

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

**“CERCANÍAS”:**  
**¿POLÍTICA INNOVADORA EN PROTECCIÓN SOCIAL?**

**MELANI ROSANO**  
**Tutor: Fernando Leguizamón**

**2015**

## ÍNDICE:

<b>Presentación</b> .....	1
<b>Introducción</b> .....	3
Objetivos.....	6
Estrategia Metodológica.....	7
<b>Capítulo I:</b> La Cuestión social a la luz de dos categorías: la Pobreza y Vulnerabilidad social.....	8
I.1 Las transformaciones de la Cuestión Social en el tiempo y las formas de intervención .....	10
I.1.1 Fines del siglo XIX y primeras décadas del XX.....	10
I.1.2 Modelo de industrialización y bienestar entre las décadas ´30 y ´60.....	11
I.1.3 El derrumbamiento.....	13
I.2 Pobreza y Vulnerabilidad social .....	15
<b>Capítulo II:</b> Las políticas sociales y la institucionalidad .....	24
II.1 Breve recorrido de las Políticas Sociales en Uruguay.....	25
II.1.1 El bienestar en nuestro país: de los años ´30 al ´70 .....	26
II.1.2 Período post Dictadura una serie de reformas sociales.....	27
II.2 Comienzos del siglo XXI: Gobiernos del Frente Amplio .....	29
II.2.1 Matriz de Protección Social.....	31
II.2.2 Programa Cercanías en este encuadre.....	33
<b>Capítulo III:</b> El Programa Cercanías y la intervención del Trabajo Social.....	38
III.1 Familias y Cercanías.....	38
<b>Capítulo IV:</b> Reflexiones Finales.....	49
<b>Bibliografía</b> .....	52
<b>Anexos</b> .....	59

## **ÍNDICE DE SIGLAS:**

**ANEP - ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA**

**ASSE - ADMINISTRACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD DEL ESTADO**

**BID - BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**BM - BANCO MUNDIAL**

**CEPAL - COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**CNPS - CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES**

**DINEM - DIVISIÓN NACIONAL DE EVALIACIÓN Y MONITOREO**

**ETAF - EQUIPO TERRITORIAL DE ATENCIÓN FAMILIAR**

**INAU - INSTITUTO DEL NIÑO Y EL ADOLESCENTE DEL URUGUAY**

**INE - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

**MIDES - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

**MSP - MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

**MTSS - MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**MVOTMA - MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

**ONU - ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

**PANES - PLAN DE EMERGENCIA**

**PEQ - PLAN DE EQUIDAD**

**PNUD - PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO**

**PPSS - POLÍTICAS SOCIALES**

**RAIS - RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL**

## **PRESENTACIÓN:**

El presente trabajo corresponde a la Monografía de grado exigida para finalizar la Licenciatura de Trabajo Social de la Universidad de la República. La misma consiste en un estudio enmarcado en el Programa “Cercanías - Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” acerca de la intervención del Trabajo Social en los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar- ETAF, en el período comprendido entre julio 2012 - julio 2014.

Se propone en un primer capítulo, desarrollar un marco teórico que permita conceptualizar y problematizar sobre los temas de Pobreza y Vulnerabilidad sociofamiliar, con la intención de aproximarnos a una comprensión e interpretación de la realidad social a ser estudiada. La misma que a su vez, es entendida como un emergente en nuestra labor que hace visible la relación entre la Cuestión Social y el Trabajo Social. Se enfatiza en estas problemáticas sociales ya que, el Programa Cercanías las define como requisitos y “perfiles” familiares para la selección de su población objetivo.

En el segundo capítulo, elaboraremos algunos planteamientos significativos que aborden la relación del presente tema de investigación con la configuración del Sistema de Protección Social y las Políticas Sociales de nuestro país en la actualidad. Entendiendo por protección social *“la posibilidad de garantizar los derechos necesarios para la independencia social de los individuos y para permitirles satisfacer sus condiciones de existencia”* (Barba, 2013:29).

Para adentrar en esta línea, consideramos necesario desarrollar un recorrido previo en la trayectoria de dichas políticas sociales, las características y transformaciones que han ido adquiriendo en el proceso histórico, según modelos de Estado, coyunturas sociales, políticas y económicas, contexto regional e internacional.

En este recorrido, nos preguntamos si se puede presumir como posible punto de inflexión en materia de políticas y protecciones sociales, la creación del MIDES en el marco de asunción del primer gobierno de izquierda (Frente Amplio) en Uruguay en el 2005. Para ratificarlo cabe preguntar; *¿Qué continuidades o qué cambios se introducen en el campo de lo social en relación a décadas anteriores? A su vez, ¿En qué medida el Programa Cercanías introduce elementos innovadores en el sistema de protecciones sociales uruguayo? ¿Cómo se implementa el objetivo de ser este programa focalizado “un puente” al acceso de Derechos y Políticas Universales?*

El tercer capítulo pretende desarrollarse en base a la implementación del Programa Cercanías a través del abordaje que desempeñan los ETAF a nivel familiar en territorio, indagando particularmente en *¿Cuáles son los alcances y limitaciones que se presentan en la intervención del Trabajo Social? ¿Desde qué metodología y estrategias concibe y trabaja con las familias? Se enfatiza en la intervención familiar, qué implica un abordaje familiar y la significación de lo territorial.*

Por último, se exponen reflexiones y conclusiones del presente estudio, construidas a partir de los datos recogidos y su análisis a lo largo de la investigación.

## INTRODUCCIÓN:

“Cercanías” es un programa que viene implementándose desde mayo del año 2012 conformado con la participación y la articulación interinstitucional<sup>1</sup>, a partir de un acuerdo del Consejo Nacional Políticas Sociales, órgano asesor del Gabinete Social, con el propósito de lograr una atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad socio-familiar, un efectivo ejercicio de derechos y acceso a prestaciones y servicios sociales, así como también generar una mejor eficiencia en las intervenciones gubernamentales destinadas a este sector de la población.

Los criterios por los cuales se prioriza y justifica la elección de esta temática subyacen de varias motivaciones;

En primer lugar, existe particular interés hacia el programa debido a que su lanzamiento es parte de la actuación que ha tenido el segundo gobierno del Frente Amplio (2010-2015), para lograr las metas propuestas de erradicación de la indigencia, reducción de la pobreza y alcanzar mayores niveles de equidad.<sup>2</sup> Teniendo en cuenta, su continuidad con la anterior gestión, pero con componentes implementados a partir de la Reforma Social y de una nueva Matriz de Protección Social.<sup>3</sup>

De esta manera, Cercanías comienza a pensarse como una línea estratégica que se coloca en la agenda pública actual, incluyéndose en los considerados “*Programas Prioritarios*”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cercanías se implementa a nivel nacional, con la integración y articulación de distintas instituciones: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP-CODICEN), Instituto de Seguridad Social (BPS) e Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU).

<sup>2</sup> “Estrategia Integral de Abordaje Familiar” Feb. 2012. Disponible: <https://app.box.com/s/8ea65a1a91ff5a93e07b>

<sup>3</sup> La Reforma Social, aprobada por el Consejo Nacional de Políticas Sociales el 12 de octubre de 2011.

<sup>4</sup> Surgen a partir del diagnóstico que hizo el MIDES sobre la situación del 15% más pobre y en particular del 5% de pobreza estructural. En especial se destacaban los problemas de vivienda, informalidad, desvinculación educativa. Estos programas son: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. (MIDES, “2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social”. Feb. 2014).

La selección se produce también por una motivación personal, debido a la experiencia laboral en este programa y la necesidad de indagar y profundizar en aspectos del mismo.

A su vez, refleja la estrecha relación y pertinencia de la temática con las competencias del Trabajo Social, en cuanto al campo de inserción e intervención en estas problemáticas sociales (pobreza, vulnerabilidad, familia). Poder pensarlas y conceptualizarlas es imprescindible tanto, desde nuestra profesión, como desde la concepción que el Programa entiende de las mismas, incluyendo las estrategias y metodologías que ha considerado para su abordaje y “tratamiento”.

Interesa indagar *cómo se da el proceso de institucionalización del Trabajo Social*, el mandato institucional que se le es estipulado a desempeñar, así como, en este marco, los diversos factores que lo condicionan (financiación e intereses internacionales, institucionales, políticos, recursos, objetivos), la influencia y el papel de los organismos internacionales en las políticas sociales, principalmente en los países de América Latina.

En otros términos, poder pensar el ejercicio profesional nos implica, comprender la institucionalidad que lo contiene y la matriz de protección social en la que éste se inserta, con sus dispositivos y lógicas. Y preguntarnos *¿En qué medida esta dimensión institucional actúa como condicionante tanto en el diseño de los programas y sus beneficios, así como en la función misma del trabajo social?*

Pasando al nivel específico del programa, podemos pensar en el supuesto de posibles tensiones en el marco de ésta política social considerada “puente”, teniendo en cuenta que se trata de un programa focalizado dentro de una matriz que intenta alcanzar un horizonte universalista en materia de protección y derechos. *¿Qué papel tiene el Trabajo Social en esta relación?*

Se entiende que el presente trabajo podría ser un insumo a la práctica profesional,

considerando la pertinencia y lo oportuno que puede ser el estudio de estas temáticas, las que a lo largo del tiempo han sido de gran incumbencia para el Trabajo Social así como un área de fuerte inserción sobre la cual se prioriza tanto las intervenciones como la formación académica.



## **PROBLEMA OBJETO DE INVESTIGACIÓN**

Nos proponemos como objeto de investigación “los alcances y limitaciones del Trabajo Social en el Programa Cercanías, en el marco del abordaje familiar que desarrollan en su intervención los equipos ETAF”. A partir de la experiencia en el Programa de equipos de distintas zonas de Montevideo y área metropolitana de Canelones. En el período (julio) 2012- (julio) 2014.

Esta selección espacial se fundamenta a partir de la consideración gubernamental de esta zona o territorio con carácter prioritario<sup>5</sup>, teniendo en cuenta indicadores socioeconómicos que demuestran en la misma un mayor riesgo social y emergencia desde las políticas públicas, como por ejemplo se plasma al implementar el “Plan Siete Zonas”.

### **OBJETIVO GENERAL:**

- *Indagar y analizar los alcances y limitaciones de la intervención del Trabajo Social en el abordaje de los ETAF- Programa Cercanías en la zona de Montevideo y área metropolitana de Canelones, en el período abarcado de julio 2012 a julio 2014.*

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- *Problematizar los conceptos Pobreza y Vulnerabilidad social como cuestiones emergentes de la Cuestión social, y como fundamentos centrales del Programa Cercanías.*

---

<sup>5</sup> Desde el MIDES, el Ministro D. Olesker, en diversas entrevistas hace referencia que; “de las 407.000 personas que hoy quedan en situación de pobreza, respecto al 1.300.000 que había en el año 2004, 220.000 viven en Montevideo, y un porcentaje muy importante en la zona metropolitana de Canelones. “Tenemos un problema concentrado geográficamente y en términos de segregación residencial y social, generado por las no políticas sociales de los años 90”. Datos disponibles en: <http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/olesker-consejo-minitros-plan-7-zonas> [acceso: 3/9/2014]... Entrevista en Radio Espectador (14 mayo 2013): “hoy hay 400.000 personas en situación de pobreza en el país respecto al 1.300.000 que había en el 2004, y de esas 220.000 viven en Montevideo y unas 40.000 o 50.000 en Canelones...” Disponible en: <http://www.ps.org.uy/?Q=articulo&ID=2905> [acceso 24/11/2014]

- *Indagar y describir las fortalezas y debilidades de la interinstitucionalidad del programa como factor clave en la intervención del Trabajo Social.*
- *Analizar el Programa Cercanías en el marco de la matriz de protección social uruguaya y la inserción del Trabajo Social en esta relación, teniendo en cuenta el diseño del programa y su implementación.*

### **ESTRATEGIA METODOLÓGICA:**

El trabajo se desarrolla a partir de un diseño metodológico que sustenta una investigación de carácter cualitativo, basado en;

i) una revisión bibliográfica, análisis de datos secundarios y documentos, que permita contextualizarnos en la temática propuesta y brinde distintas perspectivas abocadas a la reflexión.

ii) técnicas de recopilación de datos a partir de entrevistas a informantes calificados, las mismas son de tipo semi-estructuradas<sup>6</sup>, para lograr recabar información desde la experiencia de los actores de una forma flexible y suficientemente abierta.

De esta manera, para responder a las interrogantes planteadas, y teniendo presente el problema objeto *los alcances y limitaciones de la intervención del Trabajo Social en los ETAF*; se elabora el análisis articulando los aportes teóricos pertinentes al estudio, con los datos recabados de los discursos sobre las experiencias de técnicos de los ETAF, previamente seleccionados.

Dentro de los informantes calificados en la temática destacamos la selección de; Trabajadores Sociales integrantes de Equipos ETAF.

---

<sup>6</sup> *“Entrevista semiestructurada: el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta.”* (Batthyány, Cabrera, 2011: 90).

## CAPÍTULO I: LA CUESTIÓN SOCIAL A LA LUZ DE DOS CATEGORÍAS: LA POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL.

### **Guerras calladas**

*Hoy es el Día contra la pobreza.*

*La pobreza no estalla como las bombas,  
ni suena como los tiros.*

*De los pobres, sabemos todo:*

*en qué no trabajan, qué no comen,  
cuánto no pesan, cuánto no miden, qué no tienen,  
qué no piensan, qué no votan, en qué no creen.*

*Sólo nos falta saber por qué los pobres son pobres.*

*¿Será porque su desnudez nos viste y su hambre nos da de comer?*

*“Los hijos de los días” Eduardo Galeano.*

La necesidad de indagar y problematizar los conceptos de *Pobreza y Vulnerabilidad social* como categorías analíticas de este estudio, es porque entendemos surgen como emergentes que hacen visible la vinculación entre la Cuestión Social y las respuestas socio históricas -intervención- del Trabajo Social. Además de concernir en este caso, con la situación sociofamiliar requerida de la población objetivo (condiciones de selección) para participar en el Programa Cercanías, el cual toma a la Familia como sujeto de intervención:

*“Cercanías se concibe como una estrategia (...) a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia.” En la cual “... son seleccionadas las familias a partir de un índice que integra la situación de pobreza extrema y la situación de vulnerabilidad socio-familiar.”<sup>7</sup>*

La línea de análisis que plantea este capítulo consiste en; problematizar, en forma sintética, sobre la Cuestión Social, su procedencia y transformaciones.

Partimos de la premisa, de que tanto, estos fenómenos sociales como la intervención profesional tienen una impronta cambiante a lo largo del tiempo, es decir se van construyendo socio-históricamente, y van reformulando y cuestionando distintos

---

<sup>7</sup> Documento elaborado por Programa Cercanías- “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” Modelo de Atención dic. 2013:7, 12.

procesos y paradigmas en las ciencias sociales. Implica entender los fenómenos; Cuestión social, Pobreza, Vulnerabilidad y Familia, en relación a la forma en cómo sean conceptualizadas y el “tratamiento” político que se les dé, en un tiempo y lugar determinado.

Ante el planteo de Rozas de que *“La actual relación existente entre la Intervención Profesional y la cuestión social es una problemática que debe ser analizada como la imposibilidad que tiene el sistema capitalista para resolver dicha cuestión social, es más, ella se ha agudizado como producto de las grandes transformaciones del proceso de acumulación capitalista expresadas en el modelo neoliberal (...) Históricamente, el Trabajo Social se ubica en esta relación como parte de la creación de mecanismos que garantizan la funcionalidad de dichas relaciones en el sistema capitalista”* (Rozas 2004:8,9).

Se considera clave concienciar y reflexionar desde una mirada crítica nuestras prácticas profesionales, volviéndose necesarias preguntas tales como; *evaluar en qué y cómo intervenir*, y *para qué*, justamente, en un marco de institucionalidad.

Es pertinente desarrollar qué se entiende por Cuestión Social. Para ello retomamos los aportes de Castel, que la define como *“una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.”* (Castel 1997:20)

En otros términos, se puede entender como un fenómeno complejo, una contradicción que pone en jaque la capacidad de cohesión o integración de una sociedad, y a su vez, genera mecanismos para atenuar este riesgo. Se pueden adjudicar como parte de estos mecanismos, la intervención estatal - social<sup>8</sup> y la del Trabajo Social en particular.

---

<sup>8</sup> Rivero, S. (2006), sintetiza Intervención Social describiendo que son acciones con el fin de dar respuestas a problemas sociales, o a reparar fisuras que se generan en el tejido social, existiendo un vínculo directo entre intervención social y cuestión social. Es una interferencia intencionada para cambiar una situación social que desde algún criterio se juzgue insoportable. La intervención social no es neutra, supone un sistema de ideas explicativas de las causas de lo que intenta resolver, sus destinatarios, objetivos, procedimientos y personas

Considerar entonces, que la intervención social se ha dirigido hacia problemas sociales acaecidos en determinado contexto, como resultado de cambios globales transitados por los modelos económicos y de desarrollo, es clave en este trabajo, ya que entendemos se da por ello una “suerte de manipulación”, si se quiere política, en la definición construida de dichos fenómenos, y por ende también, en la búsqueda de su “tratamiento” o sus “soluciones”.<sup>9</sup>

## **I- 1 LAS TRANSFORMACIONES DE LA CUESTIÓN SOCIAL EN EL TIEMPO Y LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN.**

### **I- 1.1 SUS INICIOS: FINES DEL SIGLO XIX Y PRIMERAS DÉCADAS DEL XX.**

El surgimiento de la Cuestión Social se da con la situación del pauperismo<sup>10</sup> en la década de 1830, tras las transformaciones sufridas con la instauración de un modelo económico capitalista, que impulsaba el acceso al libre trabajo y al mercado, con efectos sociales devastadores<sup>11</sup>. Junto a formas de intervención, represivas, de control, hacia la indigencia y el vagabundeo, y de regulación a trabajadores, asumidas por el estado y el orden establecido, en acuerdo la clase dominante. (Castel, 1997).

---

competentes, estando impregnada por el modo en que se configura lo social en cada momento histórico.

<sup>9</sup>Explicitamos un ejemplo claro; como lo es el umbral de pobreza y la definición que se tenga en cuenta para medirla son relativos y arbitrarios, en tanto, se constituye dentro de los parámetros que clasifican al pobre identificando el nivel de carencias, y de eso depende cómo se “perfila” o “etiqueta” a las personas que luego serán o no beneficiarias de la asistencia social, es decir, cuando este método y definición varía, varía también la población que queda “encasillada” en tal categoría, así como su porcentaje.

<sup>10</sup>Deviene de “pauper” o “pobre” que era como se llamaba administrativamente al receptor de la asistencia bajo las Leyes de Pobres en Gran Bretaña previas al Estado de Bienestar moderno, se identificaba con la estigmatización del mendigo, el indigente, el vagabundo y dependiente social. En el siglo XIX se identificaba el pauperismo con aspectos del cambio social debido a la Revolución Industrial (acelerado crecimiento urbano y poblacional, con las primeras experiencias masivas de desempleo moderno, crisis económicas cíclicas, causando considerables cambios en la cantidad de pobres y en sus ingresos. (Spicker,P. Alvarez,S. Gordon,D. 2009)

<sup>11</sup>También en esta línea, Rozas (2004) señala a inicios del capitalismo, con la Revolución Industrial del siglo XVIII, comienza el largo proceso de transformación de las fuerzas productivas y su lógica económica reduciendo todo al estado de mercancías, incluyendo la fuerza de trabajo. El liberalismo económico y la autorregulación del mercado, la fe en el progreso, deja a lo social subordinado a lo económico. Ello muestra el carácter omnipotente del mercado, que autonomiza lo económico, de lo social y de lo político, y es análogo en la sociedad actual.

Ello sucede con una ruptura entre el orden jurídico-político y el orden económico, debido a un modelo de industrialización, que da paso a lo “social”, con tensiones por el pauperismo y aguda precarización de la condición salarial, amenaza de disociación, “desafiliación”, poniendo en riesgo la cohesión social, -y los modos de producción-.

Este período se identifica como “modelo de régimen<sup>12</sup> liberal”, caracterizado por la minimización del Estado en funciones como “juez y gendarme” garantizando derechos y libertades, que en última instancia, sólo contemplaban la propiedad privada. Como contracara, la miseria, el pauperismo, que se generaban en nombre de la “libertad”, mostraban un individualismo negativo de aquellos que quedaban privados de toda protección sin ningún tipo de garantías. *“Se descubre entonces que la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad. El estado social se construye como respuesta a esta situación”* (Castel apud Baráibar: 1999:19).

La Cuestión Social, finalmente se entiende, como el conjunto de problemas sociales, económicos y políticos, que se generan con el surgimiento y la condición de la clase obrera, dado al desarrollo, expansión y exigencias capitalistas, con concentración y acumulación del capital. Por lo que luego, se vuelve necesario otorgarles determinadas concesiones, reivindicadas por esta clase, para evitar una fractura social y mantener el orden que se veía amenazado<sup>13</sup> (Pastorini, 1999).

## **I- 1.2 INDUSTRIALIZACIÓN Y BIENESTAR; ENTRE LOS ´30 Y ´60.**

Hacia las primeras décadas del siglo XX, se produce un cambio de dirección a un Estado social que promovía garantías y derechos vinculados a la condición salarial. Se manifiesta la necesidad de un nuevo rol estatal, con nuevas funciones, que velara por

---

<sup>12</sup>Por regímenes entendemos las maneras en que la producción de bienestar y protección social varían entre tres fuentes principales: Estado, el Mercado y las Familias (G.E. Andersen, 2000)

<sup>13</sup> En el sentido marxista, de “lucha de clase” la clase obrera en movimiento, organizada, ejerce “presión social” implica una amenaza al orden capitalista burgués ya que en última instancia, los modos de producción necesitan de la mano de obra proletaria, para la producción y para la acumulación de capital, son relaciones de interdependencia. Frente a esto también influye lo que Marx denomina “ejército de reserva” como contracara de que hay otras personas esperando para trabajar, y la necesidad de la clase subordinada queda en juego.

“la paz social”. La clave del cambio consistió más bien en la disolución de la alternativa “revolucionaria” obrera y la redistribución de la conflictividad social con un modelo diferente al de sociedad de clases: la sociedad salarial (Castel 1997).

En este modelo, el Estado fue protagónico, aseguraba y regularizaba mediante la utilización de recursos públicos nacionales, un sistema de garantías brindando seguridades sociales, una “propiedad social”. Es decir, los individuos que no tenían medios propios para cubrir su protección y seguridad social -salud por accidente, enfermedad, vejez, educación, subsidios, previsión-, ahora mediante el “Estado Social” les eran proveídas -a trabajadores y sus familias- a través de derechos sociales. Se produce una intervención estatal con niveles de desmercantilización<sup>14</sup>.

Las políticas de estado estuvieron influenciadas por el denominado padrón de bienestar “keynesiano/beveridgiano”, basado en un Estado activo –en el orden económico-. Apostaba al pleno empleo como condición para el crecimiento económico, apoyado en un modelo fordista consistente en la producción en masa -producción en serie- y a su vez, en el consumo masivo, generando un “círculo de consumo” en el cual el proletario participa contando con relativo poder adquisitivo.

La especialización y la división del trabajo requeridas, abrieron camino a una “progresiva destitución de la clase obrera” (Castel, 1997), con la profesionalización, el surgimiento del sector terciario y sector público, que entienda la desposeía del papel de pertenencia y movilización de inicios de la industrialización. Al tiempo que se consolidaron derechos y protección salarial, también comenzaba a agudizarse la precarización e inseguridad social de los que quedaban en los niveles más deprimidos del sistema productivo, obreros industriales rezagados sin calificación, junto a procesos de marginalidad dada la concentración de mano de obra en las urbes.

---

<sup>14</sup> Lo podemos entender como el grado en que los Derechos Sociales permiten a las personas niveles de vida independientes de la fuerza única del mercado, el Estado provee de bienes y servicios que no dependen del acceso directo y monetario en el mercado.

Comienzan a surgir expresiones como precariedad, vulnerabilidad, marginación, desafiliación. Se ve en el trabajo *“un soporte privilegiado de la inscripción en la estructura social. (...) una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia”* (Castel 1997:15).

### I- 1.3 EL DERRUMBAMIENTO<sup>15</sup>

De esta manera se produce un agotamiento del modelo de bienestar anterior y se introduce en la expansión “neoliberalista”<sup>16</sup> a partir de los años 70.

Dicho declive, según Pereira (2000) se debe a: por un lado, cambios estructurales y económicos, opuestos a la lógica de crecimiento del período anterior, con avance tecnológico y auge del sector servicios en desmedro del sector industrial, aumenta el desempleo, la flexibilización del trabajo y de la producción, y por otro, a fuerzas políticas e ideológicas contrarias al Estado de Bienestar, conducidas por posturas caracterizadas “neoliberales y neoconservadoras”, defendiendo la desregulación del mercado, corte y reorientación de gastos públicos, reducción del Estado, privatizaciones de funciones públicas incluyendo las políticas de protección social. (Pereira apud Baraibar 2005:158)

Se da un cambio radical donde se pasa -parafraseando a Sunkel- de un amplio “paquete” de provisiones estatales, servicios, regulación y financiamiento, con una seguridad social basada en la universalidad, solidaridad e integralidad, a una protección social restringida por parte de éste y transferida a una esfera individual, privada, tomando protagonismo nuevamente el mercado -fomentado por organismos

---

<sup>15</sup> Entra en crisis la “época de oro o de los treinta años gloriosos” en la diferenciación de periodos que realiza Hobsbawm (1999) durante el llamado “siglo XX corto”, ésta es la segunda etapa que va desde 1945 al ‘73, la que le antecede es la “época de las catástrofes” a partir de 1914, (debido a guerras mundiales, totalitarismos, la crisis del ‘29) y la tercera es a partir de la década de los ‘70 que la denomina el “derrumbamiento”.

<sup>16</sup> Se toma el término Neoliberalismo, dado la utilización y consenso de la mayoría de los autores referentes, sin intensiones de entrar en el debate de las distintas maneras en que se ha denominado a esta etapa.



internacionales, instaurado a partir de dictaduras y profundos endeudamientos<sup>17</sup>.

Este derrumbe de la condición salarial, su profunda precarización, las diversas consecuencias y nuevas problemáticas sociales, generaron un replanteo de la Cuestión Social.

A partir de estas situaciones es que Castel distingue “zonas” de cohesión social, la relación entre trabajo estable e inserción como zona de integración, la ausencia de participación productiva y el aislamiento relacional producen exclusión o, más apropiado, desafiliación.

Dicho autor considera que, es un mundo escindido por la doble oposición entre capital y trabajo, y entre seguridad–propiedad y vulnerabilidad de masas. Pero entre la zona de vulnerabilidad y la de integración hay también intercambio, los "excluidos" suelen ser vulnerables que hacían equilibrios sobre la cuerda floja, y que cayeron, una desestabilización de los estables, trabajadores calificados que pasan a ser precarios, ejecutivos que se convierten en desempleados. La “onda de choque” que atraviesa la estructura social parte del *centro*. Los "excluidos", por ej. no tienen nada que ver en la política de flexibilidad de las empresas, salvo que su situación es la consecuencia concreta de aquélla. Se encuentran desafiliados, término más adecuado que "excluidos", porque han sido desligados, pero siguen bajo la dependencia del *centro*, que tal vez no ha sido nunca tan omnipresente para el conjunto de la sociedad (Castel,1997: 371)

Emerge entonces el concepto de vulnerabilidad social como una zona intermedia, inestable por la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad, la precariedad económica y la inestabilidad social.

---

<sup>17</sup> Cabe destacar los efectos por “el cambio en el modelo de desarrollo que se ha dado en América Latina a partir de la aplicación de las llamadas políticas del ‘Consenso de Washington’<sup>17</sup> (...) ha provocado cambios en la estructura social que han desestabilizado a su vez las vías de integración social y las formas de socialización, cambios que es esencial comprender a la hora de actuar sobre la cuestión social.” (Merklen, 1999: 5).

## I- 2. POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

El sentido que se pretende subrayar con este recorrido histórico es, que la existencia de estos fenómenos sociales, que fundamentan parte del presente objeto de estudio, ha sido y es hoy rehén y producto del funcionamiento social en la historia -moderna-, en el cual ha predominado el orden y poder económico.

Podemos decir que la Cuestión Social y las formas históricas de intervenir en ella, se han estado caracterizadas por: i) en un momento inicial, cierto desamparo con métodos vinculados al control, a la represión, luego, ii) una etapa con énfasis en el proteccionismo estatal, y más recientemente iii) se transita hacia una desregulación y desprotección.

En síntesis, las Políticas Públicas y Sociales varían en función de las necesidades del funcionamiento capitalista, el cual considero ha logrado una “cooptación” de éstas y del Estado.

Los antecedentes dan pruebas de que tanto la pobreza, la familia y los modos de intervención se construyen y conceptualizan según como sean interpretados por las mismas políticas públicas- sociales tratantes.

Este funcionamiento, llega hasta la actualidad, bajo la forma de “metamorfosis”, nuevas alteraciones, problematizaciones, pero con las mismas raíces estructurales. Son homólogos los procesos que la producen y sus dinámicas, y diferentes en sus manifestaciones, en términos de Castel una problemática nueva, pero no otra problematización. Los Problemas Sociales “clásicos”<sup>18</sup> se agravan y se le suman nuevas expresiones que dan lugar a una complejización de la cuestión social y de la pobreza, por las características que adquieren desde la mutidimensionalidad.

---

<sup>18</sup> Problemas estructurales de larga data, vinculados al trabajo, incapacidad, vagabundeo, entre otros, (Baráibar,1999).

## Conceptualizando la Pobreza

Para desarrollar la argumentación se retoman, en primer lugar, los aportes de Paugam que en su análisis a Simmel y a la sociología de la pobreza, manifiesta que lo que se propone éste, es comprender las formas sociohistóricas de la red de interdependencias entre los pobres y el resto de la sociedad, para él *“lo sociológicamente pertinente no es la pobreza ni la entidad social de los pobres como tal, sino las formas sociales institucionales que adoptan en una sociedad determinada en un momento concreto de su historia”* (Paugam, 2007:54)

Frecuentemente el análisis que se hace de la pobreza implica darle autonomía conceptual. Se estudia la pobreza como si fuera una problemática que se puede mirar en sí misma. Pero la realidad es que la pobreza es resultado del funcionamiento de la sociedad y, por lo tanto, resultado de la desigualdad: hay pobreza porque hay riqueza, (Figuroa apud Baraibar 1999), y viceversa.

Adentrando en la categoría “Pobreza”, Serna (2010) señala que este fenómeno se presenta como anomalía y paradoja de la sociedad moderna. La pobreza suele ser visibilizada y tematizada en una cara negativa, cotidianamente se la vincula con la criminalidad, y por ende con la estigmatización de los sectores más vulnerables. Ello amplificado por los medios de comunicación interviene y ayuda a transformar *“víctimas en victimarios”*, lo que también es enunciado por distintos autores como *“criminalización de la pobreza”*.

Por este motivo, considera necesario un análisis crítico del sentido común, deconstruir esas representaciones y desnaturalizar las relaciones sociales cotidianas, abordando a la pobreza como un fenómeno social complejo, comprendiendo los procesos de empobrecimiento de un contexto temporo-espacial.

Su definición del fenómeno *“alude a una situación social de carencias, privaciones, necesidades insatisfechas con respecto a expectativas sociales y pautas de comportamiento”*

*para la reproducción de una vida social digna (...) como la alimentación, vestimenta, vivienda hasta las formas de personalidad e integración social (educación, acceso a la salud y disfrute de esparcimiento) están moldeadas por parámetros de niveles de bienestar y aspiraciones de sociedades concretas en un tiempo y espacio determinado". (Serna 2010:136).*

Sin embargo, destaca la importancia de entender que la pobreza no se debe pensar como atributo de individualidades ni como estructura fija, sino más bien como resultado de procesos históricos y relaciones sociales concretas, con énfasis contextual y situacional que llevan a su producción y reproducción, es decir, factores claves para la existencia.

En una línea similar, Carmen Terra define a la pobreza como un fenómeno pluricausal que se origina por el modelo de desarrollo y sistema económico imperante *"...principalmente refiere a la desigualdad estructural por la cual determinados sectores sociales son sometidos a condiciones de vida intolerables."*<sup>19</sup> (Terra, 1995: 85).

El énfasis en esto último es fundamental, dado que emerge y se expresa enmarcada por determinadas relaciones o interrelaciones, que lidian ante el poder de acceso a recursos y distribución desigual, lo que afecta, condiciona, y finalmente desenlaza en otras problemáticas (en por ej. salud, violencia, marginación, vivienda, etc.)

Otro aporte que observa Serna sobre la pobreza y la cuestión social, es acerca de su expresión en el territorio y de las nuevas formas de marginalidad urbana, como la segregación residencial, el espacio público, la ya mencionada criminalización y estigmatización de la pobreza, entre otras. Lo cual podemos vincular con los cambios en la intervención profesional también territorializada, por ejemplo a través de la descentralización de las políticas, tal como se muestra en la implementación del

---

<sup>19</sup>"En todos los casos y en grados variables la pobreza supone: marginación económica, política y social; ingresos insuficientes para cubrir los requerimientos familiares normales y que llegan a afectar la misma subsistencia; carencia de insumos básicos de alimentación, salud, vivienda y servicios elementales; deterioro global de las condiciones y calidad de vida; decaimiento de la salud física y psicológica del individuo afectando su desarrollo personal (...) En la pobreza lo que está en juego es el poder de acceso a los recursos y satisfactores necesarios y efectivos de que una sociedad dispone en un momento histórico determinado." (Terra, 1995: 85)

Programa Cercanías.

### Otras perspectivas

Desde visiones más distantes a lo anteriormente planteado, encontramos instituciones, como de la CEPAL por ejemplo, que considera a la pobreza como limitación de recursos para satisfacer necesidades básicas de supervivencia (“núcleo irreductible” de la pobreza) y carencias como la falta de acceso al capital social y capital simbólico, dimensiones no materiales en términos de “capacidades”<sup>20</sup>, entre otras, que disponen los miembros de una comunidad, considerando a estas como palancas eficaces para poner fin a los círculos viciosos de la pobreza y su transmisión intergeneracional. Se entiende que vivir en la pobreza es también padecer la exclusión social, que impide una participación plena en la sociedad y merma la exigibilidad de los derechos (CEPAL, 2006).

Coherente con la mirada sobre el emergente social (visible) diversos organismos internacionales (ONU -CEPAL, PNUD-, BM, BID y otras dependencias) proponen actualmente *Políticas Focalizadas con Programas de Transferencias Condicionadas*<sup>21</sup>, como mecanismos de integración que permitirían la superación de la pobreza.

Surge la pregunta de si es lógica y justa la atribución realizada desde este tipo de

---

<sup>20</sup>En el enfoque de las “capacidades” de Amartya Sen, retomado además por PNUD, la pobreza humana se ha caracterizado como “la denegación de oportunidades y opciones básicas para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y de los demás” (PNUD, 1997 apud CEPAL 2006). Estas nociones destacan la importancia de una percepción global del desarrollo y de la pobreza, evitando simplificaciones extremas como las que pueden surgir de la cuantificación de estos conceptos sobre la base del ingreso, igualmente las limitaciones que presentan los respectivos índices (IDH, IPH) son varias -reducidas a longevidad, conocimiento y nivel de vida-. (CEPAL 2006).

<sup>21</sup>“Los Programas de Transferencias Condicionadas, consisten en transferencias de recursos a familias pobres que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición. La combinación de asistencia monetaria (o en especie) con exigencias educativas o de salud permite combinar el alivio de la pobreza a corto plazo con objetivos a largo plazo, mediante el desarrollo del capital humano, como una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Los programas de este tipo se basan en la premisa de que los más pobres no cuentan con oportunidades suficientes y no pueden enfrentar adecuadamente las situaciones adversas que se presentan, a raíz de las cuales se producen grandes pérdidas de capital humano, ya sea en términos de educación o de salud, o ambos.” (CEPAL, 2006:164)

perspectivas (derivadas principalmente de organismos internacionales de cooperación al desarrollo), en materia de derechos y capacidades como “palancas” de efectividad y respuesta para la superación de la pobreza, justamente cuando se trata de las personas más relegadas de la sociedad, por condiciones de causas estructurales.

Esta línea refiere a lo que Serna (2010) denomina “*pos-consenso de Washington*”, donde en el presente siglo se implementa una “*Agenda Internacional de combate o lucha contra la Pobreza*”<sup>22</sup>. Se considera una ambigüedad entre este discurso y una ejecución o práctica de “alivio” a la pobreza, sin interrumpir ni alterar los factores estructurales generadores del fenómeno (reproducción de desigualdad económica, concentración de poder y riqueza global).

En suma, podemos observar distintas maneras de concebir o problematizar el fenómeno pobreza. Por un lado, desde el énfasis en la identificación de limitaciones y medición<sup>23</sup>, y en contrarrestar las carencias en lo vinculado a lo educativo, las capacidades, el “*capital social*”<sup>24</sup>, con vulnerabilidad en los derechos como sus causas principales. Y otra (ya mencionada) con énfasis en la pobreza no como un objeto o cosa entendida desde la carencia de atributos individuales, sino que se tiene que

---

<sup>22</sup> Que se plantea como estrategias y líneas de acción desde el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con influencia de organismos internacionales, como el Banco Mundial y la ONU.

<sup>23</sup> La pobreza en tanto sus formas de medición y abstracción, tiene como método más usual el “integrado”, propuesto por Kaztman(1989), surge de la combinación del método de Necesidades Básicas, con el método de Ingreso por el umbral de la Línea de Pobreza. Considera que la Pobreza puede darse: i) de forma transitoria afectando durante un período relativo, coyuntural; “Pobreza reciente” con insuficiencia de ingresos pero sin necesidades básicas insatisfechas, ó bien ii) de forma más permanente; “Pobreza inercial” donde los ingresos superan la línea de pobreza-LP pero no cubre al menos una necesidad básica, y iii) la “Pobreza crónica o estructural” cuando se conciben a ambas variables insuficientes, necesidades básicas insatisfechas e ingresos por debajo de la LP, y se generan a su vez, mecanismos de reproducción intergeneracional.

Entendemos que no tienen como objetivo la explicación del fenómeno pobreza, sino que funcionan como tipología y forma de clasificar a individuos y hogares en relación a atributos, en relación a una aproximación del nivel de bienestar de una sociedad.

<sup>24</sup> Cardarelli y Rosenfeld manifiestan que el concepto de “*Capital Social*”, influenciado por el discurso del Banco Mundial, remite al uso como justificatorio de la orientación de ciertos programas sociales, escindiéndolos de la realidad económica y política en la que están insertos los más desventajados, buscando soluciones no económicas y menos costosas a los problemas sociales. “*Para las poblaciones pobres habría una suerte de capital social a estimular, que generaría una ‘alteridad incluyente’ en los que menos tienen –con apoyo focalizado del Estado-. Un territorio de pobreza solidaria, con fronteras para la verdadera inserción social, donde los individuos son despojados de sus condicionamientos históricos, socioeconómicos y culturales*”. En “*Tutelados y asistidos*” (2000: 37), comp. Duschatzky S.-

problematizar sus formas relacionales, de interdependencia, de juego de poder y de funcionamiento social que devienen y generan tales condiciones de vida. Pueden parecer opuestas pero a mi entender, una enfoca sus causas, otra apunta hacia los efectos.

Considero a esta última perspectiva enriquecedora para el tema de estudio, ya que propone profundizar en el cómo y el porqué existen tales fenómenos, indagar las raíces del problema, su comprensión, y aproximarse a formas más acertadas para su abordaje, siendo punto de partida clave para una intervención más eficiente de las políticas sociales, o al menos no tan ilusorias.

### **Vulnerabilidad Social**

Junto a la complejidad de la pobreza, entra en juego un segundo concepto que interesa destacar en este capítulo, es el de Vulnerabilidad, encontrando un sentido polisémico de enfoques para la cual se utiliza el término. Algunos refieren a una situación de “cuerda floja” (Castel, 1997), en la que no se está en situación de pobreza aún, pero se puede estar en cualquier momento. Se caracteriza por la incertidumbre, la inseguridad, el riesgo. Otras definiciones hacen referencia análogamente a la extrema pobreza o como parte del mismo fenómeno, es decir donde la pobreza aumenta la vulnerabilidad dado a que se tienen menos recursos y protecciones frente a los riesgos.

Filgueira, C (2001) analiza el concepto de Vulnerabilidad con la intención de superar su carácter difuso, desarrolla un nuevo enfoque que se compone como “*estructura de oportunidad-activos-vulnerabilidad*”. Entiende el fenómeno como resultado de la relación entre disponibilidad y capacidad de movilización de activos<sup>25</sup> expresada como atributos

---

<sup>25</sup>“*el enfoque señala e identifica diferentes tipos de activos relevantes para el desempeño de los individuos en sociedad. Si bien entre los más conocidos y difundidos en la actualidad se cuenta la noción de “capital social”, el nuevo marco es más inclusivo extendiéndose a cierto tipos de activos provenientes de atributos que operan desde muy disímiles planos, como por ejemplo, desde la demografía o de los regímenes de welfare.*” (Filgueira; 2001:2).

individuales o de los hogares, y la estructura de oportunidades<sup>26</sup> expresada en términos estructurales.

La Vulnerabilidad Social, para este autor, es entendida como una configuración particular, negativa, resultante de la intersección de estos dos conjuntos: uno definido a nivel macro relativo a la estructura de oportunidades -donde los individuos directamente no controlan o no pueden incidir en los patrones más generales de esta estructura-, otro a nivel micro referente a los activos de los actores. Sin esta intersección de ambos (es decir, por separados) no se puede entender al fenómeno.

En Uriarte (2006) también encontramos la necesidad de profundizar en este concepto desde una rigurosidad teórica. Su consideración de que la Vulnerabilidad no existe sino con relación a algo; *“no existe la vulnerabilidad de personas per se”*, es decir, se es vulnerable ante algo, lo lleva a optar por hablar de vulnerabilidades. *“Y hablar de vulnerabilidades supone estudiar el poder, en sus polifacéticas expresiones.”* (Uriarte, 2006:12,14).

A su vez, otro aporte que toma este último autor, está basado en Zaffaroni E,R. (2000) *“la clínica de la vulnerabilidad”* que conceptualiza la vulnerabilidad psicosocial<sup>27</sup>. Éste considera necesario un diagnóstico que involucre dos perspectivas: una institucional -diagnóstico institucional- que mira hacia la institución y pretende registrar su dinámica reproductora de vulnerabilidad, y una segunda que debe ver qué tiene el “intelocutor” y que ocurre en su entorno que lo expone (vale aclarar que su análisis refiere al sistema penal). Para ello el autor considera, que diagnosticar la institución es apreciarla como constructo y deconstruirlo.

Zaffaroni habla *de estado y de situación de vulnerabilidad*. El estado de vulnerabilidad

---

<sup>26</sup>“está referido a la estructura de oportunidades que provienen del mercado, del estado y de la sociedad” (Ídem:9).

<sup>27</sup>“el grado de fragilidad psíquica que la persona tiene por haber sido desatendida en sus necesidades psicosociales básicas: seguridad afectiva, económica, protección, educación, tiempo de dedicación; así como también comida, agua potable, trabajo y salud, que la coloca frente a las instancias punitivo-represivas del control social formal e informal” (Zaffaroni apud Uriarte 2006: 95)



(refiriéndose al poder punitivo) depende de su correspondencia con un estereotipo (criminal), es alto o bajo en relación directa con el grado de la misma. Pero nadie es alcanzado por ese estado sino por la situación de vulnerabilidad, concreta posición de riesgo en que se encuentra la persona. Incluso quien no da un estereotipo, o parte de un estado de vulnerabilidad relativamente bajo, hasta debe realizar un esfuerzo para colocarse en esa situación. Se concibe que el diagnóstico de vulnerabilidad, que mira también hacia la institución es más garantista y más justo.<sup>28</sup> (Uriarte, 2006: 116, 129).

Teniendo en cuenta, nuestro eje de análisis, y trasladando estos aportes; (*estructura de oportunidades, relaciones de poder- control social, movilización de activos, noción del estado y la situación, así como del diagnóstico institucional en la intervención social en los problemas sociales*), se considera necesaria una autocrítica interpretativa, como fenómenos de procedencia también institucional y tecnocrática. Así como en la utilización de este “estereotipo” por la implementación de las políticas y programas sociales, dirigidos, apuntados a una determinada población.

Tal como entienden Cardarelli y Rosenfeld que *“todo programa o proyecto social opera sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada sobre quienes son “los otros”, no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en condiciones de riesgo que requieren intervención estatal, sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes” de sus necesidades y expectativas. (...) el ciudadano “objeto de las propuestas” aparece más como un consumidor de la oferta de los programas que como un sujeto de derechos sociales y políticos”* (Duschatzky, S. comp. 2000: 58,59)

Entonces veamos en los modos actuales de intervención; se plantea el vínculo asistencial como constitutivo de la pobreza, caracterizado por ser dirigido al individuo, lo que lo diferencia de otras políticas y de otros derechos que no discriminan por alguna característica sino que cubren a todos y cualquier ciudadano.

---

<sup>28</sup>Vincula afectación de derechos humanos, necesidades humanas, con programas de reconocimiento de especificidad o selectividad para su fortalecimiento, y cierta fragilidad dentro de una estructura de poder.

Entendiendo a las intervenciones sociales, también atravesadas por la idea de relaciones de poder, control, disciplinamiento (Foucault, 2002), podemos visualizar o interpretar, que se da otra ambigüedad en los objetivos de las políticas sociales, donde el discurso ha sido la integración, la reinserción a la sociedad, pero determinados rasgos de corte despectivo, discriminatorio de las políticas -pobres- para pobres, propios de la focalización y de la demostración que las familias tienen que rendir de su situación, apuntan a una “*ciudadanía asistida*”<sup>29</sup>, están jaqueando a una concepción de igualdad y universalidad de derechos.

---

<sup>29</sup> Cardarelli y Rosenfeld (2000) en “Tutelados y Asistidos” comp. Duschatzky ,S. se refiere a un tipo de ciudadanía que proclama que los pobres deben ser asistidos en su desarrollo, no se conceptualiza la ciudadanía social como habilitante de la civil y la política, más bien se trataría de una ciudadanía “subsidiada o tutelada” que construye sujetos aptos para moverse con más cantidad de competencias en el universo de su inmediatez.

## **CAPÍTULO II: LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA INSTITUCIONALIDAD; COMO RESPUESTAS A ESTA “CUESTIÓN SOCIAL”.**

*“La democracia es un lujo del norte.  
Al sur se le permite el espectáculo, que eso no se le niega a nadie.  
Y a nadie molesta mucho, al fin y al cabo, que la política sea democrática,  
siempre y cuando la economía no lo sea”*  
“El libro de los abrazos” Eduardo Galeano

Como respuesta a los procesos de transformaciones, a los cambios sociales y modelos de Estado transitados -desarrollados en el capítulo anterior-, se pretende articular un análisis sobre; los Sistemas de Políticas Públicas- Sociales y de Protección Social que acompañan a los mismos, profundizando en el caso Uruguayo y en el contexto en que se implementa el Programa Cercanías.

Para adentrar en una perspectiva más política e institucional, tomamos en primer lugar, los aportes de Coutinho (2000) al considerar que al hablar de política, en general, se habla de representaciones de intereses y, por consiguiente, de la formulación de políticas que implementan o bloquean a tales intereses. Tres preguntas son centrales; cómo son representados los intereses, de quiénes son los intereses representados y cuál es la justificativa para representar intereses. El autor describe que ésta última, involucra al problema de la legitimidad y de la hegemonía, y las dos primeras se relacionan con la estructura, la naturaleza del Estado, y por ende con la formulación de políticas.

En el Estado de bienestar se expanden derechos políticos y sociales (como forma de legitimación), se pluralizan intereses, que implican grados de concesión a la clase o grupo sobre el que se quiere ejercer hegemonía. En el neoliberalismo se propaga el retorno a Estado mínimo con drástica reducción de derechos sociales y políticas sociales. (Coutinho, 2000).

En el estudio de las políticas públicas y en particular de las políticas sociales,

encontramos como encrucijada central la función social que éstas últimas tienen, principalmente de prestar servicios sociales y asistenciales destinados a disminuir las desigualdades sociales. En la cual desde un perspectiva marxista varios autores, entre ellos Netto, Yamamoto, Pastorini (2000) piensan las políticas sociales, como “concesiones” –del estado y del capital- y como “conquistas” de clase trabajadora y subalterna<sup>30</sup>, donde se sostiene el funcionamiento de un sistema capitalista que encubre su prioridad de la función económica y política. Y en dicha interrelación tendría lugar el Trabajo social.

Por un lado, comprender la vinculación entre Cuestión Social y Trabajo Social, implica remitirse a modalidades y procesos de institucionalización del Trabajo Social, como encuadre que enmarca la labor, las formas y lógicas del ejercicio profesional en la actualidad. Por otro, también configura a dicha labor, la forma en que se construya/conceptualice a la Pobreza y la Vulnerabilidad (así como cualquier otro problema social) en una sociedad, la cual va a mediar entre la política pública y la población objeto de intervención social.

En el siguiente subcapítulo, se desarrolla el interjuego de concesiones y legitimaciones de las Políticas Sociales en Uruguay, en su devenir histórico, y en este contexto el surgimiento de políticas como el Programa Cercanías.

## **II- 1. BREVE RECORRIDO DEL DEVENIR HISTÓRICO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN URUGUAY.**

En las últimas décadas del siglo XIX en nuestro país, la instauración del régimen liberal capitalista, se da a través del proceso de modernización y la “lucha contra la

---

<sup>30</sup>Pastorini(2000) a esta concepción de Política Social, le introduce un aporte, donde considera que esta categorización no puede ser pensada como unilineal, sino que todos los sujetos en lucha involucrados en la negociación conceden y conquistan al mismo tiempo. Aunque el sector trabajador y el subalterno conquisten determinados beneficios o legislación, el Estado igualmente “conquista” legitimación y una aceptación más tranquila de las “reglas del juego”. Mientras las clases dominantes “conquistan” ampliación de sus posibilidades de acumulación y valorización del capital y perpetuación de las relaciones económicas evitando conflictos.

barbarie” en nombre del orden y progreso y de la necesidad de constituir una nación. Se crean Instituciones modernas del Estado, que intervienen educando a la población en reglas de urbanidad e higiene, controlando y disciplinando a los individuos para que se integren a una nueva sociedad moderna.

Se caracteriza por procesos migratorios, generados con la introducción del alambramiento (determinando la propiedad) y expulsión del campo a la ciudad, por la necesidad de urbanizar y concentrar mano de obra para las nuevas industrias.

Iglesia, Escuela, Hospitales, entre otras, son instituciones creadas para inculcar valores y normas modernas necesarias, y formar sujetos disciplinados, “sanos”, responsables, en relación a una sobrevaloración del trabajo, el castigo al ocio, al derroche, al vagabundeo, característico del Uruguay “bárbaro”. Se instaura un cambio de “sensibilidad”, de *“la sensibilidad bárbara” a la “civilizada”* (Barran, 1990). Etapa que se identifica con un antecedente de la intervención social llamada Higienismo.

## **II- 1.1. EL BIENESTAR EN NUESTRO PAÍS DE LOS AÑOS '30 AL '70**

Con amplio consenso, se consagra que el país se introduce tempranamente en un Sistema de Bienestar, en relación a América Latina, institucionalizando una matriz de protección universal en la primera mitad del siglo XX, con políticas sociales de extensa cobertura poblacional en lo laboral, lo educativo, la salud, hasta la dictadura (Midaglia, 2007)

Entre la presidencia de José Batlle y Ordoñez, en las primeras décadas y durante la segunda postguerra, principalmente con Luis Batlle Berres como presidente entre 1947 y 1951, Uruguay fue incorporando derechos a través de sus políticas sociales, que podría considerarse como un proceso similar al transitado por los países centrales que adoptaban un modelo de Estado de Bienestar Keynesiano (Traversa apud Rofman, 2013). Entre los cambios se identifican la extensión de la educación pública, se impulsaron políticas redistributivas, se ampliaron los seguros sociales y se instalaron

mecanismos de negociación salarial. Todo esto acompañado, desde lo económico, por un proteccionismo y un proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones- el modelo ISI. (Rofman, 2013)

El Estado de bienestar uruguayo, se identificó con una etapa de prosperidad del país, en la que es reconocido por varios historiadores como la “*Suiza de América*”, “*país modelo*”, “*integrador, de cercanías*”, entendiéndose que esta clasificación hace referencia a un Estado que asume un rol clave en la producción de bienestar.

Esping Andersen (1990) considera como características principales de los “estados de bienestar” la capacidad que estos tienen de ampliar los derechos sociales, como esencia de la política social, desde los niveles de desmercantilización y estratificación social.

Sin embargo, adjudicando los aportes de Barba (2013) en relación a América Latina -región de mayor desigualdad mundial-, no se puede identificar sólo un régimen de bienestar, por el contrario los clasifica en tres tipos, los cuales tampoco responden a procesos homogéneos. En el caso de Uruguay, como régimen universalista -los que tienen los mejores niveles e indicadores de bienestar regional-, el tránsito hacia un bienestar más residual se da de forma lenta y creciente, no así en los regímenes duales o excluyentes -con niveles de bienestar y protección deprimidos principalmente pobreza, desigualdad, inseguridad social, informalidad laboral- que son la mayoría de los países latinoamericanos.

## **II- 1.2- PERÍODO POST DICTADURA- REFORMAS SOCIALES EN LOS AÑOS ´90.**

En este escenario comienzan a darse cambios, tanto, en las modalidades de políticas sociales como en los sistemas de protección. Hay que aclarar que en nuestro país no se da de forma abrupta y que como dice Midaglia (2012) el Estado de Bienestar se deprime, no se desmonta.

El proceso neoliberal se desarrolla de manera peculiar, el reformismo de esta etapa es considerado moderado, con cambios incrementales, no supuso un quiebre o desestructuración total con el modelo con el sistema de bienestar tradicional. Midaglia (2007) considera al reciente Sistema de Protección como un “*sistema híbrido*”<sup>31</sup>.

Se caracteriza por la “*amortiguación*” que tuvo el país, con cierto “*gradualismo*” y “*heterodoxia*” en la implementación de las reformas<sup>32</sup>, como por ejemplo se refleja en las reformas que se vieron “*truncadas*”, la no privatización de servicios públicos esenciales, en las reformas sectoriales salud, educación, seguridad social. (Moreira, C. 2001).

Se destaca el paso del principio universalista a uno con mayor focalización de las políticas sociales, con prestaciones segmentadas y condicionadas a un sector específico de la población, las formas de intervención y protección social van incorporando características residuales, descentralizadas, reducidas por los plazos, los objetivos, los costos de financiación, la selección población. A su vez, el paso de un monopolio estatal de dichas políticas hacia una delegación tercerizada de la intervención social con protagonismo de la Sociedad Civil a través de las OSC’s - ONG’s, un aumento de la mercantilización del bienestar y la protección social, y una reducción o ajuste de gasto público social.

Tomando los aportes de Montaña (2005)<sup>33</sup>, se plantea la existencia de una nueva modalidad de trato a la “*cuestión social*”, basada en: a) la precarización de las políticas sociales a través de la focalización y descentralización, b) la privatización de la

---

<sup>31</sup> Dado que conviven servicios semi-privatizados, con otros de énfasis estatal de intervención, con políticas sociales mixtas de implementación, de coparticipación público-privado, prestaciones de tipo focalizado, universalismo clásico con pautas focalizadas, que quitan peso y monopolio estatal, incorporan nuevos mecanismos “*by pass*” participando la Sociedad Civil (agentes privados, ONG’s, Asociaciones Civiles).

<sup>32</sup> Las reformas en esta década; en líneas generales, en lo laboral, se suspende la negociación de Consejo de Salarios, cambian los mecanismos generando desregularización en el trabajo. En la seguridad social, El Banco de Previsión Social, su sistema de prestaciones, jubilaciones y pensiones, pasa de monopolio de estado a ser mixto, en conjunto con las AFAP’s- Administradora de Fondos de Ahorro Previsional-. En lo Educativo se incorpora a la atención universal, programas focalizados para “*contextos críticos*”.

<sup>33</sup> Extraído de documento del XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social “*Post política y refilantropización de lo social. Implicaciones en la formación de trabajadores sociales en México*”

seguridad social, que a su vez adopta dos caminos: la *remercantilización* de los problemas sociales y la *re-filantropización* impulsando al tercer sector. La forma de las empresas han creado su correlato social a través de fundaciones, o bien certificándose como Empresas Socialmente Responsables.

En esta línea, Andrencacci y Repetto (2006) coinciden destacando tres elementos clave de las reformas de política social de los últimos veinte años: la desestatización, la descentralización y la focalización. *“La desestatización implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la descentralización produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la focalización, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.”*(Andrencacci y Repetto; 2006:14).

En esta década, en nuestro país también se implementan dichas transformaciones, a la vez que se inicia un proceso de empobrecimiento y precariedad, acentuado en la etapa de recesión económica-1998-2002/03, impactando en los principales indicadores socio-económicos; pobreza, indigencia, inequidad del ingreso, tasa de desempleo, emigración, sumado a las transformaciones territoriales que se venían produciendo; aumento de asentamientos en las periferias, procesos de segregación, entre otras.

## **II- 2 COMIENZOS DEL SIGLO XXI: GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO**

Se puede identificar al 2005 como un “año bisagra” en materia de Políticas Sociales y Protección Social. Asume el gobierno del Frente Amplio con una coyuntura económica en recuperación, pero con un panorama social crítico<sup>34</sup>.

Desde la propuesta de gobierno por un “*Uruguay Social*”, con un conjunto de reformas

---

<sup>34</sup> “En un marco de profunda crisis social (un *tercio de la población en situación de pobreza*) y con un *gran endeudamiento público*” Rofman, 2013:148.



orientadas a la protección y bienestar social; con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) se lanzan Planes de Asistencia a la pobreza, indigencia, vulnerabilidad, primero a través del Plan de Emergencia (PANES) y luego con el Plan de Equidad (PEQ)<sup>35</sup>.

Las reformas desde la premisa: “*de cada quien según sus ingresos a cada quien según sus necesidades*”<sup>36</sup> y en líneas muy generales, algunas han sido;

En lo laboral, negociar convocatoria al Consejo de Salarios, lo que impacta en la recuperación del salario mínimo, aumento movilidad sindical, regularización de condiciones de empleo. En la salud, se introdujeron reformas a partir de la ejecución del Sistema Nacional Integrado de Salud -SNIS-, universalizando el acceso de esta área, gestionado por ASSE, financiado por un Fondo Único de Salud a través de los aportes de; trabajadores, empleadores y estatal, -FONASA-.

En la educación se desarrollan líneas de acción en lo presupuestal, el cambio de la Ley de Educación, se introduce el Plan Ceibal y nuevos programas de carácter focalizado. Los avances en materia de Seguridad Social, se concretaron entre otras cosas, en la Asignación Familiar del Plan de Equidad<sup>37</sup>, modificaciones en el sistema

---

<sup>35</sup> La diferencia entre PEQ con el anterior radica en que éste se proyectó para trascender la problemática de la pobreza e indigencia, abordando el problema más amplio de la desigualdad social. No obstante, se propuso de manera manifiesta continuar con el descenso de los niveles de vulnerabilidad social existentes. El Plan de Equidad incluyó dos dimensiones: por una parte, los componentes estructurales de la matriz de protección social, y por otra, los componentes de la red de asistencia e integración social. Los primeros abarcan una serie de reformas de las políticas públicas que inciden sobre la equidad social, entre los que se incluye la reforma tributaria, la reforma de la salud, las políticas de empleo, la política de vivienda, la política educativa y un plan para promover la equidad de género. Entre los segundos, el Plan de Equidad buscaba consolidar y expandir el sistema de asistencia social, articulándolo con el resto de políticas sociales ya institucionalizadas, es decir: las prestaciones sectoriales clásicas y/o reformadas de opción universal como educación y salud. (MIDES, 2008 apud Midaglia: 2013)

<sup>36</sup> MIDES: Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013 disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revisión\\_de\\_indicadores\\_basicos\\_de\\_desarrollo\\_social\\_2\\_006\\_2013\\_version\\_web\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revisión_de_indicadores_basicos_de_desarrollo_social_2_006_2013_version_web_1.pdf) [acceso 10/10/2014].

<sup>37</sup> Las clásicas transferencias monetarias de la Seguridad Social, las Asignaciones Familiares (AFAM), son reformuladas a partir de la aprobación de la ley N° 18.227 de febrero de 2008, incorporando a los menores de edad y a las mujeres embarazadas de hogares socioeconómicamente vulnerables, independientemente del tipo de ocupación (formal o informal) del jefe de familia. La recepción de la transferencia está condicionada a la

de pensiones a la vejez y la Asistencia a la Vejez. El ingreso ciudadano del PANES, luego la Tarjeta Uruguay Social del PEQ, y políticas de empleo.

Se implementan políticas redistributivas; ejecutándose una reforma en el sistema tributario, conocido como Impuesto a la Renta de Personas Físicas -IRPF-, como parte de la política interviniente sobre la distribución de ingresos.

Podemos visualizar que a través de estos últimos gobiernos en nuestro país, se ha apuntado a aproximarse a una representación más popular en las políticas públicas, principalmente en las PPSS donde el MIDES ha tenido importante protagonismo como institución encargada de priorizar el acceso a los derechos sociales, producir bienestar y protección social. También se ve cierta continuidad en el abordaje de estos problemas referidos a la protección social y la atención a la población en situación de pobreza, indigencia y vulnerabilidad social. Ello se refleja en la transición del PANES al PEQ, y más recientemente hacia la Reforma Social con la conformación de la Red de Asistencia e Integración Social "RAIS" -menos concreta y clara según Midaglia (2013)-.

## **II- 2.1 MATRIZ DE PROTECCIÓN SOCIAL**

El sistema de protección social de nuestro país *"incluye los programas más tradicionales de seguridad social, como las jubilaciones, las asignaciones familiares contributivas y el seguro de desempleo, y algunos esquemas más recientes, generalmente de tipo no contributivo"* (Rofman; 2013:9).

En el 2007 con la estrategia del Plan de Equidad de mediano y largo plazo, se asume el desafío de construir una *"nueva matriz de protección social"* que como centralidad conjugue crecimiento económico con justicia social. *"En 2011 comenzó una nueva etapa denominada reforma social que sintetiza de manera dialéctica los cambios estructurales y la necesidad de erradicación de la pobreza. La reforma social es el eje central del modelo de*

---

asistencia de los niños y adolescentes a los centros educativos y a la realización de controles sanitarios periódicos. (MIDES, 2008 apud Midaglia: 2013)

*desarrollo impulsado y no es sólo una respuesta a la coyuntura. Es un cambio estructural que socializa el acceso, lo universaliza, le da justicia social y pone acelerador en el tránsito hacia una sociedad de iguales” (La Reforma Social, 2011:6)*

El desafío de esta reestructuración se basa en la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y la desigualdad, actuando sobre aquellos procesos que las sostienen y las reproducen. Se plantea avanzar en *“sus componentes estructurales de carácter universal y en la red de asistencia e integración social, así como en los nexos entre ambos. De eso se trata esta Reforma Social” (La Reforma Social; 2011: 11)*. El Programa Cercanías se propone como una de las estrategias y formas de ejecución primordiales para lograr dicho nexo.

Con la intención de redefinir algunos objetivos estratégicos, en el 2011 el gobierno impulsa esta reforma *“como forma de continuar avanzando en la construcción de la nueva matriz de protección social. La misma integra componentes estructurales de carácter universal, junto a la RAIS (CNPS 2011), siguiendo la orientación establecida en el Plan de Equidad. Entre los primeros se ubican las políticas sectoriales tradicionales –educación, salud, vivienda, seguridad social – que tienen una orientación universal, y cuyo objetivo es la promoción de la igualdad. El segundo componente corresponde a la RAIS, y es el destinado a atender: i) la población en situación de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza; ii) la población que experimenta condiciones de extrema pobreza y; iii) la población en situaciones de especial vulneración de derechos asociados a la pobreza, la segmentación social y la desigualdad socioeconómica” (Midaglia, 2013: 13)*

En esta línea, se pueden identificar algunas innovaciones introducidas en el sistema de protección, entre las cuales están los Programas Prioritarios; Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías y el lanzamiento del Plan Juntos que apunta a la problemática de vivienda y hábitat.

A partir de una investigación, sobre *“Coordinación interinstitucional y piso de protección social en Uruguay”*, coordinada por Midaglia, C. (2013), surgen varias consideraciones, en entrevistas a referentes calificados, acerca de esta reforma, entre

las cuales están las que mencionan; que con dicha reforma se buscó captar población vulnerable e incorporarla a servicios universales, pero que esta lógica no funciona, ya que los derechos existen, los sistemas existen, pero no hay vínculo entre ellos. A su vez, la autora considera que existe cierta indefinición sobre los alcances y la población a la que se dirige la RAIS, dado que algunos la ven como herramientas disponibles para la población vulnerable, en situación de pobreza y de extrema pobreza y hay quienes la conciben solo a través de los programas sociales que se concentran en la población en situación de pobreza extrema, *“La RAIS sería, a la interna del MIDES, lo re focalizado, que es en lo que finalmente se termina trabajando”* (Técnico entrevistado apud Midaglia, 2013:14)

También en esta investigación identifica, en líneas generales, como problemas o *“cuellos de botella”* el logro de una efectiva coordinación entre los diferentes actores institucionales y como condicionante para esta actividad a la voluntad política. *“Resumiendo: apoyo político y recursos para gestionar, esos parecen ser ingredientes esenciales de la receta.”* (Midaglia, 2013:37).

## **II- 2.2 PROGRAMA CERCANÍAS EN ESTE ENCUADRE**

Cercanías se destaca en su diseño por tener como objetivos *“tres componentes: el desarrollo de una estrategia de proximidad con las familias para el desarrollo de capacidades familiares, el fortalecimiento de una red local de protección y la implementación de cambios en la gestión institucional de las políticas públicas para dar respuesta rápida e integral, mediante el acceso a prestaciones diversas, a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia”*. De esta manera se propone *“mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social considerando a la familia como sujeto”*.<sup>38</sup>

Pretende ser nexo o programa *“puente”* hacia el universalismo, lo que implica un intento por garantizar el ejercicio de derechos y oportunidades de acceso a bienes y servicios,

---

<sup>38</sup>Documento elaborado por Programa Cercanías “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” Modelo de Atención dic. 2013: 7.

con la intencionalidad de “conectar” a la población objetivo con las políticas universales sectoriales como salud, educación, trabajo, seguridad social, vivienda que componen nuestro sistema de protección social.

Cabe remitirnos a una pregunta central de; *si ese propósito de “ser puente” a políticas universales es posible o en qué medida logra serlo, así como la atención prioritaria a estas familias. Ó por el contrario, si son poblaciones, rehenes de la asistencia, que a su vez, dependen de sucesivos programas focalizados y de los plazos y tiempos institucionales para recibirla. Pensar ¿Qué función cumple el Trabajo Social en esta relación, de la intervención focalizada con horizonte al acceso de Derechos y Políticas Universales de las familias beneficiarias?*

El modelo de política focalizada implica estrategias destinadas a una población previamente identificada de la sociedad<sup>39</sup>, según determinados criterios de selección, que en el caso particular del Programa Cercanías, se perfila y clasifica a través de la situación de vulnerabilidad socio familiar y extrema pobreza, a partir del Índice de Carencias Críticas (ICC) combinado con el Índice de Riesgo Social (IRS). El primero está compuesto por un conjunto de indicadores de nivel socioeconómico de hogares, y el segundo contempla problemas de alimentación, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, etc.<sup>40</sup>

En las entrevistas realizadas a Trabajadores Sociales de ETAF para el presente trabajo, se interroga, en un primer momento, sobre el alcance del programa, *si llega a “captar” la población objetivo que propone, al “perfil” definido de familias en extrema pobreza y vulnerabilidad*. Los entrevistados mayoritariamente coincidieron en que sí, alcanza a la población principalmente cuando las derivaciones son realizadas por las instituciones locales de territorio, no tanto cuando son por la División Nacional de Evaluación y Monitoreo -DINEM-, las dos maneras de postulación/derivación de ingreso al programa.

---

<sup>39</sup>Las familias son identificadas por equipos de campo por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) y a través de un diagnóstico que realizan servicios sociales en cada territorio (Nodos y redes locales, Oficinas del MIDES, SOCAT, Centros INAU, Centros Educativos y de Salud, etc.)

<sup>40</sup> MIDES- DINEM: “Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías” Ago. 2014.

Mientras que en el Informe de evaluación del programa realizado mismo por DINEM, las opiniones se dividen entre ambas formas; *“no hay consenso entre los equipos acerca de la mejor adecuación de uno u otro derivante al perfil de las familias de Cercanías”*<sup>41</sup>.

A su vez, también en las entrevistas se han manifestado, -al igual que lo planteado anteriormente por Midaglia (2013)-, las fallas al preguntar por la implementación de este “puente” a derechos en su trascendencia de lo focalizado a lo universal;

En cuanto al acceso a derechos universales que se plantea como objetivos el programa, se manifiesta que: *“Se accede pero no en su totalidad (...) hay mucha violencia institucional que no permite que la familia se acerque, que después que nos vamos nosotros, esos derechos quedan perdidos o sea, y vulnerados” (Entrevista n°1). “Que en lo práctico no es real. Que no, que en realidad es una política focalizada y sigue siendo focalizada aún después de dos años, con todo lo que implica la focalización de las políticas, no? (...) y que no hay una real inclusión de las personas porque en realidad ya partís de la base de que las estás focalizando, entonces, la inclusión implica un concepto universal que no está acá desde la base.”(Entrevista n°2)*

Se considera a su vez, que las intervenciones: *“...siguen siendo puntuales y creo que se precisa un trabajo más allá de 18 meses y una vez por semana con la gente para poder insertarlos de verdad en el sistema, creo que los enganches son como hilitos nomás a políticas universales pero que es muy difícil que lo puedan sostener sin alguien que esté ahí todo el tiempo. Y creo que las políticas universales tendrían que ser universales de verdad y no tendrían que tender “puentes” para que la gente llegue a ese universo, que en realidad no los abarca. Entonces no, creo que no, que todas las familias que hemos egresado han quedado pendientes de un hilo, no de un puente, de un hilo que probablemente no aguante mucho más...” (Entrevista n°5)*

En relación a las prioridades que establece el Programa Cercanías, los entrevistados coinciden que existen importantes dificultades en su implementación:

---

<sup>41</sup> MIDES- DINEM “informe preliminar de evaluación cualitativa del Programa Cercanías” Ago/Oct. 2014 :27.

Es decir que el “privilegio” o prioridad que caracteriza al programa y que tendrían estas familias *“en realidad hasta ahora no se ha dado, por ejemplo cupos para escuelas especiales para los niños del etaf, de caif tampoco no hay cupo, en club de niños tampoco, o sea eso todavía no se ha visto... Y me parece que lo que falta es una comunicación... de arriba hacia abajo, que a veces está depositada en nosotros en los operadores y tenemos que comunicar a las instituciones que es lo que tienen que hacer”* (Entrevista n°1). *“aquello que se dice más a nivel de las cúpulas... cuando lo bajás a territorio no lo ves tan claro. O sea el ETAF no tiene herramientas distintas de las que tienen otros dispositivos.”* (Entrevista n°2).

Reafirmandose en que: *“...en realidad se supone que tendríamos que tener algunos beneficios, para los beneficiarios, por estar en el programa cercanías, y que de hecho creo que no se cumple (...) en el programa hay muchas instituciones que están dentro y la mayoría no saben que existimos por ejemplo, no saben que ellos son parte también en algún punto, a nivel político por lo menos, del Programa Cercanías.”* (Entrevista n°5)

Esto ha llevado a que los equipos, y también el mismo programa, busquen otras vías alternativas al encuadre institucional y protocolar como respuestas:

*“la atención especial a las personas que están en el programa no se da de esa manera (...) En estas cosas nosotros hemos hecho un trabajo bastante artesanal (...) a nivel institucional faltan algunos tipos de coordinación”* (Entrevista n°3). *“...recursos hay (...) pero lamentablemente, la mayoría aún no, no tiene acceso (...)y bueno ahí es donde falla lo interinstitucional, no? porque supuestamente sí es un...Cercanías forma parte de, de programas prioritarios, no? y tendría que tener como cupos especiales o por lo menos eso se nos dice (...) Que es también mientras que el equipo esté, cuando el equipo deje de trabajar con la familia quedan sin eso, sin esa prestación.(...) hemos ido tocando distintas puertas, pero no por coordinaciones con el programa sino recursos que uno tiene (...) es un trabajo bien difícil y que estaría bueno que desde Cercanías estuviese como más presente, en lo activo y no solamente pongan el nombre, no?”* (Entrevista n°4)

En lo que refiere entonces, al funcionamiento de la *“Interinstitucionalidad”*, las entrevistas por un lado, devuelven que es un elemento innovador en el diseño del programa y en relación al marco de las políticas sociales, pero que en la realidad no se concreta, no se llega a desarrollar. Es decir, hay dificultades en el acceso a bienes y servicios

universales como derechos, o existen sólo durante el tiempo de intervención del equipo, así como también en la prioridad que las familias beneficiarias tendrían respecto a estos, en el marco de este “Programa Prioritario”.

Se demuestra en dichas entrevistas al igual que en el informe evaluativo de DINEM (2014); que se genera cierto desempeño a nivel micro, la interinstitucionalidad queda “sobre-anclada en lo micro”, se “deposita” en lo local, es posible sólo o principalmente si se da a través de los vínculos y compromisos personales y locales. Lo que podemos interpretar que se deja “arbitrariamente a suerte” de la voluntad que tenga cada institución local. A nivel central, institucional la articulación no funciona como se espera.

Con el desarrollo de este capítulo, se intenta destacar la importancia de analizar la dimensión institucional, junto con el “mandato” y función de la profesión, ya que pueden influenciar como condicionantes de la intervención del Trabajo Social en el Programa (parte de un objetivo planteado en este estudio). Intervención afectada, desde varios sentidos; por ej. el funcionamiento de interinstitucionalidad, el desfase que se genera entre los tiempos institucionales, la burocratización, al brindar la oferta o respuesta, frente a los tiempos de las familias y las emergencias en la intervención, así como también algunos “vacíos” a los cuales no hay aún estrategias consolidadas o capacidades de respuesta. Esto también debilita y dificulta la concreción del “nexo” o puentes que se propone el programa, hacia una protección social integral, universal.

Lo anteriormente dicho queda reflejado y coincide en las entrevistas, buscándose muchas veces otras alternativas, otras vías, un “trabajo artesanal”. Ello porque se manifiesta que hay condiciones, requisitos que impiden que este tipo de población acceda a determinados derechos, beneficios, como por ejemplo en vivienda porque están ocupando o es predio privado, requisitos para inserción laboral, en la salud, tema de cupos, lista de espera, carencias en la disponibilidad de recursos, la misma burocracia institucional, entre otros, que funcionan, en definitiva, como obstáculos y/o mecanismos “expulsores” en la prioridad y acceso. (Carencias en la estructura de oportunidades y en la oferta pública de bienes y servicios).



### **CAPÍTULO III: EL PROGRAMA CERCANÍAS Y LA INTERVENCIÓN DEL TRABAJO SOCIAL**

Este capítulo se desarrolla en base a la implementación del Programa Cercanías a través del abordaje que desempeñan los equipos ETAF a nivel familiar y territorial, indagando particularmente en *¿Cuáles son los principales alcances y limitaciones que se presentan e identifican en la intervención del Trabajo Social en el marco de este Programa? ¿Desde qué lógicas, metodologías, estrategias se trabaja con las familias? Qué implica un abordaje familiar y la significación de lo territorial, teniendo presente el porqué de las políticas focalizadas, la descentralización y territorialización.*

#### **III- 1. FAMILIAS Y CERCANÍAS.**

Las familias también han sufrido procesos de transformaciones en su papel y funcionalidad, que entiendo, en relación a requisitos, demandas y ritmos retroalimentados por una realidad social y sus cambios a lo largo del tiempo. Variando según el patrón o paradigma político-cultural, en tanto tiene roles y funciones socialmente adjudicadas en temas tales como; cuidados, responsabilidades, protección y sustento hacia sus miembros, que a su vez, son legitimadas desde el Estado en el marco de los derechos y obligaciones.

Se considera a la familia como un sistema inmerso en un sistema social, donde sus orígenes y pautas de relación están interrelacionados con los cambios de esa sociedad a la cual pertenece. (Zuluaga apud Fernández, 2011:26)

En la época preindustrial la familia tuvo expresión desde la producción agrícola y trabajo familiar, luego, en la industrialización, se divide en dos instituciones- familia y trabajo- se desarrolla el clásico modelo de único proveedor “*breadwinner*”, comienza a enfatizarse en la individualidad, la exaltación de la libertad y autonomía girando en relación a la propiedad, al crecimiento económico y progreso, se van transfiriendo algunos roles antes familiares que pasan a ser institucionales.

Se da un proceso que llega hasta la actualidad, donde pasan a encontrarse modelos diversos, se categorizan en distintos tipos y arreglos como conformaciones familiares hay, por ello también se vuelve muy debatida su definición, lo que se viene procesando es *“una multiplicidad de formas de familia y de convivencia”* (Jelin, 1998: 18).

La familia con suma importancia para el orden, la organización y la adaptación social, trasmisora de socialización, influye tanto a nivel micro como macro social, incide en la formación de la sociedad como tal, y viceversa, se la considera mediadora entre ésta y el individuo. En algunos casos, y más recientemente, suele concebirse desde la intervención pública, como el mejor lugar para sus miembros apostando a su fortalecimiento -como en el Programa Cercanías- y a la superación de sus fallas, con una participación activa de la misma.

Giddens argumenta en este sentido, que *“El Estado y sus instituciones intervienen modelando a individuos y familias a través de la transferencia de herramientas “capacitadoras para contrarrestar el subprivilegio”, cuando antes la respuesta institucional significaba la sustitución de sus funciones”* (Giddens apud Di Martino, M. y Vecinday, L. 2011: 35)

A grandes rasgos, y pasando a la implementación del Programa Cercanías, el cual desde un abordaje integral e interinstitucional, prioriza la atención y selección de familias en situación de extrema vulnerabilidad social y pobreza, en un plazo de intervención de nueve meses con opción de hasta tres prórrogas trimestrales (total dieciocho meses máximo). Tiene un alcance nacional, actualmente se compone de 54 equipos ETAF, con 1930 familias atendidas (11882 personas), donde un gran porcentaje se concentra en Montevideo y Canelones –sumando a ambos aproximadamente un 55% del total de familias-<sup>42</sup>.

Desde estas consideraciones, y pensando que el programa define a la Familia como sujeto de intervención, nos cuestionamos; *¿qué implicancias tiene esto? ¿La familia como*

---

<sup>42</sup> Datos extraídos de: MIDES- DINEM: “Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías” Ago. 2014.

*sujeto de cuál tipo de intervención... qué características tienen y qué cambios se espera de ella con la intervención?*

*“Tomar a la familia como sujeto implica por una parte tener un claro posicionamiento teórico-ético y filosófico sobre el rol de la familia a nivel macro-social (reproducción social) y por otra tener una estrategia clara para operar sobre las condiciones micro-sociales dentro de las familias” (Fernández J.E, 2011:5)*

A la vez que, propone una *“metodología de proximidad”* en el proceso de intervención con las familias beneficiarias para lograr sus objetivos y metas<sup>43</sup>, involucra un abordaje integral que trabaja; identidad, cuidados familiares, hábitat, salud, educación, alimentación, trabajo, recreación y cultura.

Por su parte, en lo referente a las categorías pobreza y vulnerabilidad social desarrolladas anteriormente como emergentes de la cuestión social, y que son, en este caso, fundamentos centrales y criterios de selección de la población objetivo del Programa Cercanías, nos interesa ver; *¿Desde qué conceptualizaciones entiende el programa a estas problemáticas?*

Respondiendo a ello, el programa piensa a *“la pobreza extrema”* a partir de la medición definida como Índice de Carencias Críticas<sup>44</sup> *“mediante la aplicación de un formulario en visitas a hogares y por el IRS, Índice de Riesgo Social (...) formulario que contempla las situaciones de hambre, violencia doméstica, discapacidad, consumo problemático de sustancias, entre otros.”*<sup>45</sup>.

En el caso de la *vulnerabilidad socio-familiar* *“...se valora a partir de un informe social técnico (...) Las dimensiones consideradas en el informe social refieren a la presencia de situaciones que evidencian vulnerabilidad en las funciones familiares o que comprometen críticamente el*

---

<sup>43</sup> Ver en Anexos cuadro de Dimensiones y Metas.

<sup>44</sup> Es relevado a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM-MIDES).

<sup>45</sup> Cercanías- “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” Modelo de Atención dic. 2013.

*desarrollo de sus integrantes.*<sup>46</sup>La extrema vulnerabilidad supone la acumulación de algunas de estas dimensiones; a) Ausencia de figuras parentales o déficit en el desempeño de las funciones de cuidado y crianza. b) Desvinculación educativa de niños, niñas y adolescentes. c) Integrantes víctimas de maltrato, abuso o explotación sexual. d) Desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil. e) Integrantes en situación de calle, mendicidad o trabajo infantil. f) Integrantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas. g) Debilidades críticas derivadas por carencias en la salud. h) Integrantes NNA o jóvenes con discapacidad que no participen en espacios de salud, socialización o educación. i) Jóvenes que no estudien o trabajen. j) Familias viviendo en hábitat degradado, deficitario y/o inundable. k) Adultos con trabajo precario o en condiciones de riesgo vital. l) Integrantes en conflicto con la ley.

En cuanto a la manera de entender dicho fenómeno de vulnerabilidad y su abordaje, se podría relacionar el estudio de Filgueira (2001) sobre activos y estructura de oportunidades, con los ejes de trabajo del programa Cercanías, que apuntan a vincular la “demanda” de la población beneficiaria, con la “oferta” institucional estructural, y también está estrechamente vinculado al funcionamiento interinstitucional desarrollado en el capítulo anterior.

*El Programa tiene “dos ejes sobre los cuales busca operar transformaciones. El primero, al que podemos llamar de la demanda, es el trabajo directo de los operadores finales del programa con la familia y miembros de esta. Allí, en base al acuerdo de trabajo, se busca promover acciones que se entienden proclives a reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración. El segundo de los ejes, al que podemos denominar de la oferta, supone que el programa, desde sus distintos niveles de decisión y gestión, mediante acuerdos de carácter interinstitucional busca modificar la oferta de servicios y bienes públicos para que esta se adecúe y responda a las necesidades y demandas específicas de la población que el programa atiende (...) entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre demanda y oferta, y que solo son posibles en la medida que se logra transformar, al mismo tiempo, para acercar, ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es*

---

<sup>46</sup> Ídem.

*necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública, tanto en lo que hace a la creación de nuevos servicios y la existencia de cupos suficientes, así como la flexibilidad en los procesos para revertir situaciones de exclusión.”<sup>47</sup>*

En este sentido surgen preguntas acerca de *¿qué lugar ocupa o se le otorga al beneficiario del programa como sujeto de derecho, sujeto político, “emancipador”, o como sujeto de otredad, “el otro” dependiente, carente? ¿Cómo es el proceso de intervención en el trabajo cotidiano? ¿Cuáles son las innovaciones, las fortalezas y los obstáculos o debilidades que se identifican?*

Desde “Cercanías” se entiende a la familia como un grupo de individuos unidos por relaciones de afecto y/o de parentesco, configurando un vínculo en torno al sostén económico y la reproducción social, cultural y/o biológica. Comparte una dimensión temporo-espacial de cotidianeidad, con singular identidad, historia y perspectiva de futuro.

Ubica a la familia en una realidad social mayor, y en una red de vínculos que expresan contradicciones y manifestaciones propias de esa realidad, en el marco de un sistema que se produce y reproduce en base a relaciones desiguales, donde los derechos de un gran número de familias son vulnerados por diversos motivos, generando una situación de desigualdad en el acceso a la estructura de oportunidades, bienes materiales y simbólicos. Muchas no logran adecuarse a él, la gran mayoría no cuenta con las posibilidades mínimas (en términos de recursos, servicios, derechos ejercidos). Comprender y reconocer esta diversidad, requiere distanciarse de conceptualizaciones que no tomen en cuenta dimensiones culturales, históricas y sociales refiriéndose a las mismas como “problemáticas”, “disfuncionales”, “desestructuradas”, entre otras. (Programa Cercanías: 2013<sup>48</sup>)

Esta estrategia metodológica de cercanía y proximidad en el trabajo y abordaje, junto

---

<sup>47</sup> Informe MIDES “Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012” nov. 2013: 434

<sup>48</sup> Documento elaborado por Programa Cercanías- “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” Modelo de Atención dic. 2013:6.

con lo interinstitucional, se considera, en general tanto en el informe evaluativo del programa<sup>49</sup> como en las entrevistas, un elemento innovador en el marco de las políticas sociales, a nivel estatal;

*“el tema de la cercanía justamente, que está dispuesto para hacer las visitas, la disponibilidad, el trabajo en la casa de la familia, que no es la familia que va a la institución. Este... después también los supuestos acuerdos que hay interinstitucionales, Ministerio de Vivienda, como todas las instituciones, ANEP, Salud, INAU, MIDES, este... como esos acuerdos me parece que es innovador en eso” (Entrevista n°1) “Creo que hay como antecedentes de trabajos así en cercanías de otras instituciones, nunca como una estrategia nacional, así no, es nuevo. (...) enmarcó de una forma diferente lo que es el trabajo con familias en situación de vulnerabilidad en esta cuestión de la cercanía, no? introduce como un concepto que ya estaba en realidad en territorio, pero como que lo introduce como en un marco un poco diferente.” (Entrevista n°2)*

*“Si bien esto, este trabajo es algo histórico en el trabajo social, no? esto de ir a las casas, de trabajar con las familias, este o sea, no es nada nuevo para nosotros, para los trabajadores sociales pero sí es nuevo o innovador en término del programa en sí, eso creo que es uno de los componentes. Y esto también de lo interinstitucional...” (Entrevista n°3)*

A la vez, paradójicamente, surge también, en las mismas entrevistas, la “cercanía” como “arma de doble filo”, con “sus pro y sus contras”;

Es una estrategia que genera ciertas tensiones: *“es una discusión que tenemos siempre en el equipo (...) no sabemos cuál es la distancia óptima, es más, varía para cada familia (...) está continuamente en tensión, y justamente la cercanía genera otro tipo de vínculo con la familia que a veces para uno también se hace difícil desprenderse y saber hasta dónde no... este... eso puede ser visto como, como una debilidad (...) me parece que tiene sus pro y sus contra, sus lados buenos y sus lado malos” (Entrevista n°1). A su vez; “...se pierde mucho la privacidad de las familias, este, hay un exceso de control sobre, sobre las personas, esta cuestión de georeferenciar, esta cuestión de que digitalizas todo en un coso, esta cuestión que Cercanías tiene. Y eso hace también a uno como técnico, uno tiene un posicionamiento*

---

<sup>49</sup> MIDES- DINEM “Informe preliminar de evaluación cualitativa del Programa Cercanías” Ago/Oct. 2014

*político y metodológico sobre cómo trabaja y el estar en este lugar, en este lado, tener que ejecutar una política que a veces no estás muy de acuerdo te genera tensiones” (Entrevista n°2)*

Además de la tensión sobre la privacidad y el control, se manifiesta que las familias pobres están “acostumbradas” a la intervención pública, poniéndose en juego una intervención “invasiva” que vale cuestionar:

*“creo que hay un núcleo duro de cosas que es imposible cambiar en 18 meses, ni más (...) La función creo, del etaf y de todas las políticas parte del control (...) otros cambios son los realmente efectivos para mejorar la calidad de vida y creo que en esa parte no podemos hacer mucho.(...) Como fortalezas, puede ser que la gente está muy abierta, que uno vaya y te escucha (...) También la gente en situación de vulnerabilidad social está acostumbrada a ser intervenida no? por Mides o lo que sea, por veinte mil instituciones que han pasado por ahí, entonces eso es un tema de costumbre.” (Entrevista n°5)*

Existe ambigüedad en cuanto al límite de la intervención: *“...en realidad creo que es la familia la que te marca hasta donde puedes llegar (...) la primera vez que llegas sólo a veces (...) y te abren la puerta y entras y no saben ni quién sos, porque son familias que también están acostumbradas a que todo el tiempo estén llegando técnicos distintos de instituciones a la casa y este (...) Pero uno también, esto no? de entrar de meterte en la casa de la familia es como invasivo pero a su vez la familia o sea dice que está bueno que el equipo vaya a la casa y vea cómo es la dinámica familiar y vea cómo se vive eso es lo que hace la diferencia entre este programa y otros” (Entrevista n°4)*

De esta manera, se entiende el papel que tiene el Trabajo Social en el programa se configura, en parte, desde un acompañamiento familiar, poder orientar, garantizar y restituir derechos vulnerados de la población beneficiaria, se busca “transitar” a ese universo de protección social, generar movimientos de autonomía, de participación, con objetivos determinados a través de acuerdos con la familia. Pero reconocer que a su vez, se encuentra sesgado por un mandato, caracterizado por un interés disciplinador y de control institucional, por la falta de recursos y capacidades, entre otras cosas. Cabe preguntar *hasta dónde se vuelve admisible ó cual es el límite en el abordaje familiar dentro de este encuadre, donde por un lado, se reconoce cierta relación*

*asimétrica, posicionamiento técnico, y por otro, cierta intromisión, límites indefinidos, choques de lógicas, en fin, cuestiones de nuestra profesión que se vuelen necesarias problematizar.*

Frente a la pregunta acerca de qué familia es objeto de intervención y qué se espera de esta, es importante tener presente que la instancia de intervenciones públicas, basada en la existencia y en el funcionamiento de la organización doméstica y familiar, para “salvar” a la familia de una especie de “crisis” y fortalecerla, persigue en general modelos tradicionales de familia y funcionamiento. Frente a lo cual es necesario, poder discernir de esta postura a la hora del trabajo con las familias, incorporando otras miradas, como la equidad de género, derechos, autonomía, concienciar sobre patrones de desigualdad social y generacional en su reproducción, entre otras cuestiones que parten de la complejidad de las situaciones.

Tal como explicita Jelin (1998), en la realidad cotidiana, el Estado y distintas agencias sociales intervienen permanentemente conformando a la familia y a los roles dentro de ella, controlando su funcionamiento, poniendo límites, ofreciendo oportunidades y opciones, la conformación de la familia es el resultado de la intervención de fuerzas e instituciones sociales y políticas. En los últimos dos siglos lo que ha ocurrido es una invasión, una ampliación en la penetración del ámbito familiar, manifestando así la cara pública de la familia, como contracara del ámbito de privacidad e intimidad.

Ante esta situación se complejiza poder visualizar y distinguir los límites propios de la “cara privada”, la autora se pregunta cómo es posible redefinir las distinciones entre lo privado y lo público en función de proteger la privacidad y la intimidad. Cuestión que considero un “nudo” clave de reflexionar en el abordaje familiar que propone el Programa Cercanías, manifiesto en las entrevistas, y en general, en el trabajo con familias en situación de pobreza.

Para Filgueira, C. (1998), en Uruguay el cambio entre sistemas familiares, viene acompañado de problemas críticos para el funcionamiento de la sociedad, principalmente con consecuencias en el plano de la integración social, y en especial,



para aquellos sectores sociales más deprivados que no disponen de recursos alternativos, tanto materiales como intelectuales y culturales. Es decir, las transformaciones socio-familiares han afectado a toda la sociedad, pero en los estratos más bajos, se dan otros tipos de arreglos familiares debido a las condiciones y recursos existentes, tanto en la cohabitación, familias extendidas y compuestas, tasa de natalidad alta, feminización e infantilización de la pobreza, entre otros indicadores.

En la actualidad surgen modalidades de intervención que toman nociones de vulnerabilidad, focalización hacia sectores pobres, se implementan políticas sociales según criterios de prioridad, de riesgo, en relación a como éstas políticas gestionen dichas problemáticas (atravesadas por su carácter complejo) y recursos destinados.

Más allá de la emergencia y la vulnerabilidad, nos preguntamos el porqué la focalización en esta población. Es así que podemos interpretar que puede ser un aggiornamiento de las formas de control, de disciplinamiento y adaptación social, que se implementan a través de la intervención social mediante cierta forma de mecanismos “sutiles de dominación” (cfr. Foucault, 1979), y que devienen mismo por las condiciones críticas en que se encuentran las personas en este “extremo” de la estructura social, y la amenaza que implican socialmente.

Queda también reflejado en el hecho de no ofrecer o imponer soluciones sustanciales, sino que más bien son reproductoras del mismo funcionamiento “excluyente” necesario para el actual sistema económico capitalista, cuya esencia es la dominación, el poder, el control y tecnologización<sup>50</sup>. Tanto es así que en las sociedades actuales los cambios producidos por esta globalización, ha polarizado a la población, visualizándose lo que Castel entiende por *individuos por exceso e individuos por defecto*<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Entendiéndolo de la forma particularmente explicada en: “Armas silenciosas para guerras tranquilas” Manual de programación de la sociedad, Top Secret. Anónimo, 1979 disponible en: [http://www.tusbuenoslibros.com/armas\\_silenciosas\\_para\\_guerras\\_tranquilas.html](http://www.tusbuenoslibros.com/armas_silenciosas_para_guerras_tranquilas.html)

<sup>51</sup> Castel en “El Ascenso de las Incertidumbres”, explica que “la autosuficiencia del individuo puede llegar hasta la postura solipsista de individuos tan provistos de recursos y de bienes que, como nuevos Narcisos, se encierran en sí mismos en la cultura de su subjetividad, hasta olvidar que viven en sociedad. Podría entonces hablarse de *individuos por exceso*. Pero hay otros individuos que carecen de los soportes necesarios para poder afirmar un

Entiendo que las actuales formas de protección social (focalizada y descentralizada) para éstos últimos -individuos por defecto-, más bien descansa en un manejo de la población desde una lógica “de cazador” en términos de Merklen, que entraña el fenómeno de territorialización<sup>52</sup>; *“Se trata este problema desde la óptica de la lógica de acción a la cual son confrontadas estas poblaciones. Viviendo en los bordes de la ciudad y de la sociedad, los individuos se encuentran ante la imposibilidad de lograr una inscripción social estable, caracterizada por un cierto control del mañana, y actúan conforme al modelo del “cazador” que recorre el territorio y las instituciones en búsqueda de una buena “presa”: una changa, un subsidio, alguna cosa para robar o vender. La lógica del cazador puede ser observada tanto a nivel individual como a nivel colectivo.” (Merklen, 2005: 86)*

En este sentido, son destacables los aportes de este mismo autor en *“Pobres ciudadanos” (Merklen: 2000)* relacionando, justamente, estos dos términos, la pobreza con la ciudadanía y democracia, efectuándose una discriminación (en sentido amplio), sus derechos están condicionados y condenados, requieren de movilizaciones, de esta *“lógica del cazador”, “de lo que se obtiene hoy no sirve para el mes que viene, no es un derecho adquirido. No es una ‘conquista’”<sup>53</sup>*, en acuerdo a esto, las familias pobres están condenadas a participar, pero dentro de este marco situacional y sus reglas.

Desde este punto emblemático, y como considera Arias (2012), esta característica quita potencial para pensar a los pobres como colectivo, implica no pensarlos como sujetos con potencialidad, ya que su definición depende de la forma en que quieran otros modificarlos, considera que el modelo de intervención de asistencia y promoción, que viene desde los años ´60, está en crisis.

---

mínimo de independencia social. Podrían ser calificados como *individuos por defecto*, cuya presencia prueba hoy que la dinámica de la modernidad también conlleva una posibilidad de descalificación del individuo”(Castel, 2010:27).

<sup>52</sup> Caracterizado principalmente por la segregación residencial, proceso por el cual la población de ciudades se va localizando en espacios de composición social homogénea, se plantean como características centrales; problemas de integración, segmentación, estigmatización, aislamiento social de los pobres urbanos (singulares patrones de interacción que se dan en un barrio y entre éste y el resto de la ciudad). (Kaztman,R. 2001:172) .

<sup>53</sup>Entrevista a D. Merklen, de Página12. disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/dialogos/21-62019-2006-01-23.html>

La autora entiende a la “*promoción social*” a partir de la necesidad de modificar pautas sociales, de transmitir conocimientos de autocuidado o de valores sociales, que se han focalizado sobre poblaciones pobres, las que han sometido a su participación de forma cautiva y mayormente asociada a la obtención de recursos asistenciales. Y lo “*asistencial*” como recurso transitorio utilizado como medio de trabajo, más como respuesta a la demanda, que como un fin en sí mismo. La “*asistencia*” como derecho implica la separación de lo asistencial de lo promocional, considerando que el reconocimiento del derecho erosionado por la situación de pobreza no puede ir acompañado de la búsqueda de transformación del sujeto ni que la efectivización del mismo dependa de ésta última. (Arias, 2012: 187, 191,192).

## **CAPÍTULO IV: REFLEXIONES FINALES**

A lo largo de este trabajo, se elabora un análisis sobre la intervención del Trabajo Social, tomando el caso de un programa social actual en nuestro país, como es Cercanías, pero partiendo y/o enmarcándolo principalmente desde una perspectiva que contempla aspectos históricos y políticos, que dejan sentado los procesos de transformación social y dan cuenta de gran parte de las interrogantes planteadas.

En los distintos capítulos y subcapítulos se trató de introducir a cuestiones teórico-prácticas y metodológicas, a mí entender claves, en lo vinculado al objeto de estudio propuesto, referido a la intervención profesional en las familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social.

Considero que apostar a discernir las cuestiones que fueron desarrolladas, es parte de la reflexión ética de nuestra profesión. Particularmente en el trabajo con las personas más relegadas de la sociedad, desde equipos territoriales, basados en la proximidad y acompañamiento familiar, es pertinente enfatizar sobre; el lugar que ocupan y el que se le otorga a las mismas, la funcionalidad que tiene nuestra intervención, la perspectiva de derechos, de inclusión, lo que implica cuestionar ciertas tensiones, asumir decisiones y posicionamientos, habilitar el acceso a una “estructura de oportunidades”, sin centrarse en condicionamientos, entre otras cosas.

Entendiendo y sintetizando el recorrido de la monografía, se puede decir que, el funcionamiento socio-económico y político de la historia capitalista, y del tratamiento a las secuelas de la cuestión social, se ha basado en el juego de concesiones-reivindicaciones o demanda-otorgamiento en la relación entre el Estado, la clase hegemónica y la clase trabajadora y subalterna, a través de la función de las Políticas Sociales, que como considera Pastorini (2000), logra legitimizar y sostener el propio funcionamiento de desigualdad y orden social. Donde, a su vez, las formas recientes de interpretar, comprender e intervenir en las problemáticas sociales, de los países de la región, son influenciadas y en gran medida financiadas por organismos

internacionales, que simultánea y contradictoriamente proponen respuestas a lo que sus propias políticas generan. En otras palabras, su “tratamiento” o soluciones se dan a través de cierta “circularidad perversa” que reproduce desigualdades.

En este trabajo, queda manifiesto como a lo largo del tiempo (en el tránsito de los estados y las sociedades capitalistas) en las transformaciones que ha tenido la cuestión social, existe un padrón y continuidad, en cuanto a este “juego” de concesiones, negociación, legitimidad, otorgamiento, que va en paralelo a los cambios en el “mundo” del trabajo.

En este meollo, históricamente al Trabajo Social le ha tocado ser parte de este mecanismo, dentro del marco de las Políticas Sociales, debido al lugar ocupacional en que se encuentran la mayoría de los profesionales. Por ello, considero fundamental, que desde la profesión se pueda repensar su papel, planteando otras posibilidades, apostando a un mayor margen de autonomía profesional, en las formas de intervención en la cuestión social y la pobreza.

Tener presente que se parte desde este marco institucional, con un “mandato”, que se encuentra influyendo y condicionando *la intervención*, es lo que hace necesario cuestionar éticamente; *en el qué, cómo y para qué*. Considero pertinente el lograr posicionarse desde otro lugar (por ejemplo; en sintonía con los Derechos Humanos, con la comunidad), desde un vínculo más horizontal y coparticipativo en el proceso de trabajo.

A su vez, en la actualidad de la intervención social, y en el caso del Programa Cercanías en particular, el Estado otorga “beneficios” (más bien asistenciales, o paliativos) a problemáticas que emergen y se manifiestan en la situación de estas familias pobres y vulnerables, pero se observa que esta población “subalterna” se merma de cierta pasividad (en relación a los antecedentes de movilización, participación, colectivización), donde incluso el Estado otorga anticipándose a una posible reivindicación.

En nuestro país, en los últimos años, ha habido importantes avances en materia de protección social, aunque en la realidad se visualiza una intervención focalizada, condicionada, y cuya debilidad entiendo se encuentra en la concreción de esos puentes, habilitadores de oportunidades en la estructura hacia lo universal, con mayor equidad, inserción y participación, por consiguiente, que rompa con la ambigüedad y/o perversidad antes mencionada.

De esta manera, queda reflejado que el Programa Cercanías sí introduce elementos innovadores en el campo de protección social uruguayo, pero gran parte, quedan destacados en el diseño, y tanto en el territorio como en el trabajo cotidiano, los destinatarios no llegan a concretar y/o acceder a los beneficios esperados.

Esto se debe, en parte, al peso que tiene las fallas y dificultades existentes en el funcionamiento interinstitucional, que es en lo que se sostiene este programa. Es decir, este objetivo de ser un programa puente que efectivice el acceso a derechos universales, trascendiendo la intervención focalizada, en gran medida no se cumple.

A la vez que, por ello, se pueden interpretar a algunas de sus metas como algo ambiciosas<sup>54</sup>, en relación a las posibilidades reales que brinda el sistema de protección social, dado que en líneas generales, se destaca la labor en la emergencia, trámites básicos (documentación, controles, asistencia escolar). Sin embargo aquellas relacionadas a soluciones más estructurales (trabajo, vivienda, atención especializada en salud, cuidados etc), dentro de sus plazos relativamente cortos o medianos, son difíciles de lograr.<sup>55</sup>

En suma, se intentó mostrar cómo influye la dimensión institucional en el papel que tiene el Trabajo Social, en el mencionado “mandato institucional” y sus tensiones, indagando en sus alcances y sus limitaciones, fortalezas y debilidades, planteadas como objetivo de este estudio, tomando el caso del Programa Cercanías.

---

<sup>54</sup> Ver metas en el cuadro de Dimensiones y Metas, en Anexos.

<sup>55</sup> Ver en Anexos cuadro de datos y gráficas de logros por Metas (agosto, 2014).

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) *Universalismo, ciudadanía y estado en la política social latinoamericana*. Disponible en: [http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/\(04\)\\_andrenacci-repetto.pdf](http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/(04)_andrenacci-repetto.pdf) [acceso 29/10/2014].
- Arias, Ana Josefina (2012) *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Baráibar, Ximena (2005) "Transformaciones en los regímenes de protección social y sus impactos en el Trabajo Social" *KATÁLYSIS*, vol.8 n.2, Florianópolis SC, pp. 155-166.
- Baráibar, Ximena (1999) *Temas viejos en tiempos nuevos: aproximación al debate sobre exclusión social*. Montevideo. Disponible en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000037.pdf> [acceso 10/10/2014]
- Barba Solano, Carlos (2013) "Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina", *Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75*, N° 1 (enero-marzo, 2013) México, D.F, pp. 29-61.
- Barba Solano, Carlos (2009): "Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social". En Barba Solano, C., Ordóñez, G., Valencia, E. (coord.): *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara y el Colegio de la Frontera Norte. Pp.327-364.
- Barrán, José Pedro (1990) *Historia de la sensibilidad en Uruguay*, Tomo II: "El Disciplinamiento". Parte I, Cap.I "El nacimiento de la sensibilidad civilizada y su entorno". Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Batthyány, Karina et al. (2011) *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: UCUR- UDELAR.
- Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (2000) "Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales". En

- Duschatzky, Silvia, comp., *Tutelados y asistidos*. Buenos Aires: Editorial Paidós. pp 23-63.
- Castel, Robert (2010) *El Ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
  - Castel, Robert (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del Salariado*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
  - CEPAL (2006) "Protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad." (del 20 al 24 de marzo 2006- Montevideo). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/la-proteccion-social-de-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-y-solidaridad>
  - Consejo Nacional de Políticas Sociales - CNPS. (2011) *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Aprobado 12 oct. 2011 Consejo Nacional de Políticas Sociales. Disponible: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf)  
[acceso 18/10/2014]
  - Coutinho, C. Nelson (2000) "Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía". En Borgianni, Elisabete y Montañó, Carlos, comp. *La política social hoy*. San Pablo: Editorial Cortez, pp. 103-117.
  - De Martino, Mónica y Vecinday, Laura (2011) "Nota sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales" *Revista Fronteras Tend.Ret - N°16*, Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República. Pp. 33-42.
  - De Martino, Mónica (2009) "Familias, Estado y Políticas Sociales. La trama de nuevas formas de gobierno". En *Revista Trabajo Social N°76*, Julio. Montevideo. Pp. 119-131.
  - Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo -DINEM-MIDES (2010) "Identificación y caracterización de la pobreza en unidades especiales de Montevideo y Área Metropolitana. En *Vulnerabilidad y Exclusión: aportes para las políticas sociales*. Montevideo: MIDES- UDELAR, pp. 203-220. Disponible en: [http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20\(FCS-MIDES\).pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20(FCS-MIDES).pdf)



- Esping- Andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel S.A, Barcelona.
- Esping- Andersen, G. (1990) *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Barcelona: Ed. Alfons el Magnanim.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales - CNPS. (2011), Comisión de Seguimiento del Plan de Equidad Sub Comisión Familia. Informe Final. Asesoría: *Bases para el diseño de una Estrategia de Intervención Integral con Familias en situación de vulnerabilidad*, por Fernández, José Enrique.
- Filgueira, Carlos (2001) *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes*. Presentación Seminario internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe" , Santiago de Chile, 20 y 21 de junio. CIESU s/ed. CEPAL .
- Filgueira, Carlos (1998) *Sobre revoluciones ocultas. La familia en el Uruguay*. Por CEPAL, "Informe Nacional de Desarrollo Humano", que ejecuta el Programa FAS (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Montevideo, Proyecto URU/96/760.
- Foucault, Michel (2002) *Vigilar y Castigar: Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI editores Argentina S.A.
- Foucault, Michel (1979) *Microfísica del Poder*. Madrid: 2da Ed. Ediciones de la Piqueta.
- Hobsbawm, Eric (1999) *Historia del Siglo XX*. Buenos Aires: Ed. Crítica.
- Jelin,E. (1998) *Pan y afectos: La transformación de las Familias*. Buenos Aires: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Kaztman, Rubén (1989) "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo". *Revista de la CEPAL N°37*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kaztman, Rubén (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL N°75*. Naciones Unidas.

- Merklen, Denis (2000), "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador", en Svampa, M. (ed.), *Desde abajo. Las transformaciones de las identidades sociales*. Buenos Aires: Editorial Bibos. pp. 81-119.
- Merklen, Denis (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Merklen, Denis (1999) *La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración: Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata*. (Documento preparado para el Forum Culture et Développement de la XL Asamblea anual de gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo-BID, París, 11 y 12 de marzo de 1999). Centro de Documentación en Políticas Sociales, Doc. 20, Buenos Aires.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?" en Revista Uruguaya de Ciencia Política, n° 16. Revista Uruguaya de Ciencia Política N° 16. pp. 131-157.
- Midaglia, Carmen (2012) "Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado". Publicación Revista Nueva Sociedad N° 239 (mayo-junio 2012). pp. 79-89.
- Midaglia, Carmen (2013) (coord.) Consultoría OIT: coordinación interinstitucional y piso de protección social en Uruguay. Comisión Central de Dedicación Total, Universidad de la República. Disponible en: [http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/695\\_academicas\\_academicaarchivo.pdf](http://www.ccdt.udelar.edu.uy/wp-content/themes/corpo/adjuntos/695_academicas_academicaarchivo.pdf)
- Montañó, Carlos (2005) *Tercer sector y cuestión social. Crítica al patrón emergente de intervención social*. Brasil: Ed. Cortez. Extraído de documento del XX Seminario Latinoamericano de Escuela de Trabajo Social "Post política y refilantropización de lo social. Implicaciones en la formación de trabajadores sociales en México".
- Moreira, Constanza (2001). "La Reforma del Estado en Uruguay: Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia". En Calame, Pierre, Talmant, André. *Con el estado en el corazón: el andamiaje de la gobernancia*. Montevideo: Ediciones Trilce. pp. 167-202.

- Pastorini, Alejandra (2000) “¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?”. En Borgianni, Elisabete y Montañó, Carlos, comp. *La política social hoy*. San Pablo: Editorial Cortez, pp. 207-232.
- Pastorini, Alejandra (1999): “La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad” en *Temas de Trabajo Social*. Montevideo: FCS, pp. 72-88.
- Paugam, Serge (2007) *Las formas elementales de la pobreza*, Madrid: Alianza.
- Rivero, Silvia (2006) “Estrategias de intervención social”, resumen de fichas docentes síntesis para MIP 1.
- Rofman, Rafael (2013) “Hacia un Uruguay más equitativo” Los desafíos del sistema de protección social. Montevideo: Banco Mundial.
- Rozas, Margarita (2004) La intervención profesional en relación a la cuestión social. El caso del Trabajo Social, Buenos Aires, Editorial Espacio.
- Serna, Miguel (2010) (coord.) *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. “Pobreza y políticas de la Pobreza: desafíos para la construcción de la ciudadanía social en el Uruguay contemporáneo”. Montevideo: CLACSO, DS-FCS-UDELAR, pp. 135-151.
- Serna Miguel (2010b) “Exclusión y Vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos”. En *Vulnerabilidad y Exclusión: aportes para las políticas sociales*. Montevideo: MIDES- UDELAR, pp. 7-16. Disponible en: [http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20\(FCS-MIDES\).pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/Exclusi%C3%B3n%20y%20vulnerabilidad.%20Aportes%20para%20las%20pol%C3%ADticas%20sociales%20(FCS-MIDES).pdf)
- Spicker, Paul, Álvarez, Sonia y Gordon, David (2009) *Pobreza un Glosario Internacional*. Buenos Aires: CLACSO- CROP.
- Terra, Carmen (1995) “Un problema pendiente: concepto y medición de la pobreza” en *Revista Fronteras*, nº 1, del Depto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Montevideo.
- Uriarte, Carlos (2006) *Vulnerabilidad, privación de la libertad de jóvenes y derechos humanos*. Montevideo : Fundación Cultura Universitaria.

## Fuentes Documentales:

- MIDES - DINEM “Informe de evaluación cualitativa del Programa Cercanías” Diciembre 2014. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/documento\\_de\\_trabajo\\_28\\_evaluacion\\_cualitativa\\_cercanias\\_informe\\_preliminar\\_dinem\\_diciembre\\_2014\\_v3.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/38490/1/documento_de_trabajo_28_evaluacion_cualitativa_cercanias_informe_preliminar_dinem_diciembre_2014_v3.pdf)
- MIDES - DINEM “Primer informe de monitoreo del Programa Cercanías”. Documento de trabajo N° 31, Agosto 2014. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/38613/1/documento\\_de\\_trabajo\\_31\\_primer\\_informe\\_de\\_monitoreo\\_de\\_cercanias\\_agosto\\_2014.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/38613/1/documento_de_trabajo_31_primer_informe_de_monitoreo_de_cercanias_agosto_2014.pdf)
- MIDES: “2 años de gestión en el MIDES con fuerte impacto en resultados y en inclusión social”. Montevideo: febrero 2014. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25455/1/comision\\_permanente\\_febrero\\_2014\\_version\\_2.0.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/25455/1/comision_permanente_febrero_2014_version_2.0.pdf)
- Documento elaborado por Programa Cercanías- “Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares” Modelo de Atención Diciembre 2013
- Informe MIDES “Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012” noviembre 2013: 434. Disponible en: [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2013/noticias/NO\\_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_L723/Informe%20MIDES%202011-2012.pdf) [acceso 31/10/2014]
- Documento interinstitucional “Estrategia Integral de Abordaje Familiar” Febrero 2012. Disponible en: <https://app.box.com/s/8ea65a1a91ff5a93e07b> [acceso: 10/10/2014]
- Artículo: Plan 7 zonas en áreas vulnerables de Montevideo y Canelones. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/olesker-consejo-ministros-13-mayo> [acceso: 3/9/2014]
- Entrevista a Ministro Daniel Olesker, sobre Plan 7 zonas en áreas vulnerables de Montevideo y Canelones. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/olesker-consejo-ministros-plan-7-zonas> [acceso: 3/9/2014]

- Entrevista a Ministro Daniel Olesker, Disponible en: <http://www.ps.org.uy/?Q=articulo&ID=2905> [acceso 24/11/2014]
- Entrevista a D. Merklen, de Página12. disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/imprimir/diario/dialogos/21-62019-2006-01-23.html>
- “Armas silenciosas para guerras tranquilas” Manual de programación de la sociedad, Top Secret. Anónimo, 1979 disponible en: [http://www.tusbuenoslibros.com/armas\\_silenciosas\\_para\\_guerras\\_tranquilas.html](http://www.tusbuenoslibros.com/armas_silenciosas_para_guerras_tranquilas.html)
- INE- Evolución de la Pobreza en Uruguay 1986 -2001. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>
- INE- Estimaciones de la Pobreza por el método de ingreso año 2002. Abril 2013. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>
- INE- Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001-2006. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones.htm>
- MIDES-DINEM “Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006-2013”. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revision\\_de\\_indicadores\\_basicos\\_de\\_desarrollo\\_social\\_2006\\_2013\\_version\\_web\\_1.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/29845/1/revision_de_indicadores_basicos_de_desarrollo_social_2006_2013_version_web_1.pdf)