

Pasos y huellas del Programa Cercanías en el Oeste Costero. Reflexiones e interrogantes

Inés Alliaume¹

Lucía Macció²

Virginia Osorio³

Resumen

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares “Cercanías” es una iniciativa interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad. Esta Estrategia supone la acción articulada de varios organismos involucrados en el efectivo ejercicio de derechos y accesos a prestaciones y servicios; como por ejemplo: MIDES, MVOTMA, MTSS, MSP, BPS, ASSE, ANEP - CODICEN e INAU.

ETAF Oeste Costero es uno de los equipos que existe desde los inicios del programa social (abril 2012) en convenio con la ONG CEPID. Abarca el territorio de Casabó, Santa Catalina, Pajas Blancas hasta Punta Espinillo.

Este artículo se propone describir, reflexionar e invitar a la problematización sobre los tres años de abordaje familiar en el marco de este nuevo programa. En una primera instancia se presentará Cercanías y luego se trabajará en torno a algunas interrogantes:

- Entre la teoría y la práctica: ¿cómo se construye la metodología de trabajo con familias desde la experiencia de este equipo? En este sentido, se hace referencia al trabajo en proximidad, familias como sujeto de intervención, hogar como escenario de abordaje y disponibilidad del ETAF.

- Cercanías: ¿El programa con qué prestaciones sociales y servicios cuenta? ¿Cómo juega la interinstitucionalidad en el acceso a éstos?

Palabras claves: familias, territorio, programa social, abordaje familiar.

¹ Educadora Social por el Centro de Formación y Estudios - INAU. Estudiante del Diploma en Intervención Familiar por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integrante del equipo ETAF Oeste Costero. correo electrónico: ialliaume@gmail.com

² Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República. Especialista en Políticas Sociales por el Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Maestranda en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata. Ex – integrante del equipo ETAF Oeste Costero. correo electrónico: lulamacció@hotmail.com

³ Maestra por Instituto Normal de Magisterio. Especialista en Dificultades del aprendizaje del lenguaje y del razonamiento por el Diploma de Perfeccionamiento Profesional en dificultades del aprendizaje y del razonamiento de la Universidad Católica del Uruguay. Maestranda en Ciencias Humanas por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República. Ex – integrante del equipo ETAF Oeste Costero. correo electrónico: virosorio@gmail.com

Introducción

El presente artículo tiene como objeto de estudio a Cercanías como programa social en Uruguay y la experiencia llevada a cabo en el período de abril 2012 - abril 2015 en el territorio de Oeste Costero de la ciudad de Montevideo, a través del trabajo realizado por un Equipo Técnico de Atención Familiar (ETAF). Dicho equipo es financiado por MIDES (Ministerio de Desarrollo Social) y gestionado por la Organización de la Sociedad Civil Centro de Participación, Integración y Desarrollo (CEPID).

El trabajo escrito presenta brevemente a la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares – Cercanías como programa de abordaje familiar destacando sus objetivos, población beneficiaria y organismos e instituciones integrantes de dicha iniciativa interinstitucional. Luego, se presenta el ETAF Oeste Costero como un componente de tal programa. Este se constituye en uno de los 55 equipos que trabajan en todo el territorio nacional con familias en situación de pobreza extrema y riesgo social.

Los miembros del ETAF Oeste Costero se proponen reflexionar e invitar a la problematización sobre algunos puntos: implementación del programa en el territorio que les compete, las particularidades que adquiere la metodología de trabajo en la zona de referencia, las familias como sujeto de intervención, conjunto de prestaciones sociales con las que cuenta el programa, alcances y limitaciones de Cercanías como programa interinstitucional.

Es importante aclarar que el período de tiempo seleccionado para construir este artículo refiere desde abril de 2012 (momento de creación de la Estrategia) a abril de 2015, es decir, un lapso de tres años de ejecución del programa.

Se considera que el programa es asistencial, focalizado y transitorio; características que conducen a la importancia de la constante evaluación del mismo y sus metodologías de intervención para poder enriquecerlo. Por otro lado, se invita a la reflexión en el tránsito de dicho programa hacia la inclusión de las familias trabajadas en el conjunto de políticas universales existentes o por construirse en el país.

1. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares “Cercanías”

Los primeros años del siglo XXI fueron caóticos. Se entiende que aún reconociendo que la sociedad uruguaya sigue siendo una de las menos desiguales del continente – el más inequitativo del planeta - ... [se podría afirmar que] la sociedad uruguaya es a comienzos del siglo XXI más desigualitaria que hace tres o cuatro décadas (De Armas, 2005: 274).

En el 2000 los niveles de pobreza eran similares a los de 1991, aumenta considerablemente la desigualdad y el desempleo, disminuyen profundamente los salarios y se agudiza la crisis inflacionaria. “Uno de cada diez uruguayos se encontraba en situación de pobreza extrema en el 2004: 9,8% en Montevideo y 10,7% en el resto del país” (De Armas, 2005: 282).

Uruguay, en inicios del siglo XXI, se caracteriza por sostener un régimen de bienestar que mezcla tres grupos que funcionan a través de distintas lógicas de acumulación, distribución y producción de riesgos y oportunidades, como consecuencia del desfonde del edificio de bienestar “viejo” (Filgueira et al, 2005).

⁴ El Uruguay corporativo, entre otras características, se particulariza por estar integrado por la clase media – bajas y media y corporaciones que subsisten al viejo sistema de protección social. Por otra parte, el Uruguay privatizado se compone por la clase media – alta y alta, con población en edades intermedias entre el Uruguay Vulnerado y Corporativo, con casi nula probabilidad de ser pobre y tasa de fecundidad muy baja. (Filgueira et al 2005).

Se distingue dentro de Uruguay: el país privado, el país corporativo⁴ y el país vulnerado. Éste último se caracteriza por contar mayoritariamente con población con edades bajas ya sea niños, adolescentes y jóvenes que viven en situación de vulnerabilidad social conviviendo con mecanismos fuertes de exclusión. Es un Uruguay con niveles educativos descendidos (intermedios a bajos) y con emancipación temprana de sus hogares pobres de origen para conformar nuevos núcleos familiares que terminan reproduciendo la pobreza de generación en generación. Se caracteriza por la informalidad y acceden a servicios y bienes principalmente estatales ya sea de carácter universal o focalizado. En menor medida, algunas familias acceden a los servicios y bienes con características corporativas por estar insertas en el mercado laboral formal; esta posibilidad es casi nula en relación a la compra de los mismos en el mercado (Filgueira et al, 2005).

Sin embargo, con el traspaso del tiempo, hoy en día se considera que Uruguay cumplió diez años de crecimiento económico interrumpido (2004-2014), se redujeron los niveles de pobreza – en 2003 40% de la población era pobre mientras que en 2013 disminuyó a 11,05% -, y la indigencia era de 0,5% (MIDES, 2014).

Igualmente, “el 33,8 % de las personas y el 30,3 % de los hogares presentan al menos una carencia crítica, pero la situación varía significativamente al considerar la edad, el departamento y la condición étnico-racial y migratoria de las personas” (MIDES, 2013: 10). Por ende, aún existen familias dentro del mencionado Uruguay vulnerado que están siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo situaciones de extrema pobreza (Cercanías, 2012).

1.1 Objetivos del programa

Es dentro del contexto social, económico y político presentado que surge en 2012 la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares: «Cercanías» como programa de acompañamiento familiar. Se propone trabajar con un núcleo crítico de fa-

milias en situación de indigencia y destacar el rol clave del Estado para la garantía de sus derechos.

Cercanías persigue principalmente 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).

Con respecto al tercer objetivo, en los últimos años, surge la tendencia de repensar las formas de intervención con que las diversas políticas sociales llegan a sus destinatarios. En esta línea, se enfoca en los modelos de acompañamiento familiar como metodología: un tipo de consejería, altamente estructurada, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y el bienestar de las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado para brindar apoyo psicosocial familiar o personal. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros (Jara y Sorio, 2013: 3).

En Cercanías, los Equipos Técnicos de Atención Familiar (ETAF) implementan esta metodología realizando un acompañamiento técnico a las familias con dispositivos de proximidad. Se realiza un abordaje directo en conjunto con la familia, el cual no implica únicamente un apoyo económico y/o material.

1.2 Población objetivo

Cercanías es un programa social que tiene de al abordaje prioritario de familias como sujeto de intervención. Se entiende a las familias como [...] un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco configurando una matriz vincular en torno al sostén económico y la reproducción social,

cultural y/o biológica. Comparte una dimensión tempo - espacial de cotidianidad con singular identidad, historia y perspectiva de futuro (Cercanías, 2013: 6).

Es importante destacar que, durante el proceso de intervención se puede ampliar el núcleo familiar involucrando a personas que no convivan en la vivienda pero que se constituyen en referentes claves para concretar los objetivos propuestos en el plan de trabajo acordado entre la familia y el ETAF.

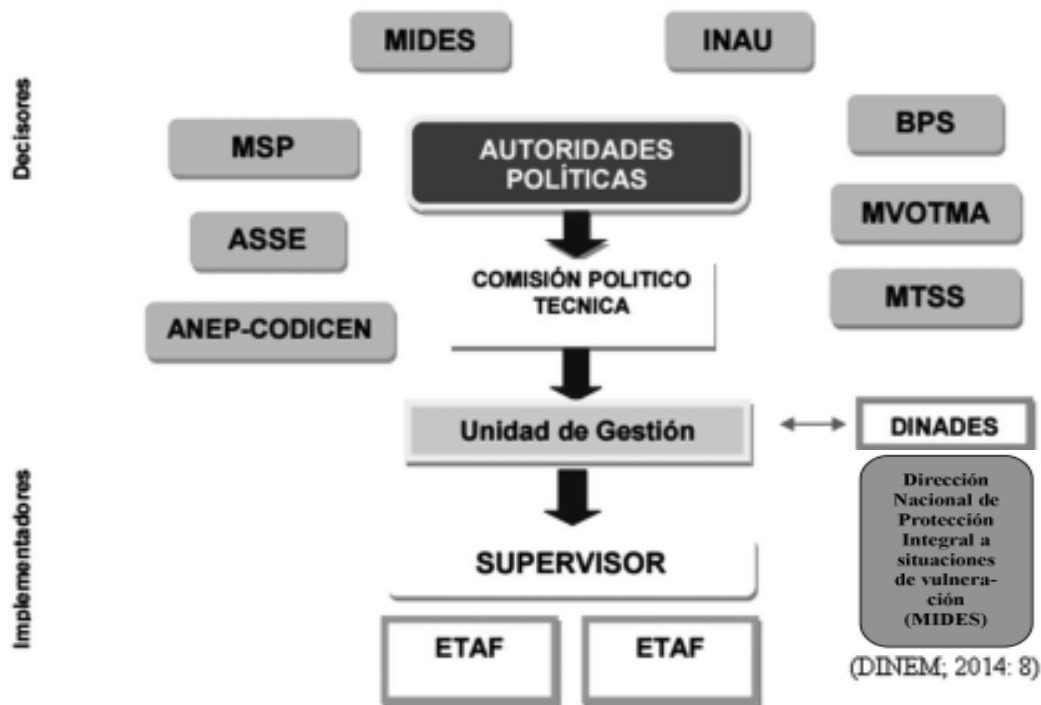
Las familias que participan del programa se seleccionan teniendo en cuenta dos índices - Carencias Críticas (ICC) y de Riesgo Social (IRS)⁵ - e informes sociales técnicos realizados por profesionales que conocen a las familias y trabajan en el territorio. La Dirección

Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES también realiza visitas en los hogares y puede derivar a Cercanías. Desde la centralidad del programa se conforma un listado de familias que cumplen con estos requisitos (pobreza extrema y riesgo social) para luego derivarlas a los equipos en territorio. Es importante destacar que el proceso de derivación es continuo, es decir, siempre se puede derivar.

De esta manera, el programa social es dirigido a grupos sociales que, ni el incremento del bienestar general del país en los últimos años, ni los programas y prestaciones existentes han sido suficientes para mejorar la calidad de vida e inclusión social de los mismos.

1.3 Estructura organizativa

Tabla I. Estructura organizativa del programa Cercanías



⁵ La pobreza extrema se mide por el Índice de Carencias Críticas, relevado por la DINEM, por medio de formularios que se completan con las familias en visitas a los hogares y por el IRS el cual hace énfasis en situaciones de hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, etc. Todo ello, se complementa con los informes sociales técnicos que muestran la vulnerabilidad socio-familiar (Cercanías, 2013)

La Estrategia se organiza para su desarrollo por una Comisión Político – Técnica Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Comités y espacios locales como los Nodos de Familia para articular servicios y ETAF. Se comenzó con 27 ETAF en 2012 en Montevideo, Canelones, Lavalleja, Rocha, San José Soriano, Treinta y Tres, Salto y Artigas. Luego, se alcanzaron a formar 55 equipos en total en 2013, incluyendo ocho que se enmarcan en el Plan 7 Zonas. Ellos son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y supervisados por la Unidad de Gestión.

2. Entre la teoría y la práctica: ¿cómo se construye la metodología de trabajo con familias desde la experiencia de este equipo?

2.1 Trabajo en proximidad

Cercanías define el abordaje en proximi-

dad como metodología de trabajo con las familias, es decir, plantea un [...] dispositivo de acompañamiento familiar que supone una intervención cercana a la familia, acompañando procesos, urgencias, necesidades, preferentemente en el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia o en los espacios donde transita (MIDES, 2013: 9).

El ETAF trabaja con las familias en clave territorial ya que entiende al sujeto inserto en su contexto y tiende a fortalecer sus capacidades y fomentar su autonomía.

ETAF Oeste Costero es uno de los 55 equipos que están presentes en todo el territorio nacional. El mismo ha estado constituido de cinco profesionales en el área social (maestra, educadora social, psicólogos y trabajadora social) que abarcan el territorio de Casabó, Puntas de Sayago, Santa Catalina, Pajas Blancas, Los Cilindros y Punta Espinillo. Entre ellos se dividen 120 horas de trabajo semanal.

Zona de trabajo ETAF Oeste Costero



Dicho equipo organiza su trabajo con familias en duplas técnicas, éstas se conforman acorde a diferentes variables, como perfil del núcleo familiar y de cada compañero del equi-

po, ubicación geográfica, problemáticas a trabajar, género, etc.

El abordaje en dupla dentro de la metodología de trabajo y en la organización de la ta-

rea genera posibilidades de enriquecer la intervención dado que permite una mirada profunda de la situación familiar, de los diferentes roles y vínculos de sus integrantes; se ponen en diálogo a las diferentes disciplinas involucradas a través de los profesionales que conforman la dupla; permite un análisis de mayor objetividad así como mayor espectro de posibles respuestas ante las diversas situaciones.

Cada dupla desarrolla su trabajo en días pautados, permitiendo mayor precisión en la organización del equipo, a la vez que el mismo es flexible a cambios que puedan surgir debido a reuniones, redes focales, o acompañamientos. En las reuniones de equipo llevadas a cabo de forma semanal, las duplas realizan una puesta a punto de los procesos realizados, dificultades, limitaciones, o experiencias positivas, en la medida que sea necesario. De esta forma las reuniones de equipo, así como las supervisiones mensuales se configuran en espacios privilegiados donde se desarrolla la interdisciplina y la transdisciplina, ya que es allí donde se ponen en común las situaciones familiares, y cada técnico comparte con su dupla lo pensado, generando diversas estrategias ajustadas a cada familia, produciendo nuevos esquemas cognitivos que posibilitan comprender la realidad desde sus complejidades.

Por otro lado, si bien no siempre es posible, se tiene en cuenta la posibilidad de que las duplas se compongan por ambos géneros fortaleciendo y ampliando la mirada, aportando también en base a su condición de género. Las formas diferentes de vincularnos propicia un trabajo con mayor comprensión de los aspectos relacionales entre los sujetos.

Dentro de los primeros tres meses de la intervención, los técnicos realizan un diagnóstico situacional en el que se encuentra dicho núcleo familiar. Se contacta con instituciones u organizaciones que derivaron la familia a la Unidad de Gestión o que puedan aportar datos interesantes para pensar en conjunto el proceso de intervención del ETAF. Luego se conforma un plan de trabajo en acuerdo con la familia. Los contenidos de dicho plan son tan amplios como demandas surjan y se cons-

truyan con la familia y cada uno de sus integrantes. Es así como se puede acompañar la realización de trámites concretos, como procesos que impliquen el aspecto vincular de los sujetos, la adquisición de nuevas pautas de comunicación, o hacer frente a situaciones conflictivas, logrando la resolución saludable de conflictos. A su vez no se debe perder de vista una tensión constante que se presenta en cuanto a la construcción de demanda, ya que el equipo llega a la familia porque el Estado lo solicita, y no por solicitud de la familia.

Todos estos pasos quedan registrados en los sistemas informáticos de Cercanías. Es importante destacar que en los inicios del programa esto no sucedió exactamente igual, ya que se lanzó la Estrategia pero no estaban determinados los plazos de cada momento de la intervención, las dimensiones a trabajar no se detallaban de forma clara, no existían los sistemas informáticos de registro y la información del programa no se había difundido en todas las instituciones y organizaciones del territorio. Por ende, el ETAF en cada contacto presentaba el programa exponiendo la población objetivo, formas de derivación, alcances y limitaciones, particularidades de la intervención con familias, etc. En cada intervención se solicita que el primer contacto con la familia sea en compañía de algún referente institucional, que conozca el núcleo y que lo hubiera derivado. En las primeras entrevistas con las familias se comienzan a construir en conjunto las demandas que permean la intervención.

La aplicación del plan de trabajo implica un máximo de 18 meses en contacto con el núcleo familiar. Existe la posibilidad de que las metas propuestas en dicho plan sean cumplidas en su mayoría antes de tiempo, por lo que en ese caso se realizaría un egreso anticipado de la familia del programa.

Antes de finalizar el proceso con la familia, se empieza a trabajar el egreso del programa. Se analiza el plan de trabajo y se trabaja en profundizar el vínculo del núcleo con la institución que realizará el seguimiento de las metas alcanzadas por ETAF. Se considera de gran importancia comenzar a pensar (con la familia) el egreso de forma anticipada, ya

que es un momento de fragilidad y quiebre en el marco de un proceso donde se generan vínculos de confianza y metodologías de proximidad.

Luego del egreso, viene una etapa de seguimiento de las metas logradas en el proceso de trabajo con ETAF por parte de dependencias del INAU o del MIDES. El ETAF es quien evalúa que equipo es conveniente que realice dicho seguimiento, según la referencia de la familia. El seguimiento implicaría el traspaso de información de un equipo al otro mediante informes y reuniones presenciales. El mismo se realiza durante un año y la metodología es revisada y evaluada por cada equipo competente.

Los procesos de acuerdos y formas de llevar a cabo dicho seguimiento han sido diversos según el organismo correspondiente y aún se continúa revisando la metodología.

A su vez, no es posible que dicho seguimiento sea llevado a cabo por otro organismo, institución o equipo, más que los arriba mencionados, lo que se evalúa que limita dicha etapa de la intervención ya que aquellas familias que no presenten vínculo con ninguna dependencia de INAU o de MIDES, se verán forzadas a hacerlo o quedarán por fuera del seguimiento.

Por otro lado, las familias egresadas y en seguimiento no son contempladas dentro de las 40 familias con las que interviene el ETAF, a pesar de que implican horas de piense y de reuniones.

Cabe destacar que la Estrategia fue construyendo su propuesta metodológica a medida que los procesos de intervención con las familias iban desarrollándose y ello trajo algunos desencuentros en tiempos. En otros términos, ETAF Oeste Costero trabajó con la mayoría de las primeras familias derivadas, más tiempo del previsto por la Estrategia. A su vez, el protocolo de egreso promovido por Cercanías, no estaba aceptado por todos los actores involucrados (por ejemplo, por las instituciones que harían el seguimiento de la intervención realizada por ETAF) y el formulario electrónico en Q-FLOW no se había diseñado. Una iniciativa adoptada por este equipo, fue trabajar el egreso en conjunto con las

familias y las instituciones involucradas, se construyó un informe detallado del proceso de intervención realizado, destacando posibles líneas de acción que quedaron postergadas y se acordó que las prestaciones sociales que estaban en trámite fueran otorgadas.

El trabajo bajo la metodología de proximidad también implica la vinculación con el territorio y la comunidad. El ETAF Oeste Costero asume otras estrategias para fortalecer el abordaje de proximidad implicado. Una de ellas es participar de los Nodos de Familia – con frecuencia mensual - en cada barrio (Casabó, Santa Catalina y recientemente en Pajas Blancas) y en las Interetaf. Éstas últimas eran instancias de encuentro (mensual o bimensual) con los equipos de Cercanías del Oeste de Montevideo para compartir experiencias, trabajar debilidades y fortalezas, pensar estrategias de intervención, etc. También la coordinadora participa de las Mesas de Coordinación Zonal que se realizan en el territorio. Sin embargo, se considera que es necesario seguir reflexionando acerca de cuál es el lugar que el trabajo comunitario ocupa en la estrategia.

Gran parte del trabajo que se realiza, el cual se valora tan importante como el trabajo directo con las familias, consiste en articulaciones con otros equipos, instituciones o personas de la comunidad. El trabajo no se limita únicamente a la relación directa con cada miembro de la familia, sino que busca puntos en común con otros significativos para éstos. Se intenta conseguir un abordaje integral, coordinado y con mayor coherencia; a la vez que disminuyen las posibilidades de la sobreintervención y “agote del discurso”. Así, la cotidianeidad del trabajo se ve transversalizada por múltiples coordinaciones y elaboración de acciones articuladas con todos aquellos que hayan tenido o tengan relación con la familia; y también con aquellos que puedan aportar a la concreción de estrategias o tengan el compromiso político de hacerlo. A modo de ejemplos, puede ser la policlínica barrial, el hospital de referencia, el centro educativo, un vecino cercano, el club de niños; o la inspección de ANEP, los referentes por el MVOTMA, el directorio de un programa de INAU.

Otro punto a destacar en relación al abordaje familiar de proximidad es poder trabajar de forma particular o específica cada situación. Cada familia y cada individuo, dentro del marco en el que se trabaja, intenta ser abordado partiendo desde la subjetividad de cada quien, favoreciendo una mirada más amplia, creativa, en el sentido de no intervenir de forma automatizada. Opuesto a ello se pueden encontrar abordajes (con menos cercanía) en los que las situaciones son consideradas casi exclusivamente en relación a estándares universales, trascendentes a los que la familia y los sujetos se acoplaran en mayor o menor medida. El enfoque de proximidad, según este ETAF, permite o facilita la focalización de un apoyo, recurso o acompañamiento como por ejemplo en un proceso de IVE (Interrupción Voluntaria del Embarazo).

De forma paralela, este 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, en tanto son dispositivos específicos, con otros cometidos.

2.2 Sujeto de intervención: Familias

El trabajo en proximidad con las familias desde el ETAF también expresa otros detalles que se vivencian en la cotidianeidad y enriquecen las reflexiones.

Se apunta al logro de acciones emancipadoras del sujeto, entendiendo a las familias con sus diversos arreglos y funciones, a la vez que a cada uno de sus integrantes como ciudadanos activos portadores de derechos y responsabilidades, con posibilidad de reclamo ante situaciones de vulneración, construyendo una actitud crítica frente a los mandatos institucionales.

En cuanto al sujeto de intervención—familias— se han observado diferentes arreglos familiares. Las diversas modificaciones sociales, culturales, políticas y económicas que se produjeron a partir de la década del noventa influyeron en las familias latinoamericanas. El modelo tradicional de familia, que se caracterizaba por un padre encargado de las ac-

tividades económicas y una madre responsable de las tareas del hogar así como del cuidado de sus hijos, ya no se constituye en la estructura predominante en el continente.

Existen diversos arreglos familiares y se han conformado intentando compensar “las carencias del Estado en la provisión del bienestar social y los nuevos desafíos que les imponen los cambios globales” (Arriagada, 2007: 15). Es decir que, se realiza una solicitud de “fortalecimiento” familiar y comunitario para enfrentar los riesgos sociales.

Uno tipo de arreglo familiar refiere a abuelas/os encargadas/os de la crianza de sus nietos generalmente niños pequeños. Esto es complejo ya que son personas que tienen más de 60 años, con problemas de salud, aún insertas en el mercado laboral (formal o informal) por lo que jubilarse o dejar de realizar estas tareas, no les beneficia económicamente. En la mayoría de dichas situaciones familiares, es escaso o nulo el apoyo de madre o padre de los niños y éstos también tienden a requerir cuidados o atención por parte de sus adultos correspondientes, lo que termina sobrecargando a los abuelos cuidadores.

Otro tipo de familias son madres jefas de hogar con hijos a cargo, éstos se caracterizan por no contar con figuras paternas – en su mayoría niños no reconocidos - o su presencia es muy restringida ya sea porque está privado de libertad, el apoyo económico es mínimo e inconstante, las visitas o paseos con los niños no son frecuentes, entre otros motivos. Para estas mujeres, trabajar, se constituye en un desafío con demasiadas trabas ya que no cuentan con adultos que cuiden de sus hijos o pagar por ello no es redituable si se compara con lo que se recauda, el cuidado de cada uno de ellos implica tiempo y dedicación que son excluyentes con los requisitos del mundo laboral. A su vez, se percibe con claridad en algunas mujeres el significado otorgado a la maternidad y cómo este se constituye en el principal organizador de sus vidas así como su único camino de afirmación y realización personal. Esto último se refuerza en un contexto donde está presente la precariedad material, la deserción educativa y desempleo (Marcus, 2006).

El ser madre otorga identidad como mujer, pues se sienten un individuo completo en tanto madres, ya que su hijo es su alegría y su justificación (...) La maternidad también es vista como una fuente de poder, puesto que, además de dar sentido a sus vidas, las reivindica frente a la comunidad al tiempo que les permite ejercer un control sobre los hijos (...) el rol maternal les brinda recompensas y gratificaciones que no encuentran en otros ámbitos de sus vidas (Marcus, 2006: 105 - 106).

La maternidad se constituye en un componente principal del proyecto de vida de estas mujeres y muestran imágenes de género tradicionales que identifican a la mujer con la maternidad. Es importante destacar también que generalmente los embarazos no son planificados ni buscados conscientemente (Marcus, 2006).

Por otra parte, se ha trabajado con otros arreglos familiares como familias nucleares con referentes adultos jóvenes y niños pequeños, familias compuestas (varios núcleos habitando el mismo terreno) y padres jefes de hogar con hijos a cargo. Estos últimos son menos frecuentes que los compuestos por las mujeres solas con hijos y la figura masculina, en general, tiende a estar más vinculada a la inserción en el mercado laboral formal o informal, que al ejercicio exclusivo de la paternidad.

En algunos núcleos familiares, se visualiza que tanto los hombres como las mujeres, están vinculados con el trabajo y con el cuidado de los niños. Jelin (2010) explica que luego de varias crisis económicas que afectan al interior de los hogares, se ha intensificado la participación de los miembros de estos en el mercado de trabajo, es decir, quienes ya trabajaban aumentan sus jornadas, otros salen a buscar trabajo y más mujeres se insertan en el mundo laboral.

Igualmente, es necesario prestar atención con más detalle a cómo se usa el tiempo diario cuando se cumplen por mujeres y varones las funciones de cuidados y productivas. Esto es relevante dado que históricamente la división sexual del trabajo es reconocida por su

bordinar económica, social y políticamente a las mujeres (Aguirre, 2009).

En lo referido a lo laboral, destacamos que en general las familias se sustentan económicamente del trabajo informal teniendo dificultades en ingresar al mercado laboral formal, ya sea por nivel educativo descendido, y/o escasa formación, como también la necesidad de la inmediatez que se satisface en el trabajo informal.

Ciertas familias no logran adaptarse y sostener los requerimientos básicos en el mercado laboral formal. Los horarios, costos, traslados, normas, son una dificultad para los miembros de éstas, que no han podido tener experiencias laborales que les permitan proyectarse a sí mismos como trabajadores asalariados.

Otras familias consideran ventajoso el trabajo informal, como venta de cordero en navidad, armado de palillos y de bolsas de papel, venta de leña, ensobrar listas en épocas electorales, recolección y reciclaje, feria, construcción, elaboración de helados, canje de objetos, cortar pasto, entre otras. Estas familias argumentan que el trabajo informal termina siendo beneficioso para su cotidianidad debido a diferentes motivos: como la auto regulación del horario y asistencia; la obtención del dinero, diaria o semanalmente, que regula los gastos del día a día; dificultades en la administración del dinero si el cobro fuera mensual; organización de la vida cotidiana para el cuidado de las personas dependientes y demás aspectos que hacen a la formalidad de un trabajo.

Por otra parte, se puede sostener que existen perfiles de familias diferentes entre las que son derivadas de los actores presentes en el territorio y las seleccionadas por la DINEM. En la mayoría de las situaciones, los núcleos familiares presentados por la DINEM suelen tener características que los distinguen de las otras, como niños, niñas y adolescentes vinculados con el sistema educativo, referentes adultos insertos en el mercado laboral, red de protección más fuerte y permanente.

Las familias derivadas por los actores en el territorio tienden a presentar mayor riesgo y vulnerabilidad social dado que acumulan

dimensiones como: figuras parentales con problemas de salud mental, situaciones judicializadas y con posibles medidas de institucionalización de los niños, niñas y adolescentes, desvinculación del sistema educativo, consumo problemático de sustancias, explotación sexual y comercial, entre otros.

En lo que respecta a la definición de Cercanías de tomar a las familias como sujeto de intervención, puede constituirse en un cambio en la población objetivo valorado como “positivo” si se compara con las políticas sociales anteriores como Club de Niños, Plan CAIF (Centro de atención a la infancia y la familia), etc. En otros términos, ya no se hará énfasis en los problemas (embarazo adolescente o consumo problemático de drogas), en individuos (niño en edad escolar) o grupos etarios (pequeños de 0 a 3 años).

En otros programas, planes o políticas sociales (como SOCAT, Plan CAIF, Escuela Pública) también se considera el trabajo con las familias, aunque por distintas razones (escasas horas disponibles de los técnicos, énfasis en otras tareas o intervenciones en un lugar determinado como un centro educativo, entre otras) se dificulta realizar un abordaje familiar, incluyendo a todos los integrantes de la misma, de forma integral.

2.3 Hogar como un escenario de abordaje

La mayoría de los abordajes familiares pueden realizarse en la vivienda de la familia, aunque se cuenta con la disponibilidad de realizar acompañamientos a otros espacios territoriales o tener entrevistas en lugares diferentes: una oficina, la sala de espera del hospital, la escuela, la placita, etc. A veces es necesario buscar otros espacios de entrevista que contemplen la situación, es decir, espacios fuera del hogar. En éste no siempre se puede tener una conversación coherente y distendida ya sea porque la cantidad de personas presente lo impide, las comodidades no son las adecuadas o el tema requiere privacidad para ser abordado. Así es que se

buscan espacios físicos para tener encuentros específicos con quien lo amerite.

Cabe destacar que la Estrategia desde sus inicios promueve que los ETAF no cuenten con “oficinas”, aunque esto en la cotidianeidad del equipo se transformó en una gran dificultad. No se tenía espacio físico para realizar reuniones de equipo, encuentros con las familias, redes focales con las instituciones o simplemente un espacio para los técnicos cuando el tiempo imposibilitaba trabajar en calle. Luego se fue coordinando y se logró contar con una comisión de vecinos o la Policlínica en Casabó y las escuelas, el merendero y el Polideportivo en Santa Catalina. En ocasiones, los espacios comunitarios no disponen de espacios libres.

La intervención en el domicilio de las personas no es una innovación por parte de Cercanías sino que es una práctica antigua que se utiliza desde inicios del siglo XX por la medicina preventivista (Leopold et al, 2013). Si bien, este tipo de metodología no es una innovación ya que distintos profesionales han intervenido y lo siguen haciendo, actualmente es una propuesta distinta dado que se puede contar con toda la disponibilidad horaria de los técnicos para trabajar preferentemente en este espacio cotidiano de las familias, si es que se considere necesario. Los encuentros con las familias son de frecuencia semanal o quincenal.

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 éstas 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 cercano y de confianza.

2.4 “Disponibilidad” del ETAF

En el tiempo transcurrido desde los inicios del programa hasta la actualidad, se visualiza que el estilo de aproximación al Otro, el propio dispositivo que se va generando, tiene que ver, en primer lugar, con una habilidad comunicacional que permite contactarse con “lo humano” del otro, lo universal. Se entiende que habilita la conexión para dar comienzo al trabajo en conjunto con un Otro. En algunos casos, en donde la situación familiar presenta situaciones de extrema fragilidad y vulnerabilidad -procesos de pobreza generacional y estructural, consumo problemático de sustancias, intentos de autoeliminación, violencias intrafamiliar, debilidad de las figuras parentales, negligencia y derechos absolutamente vulnerados, falta de redes, etc.- el ETAF debe lograr echar luz sobre la lógica interna que tiene cada familia, sus redes y su entorno.

Otro punto a destacar es la disponibilidad que los técnicos del equipo tienen para realizar específicamente abordajes familiares. Dicha disponibilidad se ubica en un lugar esencial, sobre todo en la construcción del vínculo. Es en base a esa disponibilidad puesta al servicio de la intervención, que se logrará o no un vínculo que de apertura a un trabajo en conjunto. Es fundamental para ello el tiempo real, estar disponible para hacer una visita o al teléfono, poder lograr encuentros en diferentes ámbitos y encuadres. La existencia del vínculo que se promueve con ello, se cree que genera la posibilidad de potenciar el impulso y motivación de la familia a alcanzar sus propios logros. Es clave para esto el encuentro próximo que revaloriza al Otro, lo hace saberse escuchado, considerado, ser sujeto activo.

Estar disponible implica estar dispuesto a ser sorprendido y afectado por el Otro, a manifestar una escucha atenta con posibilidad al intercambio, a constituirse para ese Otro en alguien de confianza que podrá devolverle constructivamente aspectos del proceso realizado. Reconocer al Otro como alguien legít-

timo, y a su vez para el cual el equipo también se configura como un Otro.

El hecho de trabajar sobre cambios posibles, visión positiva y cortar con procesos de derrumbe, se cree que tiene incidencia en el hecho de que algunas situaciones dejen de empeorar o mantengan cierta estabilidad. En este sentido Cercanías expresa que

[...] 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)

Con respecto a este trabajo en cercanía, se identifican algunos riesgos. Uno de ellos es la personificación, debido a que el programa social con características de proximidad puede habilitar que se desdibuje el lugar y el trabajo que uno ocupa con el otro. El equipo tiene que poder ser explícito y claro para que la familia visualice que el ETAF es parte de un programa social y de un contexto más amplio y por ende no hace referencia a “Juan” como psicólogo o a “Julia” como educadora.

Como en todo programa social, las familias de Cercanías deberían relacionarse, en última instancia, con el programa y no con las personas que lo integran. El equipo se posiciona como un conjunto articulado de saberes distintos que desde sus diversos aportes buscará desarrollar los objetivos trazados para cada proceso particular, sin identificarse con un técnico singular. Se intenta que cada técnico aporte a la tarea con las familias, no solo los saberes que trae por su formación específica, sino otros que le ha brindado la experiencia, recorridos no formales que ha realizado, o características personales como el sentido del humor, capacidad de organización, flexibilidad, etc.

Un vínculo demasiado personal de las familias con los técnicos puede implicar relaciones de dependencia y la construcción de “sujetos agradecidos al beneficio” (Baraibar, 2003), borrándose la perspectiva de derechos, sin problematizar sus condiciones materiales de existencia, ni su vida de relación con el mundo exterior. En ese sentido, los ETAF se pueden transformar en “andamios” que para sostener la fragilidad estructural generan condiciones externas de sostén que la familia por sí misma no logra. Es necesario que los equipos adviertan el cuidado de no generar movimientos que no se puedan dejar en equilibrio, y por lo tanto que los desequilibrios que se produzcan durante el proceso de trabajo conjunto puedan ser elaborados y sostenidos, ya sea por el equipo de intervención o por la red de protección pertinente.

Otro riesgo que se relaciona con lo anterior, remite al límite fino que existe entre lo profesional y lo personal, es decir cómo pueden llegar a incidir e interferir cuestiones personales y subjetivas en el vínculo con el otro como familias. Aquí surge la implicación y distintas variables que se ponen en juego en relación a la historia personal de los técnicos, procedencia, formas de pensar y sentir. Igualmente, la capacidad y manejo técnico son los que sortearán éste límite fino, salvaguardando el choque cultural, y lo profesional primará sobre los factores personales que emerjan en el campo de acción.

El mecanismo por excelencia para promover este interjuego de implicación, es el análisis permanente de nuestras formas de proceder, pero sobre todo el intento de generar acciones planificadas a través de la reunión de equipo y el sientto - pienso accionado por la Dupla Técnica, instrumento fundamental para sostener la perspectiva técnica y el análisis de las implicaciones.

3. Cercanías: ¿El programa con qué prestaciones sociales y servicios cuenta? ¿Cómo juega la interinstitucionalidad en el acceso a éstos?

La Estrategia es una iniciativa interinstitucional que implica la acción coordinada de

distintos organismos estatales participantes. Entre ellos se encuentran Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto de Seguridad Social (BPS), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) e Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

Cercanías define la interinstitucionalidad como [...] la acción articulada de las políticas públicas en torno a problemas multidimensionales y objetivos, compartiendo recursos y saberes institucionales. Potenciando las capacidades del Estado y generando acciones coherentes, unificadas y con posibilidades de sinergias (Cercanías, 2013: 8).

Particularmente este ETAF encuentra dificultades en la concreción de los acuerdos generados entre los organismos e instituciones que componen este programa intersectorial. Las mismas 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 ciertos “techos” o límites en la intervención, que trascienden las posibilidades de los equipos e incluso del programa. Parecen existir aún, desacuerdos intersectoriales y falta de articulación entre la teoría y las realidades cotidianas de las familias en el diseño e implementación del programa como política social.

Cuando el ETAF se topa con esos techos, se afecta toda la intervención, sufriendo carencias graves en la misma, generando frustración en las familias, exponiendo al equipo a intervenciones carentes o a la creación de “estrategias artesanales” pero que no siempre son suficientes ante las necesidades presentadas por las familias. Es así como tras los tres años de implementación se ha llegado a conocer las limitaciones, lo que le da al equipo

la apertura de anticiparse en este sentido. A pesar de ello, y del esfuerzo que se realiza por parte de los equipos para dar la mayor cantidad y calidad de respuestas, se torna de gran dificultad llevar a cabo la tarea cuando las condiciones institucionales y sectoriales no están dadas para ello o cuando las respuestas aparecen a destiempo del proceso familiar.

Las instituciones por su carácter homogeneizante, pero también algunas políticas a las que éstas responden, tienden a homogeneizar e indiferenciar a los sujetos que la integran, dificultándose la comprensión de las individualidades de cada sujeto. Se esperan sujetos que a veces no son los que llegan, por ejemplo el liceo espera recibir adolescentes que dominen la lectura y la escritura; o el mercado laboral espera sujetos que no hayan estado privados de libertad; generándose y persistiendo en el tiempo un conflicto entre dos mundos simbólicos.

Si bien el equipo realiza y promueve intervenciones que apuntan a la reflexión y problematización de dichos aspectos generando espacios de intercambio, problematización y comprensión de la complejidad familiar que conduzca a un accionar coordinado con sentido común entre las partes, se considera necesario que dichos aspectos sean promovidos y modificados desde los lugares de responsabilidad política y toma de decisión.

Los ETAF cuentan con una partida económica para cubrir gastos de familia y equipos. Dicho dinero se utiliza para disponer de servicios, prestaciones y/o bienes que en la oferta pública escasean o no están previstos. ETAF Oeste Costero ha invertido en evaluaciones psicopedagógicas para niños, niñas y adolescentes, materiales de construcción, intervenciones odontológicas, canastas alimenticias en situaciones de emergencia, actividades deportivas y accesorios pertinentes para su desarrollo, acceso a eventos culturales, etc.; así como en teléfonos celulares, traslados, materiales de oficina y confort, etc. para el equipo. Este aspecto, habilita al equipo a manejarse de forma más autónoma, permitiendo desarrollar estrategias con recursos que de otra forma no serían posibles.

Dicha partida mensual se considera un aporte fundamental para las intervenciones, se debe tener en cuenta que la misma debe ser administrada teniendo en cuenta que debe ser distribuida entre las 40 familias asignadas.

Consideraciones finales

A modo de reflexión final, se considera interesante aportar a la construcción del diseño y pienso en el proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, en tanto es una iniciativa de carácter asistencial, focal y transitoria, para trabajar con población que transita procesos de exclusión y situaciones de pobreza extrema.

Otro punto que da pie a la reflexión es la intervención del Estado en la vida familiar. Siguiendo a Jelin (2010), Cercanías es un programa social estatal entonces ¿en qué medida éstos programas intervienen conformando a las familias y los roles dentro de ella? ¿controla su funcionamiento, poniendo límites, ofreciendo oportunidades y opciones?, es decir, ¿la conformación de la familia es el resultado de la intervención de diversas fuerzas e instituciones sociales y políticas (como servicios sociales, legislación, accionar de agencias de control social, etc) así como de ideas dominantes de cada época? La autora entiende que “las transformaciones de todo este sistema de instituciones e ideas van conformando históricamente el ámbito de la familia” (Jelin, 2010: 108).

Se considera necesario poner en diálogo los paradigmas de las políticas sociales que emergen, y en particular en la modalidad de acompañamiento familiar, junto con las construcciones metodológicas y experiencias de los equipos que implementan el programa en el territorio como el ETAF Oeste Costero, en un período de tres años de trabajo. Es imperante articular los conceptos y teoría con la situación real que atraviesa actualmente la población, el territorio y las instituciones, así como la articulación entre éstas. Se visualiza una lejanía entre la teoría y la práctica, que provoca grandes desfases en las intervenciones que intentan ser familiares.

Ante ello, es necesario profundizar sobre ciertas interrogantes:

- ¿Cuál es el impacto a corto y largo plazo en las familias una vez que el abordaje del ETAF ha finalizado?

- ¿En qué medida Cercanías hace visible el funcionamiento, limitaciones y fortalezas de las instituciones y organismos que la componen?

- ¿Dicha Estrategia ha logrado trabajar realmente con las familias que componen el núcleo “duro” de la pobreza en Uruguay?

- Cercanías como programa social, así como otros programas que han surgido, ¿apunta a trabajar sobre las causas y procesos que provocan los problemas estructurales como la pobreza e indigencia?

- Cercanías ¿cómo se presenta ante la disyuntiva entre los procesos de construcción de ciudadanía y el mero control de pobres?

- Algunos grupos de la población bajo la lupa en temáticas como: violencias, consumo problemático de sustancias, debilidad o ausencia de figuras parentales, etc ¿y los otros grupos?

Bibliografía

Aguirre, R. (coord.) (2009) *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*. Montevideo, UNIFEM.

Arriagada, I. (2007) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile, CEPAL.

Baraibar, X. (2003) *Las paradojas de la focalización*. Revista Servicio Social y Sociedad. Nro/volumen s.d, 1 – 19.

Batthyany, K (2015) *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo, INMUJERES – MIDES.

Cercanías (2013) *Modelo de Atención*. Montevideo, Política Social Cercanías.

Cercanías (2013) *Estado de situación. Cercanías. Junio 2013*. Montevideo, MIDES – INAU.

Cercanías (2012) *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares* Montevideo, MIDES – INAU.

De Armas, G. (2005) *De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido* en Caetano, G. (compilador) *20 años de democracia. Uruguay 1985 – 2005: miradas múltiples*. Montevideo, Taurus.

DINEM (2014) *Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías*. Montevideo, MIDES – DINEM.

DINEM (2014) *Informe preliminar de evaluación cualitativa Programa Cercanías*. Montevideo, MIDES – DINEM.

Fernández, J. (2011) *Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad*. Montevideo, Sub Comisión de Familia - Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad - Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Filgueira, F., Rodríguez, F., Rafaniello, C., Lijtenstein, S., y Alegre, P. (2005) *Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en el Uruguay actual: crónica de un divorcio anunciado*. Revista Prisma 21. “Dilemas sociales y alternativas distributiva en Uruguay” Revista semestral de Ciencias Humanas - IPES – Universidad Católica.

Jara, P. – Sorio, R. (2013) *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Jelin, E (2010) *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires, Fondo de cultura económica.

Leopold, S – Gonzalez, C. – Baraibar, X. – Paulo, L. (2013) *Estudio de los fundamentos y supuestos implicados en el diseño, planificación, implementación y evaluación de programas sociales del MIDES. Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los siguientes programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo, UDELAR, FCS, DTS, MIDES.

Marcús, J (2006) *Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad*. Buenos Ai-

res, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

Midaglia, C. – Antia, F. (2007) *La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?* Revista Uruguaya de Ciencia Política Nro 16.

Mides (2013) *SOCAT*. Recuperado de <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14069/3/innova.front/socat>