Una sociedad amortiguadora (Real de Azúa, 1984), Editorial de la Banda Oriental. También se llama así el libro infantil El País de las Cercanías, de Roy Berocay, que describe la aventura del nacimiento del Uruguay desde el año 1500.

dólares [...]. Claro, había que lograr poner nuestros términos de referencia”.

Infamilia se implementaba sobre la base de “áreas territoriales” seleccionadas en función de la prevalencia de situaciones de “vulnerabilidad social”, incorporando como “beneficiarios” a “individuos, comunidad e instituciones”, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños/as y adolescentes en situación de exclusión social (CIESU, 2010). A nivel sociopolítico, se trataba de “ir al encuentro” de algunos de los problemas que formaban parte del diagnóstico sobre la situación de la infancia, la adolescencia y las familias pobres en Uruguay (principalmente los de Filgueira [1996], Kaztman y Filgueira [1999], entre otros) con el fin de “modificar déficits institucionales”: impulsar la coordinación territorial, “tensionar la estructura de protección vigente” y superar los problemas inherentes a las “lógicas sectoriales de intervención”. Se buscaba impactar en el grado de conocimiento y uso de servicios educativos, pautas actitudinales, comportamientos y desempeños que la teoría del programa suponía que serían consecuencia de un mayor conocimiento y uso de servicios sociales. Buscaba además la mejora en pautas de crianza, cobertura a educación primaria, acceso a documentación y vacunación, cobro de asignaciones familiares, niveles de rezago y repetición en niños en edad escolar, cobertura educativa de adolescentes; promoción de información sobre salud sexual y reproductiva en los centros educativos y del conocimiento de métodos para la prevención del embarazo y enfermedades de transmisión sexual (CIESU, 2010).

Con su inserción en la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del MIDES, la “focalización” del programa se formaliza a través de mecanismos universales para la selección de los beneficiarios, que pasa a realizarse a partir de la identificación de las familias con mayores índices de carencias críticas (ICC), mediante la realización de visitas y aplicación de un formulario de evaluación de la situación familiar, que se hacía desde la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES¹²². El programa incorpora además formas de

¹²² El programa se focalizará en familias con alto Índice de Carencias Críticas (ICC), a las que se suma una serie de “riesgos sociales” específicos, de entre los riesgos del llamado Índice de Riesgo Social. Este índice se explica en DINEM-MIDES (2014).

intervención “territorializada” mediante la actuación de técnicos de las Oficinas Territoriales del MIDES, que pueden “postular” a familias vulnerables que viven en sus zonas de influencia para que desde DINEM se les “haga la visita” de valoración. Con el programa Cercanías, se integran además “nuevos elencos” en la construcción de las políticas sociales estatales y un componente de cooperación que supuso intercambios y debates con técnicos del BID. La “transformación” de Infamilia era una preocupación que venía planteándose durante la etapa de planificación del MIDES, ya que suponía esfuerzos de negociación no solamente en términos de “contenidos” de las intervenciones sino de las implicancias de la incorporación al MIDES de un personal técnico que venía trabajando en una estructura jerarquizada y con más recursos de los que contaría después de su inserción en el Ministerio, por lo que implicó un largo proceso de trabajo. Las consignas “metodológicas” del programa eran actualizadas en forma periódica a través de espacios de interlocución con técnicos del BID, con la participación de responsables regionales de programas “de apoyo a poblaciones vulnerables”, también financiados con préstamos del Banco. Cercanías es el programa más importante en términos de cobertura en Uruguay, dirigido directamente a las familias como “sujetos de la intervención”, ya que hasta el momento habían oficiado únicamente como aliadas en los programas dirigidos a la infancia (CLAEH, 2010). Los objetivos del programa lo ubican fácilmente en el marco de la llamada “tercera generación” de políticas sociales (Arriagada, 2006)¹²³: apunta a promover “modelos integrales” - concebidos a partir de “acciones coordinadas e intervenciones que cuestionan las lógicas sectoriales de intervención social”

¹²³ Según la autora, se caracterizaría por la promoción de un “enfoque integral”, la intersectorialidad y la gestión en red, y por la atención a nuevos actores sociales cuyas demandas y necesidades habrían quedado postergadas (mujeres, niños, jóvenes, etnias, adultos mayores, personas trans) y que requerirían “acciones diferenciadas” (Arriagada, *ibid*: 12; Antía y Midaglia: 2015). Hacia el año 2000, apunta Arriagada (2006), la mayoría de los países latinoamericanos comparten una orientación de asistencia que valora las intervenciones “personalizadas”, en un enfoque que separa la dimensión social de la económica en el tratamiento de la pobreza. El modelo anterior se reformula con un leve aumento del gasto social, con la extensión y sofisticación en los programas orientados a la extrema pobreza y, con mayor o menor énfasis según los gobiernos nacionales, con la orientación de las políticas sociales hacia el establecimiento de la igualdad de “oportunidades”, hacia la expansión de “activos” y el “desarrollo de las capacidades” (Arriagada, 2006).

(Centro de Informaciones y Estudios en Uruguay: CIESU, 2010)¹²⁴ y un abordaje “de proximidad”, que supone la intervención individualizada, a través de la visita de los “operadores técnicos” en los hogares y su presencia en espacios vitales de las familias: policlínicas, escuelas, liceos, juzgados y otras instituciones de carácter local. Esta tarea en Cercanías se llama “abordaje en contexto”, ya que existe resistencia por parte de los trabajadores sociales a llamar “visitas” a las intervenciones en domicilio.

Desde el MIDES, la impronta “innovadora” de esta forma de intervención también se asocia con la expectativa de cambio de una visión “individual” al trabajo “integral” con las familias: a través de la articulación de políticas, bienes y servicios públicos que permitieran efectivizar el “acceso prioritario de las familias beneficiarias” a las prestaciones sociales básicas; y del acompañamiento técnico a familias en situación de extrema vulnerabilidad (Departamento de Atención Integral a las Familias, 2013). Los ámbitos de intervención del programa se expresan en tres “objetivos específicos”:

Aportar a una revisión crítica de los modelos existentes de oferta pública de prestaciones desde una perspectiva de derechos que considera a la familia como centro; fortalecer las redes locales como redes de protección social, promoviendo una articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios; desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad sociofamiliar (DINEM, 2014: 6).

Este “segundo nivel especializado” consistía en el “acompañamiento familiar”, que en una “nota técnica” del BID se define como:

Un tipo de consejería, altamente estructurada, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a *modificar prácticas* para mejorar la seguridad y el bienestar de

¹²⁴ Con quien el MIDES ejecutó un convenio para la realización de la primera Evaluación (intermedia) del Programa Infamilia, en el período 2006-2007, bajo la responsabilidad de Fernando Filgueira, a quien ya mencioné en capítulos anteriores.

las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado para brindar *apoyo psicosocial* familiar o personal. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros (Jara y Sorio, 2013: 3). [La cursiva es mía]

Desde el espacio de interlocución del BID estas estrategias se consideraban “promisorias” porque permitirían a los técnicos dedicar más tiempo a las intervenciones y porque eran más “costo-efectivas que el trabajo con personas aisladas” o con los llamados “grupos problemáticos”: mujeres, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, etcétera, trabajo que “duplicaba y dispersaba la intervención” (Teleconferencia BID, Patricia Jara, nota de campo, 2013). Las intervenciones se realizan a partir de las nociones de “vulnerabilidad” y “riesgos”, en tanto “implicando posiciones relativas diferentes de las personas dentro de la escala de seguridades”, más allá de las “diferencias socioeconómicas” (ídem). Señala la experta del BID:

Hay situaciones estructurales de pobreza, pero también un conjunto de factores subjetivos que influyen en la forma en que las personas se relacionan con el contexto de oportunidades, incluso en crisis. El acompañamiento familiar no resuelve temas más duros de pobreza, pero genera un escenario de aprendizaje social para promover las competencias autonómicas de las familias, [...] que se dan [...] fundamentalmente en relación con el ciclo de vida (ídem).

La intervención familiar permitiría “apoyar cambios de comportamiento, realizar seguimiento a trayectorias de desarrollo, acompañar la sustitución de comportamiento de riesgos”, “mejorar el funcionamiento familiar y los cuidados, y organizar mejor los recursos”, con el fin de lograr “familias funcionalmente integradas”. Según Patricia Jara, en este proceso la “calidad del vínculo es esencial”, pero también hay que “desarrollar protocolos de actuación, gestión de procesos con atención a resultados, con una *impronta democrática* porque se construye *con la familia*” (ídem).

En cuanto al oficio del “operador” social, señalaba Jara (ídem): “engloba todas las figuras de quienes desarrollan estas tareas. La buena o mala actuación de estos

técnicos no depende tanto de la particularidad de las diferentes profesiones o disciplinas, no es un tema del trabajador social, sino de que se trate de técnicos capaces de *cumplir con las rutinas básicas*". Y sigue: "la magia de estos programas [...] es que han venido *construyendo sus propios técnicos*, al menos para la realización de las visitas. Son más importantes las competencias, las rutinas, que el perfil profesional", todo esto "con una buena supervisión" que no solamente proporcione control sino que pueda "acompañar al que acompaña" y proveer "asistencia técnica" (las cursivas son mías).

Si se trataba de "apoyar la salida de situaciones de pobreza" el acompañamiento familiar debía realizarse además en combinación con otros servicios y recursos: "Las evaluaciones muestran que las familias en general se encuentran satisfechas con el acompañamiento, por el vínculo, pero esto no dice nada de los resultados, por ejemplo, cuándo fue facilitado el acceso a otros servicios. Importa el trabajo de acompañamiento de los técnicos pero también que los servicios estén disponibles". Se trataría mayoritariamente de "reunir la oferta con la demanda":

La intervención sirve si atrás viene el servicio especializado, cuando se trata de consumo problemático de sustancias, situaciones de abuso, etcétera. El acompañamiento familiar es una estrategia promisorio por su abordaje multidimensional. A algunos este abordaje multidimensional les parece aberrante, por su vaguedad ¿Cuáles son esas dimensiones? Se trata de salud, educación, identificación civil, vivienda y trabajo. Podemos preguntarnos en qué medida el programa es un intermediador, encuentra oferta y demanda o, por el contrario, un proveedor específico de un servicio (íbid)

El documento institucional de la División de Atención Integral a las Familias, describía al programa Cercanías en función de sus dimensiones: "asistencial", en torno a la cual "las acciones se orientarán hacia la revisión y el acceso a la matriz de protección social que promuevan la restitución de derechos"; ético-política: "dirigidas a las personas y/o las familias como sujetos de derecho, promoviendo procesos de autonomía"; psicosocial: orientada a la "promoción de la reflexión crítica"

con el fin de “desnaturalizar” las relaciones en “las que se encuentran los sujetos que han estado más expuestos a la privación material”; e “integral”: implicando que “los programas y áreas buscarán la articulación inter e intra-institucional necesaria para dar una *respuesta integral* a las diversas problemáticas que atienden, buscando superar la fragmentación de las políticas y programas que conforman la matriz de protección social” (División de Atención Integral a las Familias, 2015). (La cursiva es mía)

Para proveer apoyos “a medida” de las necesidades de las familias y en nombre de un “abordaje multidimensional”, se enfatiza el componente “integral” del programa (Cercanías, 2015 [2016]), noción que parece haberse desplazado por una ruta literal desde las políticas de protección a la infancia (como paradigma opuesto a la anterior doctrina tutelar o de situación irregular), que refería a la condición de los niños, niñas y adolescentes como “sujetos” de derechos (y no como objetos de tutela). El recurso a la “integralidad” en Cercanías (tanto en los documentos oficiales como en las consideraciones de responsables técnicos, supervisores y operadores sociales) aparece sustentado en la necesidad de una intervención multidimensional, que se lograría mediante la coordinación interinstitucional, con la pretensión de que el Estado, a través de las competencias particulares de sus instituciones, proporcione respuestas más o menos personalizadas a las “múltiples dimensiones” de la vulnerabilidad social, que se expresan en las “múltiples necesidades” de cada familia “intervenida”.

Con respecto a la consideración de las pobreza, con el ensamblaje de distintos proyectos políticos en ocasión de la incorporación de Cercanías, ocurre también el montaje de distintos enfoques sobre la pobreza. Si bien los primeros programas del MIDES se presentaron como políticas orientadas a combatir la “vulnerabilidad” y la “exclusión social”, estas nociones fueron paulatinamente retirándose de sus lugares de significantes clave en la elaboración de programas sociales. Sus distintas expresiones fueron no obstante reinterpretadas y pudieron integrarse en los mismos programas concepciones tan diferentes como la “perspectiva de riesgos” y el “enfoque de derechos”, con sus correlatos en las nociones de vulnerabilidad y vulneración.

Entre 2010 y 2011, durante la segunda etapa de administración del MIDES, la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-MIDES, 2013) adopta la metodología de medición de la *pobreza multidimensional* del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL), que establece una tipología de “vulneración de derechos” según la combinación de la línea de pobreza monetaria y un índice de privación de derechos sociales, permitiendo la identificación de “distintas pobreza” y la focalización de las políticas sociales (las de la Red de Asistencia e Integración Social) en la “pobreza aguda”, caracterizada por varias privaciones simultáneas (Coneval, 2014) ¹²⁵. Paralelamente, la identificación de la pobreza aguda como *mecanismo de focalización* pasa a basarse en el ya mencionado Índice de Carencias Críticas (ICC), elaborado en 2008 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UDELAR.

Desde la esfera política, el entonces ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, en un documento público que anunciaba los objetivos de la llamada “Reforma Social”, escribía sobre la pobreza que nos encontrábamos ante un “fenómeno distinto y nuevo”, que debía abordarse con “políticas focalizadas” (CNPS, 2011: 12-13):

La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo; los perceptores de ingresos del hogar son proporcionalmente menos que en los hogares no pobres [...]; los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las

¹²⁵ CONEVAL entiende que una persona es pobre si tiene privaciones tanto en la esfera de “bienestar económico” como en la de los derechos. “El espacio del bienestar económico radica en las condiciones que limitan la libertad de las personas para desarrollarse plenamente, reconociendo [...] el papel central del ingreso para la adquisición de bienes y servicios que se vinculan a la satisfacción de necesidades básicas (ONU 2004, apud CONEVAL, 2009). [...] El enfoque de los derechos sociales parte del reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados como fundamentales y comunes a todos los seres humanos” (Kurczyn & Gutiérrez, 2009, apud CONEVAL 2009). En 2015 la Dirección de Evaluación y Monitoreo presenta un ejercicio de medición multidimensional de la pobreza para Uruguay, a través de la comparación de metodologías con un enfoque de derechos (DINEM-MIDES, 2016).

periferias urbanas, en viviendas con carencias de diverso tipo, propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de una *subcultura de la pobreza*, dado que las personas perciben que los mecanismos de ascenso social no le llegan o dejaron de operar, primando las estrategias de sobrevivencia (íbid: 13). (La cursiva es mía)

La permeabilidad de los enfoques de la pobreza favorecen la idea de que nos encontramos ante una “pobreza diferente”¹²⁶, aunque – más allá de los efectos de la incorporación de un lenguaje transnacional – no deja de mostrar características de continuidad con descripción que hacía Carlos Rama (1960) a propósito de la “población marginal”. Aunque las estructuras de esta pobreza distan de estar plenamente dilucidadas, aparecen como rasgos principales la situación extrema de algunos sectores, la ocupación en tareas no calificadas, la desvinculación educativa, la segregación territorial y, principalmente, la acumulación de múltiples privaciones, en un contexto en el que se asume (otra vez) que “la geografía sociocultural de nuestro país ha cambiado” (Mosteiro et al, 2016: 15).¹²⁷

Consultores de la asociación civil Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay

¹²⁶No me refiero aquí a los llamados “nuevos pobres”, término que ha sido utilizado para referirse a las víctimas de los procesos de ajuste estructural, efecto de las condiciones económicas cambiantes en la vulnerabilidad a la pobreza de los antiguos miembros de las clases medias (Kessler y Minujin, 1995; Kessler y Di Virgilio, 2008). No obstante, cabe mencionar que ya finalizado mi trabajo de campo en el Gabinete interministerial se había propuesto la denominación “nueva pobreza” para dar cuenta de los usuarios de los programas “de proximidad”.

¹²⁷ Complementariamente, la Estrategia por la Vida y la Convivencia (Presidencia de la República, 2012), documento que funda un proceso de articulación del Ministerio del Interior con el MIDES en clave territorial, inicia su fundamentación con la constatación de que estamos ante la emergencia de “la violencia”, como problema prioritario para la población. La existencia de un “núcleo duro” de pobreza, señala, conformado por los “protagonistas de la fractura social”, supone la existencia de un “quiebre cultural”. “Los datos muestran que luego de ocho años de caída sistemática de la pobreza y la indigencia en todo el país, el año 2012 registra una luz de advertencia: por primera vez la pobreza no desciende y la indigencia crece (aunque levemente) en Montevideo. Este ritmo diferencial de Montevideo da cuenta de un problema de mayor alcance: en el área metropolitana se ha consolidado una subcultura de la exclusión que denota fuertes dificultades de incorporarse al mercado de trabajo y a la educación” (Ministerio del Interior, 2013). [La cursiva es mía]. Tanto la Reforma Social (CNPS, 2011) como la Estrategia por la Vida y la Convivencia (íbid), definen, respectivamente, la orientación política y teórica de las políticas públicas asistenciales y punitivas del Uruguay en el período 2010-2015. Ambos advierten sobre la existencia de una “subcultura de la pobreza”, en vista de la cual deben ofrecerse respuestas “articuladas”.

(CIESU), que participaron, mediante diagnósticos y recomendaciones, en el diseño del programa Cercanías, también describen algunas pobrezaas en función de una distancia de orden “cultural”. El informe de Evaluación Final del Infamilia, que se hace a través de CIESU en ocasión de su incorporación a la esfera de competencia del MIDES, subraya la necesidad de abordar la maternidad en los sectores pobres como un valor vinculado a una “subcultura” (CIESU, 2010: 141). Advierte además sobre la existencia de “serias barreras culturales” que impedirían a los más pobres “aprovechar la estructura de oportunidades” y que implicarían la incapacidad de las familias vulnerables para comprender y acceder a las ofertas públicas existentes (CIESU, 2010: 136).

Por otra parte, es importante la consideración de “la violencia” y la noción de “daño” en relación a las concepciones de la pobreza, que no se elaboran desde el programa, pero que aparecen como una constante en las preocupaciones de los técnicos, principalmente cuando se enfrentan a situaciones extremas: “infancias dañadas” y generaciones de mujeres que han sido víctimas de violencia. “El tema es que hoy por hoy el daño mayor no se genera porque te falte para comer. No existe más esa pobreza. Son otros problemas, mucho más destructivos. Son años de violencia, de mujeres criadas por las abuelas, las tías, con todos esos recorridos. Mujeres que están todas hechas mierda” (Nota de campo, diciembre 2016).

4.2. La “dimensión psicosocial”

La práctica del “acompañamiento familiar” es concebida por los técnicos del programa como un trabajo “sobre los beneficiarios” (Zorrilla, 2017: 113) dirigido a “problematizar su situación” (en principio, sus vínculos familiares y la relación con las instituciones y servicios locales), a través de un “abordaje psicosocial”. La “intervención psicosocial” aparece inicialmente en el ámbito de la salud mental y abordajes psicoterapéuticos, basados en “la relación profesional y humana de uno

o varios usuarios con uno o varios técnicos utilizando determinados procedimientos psicológicos y conocimientos sobre el psiquismo para promover cambios, buscando aliviar un sufrimiento o favorecer el desarrollo de la persona y sus vínculos” (MSP, 2011:6).

En Cercanías, el abordaje “psicosocial” se desarrolla a partir de la construcción de un vínculo de confianza entre los técnicos y los “referentes familiares” (que generalmente es la madre o “jefa de hogar”), con quienes establecen compromisos o “acuerdos” orientados a iniciar o sostener estos cambios (lograr determinadas rutinas, realizarse controles de salud, llevar a sus hijos a la escuela, sostener una medicación o un tratamiento, fortalecer prácticas de cuidado, etcétera). En palabras de Jara, los técnicos “diagnostican e identifican con la familias sus condiciones de riesgo. Construyen con la familia un proyecto de mejoramiento [...]. Proporcionan apoyo a las competencias de la familia para el uso de recursos y oportunidades, y también la provisión directa de servicios” (Teleconferencia BID, 2013)

El “acompañamiento familiar” es concebido en todos los casos como una atención “personalizada” a las familias, a modo de “traje a medida de sus necesidades” (Notas de campo, 2013, 2014, 2015). Las diversas tareas que realizan los técnicos, comprenden la “escucha”, la contención, la promoción de prácticas de autocuidado y pautas de crianza, la gestión de trámites de los beneficiarios, y la coordinación con instituciones de las cuales obtener apoyos o a las cuales derivar “situaciones” específicas (problemas de salud mental, consumos problemáticos de sustancias, situaciones de violencia, dificultades en el acceso a la justicia, etcétera).

Según Jara, se habría demostrado que son “más efectivas” las intervenciones socioeducativas cuando son combinadas con apoyos “a las capacidades de los padres”, lo que orientaría el trabajo de los operadores a “aumentar la competencia en cuidados, a través de “la transformación de actitudes y competencias en la crianza”. La importancia de la consejería familiar derivaría de que “el apoyo al desarrollo infantil temprano implica apoyo a la conducta parental”, una tarea que se habría sostenido mucho tiempo con personal comunitario “no entrenado”, y particularmente, el “cambio de pautas” en términos de cuidados parentales (Teleconferencia BID, íbid).

El trabajo de los técnicos se orientaba a que los beneficiarios pudieran “reflexionar sobre su realidad” y “desnaturalizar situaciones y prácticas”, a partir de una “metodología” que se basa a la “construcción del vínculo” entre el profesional y el beneficiario. La intervención se aplica, en primer lugar, a la elaboración de un “diagnóstico” de la “situación familiar” (que debía hacerse “con” cada familia, en tanto “actor” de los cambios) y a promover y orientar en la elaboración de un “proyecto individual” o “familiar”, basado en los acuerdos con los técnicos, con el propósito de lograr progresivamente una serie de metas personales y familiares, que pueden identificarse con algunas de las casi cuarenta metas que se adjudica el programa y cuyo cumplimiento originaría el “egreso” de los usuarios. A partir del “diagnóstico” se realiza también la “construcción de la demanda”, según me dicen: “de lo que la persona identifica como necesidad, y que nosotros [los operadores] desarrollamos como posibilidad”. Señala un equipo técnico:

El trabajo con las familias se orienta desde una perspectiva de derechos, a partir de los intereses y necesidades de cada integrante, propiciando la construcción de la *demanda en conjunto*. Esto se torna fundamental para que los sujetos se constituyan en actores potenciales de los cambios y contando con las herramientas y condiciones necesarias para que estas modificaciones se concreten. Se respetan las dinámicas familiares propias y trayectorias vitales como sus creencias, tiempos, espacios sin perder de vista la individualidad, la historia, frustraciones y fortalezas de cada uno de los integrantes de las mismas. En este sentido, el equipo técnico al ingresar a la privacidad de la familia, pone foco en mantener el respeto y la distancia suficiente para realizar un trabajo de manera objetiva, fomentando a lo largo del proceso un vínculo de confianza (Equipo Técnico del ETAF de Cercanías en Costa Oeste: Alliaume, Macció y Osorio [2016:114-115])

Como plantea Zorrilla (2017: 109) a propósito del programa: “La ‘demanda’ no se construye solamente con los recursos disponibles, sino también sobre ‘otras cuestiones’ que trascienden la materialidad y que emergen en el encuentro entre el

operador y la familia”. Es en este trabajo “más allá de las prestaciones” (transferencias, pensiones, subsidios, servicios específicos) donde los técnicos ubican el “arte” del oficio del operador, fundado en “el vínculo de confianza” que se construye entre el técnico y los beneficiarios (íbid: 106), así como en la “creatividad” para llevar adelante la intervención.

Cuando llegamos a la vivienda hay que hacer el diagnóstico de las necesidades que tiene la familia, que siempre son necesidades diferentes y con muchas vulneraciones. Por eso el proceso de construcción de la demanda y toda la intervención se adapta a las necesidades de cada individuo o de cada familia. El diagnóstico depende mucho de cada operador, por eso se trata de que las duplas se integren con operadores de disciplinas distintas (Nota de campo, operadora social ETAF, 2015)

A propósito de mi pregunta sobre qué tareas concretas supone para ellos hacer el diagnóstico, me dicen:

Dependiendo del perfil de cada familia, lo que hacemos, o por lo menos lo que hago yo, es primero mirar la parte más formal que tiene que ver con las prestaciones que tiene ya la familia. Vamos viendo si todos tienen cédula, después qué prestaciones tienen, eso para asegurar que pueda acceder a las prestaciones sociales que le corresponden, sea la tarjeta, que ya tienen, asignación familiar, pensiones por discapacidad, que los niños tengan los controles de salud al día.

Todo eso es como la puerta de entrada a la familia que son las prestaciones. [...] Entonces viene otra parte que es ir conociendo a la familia, que tiene que ver con identificar cosas que de repente no ves en las primeras visitas [...]. Al principio podés identificar problemas como hacinamiento, dificultades en la vivienda, problemas de discapacidad, que saltan a la vista, digamos, pero a partir de ahí vas viendo otras problemáticas [...] después de que ya hay cierto vínculo con la familia, como puede ser una situación de consumo o una situación de violencia. Eso te exige identificar los riesgos, tratar el tema con la supervisión, informarse si hay una situación de judicialización o pedido de amparo, comunicarse con el INAU, que es la parte más compleja [...].

Después de una primera etapa, más formal, que te decía, que tiene que ver con las prestaciones a las que tienen derecho, principalmente las del MIDES que son las que podemos ofrecer seguro, es que se pueden empezar a construir otras demandas, según las necesidades de cada familia, [...] cómo se vinculan entre ellos, en la zona, los vínculos con las instituciones, cuáles son las redes con que cuentan, lo que hace al trabajo más específico, me parece a mí, del acompañamiento en proximidad (Nota de campo, operadora ETAF, noviembre 2015)

El concepto de “egreso” del programa supone el “cierre” de la “situación” y se realiza principalmente por tres razones: porque la persona usuaria “es derivada” a otro servicio (más “especializado”, por ejemplo, atención a mujeres víctimas de violencia), porque ha logrado lo que se considera un “mínimo de metas cumplidas” (según el modelo de atención del programa) o porque se han agotado los recursos de la intervención, es decir, cuando el equipo técnico y el supervisor entienden que “ya no hay nada para hacer por ella” (Nota de campo, setiembre 2015).

Como señalé, los operadores técnicos se enfrentaban a diario con la dificultad de “ser escuchados” y de “obtener respuestas” de otros actores públicos. Operadores y supervisores esperaban que el *enfoque integral* del programa redundara en una mayor articulación con otros organismos y en la interpelación de “todo el sistema de protección social”, cuyas instituciones, no obstante, resultaron agentes acometidos por diversas complejidades. Muchos de los equipos técnicos que compartieron sus experiencias reclamaban que acababan trabajando “solos” con la familia: que no podían “con la institucionalidad” y que lo que hacían era “pasarle piques a la familia sobre cómo acceder a las instituciones” (Nota de campo, operador técnico, 2016).

A propósito de la “transformación” esperada, me explica un supervisor que “se trabaja la demanda sobre lo posible. Vivienda y empleo no”. Cuando se trata de violencia doméstica o maltrato infantil, la intervención pasa a ser básicamente tutelar: “O bien los operadores cinturean con el vínculo, o hay que denunciar. Porque siempre la familia puede decir que no, salvo que la denuncie. Ahí el acompañamiento social busca problematizar la situación” (Nota de campo, supervisor técnico, 2016).

Desde su pasaje a la órbita del MIDES, las unidades de gestión del programa habían previsto inicialmente incorporar a la tarea de “acompañamiento” la provisión de un “paquete” o “maletín de prestaciones” (Fernández, 2012) para los beneficiarios que contribuiría a resolver crisis vinculadas a la vivienda, ingresos, alimentación y cuidados, que “nos habían prometido a los técnicos” pero “que nunca llegó”.

Hay una violencia institucional instalada que tiene que ver con descalificar la figura del operador, con no reconocernos como iguales. Sentís que tenés que hacer un esfuerzo enorme de presión a las instituciones, en el INAU, en la escuela, en la policlínica y eso no le compete al ETAF. Y todo el trabajo que hacés a la interna de la dupla, de ver cómo darle una vuelta, trabajarlo en la supervisión, las sensaciones de malestar y de angustia a la interna todo esto que es cómo el equipo vive las situaciones. Más los vacíos institucionales que te condicionan porque en muchas circunstancias tenemos que actuar porque tenemos emergencias, entonces sí o sí hay que hacer algo. [...]

La falta de respuesta te hace valorar lo que es Cercanías en sí, lo que es el fortalecimiento de las capacidades familiares, porque vemos que en la mayoría de las veces las respuestas surgen de la propia familia [...]. Hay un choque entre lo que te enseñaron en la facultad y la realidad, porque la realidad con la que te encontrás es otra. En la realidad muchas veces tenemos diferentes puntos de vista sobre qué hacer con esa familia. Y además porque influye lo cultural, las diferencias de la cultura de la familia y la nuestra, y también los afectos. A veces parece que no está bien que digamos que trabajamos con la subjetividad, que trabajamos con los afectos. Pero siempre hay un momento en el que te preguntás: ¿qué hago yo con esto? (Nota de campo, operador ETAF, 2016)

Como ocurre con los usuarios, que no podrían acceder a los recursos públicos, también los técnicos se sienten víctimas de maltratos y otras expresiones de la violencia institucional por parte de las instituciones sectoriales “tradicionales”, que hacen esperar a los operadores para ser atendidos en sus oficinas, ponen a las familias en “listas de espera” para acceder a sus respectivos servicios u ofrecen “cupos” limitados, supeditados a condiciones que la estigmatizada “población MIDES” no sería capaz de sostener (un ingreso mínimo para acceder a subsidios de

alquiler del Ministerio de Vivienda o la participación sostenida de los usuarios en otros programas o servicios)¹²⁸. En ese contexto de trabajar la demanda “sobre lo posible”, existe finalmente consenso en colocar la fortaleza del programa en el “equipo”, es decir, en el “trabajo psicosocial”, orientado especialmente a lograr cambios “en la subjetividad”, a través del poder del vínculo, de la escucha, la palabra “experta” y la receptividad de los técnicos, que acaban por aparecer además como los representantes “políticos” en los barrios donde se ejecutan los programas (Leopold y González, 2013), la “cara visible” del MIDES.

4.3. ¿Oficios de la individuación? Lo social individualizado

Como señalan De Martino y Espasandín (2013), desde el trabajo social, los objetivos profesionales de las intervenciones consistirían en: “contener en lo posible a los sujetos en situaciones límites o atravesadas por grandes dificultades; escuchar: ante la pobreza de individuos e instituciones, el profesional entiende que por lo menos debe 'acompañar' las peripecias personales del otro; derivar [...] Si la institución no tiene otra respuesta, se deriva a otro servicio” (íbid: 106)

En ese contexto de trabajar en el espacio de la “dimensión psicosocial”, se busca “desnaturalizar situaciones y vínculos”, fortalecer la “autonomía”, proporcionar apoyos emocionales y contención en momentos de crisis, “acompañando procesos, urgencias, necesidades”¹²⁹. El trabajo de los técnicos se circunscribe a diferentes

¹²⁸ Javier Auyero (2009) Sobre la base de seis meses de trabajo de etnográfico en la oficina central de desarrollo social en la ciudad de Buenos Aires, se ocupa de las experiencias de incertidumbre y de espera de los pobres en la oficina central, en tanto forma privilegiada de experimentar los efectos del poder y persuadir a los indigentes de la necesidad de ser “pacientes” del Estado, transmitiendo el requisito implícito de ser obedientes “beneficiarios”.

¹²⁹ Escribe un equipo técnico en ocasión de la “sistematización de experiencias” de intervención: “Se identifica una gran carencia en las familias asociada a la falta de contención afectiva, de vínculos cercanos y sostenidos. Los técnicos se constituyen en referentes afectivos que brindan una escucha y contención semanal, lo cual es para muchos equipos y para las familias el principal aporte del programa. Esto repercute en la autoestima de las familias y en una visión más optimista de su realidad y su futuro lo cual es independiente de las mejoras objetivas en otros aspectos de sus condiciones de vida” [(DINEM, 2014: 51] (ETAF de Cercanías en el Oeste Costero, Alliaume, Macció y Osorio; 2016: 115). Así también: “La metodología de trabajo con las familias [...] supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades [...]. Este

formas de “acompañar” a la familia, en calidad de agentes de lo que Frigerio, Korinfeld y Rodríguez (2017) llaman “oficios del lazo social”: proveedores de “cajas de herramientas”, con recursos de la filosofía, la educación, la sociología, el psicoanálisis, etcétera, que se proponen “explorar territorios y prácticas” de intervención, con gran impronta del “saber hacer” y del “sentir” de quienes ejercen la tarea.

Al profundizar en la pregunta sobre el “hacer” cotidiano de los técnicos: se trata de “apoyar” a la jefa de familia para que “reconozca su situación”: esto es, que asuma una situación de consumo problemático, los vínculos “naturalizados” con su pareja o con sus hijos que no le permiten reconocer situaciones de violencia, la necesidad del autocuidado, de emanciparse de situaciones de dependencia económica, de que sea capaz “por sí misma” de obtener información para acceder a otros servicios y que pueda conservar las motivaciones que le permitieron incorporar mejores pautas de crianza y sostener los cambios de conducta logrados. El “reconocimiento de su situación” le permitiría, con el apoyo de los técnicos, generar cambios en la propia conducta (iniciar un tratamiento, llevar a sus hijos a la escuela, mejorar las pautas de crianza y de autocuidados, construir y sostener un proyecto personal) y, por esta vía, “generar cambios positivos en la familia y los vínculos” (Nota de campo, 2017). Lo que se quiere transformar, en la práctica, son las conductas de los “jefes de hogar”, principalmente, “la madre, con quien normalmente se trabaja, para que retomen el control de sus vidas” (Nota de campo, 2016), en función de principios de responsabilidad parental y de su condición de aliada para garantizar la protección social de los miembros más jóvenes de la familia.

Ortega y Vecinday (2010) hacen referencia a este tipo de intervenciones como políticas orientadas a la transformación de los “estilos de vida” de los pobres, promotoras de una “comprensión” de la pobreza que privilegia “el análisis de los atributos individuales de quienes la sufren”: intervenciones que suministran insumos para el desarrollo de estrategias de acción basadas en la responsabilización de la

mismo enfoque da lugar a que se puedan desplegar y potenciar aquellos aspectos que cada sujeto tiene como fortaleza, que instituciones y organismos con menos proximidad no logran captar” (ibid: 112)

familia y los individuos. También en esta línea, apunta De Martino (2009: 33-34), los sujetos de intervención son colocados como recursos activos o pasibles de “activarse” a través de prácticas que las abordan como espacios para “conducir conductas”.¹³⁰

Entre los técnicos del programa, la apelación a la “autonomía” como recurso movilizador es subsidiaria de la producción de subjetividades a través de tres movimientos simultáneos: “la familia”, especialmente la jefa de hogar, en calidad de “referente” de la intervención, debe aceptar voluntariamente la construcción de un “acuerdo” con los técnicos y la elaboración conjunta de un “plan de trabajo”. En segundo lugar, debe demostrar su disponibilidad a cumplir los acuerdos y por último, activar ámbitos tímicos como las emociones, los afectos, las actitudes, las motivaciones y la implicación personal. En este sentido, se procura producir cambios psicológicos, induciendo nuevas prácticas para alcanzar un ideal de “autonomía” que, como ya señalé, parece concebirse entre los técnicos como la posibilidad que tienen los “sujetos de intervención” de conservar los logros producidos después de concluida la intervención. Se trata, no obstante, de familias con pocas condiciones para “sostener” estos imperativos. La apelación a la responsabilidad individual otorga legitimidad al carácter coactivo que, no obstante, aparece cuando la intervención abandona el espacio de la “atención psicosocial” para volverse prácticamente tutelar (por ejemplo, si se observan situaciones de violencia). La base justificativa que se apoyaría en el principio moral derivada de los deberes que cada individuo (ciudadano) contrae con el Estado (Crespo, 2009) se sustituye por una dinámica de intercambio de dones entre técnicos y usuarios, que muchas veces adquiere la forma de profecía autocumplida: “no se pudo, aunque se hizo todo lo posible”.

¹³⁰ Aunque existen múltiples contribuciones sobre los diferentes significados y usos de la noción de “activación” (Tonkens & Newman, 2011; Neveu, 2011; Kuhlmann, 2011; Anttonen & Häikiö, 2011; Santamaría y Serrano, 2016; Serrano y Magnusson, 2007; Moreno y Serrano, 2007; Crespo y Serrano, 2007; Larsen y Mailand, 2007; Jepsen y Serrano, 2005; Serrano, 2004), el concepto de “activación de las familias” en la órbita del programa es promovido directamente desde el Banco Interamericano de Desarrollo, desde la Red de Acompañamiento Familiar (el término “activación” fue una constante durante toda una reunión a la que acudí en Santiago de Chile, en 2016, con los representantes de los países de la Red). Supone en términos generales la posibilidad de “generar movimientos” en las familias, a partir de los recursos de que disponen o de otros que se encuentren disponibles “en las comunidades” o a nivel institucional local.

Respecto a qué sujeto están construyendo estas políticas, más allá de la forma “contractual” que adquiere la relación entre técnicos y usuarios, es más fácilmente comprensible en términos de dones y contradones – a decir de Mauss (2009) – generadores de “deudas” personales con los técnicos cuya “ayuda” no deja nunca de interpelar a los usuarios– portadores de su propia palabra - ya que se trata de dones que pocas veces pueden devolver (porque “no pudo sostener el tratamiento”, “volvió a consumir”, “volvió a la calle”), condición que los coloca en situación de “eternos deudores”, esto es, en el lugar opuesto al de la “ciudadanía”.

En este contexto, con pocos “recursos sectoriales”, y con la orientación que ofrecen las políticas sociales de “tercera generación”, la mano izquierda del Estado (Bourdieu, 1999) personificada por estos operadores, acaba por intervenir casi exclusivamente a través de prácticas de *subjetivación* de los usuarios¹³¹, en términos de sujeción a la se somete a *otros*, que se ven obligados a reconocerse como “otros” y, más radicalmente, a asumir un estigma¹³².

¹³¹ Foucault (2002) se refiere a los modos de subjetivación para dar cuenta de las prácticas por medio de las cuales se constituye el sujeto. Aquí me refiero principalmente a la idea de “subjetivar a alguien”, siempre otro: a la creación de un espacio entre dos sujetos en el que uno de ellos constituye su *self* apoyado en la mirada del otro (íbid). Cabe aclarar que el término *subjetivación* es utilizado con cierta frecuencia en campos relacionados a las ciencias sociales como efecto de la influencia del psicoanálisis francés. El concepto remite a la noción lacaniana de sujeto (el término es usado por Lacan cuando refiere a otorgar significación o significancia, a representar alguna verdad a nivel discursivo), pero siguió un camino que lo separa de este origen. En términos generales, la noción apunta más bien a destacar la instauración de un núcleo autónomo del sujeto, lo cual es en cierto modo una forma de ser infiel a la influencia lacaniana, luego de que desacreditara la idea de una autonomía del yo y de sus procesos de adaptación (Bernardi 2006).

¹³² Es interesante el aporte de Balibar (1994) que, retomando a Michel Foucault, y advirtiendo que probablemente hay más que simplemente dos formas de exponer esta dialéctica, ofrece una reflexión sobre las formas de *subjetivación* en tanto que se corresponden con ciertas formas de *sujeción*: la que describe como “discurso unilateral”, a saber, el mecanismo de sujeción que corresponde – pero no se reduce - a la ciudadanía griega - que es suprimido en la esfera pública de la ciudad pero también requerido como condición de existencia de lo público. La observa en la extraña relación desigual y asimétrica con respecto al *logos*, en relaciones en las cuales uno habla y el otro escucha, que Aristóteles describe a propósito del hombre y su esposa, del amo y su sirviente, del padre y el hijo o del profesor y estudiante, donde la autoridad paternal es básicamente una autoridad “pedagógica” o “educativa”. En el espacio cívico (o el escenario cívico) – señala - son los *mismos* individuos los que van alternando el habla con la escucha, de forma que se relacionan en el diálogo y alternativamente comandan y obedecen. Balibar describe otra forma de sujeción como la “voz interior” (o llamado interior) que emerge de una autoridad trascendente a la que todos están obligados a obedecer porque el fundamento de la autoridad no está localizada *afuera* del individuo, en alguna desigualdad natural o dependencia, sino que está *dentro* de sí mismo, en su propio ser como criatura del verbo y su fiel creyente.

Foucault (2001, 2002 y 2002b) se refiere a los modos de subjetivación para dar cuenta de las prácticas por medio de las cuales se constituye el sujeto: en el marco de las prácticas discursivas, a través del modo como los seres humanos se objetivan en sujetos de discurso; en el campo de las relaciones de poder y las formas de objetivación que permiten *el gobierno de unos sobre otros*, a través de procesos según los cuales el individuo *se constituye* y actúa sobre los demás; y en términos de las formas según las cuales el sujeto se convierte en objeto para sí mismo, a través de prácticas de conocimiento y cuidado de sí (Foucault, 2002).

El “reconocimiento de su situación” por parte de los beneficiarios, les permitiría, con el apoyo de los técnicos, generar cambios en su propia conducta: resignificar vínculos, realizar un examen de sí, recordar y afrontar situaciones (Foucault, 1990)¹³³. La atención psicosocial pondría en movimiento al autogobierno de los propios sujetos - una situación que, en términos de Rose (2007: 113), se presentaría como el intento de “gobernar sin gobernar”. Las familias se constituyen en “aliadas” de las políticas sociales – a través de la mediación de sus agentes técnicos – y las intervenciones se configuran en espacios para conducir conductas, que operan en el campo de las “tecnologías del yo (Foucault (1990).

Consecuentemente, las intervenciones están impregnadas de saberes *psi*¹³⁴, amparando espacios de psicologización de lo social e implicando a veces también el

¹³³ Las “tecnologías del yo” son analizadas por Foucault (1990) en la filosofía grecorromana y la espiritualidad cristiana. En el primer caso identifica el imperativo de conocerse a sí mismo y los preceptos que la sustentan, como “preocúpate de ti mismo”. En el segundo caso, sitúa los principios de la obediencia y la contemplación. Foucault describe para ambos casos una serie de *técnicas del yo* que permiten alcanzar esos preceptos, para el período grecorromano: escribir, realizar un examen de sí y de conciencia, recordar y afrontar situaciones y realizar prácticas de ocio activo. Para la espiritualidad cristiana, el examen de sí, la confesión, la penitencia y prácticas de reconocimiento público del pecado.

¹³⁴ Al aumento del número de psicólogos provenientes del área de la clínica, especialmente en programas de intervención familiar, se suma una cierta inclinación de formación hacia la Terapia Familiar Sistémica (una especialidad impulsada en la década de 2000 por fuera de la clínica y el psicodiagnóstico (Saforcada et al, 2004), que además contribuyó a polarizar desencuentros entre equipos de intervención familiar y ámbitos de atención a mujeres víctimas de violencia, por las distintas formas de abordaje que supondría la intervención de unos y otros en relación a cuestiones como la “resolución de conflictos” intrafamiliares o la posibilidad de “mediación” en situaciones que se entienden como de distinta naturaleza.

A pesar del peso de la dimensión “psicosocial” en las intervenciones, la situación de los psicólogos no es del todo cómoda. Si bien su inserción en las políticas públicas se asocia con el necesario abordaje de la subjetividad, de las “dimensiones intangibles” de la pobreza, también se entiende que ése no es el “campo natural” de inserción de los psicólogos y existe la preocupación en relación a

traslado de dosis de saber experto (médico o psiquiátrico) a técnicos y usuarios (De Martino, 2009: 109). La propuesta de “capacitación” a equipos técnicos, como opción metodológica del programa Cercanías, incorpora – a demanda de técnicos y supervisores – aspectos de formación en psicoterapia. Desde 2013, el *área de formación* de Cercanías ofrece “capacitaciones” en “terapia focal e intervención en crisis”, a cargo de una docente del “Centro de intervenciones psicoanalíticas focalizadas”. Varios técnicos incorporar una perspectiva psicológica de “abordaje sistémico”, basada en la convicción de que se trata de “una forma más dinámica y rápida de resolución de problemas en el ámbito familiar”, en tanto “ubica la unidad de diagnóstico y tratamiento no en la persona, sino en el grupo familiar, como su contexto psicosocial inmediato”, además de que “permite generar objetivos a corto plazo, objetivos posibles, que se mantengan y se construyan con las familias” (Nota de campo, supervisora; setiembre 2015). Como agentes del “lazo social” (Frigerio, Korinfeld y Rodríguez, 2017) técnicos y supervisores incorporan referencias del campo psiquiátrico y las neurociencias, por lo cual pueden referirse también a “conductas antisociales”, “infancias dañadas” y alteridades que “paralizan” a quienes desarrollan la intervención, en las que parece jugarse “la posibilidad misma del lazo social” (Nota de campo, diciembre 2015).

Las situaciones extremas en las que se encuentran las familias “movilizan” a los operadores que trabajan “en proximidad” y ponen en escena la “implicancia”, esto es, el “límite fino que existe entre lo profesional y lo personal”, la cuestión de “cómo pueden llegar a interferir cuestiones personales y subjetivas en el vínculo *con el otro*”. La implicancia sería “sorteada” por la “capacidad y el “manejo técnico”, y por la incorporación de espacios “de cuidado de los equipos” (donde se “cuida a los que cuidan”), con el propósito de superar “el choque cultural” y en procura de que “prime lo profesional”, mediante procesos de “siento-pienso” desarrollados por los técnicos (ETAF de Cercanías en el Oeste Costero, Alliaume, Macció y Osorio; 2016: 116)¹³⁵.

“dónde buscamos las teorías y las herramientas metodológicas” (nota de campo) en que apoyar la intervención.

¹³⁵ El texto que parafraseo es escrito- y posteriormente publicado - por un equipo técnico del programa Cercanías, en ocasión de un coloquio sobre intervención familiar organizado por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Se trata del I Coloquio

El ETAF de Río Branco describe los objetivos de la “sistematización de experiencias” de intervención como un intento de “resignificar los sentimientos vividos”:

El proceso estuvo mediado por múltiples sentires, angustia, frustración, interpelación, crítica, hostigamiento [...], todos ellos propios de la intervención con familias en situación de extrema vulnerabilidad, en el contexto de diferentes lógicas institucionales, [...] Somos técnicos psicosociales que muchas veces tenemos que tomar decisiones o hacer sugerencias profesionales que refieren a la vida de las personas con las que trabajamos.

[Esta intervención] fue una experiencia que a nivel interno del equipo movilizó muchas cosas, debido a su complejidad y por las afectaciones que nos atravesaron a todos en el proceso [...], situaciones bastantes complejas de sobrellevar después. Tuvimos que reinventarnos nosotros como dupla [...]. (ETAF de Río Branco, texto para la “sistematización”)

Los “agentes del lazo social” son agentes “afectados por las experiencias”. En estas intervenciones, las “tecnologías del yo” se aplican también a los técnicos, que disponen para sí de ámbitos de cuidado donde abordar los efectos de la “implicancia”, a través de propuestas de “trabajo sobre sí mismos”. Se trata de un trabajo que, además, podrían realizar los técnicos “ellos solos”. Describo el siguiente episodio, a propósito de una propuesta “autogestiva” de cuidado de sí, dirigida a los equipos.

En febrero de 2017, entra Luis a una de las oficinas del programa, para contar que iniciaría un espacio destinado a los equipos para abordar los “aspectos contra-transferenciales de la intervención”. Luis era encargado de un espacio de “cuidado de equipos” del programa Cercanías y había estado trabajando directamente con los operadores, en instancias que buscaban proporcionar contención y apoyo ante la “angustia de quienes llevan adelante la intervención”. Anuncia que va a proponer una nueva “respuesta autogestiva” de “cuidados”, a través del uso de “formularios”, que tendría por objetivo “deconstruir desde la perspectiva del técnico, alternativas de

Regional ¿Familias contemporáneas – intervenciones contemporáneas?, realizado en agosto de 2015 en la Facultad de Ciencias Sociales.

acción”, pero también abordar “qué sienten” e identificar cómo pueden fortalecerse como equipo. “Se le pide al operador que se titule la situación y ahí se empieza a deconstruir”, señala. Otro objetivo es la “contención grupal”, que también se aplicaría mediante el formulario, y que consistía en “identificar qué contribuye a potenciar el apoyo entre pares”, algo que “funciona sólo si hay buenos vínculos en el equipo”. A propósito de la valorar la propuesta presentada por Luis, se desarrolla un diálogo con las técnicas que estaban presentes. Una de ellas le pregunta si esa metodología “ya existe”. Luis responde que sí, pero que le hizo “unos pequeños retoquecitos”. Le preguntan “cómo es autogestiva”. Dice Luis, “autogestiva es que ellos lo hagan, sin que esté yo. Lo hacen con un formulario. La idea es hacer una devolución, se les da la propuesta metodológica y lo hacen solos”.¹³⁶

Con esta propuesta “autogestiva”, los técnicos también deben cuidarse “entre ellos”. El mandato de “creatividad” en la búsqueda de soluciones, concebida como herramienta virtuosa de intervención, y la concepción de los éxitos a partir de “lo que puedan lograr los técnicos”, promueven espacios de “individualización de lo social” (Castel, 2010), a través de un proceso que opera también mediante la individualización de sus agentes, confinados a un espacio en el que deben “cuidarse solos” y en el que también quedan librados a su propia suerte.

Los marcos cognitivos que sustentan las dimensiones del “acompañamiento familiar”, con sus correlatos en las áreas política, técnica y profesional, promueven el espacio de una “política de individuación” en las repuestas públicas “sociales” (Merklen, 2013), en medio de una gestión sociopolítica con aspectos de “retorno del Estado”. Se trata de espacios de intervención fuertemente individualizadores del campo social, en los que se concede a sus agentes que sean responsables de los logros de las

¹³⁶ La propuesta se materializa en una “Ficha de sistematización” o “Formulario para propuesta de autogestión del cuidado de equipos”, con espacios al estilo “fill in the blanks”, para que los técnicos: 1) “Definan la situación”. 2) Transcriban frases textuales de usuarios y técnicos, en términos de “el usuario dice/el técnico dice”. 3) Describan la perspectiva de los técnicos protagonistas de la situación, la percepción de los demás, y preguntas sobre los usuarios: “¿Cómo lo vio en este momento, con qué actitud, con qué recursos, con qué emoción?”. 4) Describan la percepción y sentires del técnico: “¿Cómo se vio a sí mismo en su rol, con qué recursos, con qué actitud, con qué intención?, ¿Qué y cómo se sintió en ese momento?, 5) Registren la reflexión sobre las otras perspectivas posibles y describan los “aprendizajes que ha dejado esta reflexión colectiva sobre la situación abordada”. La ficha está inspirada en la “Propuesta: Grupos de reflexión sobre la práctica”, que traía Luis, de autoría de Paula Arriagada y Germán González Lobos.

intervenciones y se exige a los usuarios que puedan hacerse cargo de sus propios riesgos. Estos espacios abarcan también a sus agentes que, en calidad de actores débiles en el diálogo interinstitucional, se encuentran sometidos a condiciones similares de individuación.

Esta situación también es promovida por la producción de conocimiento de las ciencias sociales, y en particular, del Trabajo Social, que tendería a reforzar los soportes y fundamentos de este tipo de propuestas (Ortega y Vecinday, 2010). Una parte significativa del conocimiento que opera como insumo en los dispositivos de intervención sociopolítica sobre los pobres, privilegia la producción de indicadores comportamentales para evaluar déficits de capacidades y habilidades, que expliquen la “experiencia individual de la pobreza” (íbid).

Este espacio de individualización de la respuesta pública, finalmente, encuentra un correlato de ocultamiento de los “factores estructurales” de la pobreza, a través del llamado al compromiso de otros organismos – ausentes- para con las políticas sociales y del consecuente desplazamiento de las intervenciones hacia los aspectos *subjetivos* o *culturales* de los pobres: a través de la promoción de la autonomía, fortalecimiento de capacidades y de competencias parentales, desnaturalización de prácticas, incorporación de pautas de autocuidado, mejora de la autoestima.

4.4. Acá solo dan consejos

Mientras estaba en la “sala de espera” de la sede central del MIDES, donde se encuentran las personas que acuden directamente a “pedir ayudas” o iniciar trámites para acceder a alguna prestación, uno de los usuarios, que aguardaba para ser atendido en las ventanillas del Centro Nacional de Atención a las Situaciones Críticas (CENASC), le pregunta a otro que ya se retiraba cómo le había ido con el trámite: “Acá sólo dan consejos, – responde - no soluciones”.

Como señalé, las preocupaciones de los técnicos no eran ajenas a la Dirección a través de la cual se ejecutaba el programa desde el MIDES ni a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, que presentaba informes periódicos. El programa funcionaba, no obstante, mediante una normativa de coejecución con el INAU y de articulación con otras instituciones públicas miembros del Consejo Nacional de Políticas Sociales, que se incorporaron inicialmente como partes del su componente “interinstitucional”, por lo que, para introducir cambios, era necesario el consenso de estos otros organismos, o bien disposiciones procedentes de espacios “mayores” de conducción político-estatal (acordadas en el Consejo de Políticas Sociales, el Gabinete Social, los Consejos de Ministros, o en espacios similares).

El “paquete de prestaciones” esperado, resultaría precisamente de los compromisos entre organismos miembros del Consejo Nacional de Políticas Sociales – que tenía la función de monitorear el avance del Plan de Equidad - ámbito que, si bien funcionó durante el principio de la administración del MIDES, en el siguiente período dejó de operar como espacio de ejecución de acuerdos de política social entre instituciones, que progresivamente dejaron de enviar representantes a estas instancias¹³⁷.

Dos años después de iniciadas las intervenciones de Cercanías en el marco de la Dirección Nacional de Protección Integral del MIDES, un informe de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, señalaba:

[L]as dificultades del programa en *su accionar sobre la oferta pública* [...], a pesar de mostrar mejoras con respecto al primer año de intervención, han sido muy marcadas en términos comparativos con las que se encuentran en el *trabajo directo sobre las familias* [...]. Es necesario señalar que el riesgo de esta disociación es la de [...] reducir el programa [...] al trabajo exclusivo con las familias, reduciendo así el esfuerzo y los resultados esperados de su accionar en la incidencia de la oferta pública. Hacer esto, puede suponer para

¹³⁷ En ese mismo período, se mantuvo la asistencia al Gabinete Social, instancia interministerial creada en 2005, integrado por los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y presidido por el MIDES, con el objetivo, entre otros, de asesorar al Poder Ejecutivo sobre los planes y programas de carácter social vinculados a los ministerios que lo integran, establecer estrategias de acción conjunta y definir asignaciones presupuestales que componen el Gasto Público Social.

el programa –por un lado– un importante *cambio en el paradigma de comprensión de las situaciones de vulneración*, en la medida en que poner el énfasis en el trabajo con las familias, en detrimento del realizado para con la oferta, implica tácitamente la *responsabilización a las familias de su situación de pobreza extrema*, en tanto se entendería que las dificultades para la no inclusión y acceso a servicios, bienes e instituciones sociales, *están estricta y exclusivamente vinculadas a características actitudinales, conductuales y culturales de las familias en extrema pobreza*. Entendemos que un supuesto equívoco que puede haber operado en los comienzos es la idea de que la oferta pública existente era capaz de proporcionar respuestas a las necesidades de las poblaciones más vulneradas, debiendo el programa contribuir a generar el “encuentro entre oferta y demanda” (DINEM, 2014: 58) (La cursiva es mía)

Adicionalmente, una evaluación posterior realizada por el Instituto de Economía (IECON, 2016) de la Facultad de la República, a través de un convenio promovido desde DINEM, señala que “no se han encontrado resultados” en efectos del “soporte psicosocial” (que incluye las dimensiones “prácticas de crianza, bienestar subjetivo y entorno social”), relacionados tanto a los acompañamientos familiares como a la revinculación con programas públicos. Asimismo, señala IECON:

En términos de cuidados familiares y prácticas de crianza, se presentan indicios débiles de que el programa logra impactar en las reglas con las que los padres reprenden a sus hijos, fundamentalmente cuando éstos son pequeños. De forma más leve, también se observa que quienes participan del programa juegan con más frecuencia con sus hijos, y establecen reglas sobre el consumo de golosinas, refrescos y snacks. Por otro lado, el programa tiene efectos débiles sobre la participación de los padres en actividades desarrolladas en centros educativos (IECON, 2016: 2)

En relación a la “oferta pública”, según IECON, el programa tuvo efectos en la revinculación con otros programas situados especialmente en la órbita del MIDES: principalmente en el acceso de los usuarios a programas Tarjeta Uruguay Social y Uruguay Trabaja. “Fuera de ese ámbito, no se registran resultados significativos”

(ibid), lo que sugiere que el programa ha logrado niveles de revinculación casi exclusivamente en la órbita de la propia oferta del MIDES.¹³⁸

También a través de un convenio del MIDES, esta vez, para aportar al análisis sobre los fundamentos del programa Cercanías, con la participación del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República, Leopold y González (2013) advertían sobre la sobreestimación del impacto positivo de las coordinaciones institucionales; los límites en el tránsito de la asistencia a la universalidad de los derechos sociales; las dificultades en la modalidad de gestión, en lo que respecta a la cogestión, servicios o contratos tercerizados, sobre las dificultades en la asignación de responsabilidades a cada institución coejecutora u organismos participantes del programa y sobre la situación de “individualización de lo social”¹³⁹ que promoverían estas políticas, situación en la cual las personas deben hacerse responsables de sus propios riesgos. Las investigadoras advierten además sobre la dificultad que supone la apuesta a la “inserción social” de los sectores en extrema pobreza, en relación a los objetivos más ambiciosos de “integración social”, sin que se comprometieran condiciones de acceso a políticas de empleo y otros servicios universales necesarios (ibid). En junio de 2017, en un debate sobre la reconsideración de las metas del Programa Cercanías, en el que participé junto con compañeros de la Dirección de Protección Integral, recogimos algunos de estos aportes en un informe, orientado a promover modificaciones en el programa:

Con respecto a las expectativas [...] en la “gestión de cambio en las instituciones”, hay que señalar las dificultades en términos de responsabilidad del Estado, a través de la actuación de sus sectoriales y de la formalización e incorporación de los productos de los acuerdos realizados a sus partidas presupuestales [...]. Esta situación profundiza la focalización y concentración en el MIDES de las responsabilidades para con los sectores más vulnerados, concomitantemente con la desresponsabilización de otras institu-

¹³⁸ Tampoco se encontraron efectos en el acceso a servicios de electricidad, agua corriente, saneamiento e internet, según IECON (2016), resultado razonable en la medida en que en casos como el saneamiento, el acceso no solo depende de la capacidad de los hogares, sino de decisiones de inversión del Estado

¹³⁹ Castel (2010)

ciones públicas en la temática. La situación de individuación se desplaza a la actividad de los técnicos, que acaban por aparecer como los “responsables” de los logros y fracasos de las intervenciones, constituyendo prácticamente la única “cara visible” del programa en los territorios.

[...] Después de cuatro años de implementación, es posible señalar que esta estrategia ha posibilitado cierto acercamiento del Estado a las familias más vulnerables, permitiendo conocer parte de la complejidad de su vida cotidiana, e identificando situaciones críticas en los hogares. Sin embargo, sin un sistema de respuesta sectorial acorde a las necesidades y urgencias de la población atendida – que facilite la protección en vivienda, trabajo formal, educación, salud mental y acceso a la justicia – la estrategia se agota en las posibilidades de intervención de los equipos: en el trabajo sobre los aspectos motivacionales y en la construcción de “vínculos” (Aszkinas, L., Pintos, M. Informe. Documento mártir para el debate sobre la redefinición de metas del programa Cercanías, 2017)

Las debilidades políticas del MIDES que le impiden asumir la “integralidad” de las intervenciones, pauta el carácter casi residual de estas políticas sociales, que son puestas a trabajar en espacios “transversales” o marginales, espacios en los que el Estado (universalista), la comunidad (significante flotante) y la familia (las familias pobres), como proveedores de bienestar, habrían fallado. Varios de mis interlocutores (jefes de programa, supervisores, secretarios) coinciden en que el MIDES “no corta ni pincha” en las instancias de coordinación institucional, que “no puede convencer” a las sectoriales a asumir las responsabilidades establecidas en el Plan de Equidad, que los resultados del programa dependen de los “operadores sociales”, que además deben “hacer fila” en otros organismos o “pedir favores”, en función de los buenos o malos vínculos personales que tengan con los “referentes” de otras instituciones, para *lograr* que los usuarios accedan a sus servicios.

Esta situación reinstala a la vez la necesidad de una discusión orientada a superar la impronta de *emergencia* que había caracterizado al MIDES y motiva la preocupación por el alejamiento de un proyecto universalista (en el que estarían comprometidos todos los sectores del Estado). En la Dirección Nacional de Protección Integral, desde la cual se ejecuta el programa, se organizan “mesas de debate” con la participación de expositores de la Universidad de la República, a las que se invita a representantes

de los organismos involucrados, con la intención de poner sobre la mesa esta situación, pero también retomar el concepto de “desigualdad social” y la atención a las “causas estructurales” de la pobreza, lo cual comprometería a todos los organismos estatales.

La situación del MIDES como actor débil en la institucionalidad uruguaya, particularmente después del inicio del Plan de Equidad, reproduce ciertamente el lugar que se le otorga en general a las políticas sociales asistenciales. La idea de abordar la pobreza a través de la atención personalizada es una tarea constitutiva del campo de los servicios sociales: instituciones que tienen a cargo la educación, los cuidados y la construcción de espacios comunes, cuyas prácticas son ejercidas casi siempre en condiciones adversas. Se trata de un campo subalterno en relación al que componen los dispositivos de la “mano derecha” del aparato estatal (la economía, la seguridad) (Bourdieu, 1999; Wacquant, 2010), y al resto de la institucionalidad pública sectorial, pero que también parece encontrarse amparado por esa subalternidad. Desde ese lugar auxiliar, profesionales y técnicos de los servicios sociales, docentes, miembros de organizaciones de la sociedad civil, y todos aquellos que se ocupan de la “vulnerabilidad social”, delinean agendas y trayectorias profesionales, promueven oficios, definen temas de interés y esbozan los campos problemáticos desde los cuales se construirán los consensos y las disputas en estas mismas áreas.

A nivel sociopolítico, la nueva institucionalidad pública que se construye para abordar la pobreza, promovida desde un espacio global y acompasada en la región por la creación de otros Ministerios de Desarrollo Social, otorgó a las nuevas instituciones la tarea de organizar la agenda focalizada y acoger a las políticas transversales (equidad de género y generaciones, familias y grupos específicos), que vienen a ubicarse fuera de la estructura (sectorial) predominante en la esfera estatal uruguaya¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Como sus pares en la región, el MIDES pasa a encargarse de la “vulnerabilidad social”, con la pretensión de superar la tradicional sectorialidad, a través de la articulación con otros sectores, lo que se vuelve en buena medida el objetivo principal de estos nuevos organismos (Midaglia, Castillo y Fuentes; 2010). Esa nueva institucionalidad intenta propiciar una generación de políticas sociales centrada en los derechos ciudadanos, retoma el papel de las familias y la comunidad en la provisión

En este contexto, las políticas sociales se orientarían a impactar en las supuestas “causas” de la producción y reproducción de la pobreza, pero orientando la intervención a las “conductas de los pobres”, con diferentes concepciones respecto a la “participación” de los involucrados (protagonistas, participantes, beneficiarios, clientes, usuarios de los programas, considerados “ciudadanos activos” y no meros “receptores” de los beneficios sociales), así como de la participación de la “comunidad”, que en estas intervenciones pasan a identificarse con la sociedad civil organizada, a través de la acción de sus “referentes”: otro significante flotante, que no orienta sobre las competencias, la representatividad, la legitimidad y la responsabilidad que estos sujetos deben asumir.

Estas políticas conviven, no sin conflictos, con el proyecto social que había inspirado la creación del MIDES¹⁴¹. Como transcribe Braselli (2012): “Había un contexto latinoamericano que empujaba hacia [la creación de] el Ministerio, pero a mí me daba miedo de que fuera en definitiva un ministerio de la pobreza, tal como terminó pasando con el MIDES ahora. Veía, y otros veían lo mismo, el riesgo de su desvinculación con el Ministerio de Trabajo y con el trabajo mismo”. A propósito de esa preocupación: “Decíamos que había tiempo y que se podía empezar por poner a funcionar el plan de emergencia social e ir viendo. [...] Pero estaba ese riesgo de que terminara siendo el

de bienestar y trata de “unir la oferta con la demanda” de servicios sociales, procurando resolver dificultades de acceso a bienes y servicios universales. En un contexto en el que los mercados laborales no pudieron transformarse en una puerta de entrada universal al bienestar y en la medida en que se concebía el empleo formal como la vía de acceso a la seguridad social, se potencian mecanismos de protección no contributivos, que se sitúan en la órbita de estas nuevas instituciones. El Estado “mantendría su importancia” en el reparto de servicios públicos con una gestión “en red”, asumiendo funciones regulatorias y de control en economías interrelacionadas, y una distribución del gasto social orientada a que los recursos lleguen “a quienes más lo necesitan” (ibid).

¹⁴¹ En algunos espacios del ministerio se ve amortiguada esta impronta: por una parte, en programas que trabajan en forma relativamente centralizada y a gran escala, como las transferencias monetarias (TUS), por otra parte, inversamente, en espacios donde se entiende que “el Estado está más en contacto con la gente”, como en las Oficinas Territoriales (cuyos funcionarios están “en contacto directo” con los usuarios y también con los “referentes” de las organizaciones locales de la sociedad civil), si bien con frecuencia también apelan a formas de intervención “artesanales”, por la vía de contactos con actores “conocidos” que puedan “dar una mano”. Ocurre también en intervenciones puntuales directas de las autoridades, por ejemplo, en ocasión de situaciones que trascienden a través de la prensa, a partir de las cuales se demanda públicamente al MIDES una rápida intervención (la situación particular de una familia en situación de calle, el estado de hacinamiento que se produce en las “puertas de entrada” al sistema de refugios, el caso de una familia que ha sido desplazada de su casa por disputas territoriales vinculadas al microtráfico, etcétera)

ministerio de la asistencia de la izquierda, como terminaron siendo todos los otros Ministerios del Cono Sur creados en esa época (íbid).

La gestión de estos ministerios, en vínculo con políticas trasnacionales impulsadas por organismos multilaterales de crédito, toma forma a través de un reciclaje de viejas y nuevas formas de ejercicio del poder caracterizadas por lo que Foucault (2007) llama gubernamentalidad: el “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma [...] de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006: 136). El ejercicio gubernamental promueve, por un lado, el gobierno de sí y, por otro, la conducción de la conducta de los otros, por la vía de la regulación de las relaciones mediante las cuales estos sujetos se constituyen a sí mismos en tanto tales (íbid). Rose (2007), por otra parte, señala a la “comunidad” como el espacio principal de la gubernamentalidad del liberalismo avanzado, a partir del declive de “lo social”.

Con la metáfora del puente, la política social uruguaya suscribe un sistema de protección social que, a pesar de su fortalecimiento (especialmente en el eje asistencial) aparece como un sistema de protección dualizado (Antía et al; 2013): por una parte, existe un componente universal de “bienestar”, sectorial, contributivo (vinculado principalmente al empleo), por el que transitan especialmente las clases medias y, por otra, el componente de “asistencia y promoción social”, no contributivo y focalizado, por el que circulan los más pobres. La noción de “protección social” aparece como una dimensión del Estado circunscrita a un solo sector de las políticas (las políticas asistenciales-promocionales). La dualidad en el sistema de protección compromete la pretensión política de atender al conjunto de la población según los mismos principios y mediante las mismas instituciones. La protección social como dimensión circunscrita a las políticas sociales focalizadas, a su vez es transferida a instituciones a las que “se les ha exigido [...] la coordinación del conjunto del área social, para las que las actuales estructuras no parecen estar suficientemente preparadas” (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010: 123).

Con de la incorporación de Infamilia, el MIDES consolida su inscripción en una política social global, en un espacio de retirada del Estado social, pero que retorna a través de sus agentes, que – desde sus campos profesionales de referencia - aportan una perspectiva humanizante al trabajo con las personas que viven en sus márgenes. Ocurre una dimisión del Estado sectorial en el área social-asistencial (no así a través de los tribunales y la fuerza del orden), pero que está presente por medio de sus asociados, a través de la presencia de profesiones "menores" (psicólogos, educadores, trabajadores sociales, etcétera) en las vidas cotidianas de los más vulnerables.

5. Conclusiones

En este trabajo indagué en los procesos de construcción de las políticas sociales públicas dirigidas a sectores en situación de pobreza, desarrolladas en el marco del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay. La reforma de los servicios públicos iniciada en 2005, con el gobierno del Frente Amplio, implicó un conjunto de acciones orientadas a ampliar las políticas sociales que pasaron a concentrarse en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social, primero a través del Plan de Emergencia, dirigido a personas en situación de pobreza extrema, y después, a través de acciones orientadas a garantizar el acceso de esas poblaciones a la “red de protección social”, de la que habían estado excluidas. Esta tarea se haría a partir de “articulación con otros organismos” y en función de una concepción de las políticas “focalizadas” entendidas como “puente” a la matriz universal de “bienestar”.

El MIDES se constituye, a la vez, con la impronta de un proyecto político de orientación “universalista”, que se establece desde distintos sectores del Frente Amplio, y con las pautas de una “nueva institucionalidad” - promovida desde una agenda social global y acompañada en la región por la creación de otros ministerios de desarrollo social – encargada de albergar las políticas sociales estatales que se encontraban “dispersas” en diferentes sectores de una estructura pública predominantemente sectorial (Midaglia, Castillo y Fuentes, 2010). Esa nueva institucionalidad propicia una generación de políticas sociales orientadas a la pobreza extrema y a la “vulnerabilidad social”, a través de un “enfoque integral” de las intervenciones, orientación al desarrollo de capacidades, recuperación del papel de las familias y la “comunidad” en la provisión de bienestar, intención de “unir la oferta con la demanda” de servicios sociales, para resolver dificultades de acceso a bienes y servicios de carácter específico o universal.

Correlativamente, la nueva institución se crea a partir de la participación de actores de distinta naturaleza: asociaciones políticas, sectores militantes, organismos transnacionales, redes informales, ámbitos académicos y cooperativas y organizaciones de la sociedad civil, con mayor o menor incidencia en los ámbitos decisorios de las políticas sociales, que también proporcionaron técnicos para la implementación de sus programas y operaron como agentes asociados, mediadores entre los pobres y la esfera estatal. La incorporación de agentes provenientes de estos ámbitos, con sus diversas trayectorias institucionales y adscripciones disciplinarias, operaron a su vez en un espacio de montaje entre un proyecto político “universalista” de “izquierda” - con la diversidad de sus principios orientadores- y los preceptos de esa “nueva institucionalidad”, fundamentada en la “integralidad” de las intervenciones. Se configura así una gestión sociopolítica de la pobreza caracterizada por un ensamblaje de prácticas que actualizan, reinterpretan y relaboran diferentes proyectos sociales y políticos, a su vez, amparados en los principios de una política social “promocional” (contra una perspectiva “asistencialista”) con la consigna de “desarrollar potencialidades”, que se instala como un componente esencial de las respuestas sociales públicas dirigidas a los pobres.

Los dos programas en los que concentré la investigación ilustran las divergencias en ambos proyectos sociopolíticos, pero también sus asociaciones, relaboraciones e “impurezas”, al permitir descubrir la incidencia de lugares de lo político que trascienden las instancias formales de poder (Abélès, *íbid*: 1-2). Por una parte, el programa Uruguay Integra, inicialmente concebido a partir de un proyecto político materializado en la propuesta programática del Frente Amplio, con una fuerte impronta de querer “hacer política de forma diferente”, en un contexto “de emergencia” que concitó la participación de actores políticos y sectores militantes, se desarrolla en un espacio donde es difícil delimitar una frontera clara de acción entre los sectores políticos y “el Estado”. Por otra parte, con la incorporación del programa Cercanías, el MIDES suscribe al lenguaje de una política social global, promotora de una oferta programática “integral”, pero que tiende a agotarse en los “logros” de sus operadores, configurando espacios de “retirada” de un Estado que, a la vez, se vuelve presente en las vidas cotidianas de los pobres a través del trabajo humanizante de sus

agentes (trabajadores sociales, educadores, psicólogos). Adicionalmente, el Estado selecciona a los usuarios mediante instrumentos de medición universalistas (el índice de carencias críticas), que se aplican a intervenir en forma focalizada.

A pesar de la diversidad de los principios que orientan ambos programas (deliberación pública, intersubjetividad, participación comunitaria, articulación local, intervenciones “a medida”), tanto las primeras intervenciones, organizativo-pedagógicas, como la incorporación de políticas de intervención “psicosocial”, configuran un espacio gubernamental (Foucault, 2006) que apela a la “comunidad” (Rose, 2007) y a la familia como recursos para las políticas sociales, mediante prácticas y políticas que moldean las formas de disciplinamiento en los “márgenes” estatales (Das y Poole, 2008).

El desarrollo de estos programas también permite preguntar qué tipos de sujetos construyen estas políticas. Más allá de la forma “contractual” de la relación entre “usuarios” y agentes paraestatales, esa construcción puede comprenderse en términos de un “intercambio” (Mauss, 2009) que coloca a los pobres en situación de eternos deudores, mediante el otorgamiento de dones (“ayudas”) que pocas veces pueden devolver. Las “listas de espera” a las que están sometidos tanto usuarios como técnicos y el esfuerzo de los equipos de trabajar “más allá de las prestaciones”, dan cuenta de las experiencias subjetivantes que promueven los programas que, trascendiendo la acción represiva, se convierten en dobles dispositivos de dominación. A través de ellos, tanto usuarios como técnicos se ven obligados a experimentar la incertidumbre de situaciones que escapan a su control, en un contexto en el que los técnicos deben hacerse “responsables” de la suerte de los pobres, y en el que los pobres, se vuelven a la vez “pacientes” (Auyero, 2013) y eternos deudores, y así reciben una lección periódica de subordinación.

El recurso a los “riesgos sociales”, la importancia de la “violencia” como componente clave de la precariedad de las situaciones familiares, y la consideración de las múltiples dimensiones que la constituyen, promueven una idea de la pobreza como “otra pobreza” o “más que pobreza”: una pobreza moral, una alteridad cultural, una

“otra cultura”¹⁴². Parece posible asociar estos usos de la “diferencia cultural” a los cambios en las formas de concebir la llamada “cuestión social”, en un país que sigue buscando construir el “lugar común” de una clase media generalizada (Gatti, 2011). La crisis que conoció el Uruguay entre 1999 y 2003 y la posterior persistencia de un “núcleo duro” de pobreza, intensificó el discurso de un “quiebre cultural” (Presidencia de la República; 2012; Ministerio del Interior, 2013), que radicalizaría la fragmentación social y acabaría con los restos del “Uruguay hiperintegrado” (Rama, 1987). Esta radicalización se puede presentarse como la escisión entre una población de ciudadanos de clases medias y otra que quedaría absolutamente fuera. “Es de tal calibre esa escisión que para los que quedaron fuera no sirve la categoría de pobres” (Gatti 2011: 4)

Este trabajo se constituye además como una tentativa de reflexión sobre el Estado, en el marco de la cual he puesto en relación las prácticas concretas de las diversas instituciones que conformaron el campo de “lo social”, con narrativas e imaginarios constitutivos de una “identidad nacional” relativos a las características del Estado uruguayo: la escasa capacidad hegemónica que habría tenido la Iglesia Católica y el liderazgo social de los partidos políticos en la construcción de las políticas estatales. En esta línea, también me he referido a la situación del MIDES como actor débil en la institucionalidad pública uruguaya, a través de su incidencia en los ámbitos centralizados de decisión política y de su capacidad para imponer sus prioridades en la agenda pública, como espacio subalterno a la institucionalidad estatal “sectorial”, de larga tradición burocrática. Esta situación construye una gestión sociopolítica de la pobreza relegada a los espacios desocupados por el Estado “sectorial”, de impronta universalista, a la vez que construye la pobreza focalizada, y confina esa pobreza a los márgenes del Estado.

Se tiende así a consolidar una “población mides”, signada por su expulsión de una matriz pública universal, que con frecuencia deja a los pobres a “la deriva” en una estructura sectorial, ya que no pueden sino trazar sus trayectorias mediante la circulación por diversos programas que pocas veces llegan a trascender la red social

¹⁴² Las expresiones entrecomilladas corresponden a técnicos del MIDES interlocutores de la investigación.

focalizada. En una situación análoga se encuentran (y se construyen) sus agentes que, ante las dificultades de sostener un “enfoque integral” promovido por la nueva institucionalidad, tienden a “circular” por espacios igualmente subordinados a la “lógica sectorial” mediante la tarea de coordinar con técnicos que se encuentran en condiciones similares de subalternidad.

Adicionalmente, con la orientación que ofrece la nueva institucionalidad, la mano izquierda del Estado (Bourdieu, 1999) personificada por estos agentes, acaba por intervenir casi exclusivamente a través de prácticas de *subjetivación* de los usuarios, que a su vez se ven obligados a reconocerse en la imagen estereotipada que estas políticas les devuelven: la de eternos deudores, sujetos de la “consejería” estatal, que “no logran” sostener la exigencia individualizante de tener que hacerse responsables de sus propios riesgos. La atención psicosocial pondría en movimiento al autogobierno de los propios sujetos, el intento de “gobernar sin gobernar” (Rose, 2007: 113), en un espacio de individualización de la respuesta social pública, que encuentra correlatos en el llamado al compromiso de un Estado *ausente*, pero que retorna a través de la acción de sus asociados, pero que no deja de concebirse también como una retirada del Estado *in toto* en la implementación de las políticas sociales.

En lo que concierne a la construcción de las políticas sociales estatales, también he querido mostrar algunas de las formas que encuentran sus asociados de agenciarse significados y significantes provenientes de diversos ámbitos en la construcción de políticas sociales y traté de poner en evidencia los ajustes y reinterpretaciones que tuvieron que realizar los movimientos y actores políticos locales o nacionales (deudores de matrices culturales forjadas en la tradición de políticas estatales basadas en proyectos “universalistas”, en la tradición de las acciones sociales de inspiración religiosa y en la acción política local o regional) para configurar los ensamblajes tanto con las dinámicas transnacionales como con los espacios civilizatorios del aparato comunicacional corporativo, generado a lo largo de las tres últimas décadas. Continuar esta indagación podría aportar a un mejor conocimiento de las tensiones que estas formas de gestión sociopolítica de los pobres han tenido en los imaginarios y movimientos uruguayos de izquierda.

Finalmente, quise mostrar en este trabajo que la inflación del campo asistencial se agencia con la emergencia de nuevos marcos interpretativos para explicar la vulnerabilidad social, que parecen desplazar la atención a las *causas* de la pobreza, hacia la preocupación por las *conductas* de los pobres, un desplazamiento que promueve el tratamiento de la pobreza como “experiencia individual” (Ortega y Vecinday, 2010), con la mediación de agentes paraestatales que también operan “en los márgenes”.

La construcción de los “problemas sociales”, y sus respuestas públicas, generan ciertamente sus propios profesionales y técnicos que, en su lucha contra la pobreza subjetiva - o contra la violencia subjetiva, en términos de Žižek (2009) - devienen agentes de la pobreza y la violencia institucional: a partir de esa condición de “deudores” por los “dones” que reciben de las ayudas públicas personalizadas y que difícilmente pueden devolver también se obliga a los usuarios, más allá de la generosidad de los principios que impulsan las intervenciones, a reconocerse en la imagen estereotipada que las prácticas promocionales les devuelven. El resultado es un grupo de individuos estigmatizados cuya única posibilidad es vestir el traje que se les fabricó a medida.

En el contexto del liberalismo avanzado, señala Rose (2007): “A pesar de la persistencia indudable del tema de la sociedad y de la cohesión social en la discusión política contemporánea, *lo social*, en el sentido en el que ha sido entendido por cerca de un siglo, está, sin duda, experimentando una mutación” (Rose, 2007: 115-116). La disponibilidad de los seres humanos a ser gobernados: “ya no seguiría siendo entendida como una relación de obligaciones entre el ciudadano y la sociedad, promulgada y regulada gracias a la mediación del Estado, sino que sería una relación de lealtad y responsabilidad para con los seres cercanos, con quienes el propio destino está asociado” (ibid: 116-117). Si bien esta gubernamentalidad, para usar el planteo del autor, no acaba aplicándose de igual forma en todas partes, siendo más leviatánica en los espacios donde el Estado Social fue menos fuerte, cabe preguntarse en qué medida estas formas de gubernamentalidad tienden a debilitar perspectivas sistémicas de protección social y a resentir un proyecto de gobierno que habría sido concebido

a partir del imperativo universalista de atender a todos los ciudadanos según principios e instituciones comunes.

El planteo de Rose (2007) permite preguntarse también en qué medida “lo social”, como objetivo de gobierno, encuentra dificultades para constituirse como una zona clave: en otros términos, en qué medida la inflación de las políticas “focalizadas” y su concentración en el MIDES, implica también, parcialmente, una contención - neutralización - de las respuestas sociales públicas dirigidas a los pobres.

6. Referencias Bibliográficas

- Abélès, Marc (1995). Pour une anthropologie des institutions. *L'Homme*, 35 (135), 65-85.
https://www.persee.fr/doc/AsPDF/hom_0439-4216_1995_num_35_135_369951.pdf
- Acosta, Luis (2016). El proceso de renovación del Trabajo Social en Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/5/2016/05/Acosta.pdf>
- Alliaume, Inés; Macció, Lucía; Osorio, Virginia (2016) Pasos y huellas del Programa Cercanías en el Oeste Costero. Reflexiones e interrogantes. ETAF de Cercanías en Costa Oeste.
https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/7259/1/RF_Alliaume_2016n9.pdf
- Althabe, Gérard & Hernandez, Valeria (2005). Implicación y reflexividad en Antropología. En. Hernandez, V.; Hidalgo, C. y Stagnaro, A. (comps.) *Etnografías globalizadas*. Sociedad Argentina de Antropología. Buenos Aires, pp 71-90. http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-03/010046374.pdf
- Álvarez Pedrosian, Eduardo. (2013) *Casavalle bajo el sol. Investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio*. Montevideo. Universidad de la República.
- Alvarez Rivadulla, María José (2017) Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida *Cadernos Metrópole*, núm. 18, julio-diciembre, pp. 207-249 Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2012) La Expansión de las Transferencias no Contributivas en Uruguay en los Últimos Años. International Policy Centre for Inclusive Growth. N 19. PNUD
- Anónimo (1968). *Se vive como se puede*. Libros Populares Alfa. N26. Editorial Alfa, Montevideo.
- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo; Midaglia, Carmen (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22 (spe), 153-174
- Antía, Florencia y Midaglia, Carmen (2015). Nuevos enfoques sobre la universalización de la protección social: el caso uruguayo. Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015.
- Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa (2011). From social citizenship to active citizenship. Tensions between policies and practices in Finnish elderly care: Janet Newman & Evelien Tonkens (eds.) *Participation, Responsibility and Choice*. Amsterdam University Press, pp 67-86
- Arriagada, Irma (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Chile. CEPAL < http://ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_194.pdf >
- Auyero, Javier. (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires. Eudeba.
- Balandier, Georges (1969). *Antropología Política*, Barcelona: Ediciones Península
- Balandier, Georges (1994) El poder en escenas De la representación del poder al poder de la representación. Barcelona. Paidós

- Balibar, Etienne (1994) Subjection and subjectivation, en Joan Copjec (ed.), *Supposing the Subject*. Verso. pp. 1-15.
- Baráibar, Ximena (2000) Algunos aportes para la discusión sobre la exclusión social. Boletín Electrónico Surá, N.53, Diciembre. Escuela de Trabajo Social - Universidad de Costa Rica. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0053.pdf>
- Baráibar, Ximena (2011) Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Fronteras*, Nro Especial: 39-46.
- Barreiro, Julio (1964) *Vivientes de un cantegril*. En: Época. Montevideo.
- Barreix, Juan B. y Castillejos, Simón (2003) *Metodología y método en trabajo social*. Buenos Aires, Espacio Editorial
- Bernardi, Ricardo (2006) Sobre espejos y lámparas: implicancias de la comunicación en el proceso de subjetivación, Asociación Psicoanalítica del Uruguay <http://www.apuguay.org/bol_pdf/bol-bernardi-1.pdf >
- Bessi, Sophie (1995) De la exclusión social a la cohesión social. Síntesis del Coloquio de Roskilde. UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001015/101531sb.pdf>
- Bevilaqua, Ciméa y Leirner, Piero (2000). Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista De Antropologia*, 43(2), 105-140. <https://dx.doi.org/10.1590/S0034-77012000000200006>
- Blanco, Jimena y Sánchez, María Eugenia (2014). Relevancia de la dimensión socioeducativa-promocional del Trabajo Social, en el abordaje con familias en programas educativos de infancia. *Documentos de Trabajo Social*, nº54. Colegio Profesional de Trabajo Social de Málaga, pp 26-44.
- Bolaña, María José (2016) El fenómeno de los “cantegriles” montevidianos en los estudios sociales. 1946-1973, *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*. Año 7. Vol 7.
- Bombarolo, Félix. (1995) La revalorización de la Sociedad Civil (OSC): ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo? *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo* – Año 4 N° 10 – agosto 1995
- Bon Espasandín, Mario (1963). *Cantegriles*. Editorial Tupac Amaru. Montevideo
- Bourdieu, Pierre (1999) *Contrafuegos*. Barcelona: Anagrama
- _____ (2014) *Sobre el Estado*. Cursos en el Collège de France (1989-1992) Barcelona: Anagrama.
- Bustelo, Eduardo (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En: *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (eds). Bogotá: UNICEF – Santillana.
- Belifore Wanderley, Mariangela (1996). Refletindo sobre a noção de exclusão. *Revista Serviço Social & Sociedade*, N 55. San Pablo. Brasil: Cortez Editora
- Caetano, Gerardo y De Armas, Gustavo (2011) ¿Que ha pasado en Uruguay en los últimos diez años? En: Caetano, G.; Mancebo, M.E; Moraes, J. A. *Política en tiempos de Mujica, Informe de Coyuntura* 10. Estuario/ICP.
- Caetano, Gerardo y Rilla, José (1992) Raíces y permanencias de la partidocracia uruguaya *Secuencia*, 22, enero-abril, 143-172
- Caetano, Gerardo; Romeo Pérez y José Rilla (1987) La partidocracia uruguaya: historia y teoría de la centralidad de los partidos, *Cuadernos del CLAEH* 12 (44): 37-61.
- Castel, Robert (1998) *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires. Paidós.
- _____ (2006) *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.

- (2010) *El ascenso de las incertidumbres*. Buenos Aires: FCE
- Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa (2013). Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente? Buenos Aires, Paidós.
- Chaponay, Henryane (1997) Contexto internacional y espacio local. En Desarrollo local, democracia y ciudadanía. Contenidos del Seminario realizado en Montevideo, en julio de 1996
- Chasqueti, Daniel y Buquet, Daniel (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. Política <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504211>>
- Chasqueti, Daniel (2005) El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX. En Caetano, Gerardo (Comp.) *El Uruguay del Siglo XX. La política*. Montevideo: EBO-Instituto de Ciencia Política.
- Clifford, James (2008). *Itinerarios transculturales*. Barcelona. Gedisa.
- Crespo, Eduardo (2009). Del gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. Psicoperspectivas Vol. VIII, N2, julio-diciembre, Madrid.
- Crespo, Eduardo; Serrano, Amparo (2013). Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia Universitas Psychologica, vol. 12, núm. 4, octubre-diciembre, pp 1111-1124 Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia
- Cecchini, Simone (2016). Protección social con enfoque de derechos para la América Latina del signo XXI. Opera, 18, pp. 11-33.
- Cunill Grau, Nuria (2000). Responsabilización por el control social. En: La responsabilización la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: EUDEBA/CLAD/BID.
- Cunill Grau, N.; Repetto, F. y Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (eds). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Da Matta, Roberto (1999 [1978]). El oficio del etnólogo o como tener 'Anthropological Blues. Constructores de Otridad. Antropofagia, Buenos Aires. pp. 172-178
- Das, Veena; Poole, Deborah (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas Cuadernos de Antropología Social, núm. 27, pp. 19-52 Universidad de Buenos Aires <http://www.redalyc.org/pdf/1809/180913917002.pdf>
- De Armas, Gustavo (2005). De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido, en Gerardo Caetano (dir.) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus, pp 269-303.
- De Certeau, Michel (1999). *La invención de lo cotidiano: artes de Hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- De los Ríos, Danae (1996). Exclusión social y políticas sociales: una mirada analítica. Lecturas sobre la Exclusión Social. Informe N 31. Santiago de Chile. OIT/ Equipo Técnico Interdisciplinario.
- De Martino, Mónica (2009) La gestión sociopolítica de la infancia y la familia en los albores del siglo. En: M. De Martino (2013) *Familias y estado en Uruguay -Continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde el Trabajo Social*. Montevideo. CSIC
- De Martino; Mónica; Espasandín, Cecilia (2013) Sobre prácticas profesionales y algunas modalidades asumidas. M. De Martino (2013), *Familias y estado en Uruguay -Continuidades críticas 1984-2009*. Montevideo. CSIC
- Donzelot, Jacques (2015). Lo social competitivo. *Revista Frontera*, (8). Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República: 17-30.

- Evans, Peter (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Transformación, Estado y Democracia*. Oficina Nacional de Servicio Civil. Uruguay, N35, pp 70-95
- Fassin, Didier (1997). La patetización del mundo: Ensayo de antropología del sufrimiento. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/1269/3/02CAPI01.pdf>
- Filgueira Carlos; Bruera, Silvana, González, Mariana y Midaglia, Carmen. (1989). "De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay". Serie Informes, No 38. Montevideo: CIESU
- Filgueira, Carlos (1996) Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay. CEPAL. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10566/lc-r141%20.pdf>
- Filgueira, Carlos (2001) Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. CIESU. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Naciones Unidas, CEPAL. <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (1996): "El largo adiós al país Modelo". 1ª ed. Montevideo. Arca.
- Filgueira, Carlos y Peri, Andrés (2004) América Latina: Los Rostros de la Pobreza y sus Causas Determinantes. CEPAL. Serie Población y Desarrollo. N 54.
- Filgueira, Fernando (1998) "El nuevo modelo de Transferencias sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada"; B. Roberts (ed) *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José, Costa Rica, FLACSO
- Filgueira, Fernando; Rodríguez, Federico; Rafaniello, Claudia; Lijtenstein, Sergio; Alegre, Pablo. (2005) "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado", Prisma (Montevideo) No. 21
- Foucault, Michel (1977) La historia de la sexualidad: la voluntad del saber. Madrid: Siglo XXI.
- (1979) Microfísica del poder. Madrid. La Piqueta.
- (1990) Tecnologías del yo y otros textos afines. Barcelona: Paidós Ibérica
- (2001) El poder y el sujeto. En: Rabinow, H.L., Dreyfus, P. Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica. Buenos Aires: Nueva Visión, pp 241-259
- (2002) La hermenéutica del sujeto. México. Fondo de Cultura Económica.
- (2006) Seguridad, territorio y población. Buenos Aires. FCE
- (2007) Nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires. FCE
- Fraiman, Ricardo y Rossal, Marcelo (2009) El retorno del Estado. Políticas sociales y comunidades imaginadas en Montevideo. Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay, pp. 127-139
- (2011a) *De calles, trancas y botones*. Montevideo: BID, Ministerio del Interior.
- (2011b) Políticas de seguridad, jóvenes y vecinos: las trampas de la participación. M. Cerbino (coord.) *Más allá de las pandillas*. Flacso/MIES, 2: 151-167.
- Freire, Paulo (2002 [1970]). Pedagogía del oprimido. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frigerio, Graciela; Korinfeld, Daniel; Rodríguez, Carmen (coords) (2017). Trabajar en instituciones. Los oficios del lazo. Buenos Aires. Noveduc

- Gatti, Gabriel (2011) Prólogo, en: *De calles, trancas y botones*. Montevideo: BID, Ministerio del Interior.
- Giorgi, Víctor. (1998) -Soportes teóricos de la Psicología Comunitaria. En: L. Giménez (comp.) *Cruzando umbrales. Aportes uruguayos a la Psicología Comunitaria*. Montevideo: Roca Viva.
- Giorgi, Víctor (2005). De “sujeto sometido” a “sujeto de derecho”. Educación social y políticas públicas. <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/sujetogiorgi.pdf>
- Gough, Ian y Wood, Geog (2004) Introduction. En: Ian Gough y Geof Wood (org) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Guigou, Nicolás (2006) Religión y política en el Uruguay Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 6, N 2, julio-diciembre, pp. 43-54 Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre.
- Gupta, Akhil (1998). *Postcolonial Developments*. Durham, NC: Duke University Press
- Jepsen, Maria y Serrano, Amparo (2005) The European Social Model: an exercise in deconstruction, *Journal of European Social Policy* 15(3): 231-245.
- Kaztman, Ruben (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*. 75, Diciembre, págs. 171-189
- Kaztman, Ruben y Filgueira, Carlos (1999). Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades, CEPAL, Oficina de Montevideo. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/10816/LC-R176.pdf>
- Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando (1998). Una mirada crítica al “assets-vulnerability approach”. Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. [http://www.nepo.unicamp.br/textos_publish/eventosNEPO/workshop/fernandofilgueira2.pdf]
- Kaztman, Ruben; Avila, Soledad; Baraibar, Ximena; Corbo, Gabriel; Filgueira, Fernando; Errandonea, Fernando; Furtado, Magdalena; Gelber, Denisse; Retamoso, Alejandro; Rodríguez, Federico (2004) La ciudad fragmentada: Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo. Documento de Trabajo del IPES. Monitor Social en Uruguay. Documento de Trabajo de IPES. Monitor Social en Uruguay. Universidad Católica: Montevideo.
- Kaztman, Ruben y Retamoso, Alejandro (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. Documento de Trabajo de IPES. Monitor Social en Uruguay. Universidad Católica: Montevideo.
- Kessler, Gabriel y Minujin, Alberto (1995). *La Nueva Pobreza en la Argentina*, Buenos Aires: Temas de Hoy – Planeta.
- Kessler, Gabriel y Di Virgilio, María (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas- *Revista de la CEPAL*, 95, Agosto, pp 31-50
- Kuhlmann, Ellen (2011). Citizenship and healthcare in Germany. Patchy activation and constrained choices: Janet Newman & Evelien Tonkens (eds.) *Participation, Responsibility and Choice*. Amsterdam University Press, pp 29-44
- Kuper, Adam (2001) *Cultura. La versión de los antropólogos*. Barcelona: Paidós.
- Larsen, Flemming y Mailand, Mikkel (2007) Danish activation policy: the role of the normative foundation, the institutional set-up and other drivers, en Serrano, Amparo y Magnusson, Lars (eds.), *Reshaping WelfareState and Activation Regimes in Europe*, pp. 101-129. Bruselas: Peter Lang

Leopold, Sandra; González, Carolina (2013) Análisis del diseño y la implementación de la política asistencial en Uruguay a comienzos del siglo XXI. Documentos de Trabajo Social, N 54. Montevideo.

Lévi-Strauss, Claude (1964) *El pensamiento salvaje*. FCE. México.

Lins Ribeiro, Gustavo. (2005). Post-imperialismo: para una discusión después del post-colonialismo y del multiculturalismo. En libro: Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. Daniel Mato. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. pp. 41-67.

Marcus, Georges (1995) Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography, *Annual Review of Anthropology*, 24, pp.95-117.

Martorelli, Horacio (1969) La sociedad urbana. Montevideo: Nuestra Tierra.

Mauss, Marcel (2009) Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades acaicas. Katz Editores. Madrid.

Merklen, Denis. (2013) Las dinámicas contemporáneas de la individuación. R. Castel; G. Kessler; D. Merklen; N. Murard. *Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Midaglia, Carmen y Robert, Pedro (2001). Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables, en: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.

Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007). La izquierda en el gobierno ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 16, N1, pp. 131-157

Midaglia, Carmen; Antía, Florencia (2007b) ¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno Caderno CRH, vol. 20, N51, septiembre-diciembre, pp. 463-479. Universidade Federal da Bahia. Salvador, Brasil

Midaglia, Carmen, Castillo, Marcelo, Fuentes, Guillermo (2010). El Significado Político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública* (15-16), pp. 123-154

Moreira, Constanza (2004) Resistencia política y ciudadanía: plebiscitos y referéndums en el Uruguay de los '90. En: *América Latina Hoy* <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30803602>

Moreira, Fernando (2003). Uruguay: ¿Un Estado socialdemócrata? Tesis de Licenciatura en Ciencia Política - ICP/FCS/Udelar, Montevideo. (Mimeo).

Moreno, Luis y Serrano, Amparo (2007) *Europeización del Bienestar y activación*. Welfare Europeanization and Activation. Consejo superior de investigaciones científicas, UCM. Madrid. https://www.researchgate.net/publication/27595730_Europeizacion_del_Bienestar_y_activacion

Morin, Edgar (1984). Sociologie. Fayard. Paris

Moser, Caroline O. (1996) Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, D.C.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/334951468336549231/pdf/154620PUB0REPL00000010Box200PUBLIC0.pdf>

Muzzopappa, Eva y Villalta, Carla (2011) Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, Vol 47 (I), enero-junio, pp 13-42.

Narbondo, Pedro (2013) Estados neoliberal, Estado Desarrollista y de Bienestar universalista. Alternativas de reformas de la matriz de funciones socioeconómicas y de la estructura organizativa del Estado y el sector público en los gobiernos del Frente Amplio. Versión ampliada y modificada del capítulo: ¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado Neoliberal? M. Thwaites (2012) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121127121700/ElEstadoenAmericaLatina.pdf>

Neveu, Catherine (2011) Just being an ‘active citizen’? Categorisation processes and meanings of citizenship in France. En: Janet Newman y Evelien Tonkens (ed.) *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States* – Amsterdam University Press, cap. 8

Newman, Janet y Tonkens, Evelien (eds.) (2011) *Participation, Responsibility and Choice. Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*: Amsterdam University Press

Ortega, Elizabeth (2003) El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista. Tesis de Maestría en Servicio Social, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR

Ortega, Elizabeth y Vecinday, Laura (2010) El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 13 a 15 de setiembre. Recuperado en: http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_2_Ortega%20y%20Vecinday.pdf

Pereira, Gustavo (2007) Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de las políticas sociales. *Isegoría*: 36: 143-165. Recuperado en: [isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/63/63](http://www.isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/download/63/63)

Pereira, Gustavo (2008) Sujeto liberal y patologías sociales. *Areté*. Vol. XX, N 2, pp. 259-283

Pereira, Gustavo; Vigorito, Andrea; Fascioli, Ana; Salas, Gonzalo; Burstin, Verónica; Reyes, Agustín (2007) Preferencias adaptativas: una clave conceptual para incrementar la eficiencia de las políticas sociales. Grupo de investigación: Ética, justicia y economía. Departamento de Filosofía de la Práctica / Instituto de Economía / Universidad de la República. https://www.uv.es/ramoncue/PCIAECI/documentos/informe_proyecto.pdf

Pérez, Romeo (1988) Cuatro antagonismos sucesivos. La concreta instauración de la democracia uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N 2: 41-60.

Radcliffe-Brown, A.R. (1940) Preface, en M. Fortes y E.E. Evans Pritchard (eds) *African Political Systems*. Oxford University Press.

Rama, Carlos (1960) *Las clases sociales en el Uruguay*. Montevideo: Ediciones Nuestro Tiempo.

Rama, Germán (1971) *El club político*. Arca. Montevideo.

Rama, Germán. (1987). *La democracia en el Uruguay*, B.A., Grupo Editor Latinoamericano, cap. 6: “La crisis de una sociedad hiperintegrada”

Rebellato, José Luis (2000). *Ética de la liberación*, Nordan. Montevideo

Reyes, Agustín (2008). Participación local, deliberación y desarrollo de la autonomía personal”. *Actio*, N10, diciembre. <https://www.fhuce.edu.uy/ActioSiActioSite09/Textos/10/Reyes10.pdf>

Reyes, Agustín (2008b) Comunidades de significación como capacidades colectivas. Una revisión comunitarista de la teoría de Amartya Sen. *Areté*. Uruguay Revista de Filosofía Vol. XX, N° 1. pp. 137-163 <http://www.scielo.org.pe/pdf/arete/v20n1/a05v20n1>

Romero, Sonia (2003). *Madres e hijos en la ciudad vieja: apuntes etnográficos sobre asistencia materno-infantil*. Nordan. Montevideo

- Rose, Nikolas (2007) ¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de sociología*. N8, pp 111-150
- Saforcada, Enrique; Giorgi, Víctor; Lapalma, Antonio; Rodríguez, Alicia, Ferullo, Ana; Rudolf, Susana; Fuks, Saul, Saforcada; Mariana (s/f). *La psicología comunitaria en el Río de la Plata*.
- Sans, Isabel (2017). Granja-hogar La Huella para niños y adolescentes: Fusión metodológica de involucramiento radical. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 15 (1), pp. 281-293
- Santamaría, Elsa y Serrano, Amparo (2016). *Precarización e individualización del trabajo: Claves para entender y transformar la realidad social*. Editorial UOC. Barcelona, cap. IV.
- Schuch, Patrice (2012) Justiça, cultura e subjetividade: tecnologias jurídicas e a formação de novas sensibilidades sociais no Brasil. *Scripta Nova*. Vol. XVI, N395 (15).
- Semanario Voces (2013) Entrevista al psicólogo social Pedro Duffau ¿Qué se necesita para entrar? “Estar vivo”. 8 de marzo. <http://www.voces.com.uy/cultura-1/conelpsicologosocialpedroduffau%C2%BFquesenecesitaparaentrar%E2%80%9Cestarvivo%E2%80%9D>
- Sen, Amartya (1995) *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza. Madrid
(1997) *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós. Barcelona.
(2000) *Desarrollo y Libertad*, Buenos Aires: Planeta.
- Serna, Miguel (2008) Las políticas de la pobreza en el pos consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 21, no. 24, octubre, pp. 47-60
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Uruguay/ds-unr/20160715021427/2008-24.pdf>
- Serna, Miguel (2010). Pobreza y políticas de la pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo. En: Miguel Serna (comp). *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo. CLACSO- FCS, pp 135-154.
- Serna, Miguel; Midaglia, Carmen; Rivero, Silvia (2010). Red temática Desarrollo, desigualdad y protección social en Uruguay. En: Miguel Serna (comp). *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo. CLACSO- FCS, pp 135-154.
- Serrano, Amparo (ed) (2004) *Are activation policies converging in Europe?* Bruselas: ETUI.
- Serrano, Amparo y Magnusson, Lars (eds.) (2007) *Reshaping WelfareState and Activation Regimes in Europe*, pp 209-243. Bruselas: Peter Lang.
- Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil (2006). *The Anthropology of the State. A Reader*, Gran Bretaña, Blackwell Publishing.
- Shore, Chris y Wright, Susan (2011). *Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility*, en *Policy worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*, New York-Oxford, Berghahn Books, pp. 1-25.
- Shore, Chris (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación de las políticas, *Antipoda*. N 10 enero- junio pp: 21- 49
- Sobol, Blanca (2005). Los diversos significados de la exclusión social. Universidad Nacional del Nordeste. [<http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/com2005/1-Sociales/S-029.pdf>]
- Sojo, Carlos (Comp) (2006). *Pobreza, Exclusión social y Desarrollo. Visiones y aplicaciones en América latina*. Cuaderno de Ciencias Sociales n° 142. FLACSO. Ed. Américo Ochoa. Costa Rica.
- Solari, Aldo (1967). *El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*. Montevideo: Ed Alfa.

- Sorj, Bernardo (2007) ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. Revista Nueva Sociedad, No 210, julio-agosto.
- Souza Lima, Antônio Carlos (2002) “Sobre gestar e gerir a desigualdade: pontos de investigação e diálogo”. En: Gestar e gerir. Estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Antonio Souza Lima (org.) Río de Janeiro, Relume-Dumará. pp. 11 a 22.
- Souza Lima, Antônio Carlos (2010). Poder tutelar y formación del Estado en Brasil: notas a partir de la creación del Servicio de Protección a los Indios y Localización de Trabajadores Nacionales. Desacatos, N 33, mayo-agosto. pp. 53-66.
- Souza Lima, Antônio Carlos (2015). Sobre tutela e participação: Povos indígenas e formas de governó no Brasil, Séculos XX/XXI. Mana, 21 (2), 425-457.
- Taussig, Michael (1995) Un gigante en convulsiones: el mundo humano como sistema nervioso en emergencia permanente. Barcelona. Gedisa.
- Taussig, Michael (2005) Maleficium: El Fetichismo de Estado. Cacharro(s), 8-9, enero-junio.
- Tonkens, Evelien & Newman, Janet (2011) Active citizenship. Responsibility, choice and participation: Janet Newman & Evelien Tonkens (eds.) Participation, Responsibility and Choice Amsterdam University Press, pp 179-200
- Torres, Rosa (1988). Discurso y práctica en educación popular. Quito: Centro de investigaciones.
- Trouillot, Michel-Rolph (2001). The Anthropology of the State in the Age of Globalization. Current Anthropology Volume 42, N1, Febrero [Michel-Rolph%20Trouillot]%20The%20Anthropology%20of%20the%20State%20in%20the%20Age%20of%20Globalization.pdf]
- Trujillo, Henry (2012) Sociedad civil, Derecho y Política en Uruguay: un modelo desde la perspectiva de Habermas. Revista de la Facultad de Derecho, N 33, Montevideo, Julio-Diciembre, págs. 143-162.
- Veiga, Danilo y Rivoir, Ana Laura (2001). Desigualdades sociales y segregación en Montevideo. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Montevideo.
- Vidart, Daniel (1969) Tipos humanos del campo y la ciudad. Montevideo: Nuestra Tierra. http://www.periodicas.edu.uy/o/Nuestra_tierra/pdfs/Nuestra_tierra_12.pdf
- Villalta, Carla (2010). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. Estudios en Antropología Social, 1 (2) 81-99.
- Wacquant, Loic (2010). *Castigar a los pobres*. Gedisa. Barcelona.
- Zito Lema, Vicente (1985) Conversaciones con Enrique Pichon Rivière. Sobre el arte y la locura. Buenos Aires. Ediciones Cinco.
- Žižek, Slavoj (2009). *Sobre la violencia, Seis reflexiones marginales*. Paidós. Buenos Aires.
- Zorrilla, Santiago (2017). Comentarios al margen: focalización e intervención social en el Uruguay. El caso de la Oficina de Derivaciones del Ministerio de Desarrollo social. Tesis Maestría en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (inédito).

Documentos institucionales y otras fuentes citadas

XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur y Estados Asociados (2007). Acta 02/07 Anexo V, Montevideo, 23 Noviembre, Mercosur Social.

<http://www.ismercosur.org/wp-content/uploads/2012/08/Anexo-V-Declaracion-de-Principios.pdf>

Aguilar, Manuel y Llobet, Marta (2010). Servicios sociales: integralidad, acompañamiento, proximidad, incorporación, Fundación Luis Vives; en:
http://www.fundacionluisvives.org/upload/68/26/Cuaderno_Europeo_8_Atencion_integral_Manuel.pdf

Altimir, Oscar (1979) La dimensión de la pobreza en América Latina. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile. [https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20\(1979\)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf](https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/bibliografia/capitulo-I/Altimir%20Oscar%20(1979)%20La%20dimension%20de%20la%20pobreza%20en%20America%20Latina.pdf)

ANONG Uruguay. Código de conducta ética de la Asociación Nacional de ONG Orientadas al Desarrollo.

http://www.anong.org.uy/images/pdf/Codigo_de_conducta_para_ANONG_aprobado.pdf

Asociación Vida y Educación. Proyecto en la Licitación Pública N°3/2010: Llamado a presentación de proyectos orientados a contribuir a la integración social de personas en situación de pobreza. Uruguay Integra. 2010. MIDES

BID (2002). Programa integral de infancia, adolescencia y familia en riesgo. Propuesta de préstamo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=425428>

Braselli, Selva (2012). “Raconto” sobre cómo, por qué y para qué, se fundó el MIDES, Revista LA ONDA digital: <http://laondadigital.uy/LaOnda2/661/A6.htm>.

CEPAL. Acerca de la protección social. <https://www.cepal.org/es/temas/proteccion-social/acerca-proteccion-social>

CEPAL. Qué se entiende por pobreza. <https://dds.cepal.org/infancia/guia-para-estimar-la-pobreza-infantil/guia-contenido-1-d1.php>

Cercanías (2014). Acuerdo para la implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares Cercanías. Convenio marco interinstitucional (2013) Montevideo, 1° de abril, Oficio N1389/2014 < http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/86827/1/2013_convenio-marco-interinstitucional_cpt.pdf>

Cercanías (2015). Modelo de atención. Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares. ANEP, INAU, ASSE, BPS, MVOTMA, MTSS, MSP, MIDES

Cercanías (2015b). Manual de procedimientos. MIDES/INAU

Cercanías (2016) Modelo de atención. Estrategia Nacional de fortalecimiento de las capacidades familiares. Comisión de Proximidad del Consejo Nacional de Políticas Sociales: MIDES, INAU, MVOTMA, ANEP, ASSE, MTSS, MSP, BPS, ANV, UCC, Jóvenes en Red, CETP, CES, MEC, MTD < <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/85536/1/modelo-atencion-2016.pdf>>

CIDE (1966). Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 1965-1974, Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Montevideo, CECEA.

- CIESU (2010) Evaluación Final del Proyecto INFAMILIA. Montevideo. www.infamilia.gub.uy, [http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx? 1,7,87,O,S,0](http://www.infamilia.gub.uy/page.aspx?1,7,87,O,S,0),
- CNPS (2007) Plan de Equidad, Montevideo, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Primera edición.
- CNPS (2008) Plan de Equidad, Montevideo, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Segunda Edición
- CNPS (2009) *De la Emergencia a la Equidad*, Consejo Nacional de Políticas Sociales. Octubre. Montevideo. 1ªEd.
- CNPS (2011) La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Montevideo. Documento aprobado por el CNPS el día 19 de setiembre de 2011. MIDES. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/15752/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf
- Comuna Canaria, Proyecto “Los Cerrillos Integra y Transforma”. Uruguay Integra, Llamado a Pequeñas Localidades. 2008. MIDES
- Comisión Europea (2008) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, el Consejo, el Comité económico y social europeo y el Comité de las Regiones. Bruselas. Recuperado en: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/? uri=CELEX:52007DC0725&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=ES)
- CRS (2007). Construyendo Rutas de Salida. Documento institucional. Dirección de Políticas Sociales, MIDES.
- Coneval (2014) Medición multidimensional de la pobreza en México en el trimestre económico, vol. LXXXI (1), núm. 321, enero-marzo de 2014, pp. 5-42
- Decreto N° 34/003. Creación de la Unidad Técnica Nacional – Programa Integral de Infancia Adolescencia y Familia en Riesgo. Registro Nacional de Leyes y Decretos, Tomo 1, Semestre 1, Año 2003. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/34-2003>
- DINEM (2009) Uruguay Integra. Edición 2008. Diseño de evaluación, caracterización de la población y valoraciones de los actores. División de Evaluación Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social, mayo. Versión abreviada: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61568/1/uruguay-integra.-resumen-ejecutivo-evaluacion-y-monitoreo.-2008.pdf>. El Informe completo se encuentra en: www.mides.gub.uy/mides/contenedor.jsp?icons=no&contentid=2784&version=1&site=1&channel=mides
- DINEM (2013) Qué es el índice de carencias críticas? MIDES. <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>
- DINEM (2014). *Informe preliminar de evaluación cualitativa. Programa Cercanías*. Ministerio de Desarrollo Social, Montevideo.
- DINEM & IECON (2016). Informe de Evaluación de los SOCAT y los programas Jóvenes en Red y Cercanías. MIDES (inédito)
- DINEM-MIDES (2013) Avances para la medición multidimensional de la pobreza en Uruguay desde un enfoque de derechos. En: Multidimensionalidad de la pobreza. Propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO, pp. 127-161.
- DINEM-MIDES (2014). Qué es el índice de carencias críticas, Serie de documentos “Aportes

a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay”
<http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

DINEM-MIDES (2016) Pobreza multidimensional en Uruguay: comparación de metodologías con un enfoque de derechos
http://www.iecon.ccee.edu.uy/download.php?len=es&id=336&nbre=Colombo_Failache_Gonzalez_Ellez_Labat.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos

DNPS (2007) Dirección de Políticas Sociales. Programa de Inclusión Social. Uruguay Integra. Plan de Equidad, MIDES, Noviembre (inédito)

DNPS/Área de Desarrollo Social (2008). “Pautas iniciales para instalar el tema del Desarrollo Social”. Documento disparador de la Jornada. Dirección de Políticas Sociales, MIDES (inédito)

DNPS (2008). Pensando Juntos Caminos de Inclusión. Materiales para pensar la acción. Relatoría. Equipo compilador: Rosa de León, Viviana Ferreira, Adriana Insua y Adriana Rovira. Dirección de Políticas Sociales Montevideo. MIDES (inédito)

DNPS (2008b). Seminario ¿Qué hacemos por la integración social? Notas y síntesis de la Jornada. Construyendo Rutas de Salida/Uruguay Integra, Dirección de Políticas Sociales. MIDES (inédito)

DNPS (2008c). Programa de Inclusión Social Uruguay Integra. Convocatoria 2008-2009 para presentación de Propuestas. Dirección Nacional de Política Social, MIDES.

<http://www.mides.gub.uy/285/uruguay-integra>

Dirección Nacional de Integración Social (2012). Programa Uruguay Integra. Fondo de Propuestas Locales. Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para presentar propuestas de trabajo a los efectos de desarrollar las bases de los proyectos definidos por las Mesas Interinstitucionales de Política Social (MIPS) en diferentes localidades del país y en el marco del Fondo de Propuestas Locales del Programa Uruguay Integra. Compra directa por excepción N° 19. Colonia, Fray Bentos, Rivera y Pando. MIDES.
<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/14727/1/pliego.pdf>

División de Atención Integral a las Familias (2015). Documento institucional. Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración, MIDES (inédito).

DL (Decreto-Ley) 14470, publicada D.O. 11 dic/975 - N° 19662 <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=14470&Anchor=>

European Parliament (2000) Consejo Europeo de Lisboa. 23 y 24 de marzo. Conclusiones de la Presidencia. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm#1

Facultad de Psicología (2015), Primer Censo nacional en psicología uruguaya 2014. Montevideo. http://www.psico.edu.uy/sites/default/files ftp/comunicacion/pub-censo_04-02-2015.pdf

Fernández, José Enrique (2012). Asesoría: “Bases para el diseño de una estrategia de intervención integral con familias en situación de vulnerabilidad”. Informe final. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad, Sub Comisión de familia.

IECON (2016) Convenio Ministerio de Desarrollo Social – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Evaluación de impacto del programa Cercanías. Informe de resultados 5 de diciembre de 2016, Ivone Perazzo, Gonzalo Salas, Andrea Vigorito Instituto de Economía FCEA-UDELAR- <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/85533/1/informe-evaluacion-cercanias-entrega-mides-5-de-diciembre-2016-3.pdf>

INAU (1995) Políticas de Infancia y adolescencia: marco institucional. Metas período 1995 – 1999. Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay. Montevideo.

INAU (2014) 25 años del Plan CAIF. Una mirada en profundidad a su recorrido programático institucional. CAIF, INAU, PNUD, UNICEF. <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/25-anos-CAIF-web.pdf>

INE (2017). Estimación de la pobreza por el método ingreso. Instituto Nacional de Estadística. Montevideo.

Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD) (2001). La Sociedad Civil en Uruguay: Desafíos cruciales y un vasto potencial. Informe Preliminar del Índice Cívico de la Sociedad Civil en Uruguay, julio 2001

IPRU - Organización Instituto de Promoción económico social del Uruguay (2008). Programa Barrios y Comunidades. Presentación en el Seminario ¿Qué hacemos por la integración social? Dirección de Políticas Sociales, Programa Uruguay Integra (inédito)

Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013) Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza. Banco Interamericano de Desarrollo División de Protección Social y Salud. Nota Técnica#IDB-TN-545 <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5941/Acompanamiento%203.pdf>

Leopold, Sandra (coord.); González, Carolina; Baráibar, Ximena; Paulo, Laura (2013) Resumen ejecutivo. Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del Mides. Montevideo, 23 de julio (inédito)

Ley 17866 – Creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Midaglia, Carmen (coord.), Castillo, Marcelo, Monestier, Felipe, Milanesi, Alejandro, Perdomo, Sandra (2010). Relaciones Estado-sociedad civil: la regulación en debate. Programa de Vinculación con el Sector Productivo. Contraparte en el Estudio: Asociación Nacional de Organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo (ANONG) Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política

MIDES (2006). Memoria anual. Montevideo. MIDES http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4318/1/mides_2006.pdf

MIDES (2006b). “Somos protagonistas”. Plan de Atención Integral a la Emergencia Social. Montevideo. 2a ed. Montevideo. MIDES.

MIDES (2006c). Un año contribuyendo al desarrollo social. Informe de gestión abril 2005 - marzo 2006. Montevideo. MIDES

MIDES (2013). Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012. DINEM. MIDES. Informe

MIDES (2017). Posibilidades, tensiones y desafíos de la intervención social. Notas desde la práctica. <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/86003/1/posibilidades-tensiones-y-desafios-de-la-intervencion-social.pdf>

- MIDES (2017b) Programa de Apoyo al modelo de gestión territorial (inédito)
- Ministerio del Interior (2013) Intervención 7 zonas. Montevideo. Presentación en Power Point (inédito)
- Ministerio del Interior & MIDES (2013b) La intervención en 7 zonas. Una prioridad política inserta en un plan integral de protección social. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/24463/1/la_intervencion_en_7_zonas_como_parte_de_la_reforma_social.pdf
- MSP (2011). Plan de implementación de prestaciones en salud mental en el Sistema Nacional Integrado de Salud. Ministerio de Salud Pública http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2011/08/cons_min_367.pdf
- MERCOSUR (2007). Declaración de Principios del MERCOSUR Social. Carta de Montevideo. Aprobada por la XIII Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR, 23 de noviembre, Montevideo, Secretaría Permanente del MERCOSUR Social.
- Organización Social Club de Niños. Pauta de Evaluación Bimestral. 2008. Programa Construyendo Rutas de Salida, Dirección de Políticas Sociales. Abril- mayo.
- Plan CAIF (1996) Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario “Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF”. Informe. Montevideo: Secretaría del Plan CAIF.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Informe de Desarrollo Humano – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.
- Presidencia de la República (2006). Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005 (Versión Preliminar), Octubre. Disponible en http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/12/informe_gps.pdf
- Presidencia de la República (2007). Plan de Equidad. Gabinete Social/Consejo Nacional de Políticas Sociales. http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- Presidencia de la República (2012) Estrategia por la vida y la convivencia. http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf
- Presidencia de la República (2012b) Propuesta de intervención en seis zonas prioritarias. Resumen ejecutivo. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_H096/p_intervencion.pdf
- Programa Infamilia (2005) Ministerio de Desarrollo Social. Informe de Ejecución Año 2005 http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/4316/1/infamilia_2005.pdf
- Programa Infamilia (2004). Memoria. Secretaría de la Presidencia de la República. <http://archivo.presidencia.gub.uy/mem2004/INFAMILIA.pdf>
- Proniño Uruguay (2010). Herramientas para el abordaje integral de niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Gurises Unidos. <http://www.gurisesunidos.org.uy/wp-content/uploads/2015/06/PRONINO-11.pdf>
- San Giácomo, Osvaldo (1997) Construcción del objeto y comunicación racional. Trabajo Social profesional: el método de la comunicación racional. Buenos Aires, Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social / Universidad Nacional de Mar del Plata – Humanitas, 125-158.
- Trujillo, Henry (2009) Proyecto “Apoyo a las políticas e instrumentos del plan Uruguay Integra”. Consultoría externa en gestión y evaluación de proyectos. Informe final de la etapa

1.Abril MIDES. UNA ONU

Trujillo, Henry (2009B) Proyecto “Apoyo a las políticas de integración social y seguridad alimentaria” Componente: “Apoyo a las políticas e instrumentos del programa Uruguay Integra”. Consultoría externa en gestión y evaluación de proyectos- Documento de trabajo: *La exclusión social. Antecedentes y discusiones* (inédito).

UNICEF (2015 [2006]). Desarrollo de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía. Cuadernillo 5. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia 2006, Buenos Aires. UNICEF/EPUPAS

Uruguay Integra – Unidos en la Acción (2009). Construcción de rutas de salida hacia la inclusión. MIDES. Proyecto Apoyo a las políticas de integración social y de seguridad alimentaria, Gobierno de la República Oriental del Uruguay y Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Uruguay Integra. Informes de supervisión, 2009-2010. MIDES

Uruguay Integra (2010) Propuestas Locales. Documento institucional. MIDES.

Uruguay Integra – Unidos en la Acción (2010). Complementariedad educativa e inclusión social. Una experiencia de articulación MIDES-CETP/UTU. MIDES. Gobierno de la República Oriental del Uruguay y Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay.

Vázquez, Tabaré. (2004). Ponencia del Dr. Tabaré Vázquez. Seminario “El Uruguay social”. Ciclo Una transición responsable. 6 de setiembre 2004. Disponible en: <http://www.epfaprensa.org/hnnoticia.cgi?110,21,0,0,,0>

ANEXOS



Técnicos con una familia. Foto Programa Cercanías. 2017



Diciembre de 2014. Jornada de cierre anual de la Dirección de Protección Integral. Dinámica de trabajo en equipos. IPES



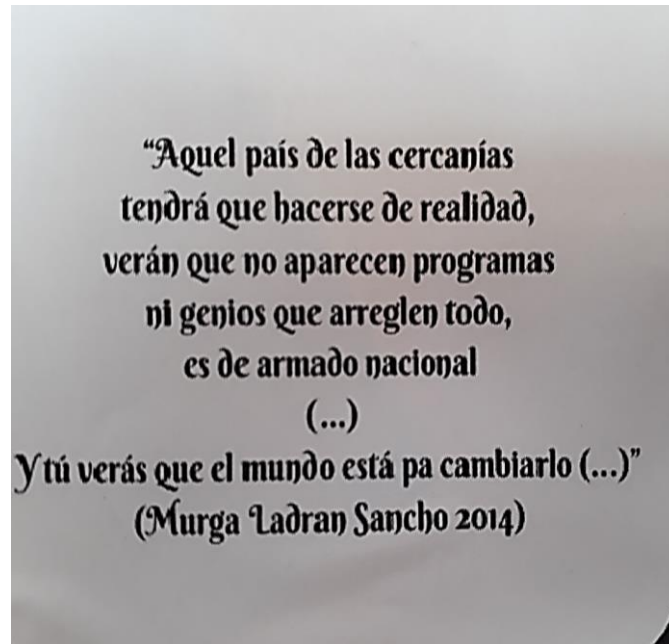
Diciembre 2017. Jornada anual de Cierre de la Dirección de Protección Integral. Dinámica de trabajo en equipo. IPES.



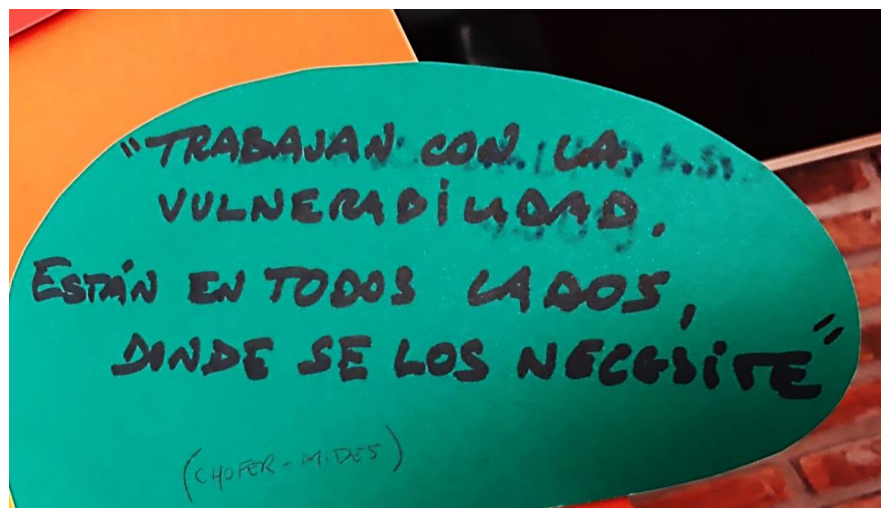
Exposición de pósters elaborados por los técnicos. Representación del Equipo Móvil de la División de coordinación de programas para personas en situación de calle. Jornada anual de cierre de la Dirección de Protección Integral. Diciembre 2017

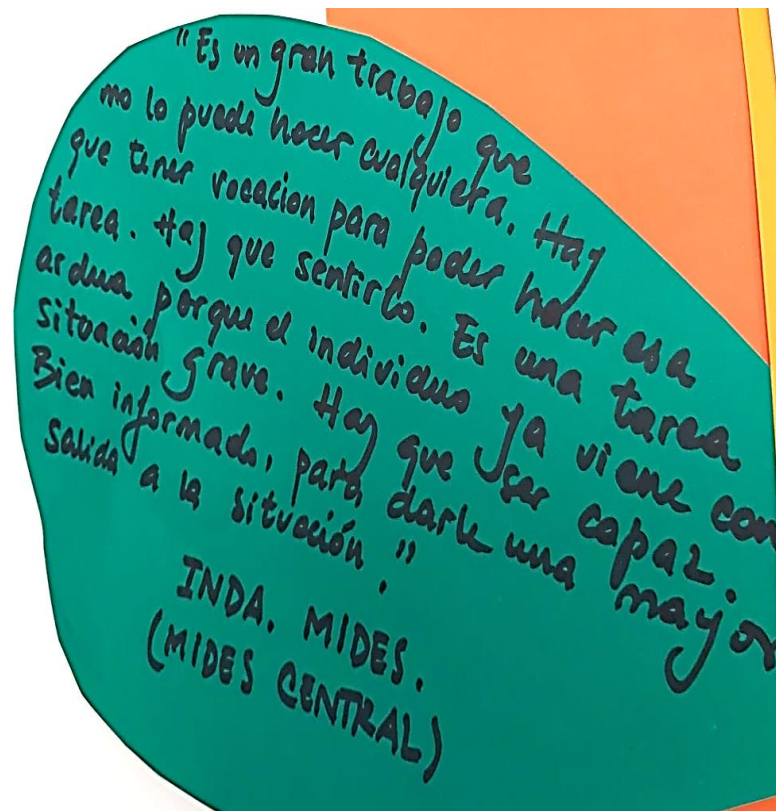


Exposición de pósters elaborados por supervisores y técnicos del Programa Cercanías. Jornada anual de cierre de la Dirección de Protección Integral. Diciembre de 2017

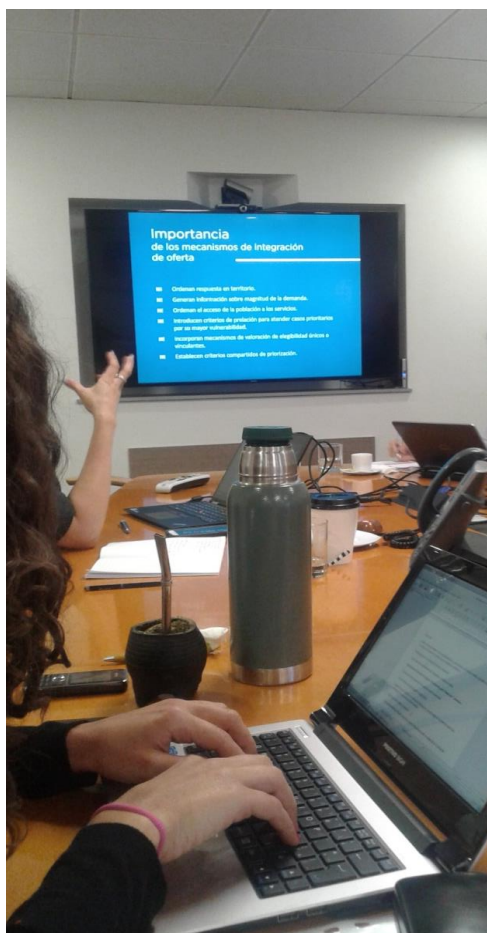


Exposición de pósters. Programa Cercanías. Diciembre 2017.





Pósters elaborados por el Equipo Móvil de la División de coordinación de personas para programas en situación de calle. El equipo realiza una composición con el propósito de reunir las concepciones que tienen del trabajo del Equipo Móvil funcionarios de otros programas o áreas del MIDES, a través de sus expresiones (de ahí el entrecomillado): en el primer caso, las palabras del chofer, en el segundo, de un técnico del Instituto Nacional de Alimentación del MIDES. Diciembre 2017.



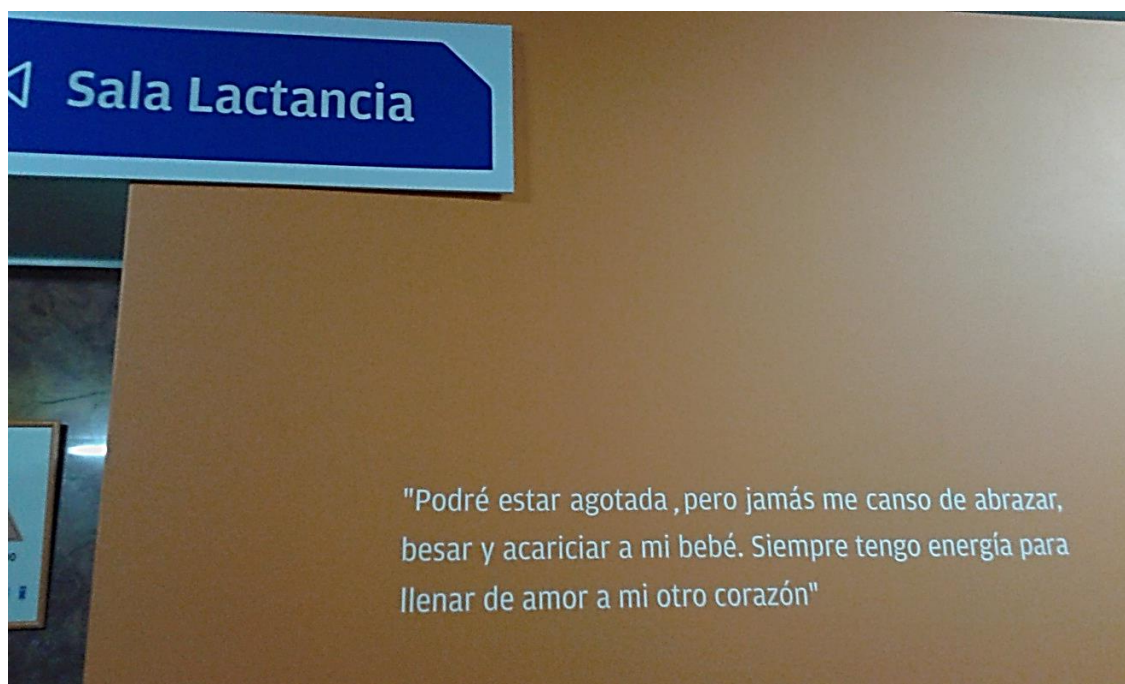
A la izquierda (arriba): actividad en la oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Santiago de Chile, sobre acompañamiento familiar, con representantes del programa Cercanías. 2016.



Derecha arriba: Mesa de Diálogo Social con organizaciones de la sociedad civil en la Facultad de Ciencias Sociales. 2016.



Derecha abajo: Seminario en ocasión de los diez años del programa Uruguay Trabaja en el IMPO. 2017.



Inscripción en la sala de lactancia para madres que esperan atención del CENASC, en la oficina central del MIDES.