

# Los límites de la asistencia: análisis del programa social uruguayo “Cercanías”

The limits of assistance: an analysis of  
the Uruguayan social program “Cercanías”

*Carolina González Laurino*

Doctora en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad de Deusto, España. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República (Udelar), Montevideo, Uruguay.

carolina.gonzalez@cienciassociales.edu.uy

*Sandra Leopold*

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República (Udelar).  
Magister en Trabajo Social por la Universidade Federal de Rio de Janeiro, Brasil.

sandra.leopold@cienciassociales.edu.uy

**Resumen:** El artículo constituye un análisis de un programa asistencial uruguayo conformado por un dispositivo de cercanía e instrumentado por organizaciones de la sociedad civil, cuyo objetivo es el acompañamiento de los núcleos de convivencia para gestionar las situaciones conflictivas asociadas a la extrema pobreza y la indigencia mediante la vinculación y derivación a otras políticas sociales existentes y al mercado de trabajo.

*Palabras clave:* Programas asistenciales. Focalización. Territorialización. Estrategia de intervención en cercanía.

**Abstract:** The article constitutes an analysis of a Uruguayan social program conformed by a system of proximity implemented by organizations of civil society, whose objective is the support of vulnerable families to manage with conflicting situations associated with the extreme poverty by means of entailment and derivation to other existing social policies and the labor market.

*Keywords:* Social program. Focalization. Territorial intervention. Proximity strategy of social intervention.

## Introducción

Este artículo surge de un proceso de investigación financiado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>1</sup> uruguayo mediante un convenio con el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en el período 2012-2014.

La investigación supuso el análisis de cuatro programas asistenciales del MIDES de los cuales se ha elegido el programa *Cercanías* para la exposición de este artículo, dado que recoge las particularidades de los programas puestos en consideración en este proceso.

Por motivos de espacio se ha seleccionado la etapa de diseño, gestión e implementación en el año 2012, ya que la continuidad de la investigación en el año 2014 supuso una ampliación considerable de los objetivos del estudio y del trabajo de campo en todo el país.

La consideración de este programa resulta paradigmática en relación a otros procesos asistenciales desarrollados en la región a comienzos del siglo XXI, por lo que la comunicación de los resultados del estudio en Brasil podría resultar un aporte para ampliar el debate local y regional.

## Consideraciones metodológicas

El diseño metodológico supuso el análisis de documentos internos del Ministerio de Desarrollo Social proporcionados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) de este organismo y la realización de entrevistas pautadas a los diseñadores, gestores y operadores sociales del programa *Cercanías*.

---

1. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado por Ley n. 17.866, de 21 de marzo de 2005, es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación (tanto a nivel sectorial como territorial), articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia.

En este marco se efectuaron veintinueve entrevistas en total: dos entrevistas a los responsables del diseño y de la gestión a nivel central (MIDES e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay — INAU), cuatro entrevistas a los supervisores del programa (MIDES e INAU), dos entrevistas a integrantes de los Comités Regionales del INAU y veintiuna entrevistas a operadores sociales de nueve organizaciones de la sociedad civil en convenio con MIDES e INAU).

## Descripción del programa *Cercanías*

De acuerdo al documento interno del MIDES Estructura del Programa ETAF, elaborado en el año 2012, el programa *Cercanías*, denominado “Estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad” en su formulación original, se trata de un programa de trabajo interinstitucional con familias mediante una estrategia de proximidad y desarrollo de cambios en la gestión institucional para dar respuesta rápida e integral a situaciones de vulnerabilidad, extrema pobreza e indigencia (Estructura del Programa ETAF, 2012).

El programa define como problema la gestión institucional fragmentada de las políticas sociales y señala que las prestaciones sociales implementadas por el Estado están asociadas al individuo y no a la familia. Los objetivos de *Cercanías* están relacionados con el cambio de la gestión de la política social estatal que se reorienta hacia propuestas de carácter interinstitucional y define a la familia como objeto de intervención social.

Propone crear Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF), generando una compleja red de interconexión a nivel local y dependencias institucionales para facilitar el trabajo de estos dispositivos de atención y derivación hacia otras políticas sociales universales y focalizadas. Dado que el problema identificado que el programa busca resolver está asociado con el dispositivo de la atención, su formulación dedica especial atención a definir la nueva institucionalidad, su integración, su modo de gestión y funcionamiento, sus dependencias e interconexiones institucionales, las formas de

derivación hacia otros programas sociales y los recursos disponibles para la puesta en funcionamiento de este nuevo modelo de gestión de lo social.

Se define a la población objetivo como las familias de mayor vulnerabilidad socioeconómica en función del Índice de Carencias Críticas<sup>2</sup> que mide la DINEM con la aplicación de un formulario en visitas a hogares y el Índice de Vulnerabilidad Social<sup>3</sup> que se valora a partir de la información incluida en un formulario que es completado por operadores del MIDES, equipos de INAU, y/u otros técnicos de cada territorio (Estructura del Programa ETAF, 2012).

Se identifica un universo de 30.000 familias en esta situación de mayor vulnerabilidad social definida en función del Índice de Carencias Críticas y se establecen una serie de pasos, con una extensión temporal de nueve meses, pudiendo renovarse hasta por tres trimestres más, para llegar a una cantidad de familias que potencialmente serían atendidas por este nuevo dispositivo, que comienza con la atención a un universo inicial de 1.800 familias definidas mediante el Índice de Vulnerabilidad Social, que se propone que estén en trámite de egreso a medida que ingresan nuevas familias potencialmente necesitadas de atención en el sistema (Estructura del Programa ETAF, 2012).

Los Equipos Territoriales de Abordaje Familiar son gestionados por una organización de la sociedad civil contratada por el Ministerio de Desarrollo Social en un llamado a Licitación pública supervisado por la Unidad de Gestión del programa interinstitucional.

---

2. El Índice de Carencias Críticas se construye a partir de los ingresos y otros factores indicativos de la calidad de vida de la población: acceso a saneamiento, condiciones de la vivienda, hacinamiento, abastecimiento de agua, alumbrado eléctrico, artefactos básicos de confort y educación. En Uruguay, se puede recurrir a dos fuentes de datos oficiales para construir indicadores de carencias críticas de la población: la Encuesta Continua de Hogares (ECH), que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE), y los censos periódicos de población, viviendas y hogares, responsabilidad de la misma institución (Calvo y Giraldez, 2000).

3. El Índice de Vulnerabilidad Social considera la presencia de situaciones de riesgo en la familia: dificultades en cuidados familiares, violencia intrafamiliar, consumo problemático de sustancias psicoactivas, situaciones de calle, mendicidad o trabajo infantil de algún integrante, desnutrición, problemas de salud, integrantes privados de libertad o en conflicto con la ley, hábitat degradado o vivienda precaria, desempleo, trabajo precario o de riesgo (Estructura del Programa ETAF, 2012).

Los equipos no cuentan con locales propios para su funcionamiento, desarrollando sus actividades en locales de otras organizaciones públicas disponibles en el territorio. Están integrados por profesionales o estudiantes avanzados en ciencias sociales (trabajadores sociales, antropólogos, sociólogos), de la educación (educadores sociales) y de la salud (psicólogos), cada equipo cuenta con un total de 120 horas semanales para desarrollar la actividad en el territorio y establecer los mecanismos de coordinación centrales, que unifica estadísticamente la información proporcionada a nivel local (Estructura del Programa ETAF, 2012).

En la formulación del programa los equipos se establecen una serie de metas en la intervención familiar que están relacionadas con el cuidado familiar de los integrantes, identificación civil, vinculación o revinculación al sistema educativo, promoción de la asistencia alimentaria, la promoción de la vinculación de los adultos a los programas sociales de empleo asistido, capacitación laboral y créditos a microemprendimientos, regularización de las situaciones de trabajo infantil, vinculación de las familias en situación de vivienda deficitaria a los programas sociales existentes y a sistemas públicos de mejoramiento, ampliación y equipamiento de viviendas, proporción de acceso a medios de transporte para viabilizar la asistencia a las actividades educativas y laborales y previsión de un fondo económico destinado a pequeñas compras (Estructura del Programa ETAF, 2012).

La derivación y la vinculación a otros programas sociales es el fundamento de este modelo de gestión de lo social. Se prevé el establecimiento de vinculaciones y derivaciones con todos los programas existentes gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Banco de Previsión Social, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Corte Electoral.

En suma, se trata de un programa destinado a la conformación de un dispositivo de cercanía instrumentado por organizaciones de la sociedad civil, cuyo personal no está necesariamente formado por profesionales de lo social, cuyo objetivo es el acompañamiento de los núcleos de convivencia (llamados “familias” en el programa) para gestionar las situaciones conflic-

tivas asociadas a la extrema pobreza y la indigencia mediante la vinculación y derivación a otras políticas sociales existentes en el plano de la identificación civil, la salud, la educación, la atención pública a la infancia, el consumo problemático de sustancias, la violencia doméstica, la capacitación laboral, el empleo asistido y los microcréditos sociales a los emprendimientos laborales desarrollados por la población objetivo.

### Análisis de los discursos de los responsables del diseño, planificación y gestión del programa

Lo primero que surge en el discurso de los entrevistados respecto al programa *Cercanías* es que se trata de un dispositivo novedoso que busca tomar a los grupos de convivencia — llamados “familias” por todos los entrevistados — como objeto de intervención. Los entrevistados refieren especialmente a las fortalezas de la focalización del programa en las familias más pobres, a las que se refieren como “de extrema vulnerabilidad social” o “en situación de exclusión”.

El segundo aspecto que destacan como fortaleza del programa es su carácter interinstitucional y la posibilidad de coordinación con instituciones públicas sectoriales. Los discursos refieren a las posibilidades de coordinación que el dispositivo brinda a los equipos de trabajo. Algunos de los entrevistados mencionan “el fracaso” de las políticas públicas para llegar a los más pobres y se refieren al programa *Cercanías* como la respuesta que el Estado debe brindar para asegurar la protección social. Otros entrevistados manifiestan que la ineficiencia de las políticas públicas se cubre con este tipo de programas, que logran establecer un puente entre los organismos públicos y los distintos servicios sociales que actúan descoordinadamente.

En la situación de entrevista, la mayoría de los entrevistados se refiere a la inmaterialidad de la política social, que no responde a las necesidades concretas de vivienda y trabajo de este sector de la población. Los más críticos sugieren que no existen políticas públicas sustentables para atender a estas necesidades en ninguna política pública actual. Se observa cierto nivel

de cuidado — en el sentido de corrección con la política institucional — en las respuestas de los entrevistados, que se va diluyendo a medida que se establece la confianza con el entrevistador.

Respecto al diseño del programa en sus aspectos organizacionales se reconoce una diferencia sustantiva respecto al funcionamiento del complejo mecanismo, en función del tipo de responsabilidad y cargo que el entrevistado ocupa en la estructura del dispositivo. Quienes ocupan cargos de diseño y gestión conocen y defienden el tipo de estructura organizacional refiriendo problemas de implementación de la propuesta. Se observa que, en la medida que el entrevistado está más alejado de la participación en el diseño, tiene mayores dificultades para la descripción del mecanismo institucionalizado.

Algunos de los entrevistados vinculados a la gestión institucional aluden a su dificultad de responder las preguntas del entrevistado, dada la situación de “construcción” en la que se encontraba el programa al momento de realizar la investigación. La mayoría refieren a las definiciones y redefiniciones de las orientaciones que se han dado sobre la marcha.

En los niveles de menor responsabilidad institucional, si bien se establece la confianza en el mecanismo institucional, se habla de serias dificultades en la implementación, dado el nivel de burocratización que el funcionamiento del mecanismo supone. No obstante, la mención a las dificultades de implementación se encuentra señalada en todas las entrevistas, independientemente del nivel de responsabilidad que ocupe el entrevistado en la estructura institucional.

Los mecanismos de evaluación del programa no se presentan con claridad, ni siquiera a nivel de los diseñadores del programa. En todos los niveles surgen propuestas acerca de lo que sería conveniente evaluar, pero no de *cómo* hacerlo. Muchos ponen el énfasis en la necesidad de medir aspectos cualitativos, sin embargo llama la atención que no se realicen sugerencias para evaluar resultados sino “procesos de trabajo” de los operadores con los núcleos de convivencia. Parecería que de antemano se reconoce la dificultad por concretar cambios tangibles en lo que respecta a las condiciones materiales de existencia de la población que transita por el programa. Muchos relacionan esta

percepción con la inmaterialidad de la propuesta de *Cercanías* y la ausencia de otras políticas públicas que ofrezcan soluciones materiales concretas a los problemas de vivienda y trabajo que, entre otros, tiene la población objetivo.

## Análisis de los discursos de los operadores sociales del programa

En relación a los enunciados de los objetivos y fundamentación del programa, los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil remiten al discurso institucional y, en este sentido, refieren a un dispositivo que intenta llegar a las situaciones de los núcleos de convivencia con una política pública que define como estrategia la cercanía y el trabajo en territorio.

Mencionan el pasaje del individuo por múltiples instituciones que no han dado respuestas “integrales” a la situación del núcleo de convivencia que esta estrategia permitiría, mediante un trabajo de coordinación de diversas instituciones públicas mediante la gestión en territorio.

Las organizaciones reconocen un nivel de problemas en la implementación que se relaciona con la puesta en funcionamiento de un mecanismo interinstitucional e intersectorial que supone la coordinación de distintos actores e instituciones. No obstante, se señala que estos mecanismos de coordinación interinstitucional debieron estar “aceitados” antes de la implementación del programa. La dificultad que se señala, en primer lugar, es la coordinación con las instituciones públicas en territorio. Manifiestan que, si bien desde el programa se ha transmitido el mensaje que los casos derivados por esta estrategia tienen prioridad, en la práctica las instituciones públicas estimulan a seguir los caminos establecidos, sin establecer políticas de priorización. Asimismo, las organizaciones también identifican en el proceso de implementación la ausencia de ciertos recursos que se suponían disponibles al momento de diseñarse el programa.<sup>4</sup>

---

4. Se refieren específicamente a la Tarjeta Uruguay Social que habilitaría cierto monto de transferencia monetaria a las situaciones más críticas, que no está disponible desde el Ministerio de Desarrollo Social en el momento de empezar a trabajar con las familias.

En cuanto a la forma de implementación de la estrategia propuesta, refieren al apresuramiento en la puesta en funcionamiento a partir de su lanzamiento oficial, que no permitió difundir adecuadamente el programa entre las organizaciones a nivel territorial ni entre los beneficiarios, por lo que fueron recibidos con sorpresa cuando se presentaban a realizar las coordinaciones interinstitucionales necesarias para la puesta en marcha del programa.

Los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que la población objetivo se selecciona centralmente desde el Ministerio de Desarrollo Social en función del Índice de Carencias Críticas. Refieren que esta forma centralizada de derivación fue implementada ante el fracaso de la primera estrategia de selección de la población objetivo que estaba pensada desde los Comités Locales. Si bien afirman que este nuevo proceso otorga transparencia a la selección, las organizaciones sociales también se refieren a la existencia de población no registrada a nivel central, que se encuentra en las mismas condiciones de vulnerabilidad que la población seleccionada. Las organizaciones encuentran este tipo de población no seleccionada en el contacto directo en territorio y no disponen de mecanismos institucionalizados para transmitir esta información a nivel central, ya que las coordinaciones en territorio no funcionan adecuadamente. De esta manera, terminaría primando una sola vía de selección de las familias partícipes del programa.

En relación al diseño de programa, las organizaciones de la sociedad civil son especialmente críticas al hablar de la inmaterialidad del programa y la carencia de prestaciones tangibles a los beneficiarios. Se refieren especialmente a la situación de vivienda y trabajo de los usuarios del programa que no estaría resuelta por el dispositivo pensado desde el programa *Cercanías*, ni por ninguna otra política social existente en la actualidad.

En relación al registro de las intervenciones sociales, todas las organizaciones señalan el atraso en la implementación de un registro único y centralizado de los datos de las familias; información que se vuelve relevante para el control de las intervenciones sociales en el MIDES a medida que el programa comienza su implementación. Los operadores entrevistados cuestionan este instrumento de registro único debido a que solicita informa-

ción privada que podría suponer un tipo de control poblacional, administrado centralmente mediante procedimientos estadísticos, lo que, en principio, no se considera el objetivo de la intervención con este sector poblacional. Los entrevistados también advierten la duplicación de la información solicitada por las instituciones que coordinan el convenio (MIDES e INAU), que disponen de distintos instrumentos estadísticos de recolección de la información.

La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil valoran la importancia de la capacitación y la supervisión como fortalezas del programa *Cercanías*.<sup>5</sup> No obstante, manifiestan escasa apertura a los planteos realizados respecto a las dificultades que han ido encontrando durante la implementación del programa. Aluden específicamente a las discusiones que se dieron en las instancias de capacitación que no fueron retomadas por el programa a nivel central, en relación, por ejemplo, al registro de la información, que refiere a la intimidad de los núcleos de convivencia.

A nivel de la relación institucional con las organizaciones, se señala el atraso en la implementación del pago de salarios a los operadores de las organizaciones de la sociedad civil, situación que, en algunos casos, fue resuelta en forma inmediata, por medio de las organizaciones con mayor trayectoria y solvencia.

Las organizaciones dan cuenta de la carencia que supone no contar con un local propio en el territorio donde recibir a los integrantes del núcleo de convivencia con un mínimo de privacidad y establecer las coordinaciones necesarias para la implementación de la estrategia de trabajo. Se utilizan locales inadecuados que funcionan en territorio, que no han sido pensados para un trabajo de las características que este programa supone. Las organizaciones que cuentan con local propio en el territorio sugieren que la disponibilidad de un local sea colocado como uno de los requisitos en las próximas

---

5. La relación de las organizaciones de la sociedad civil con el programa a nivel central se realiza mediante dos vías: las instancias programadas de capacitación y la relación con los supervisores del programa que pueden ser tanto del Ministerio de Desarrollo Social como del Instituto del Niño y el Adolescente en Uruguay.

licitaciones públicas, mientras que las organizaciones que no disponen de local propio en el territorio demandan que sea proporcionado a nivel de la gestión central del programa.

En relación a la intervención social, algunas organizaciones advierten acerca del peligro de la multiplicidad de intervenciones programáticas con los mismos núcleos de convivencia, situación que genera malestar tanto en los operadores como en los beneficiarios del programa. Algún operador señala cierto nivel de resistencia en un tipo de intervención social como la que supone este programa por parte de la población objetivo, registrado en las conductas pasivas de incumplimiento de los acuerdos con los operadores que trabajan en territorio.

En relación a las potencialidades del programa, todas las organizaciones acuerdan que se trata de una buena estrategia de intervención que ha tenido dificultades de implementación. Se refieren específicamente a las potencialidades de la coordinación interinstitucional e intersectorial y al tipo de abordaje familiar que el programa supone. Varias organizaciones señalan que este programa responde a una demanda de los operadores sociales que trabajan a nivel territorial.

## Consideraciones analíticas

### 1. Focalización de los programas asistenciales

La primera característica del programa es la estrategia de focalización en el sector de pobreza extrema al que se llega mediante la aplicación de medidas que operacionalizan el concepto de “vulnerabilidad socioeconómica”, como es el caso del Índice de Carencias Críticas propuesto por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República, la Pauta Nodo en territorio<sup>6</sup> y el Índice de Vulnerabilidad Social.

---

6. Los Nodos son espacios de articulación territorial donde convergen técnicos de diversos organismos, a fin de complementar y mejorar la eficacia de las acciones a través de un quehacer en común. El intercambio

La existencia de un segmento poblacional que se califica como el “núcleo duro” de la pobreza deja en evidencia que el crecimiento económico no es condición suficiente para la mejora de las condiciones de existencia de todas las personas. Se requieren intervenciones programáticas sustantivas para observar que los beneficios del crecimiento económico puedan, efectivamente, distribuirse a toda la población. Se diseña entonces una estrategia dirigida a los núcleos de convivencia más vulnerables, con la intención de construir un nexo que los vincule con las políticas sociales universales, otros programas focalizados a los que no acceden por sí mismos y el mercado de trabajo.

Cuando de protección social se trata, actualmente parecería existir coincidencia en que la mejor estrategia para atender a la población identificada en situación de extrema pobreza es la puesta en práctica de programas asistenciales focalizados que promuevan el enlace con los dispositivos sociales universales y el trabajo. No obstante, la profusa bibliografía que ha identificado los efectos negativos de la focalización, ampliamente desarrollada en las postrimerías del siglo pasado, motiva algunas líneas de reflexión insoslayables. En este sentido, ¿es posible concebir a la focalización como un instrumento neutro de gestión de lo social? Es decir, los procesos de estigmatización, individualización del riesgo, psicologización de la problemática social, moralización, a los cuales refieren las visiones críticas, como efecto de las acciones focalizadas, ¿son resultados intrínsecos a tal modalidad de intervención o los mismos devienen, en algún sentido, de las orientaciones y el marco de protección social en sentido amplio que se disponen en un contexto socioeconómico determinado? (Castel, 2004, 2010).

Por una parte, el estudio realizado posibilita pensar, a partir del discurso de los entrevistados, que el proceso de implementación del programa expone algunos de los efectos negativos que el accionar focalizado provoca en la población beneficiaria, al mismo tiempo que se observan dificultades

---

de información que allí se tramita permite tomar contacto con diversas necesidades en el plano individual, familiar o barrial comunitario, realizando entonces una primera recepción e identificación de las situaciones de mayor vulnerabilidad social.

para que tal intervención culmine en un proceso que efectivamente vehicule el acceso a los servicios universales y al mundo laboral formal.

Este tipo de programas focales están concebidos como puentes hacia los dispositivos de carácter universal y el trabajo formalizado, en un contexto de país que registra índices socioeconómicos favorables y asiste a un proceso de recuperación de las responsabilidades del Estado en lo que refiere al bienestar social. No obstante, el estudio realizado posibilita identificar dificultades en este pasaje y esto obliga no sólo a pensar en las propuestas asistenciales, sino en las necesarias modificaciones y disponibilidades que los dispositivos universales deberían transitar y asumir a los efectos de poder recibir y albergar con perdurabilidad a los sujetos que provienen de los programas focalizados.

Desde esta perspectiva, lo relevante es si la focalización se plantea como fin y en este caso se la presenta como la versión última de la política social o si es un medio para sostener procesos de integración de sectores de población a las políticas universales. Esto interpela sobre cómo se enlaza esa intervención en el entramado de acciones dirigidas al resto de la sociedad. Tal aspecto se vuelve particularmente importante, cuando se trata de sectores de población que no tienen recursos de poder y por tanto no pueden constituirse en actores de política con capacidad decisoria. La voz de los pobres no es representada y queda sujeta a los diseñadores de política social.

## 2. Transitoriedad de los soportes asistenciales

En segundo lugar cabe destacar que el programa *Cercanías*, como otros de su tipo, son propuestas de intervención acotadas en el tiempo, que buscan establecer un puente que conduzca a los sectores de extrema pobreza hacia otras políticas sociales de carácter universal o hacia su autonomía en la búsqueda de empleo en el mercado formal.

Si bien la transitoriedad puede entenderse desde este objetivo, la búsqueda de los objetivos superiores que se identifican en cada uno de los

programas asistenciales analizados,<sup>7</sup> no parece poder alcanzarse con propuestas de inserción social tan acotados en el tiempo, si se considera el diagnóstico del problema que estas estrategias buscan resolver — el desempleo de larga data, por ejemplo.

Paradójicamente, parecería darse por sentado que las situaciones más adversas en lo que refiere a la dificultad social deberán modificarse, en plazos cortos de tiempo. En este sentido, la transitoriedad de la intervención parecería afectar la perdurabilidad de algún movimiento favorable en la vida social de los participantes, cuya posibilidad de sostén, en algunos casos, se percibe sumamente débil.

En la administración de lo social, permanentemente se observa la tensión entre los tiempos dispuestos para la atención y el logro de los objetivos enunciados. Las acciones de intervención social son concebidas en tiempos acotados, en los cuales se estima que el sujeto o los sujetos involucrados modifican la situación que originó el ingreso a la atención, en la dirección formulada en el proyecto. Como esto no siempre sucede en estos términos, la variable tiempo comienza a introducir tensión a la interna de la institución — ¿cuándo finaliza la intervención? — y abre interrogantes acerca de las formas de relacionamiento entre los beneficiarios y el proyecto. ¿Cuál es el control del tiempo que el individuo asistido puede desarrollar y el programa está dispuesto — y puede — habilitar? A su vez ¿qué supone y genera en los sujetos participar de dispositivos de asistencia cuya temporalidad no es manejada por ellos?

Al inicio del siglo XIX, recuerda Castel, los individuos se convirtieron en tales, en la medida en que podían vender su fuerza de trabajo. Pero ésta es una venta que el individuo trabajador está obligado a contratar rápidamente, pues la necesidad lo apremia. Por ello, continúa Castel, Hannah Arendt afirmaba que la derrota de la libertad política se produce bajo la

---

7. Como es el propósito de la integración social, que parecería asentado en el supuesto de que, por ejemplo, un programa de trabajo protegido pueda conducir a estos sectores, con la modificación de sus pautas de conducta, hacia el encuentro de trabajo en el mercado formal de la economía, o hacia la educación formal y el trabajo en el caso de los jóvenes.

influencia del imperio de la necesidad, porque un individuo manejado por ella simplemente no dispone de recursos para poder esperar.

Desde esta perspectiva, la dimensión temporal tiene una importancia decisiva para asegurar o por el contrario, para impedir la independencia, ya que la capacidad de desarrollar estrategias a largo plazo requiere, entre otros aspectos, disponer del control del tiempo. Tener reservas, no encontrarse bajo la presión de la necesidad, permite esperar, negociar, construir proyectos, anticipar el porvenir, preverlo. Las reservas le permitirían al individuo temporizar y proyectar y esto contribuiría a autonomizarlo de la necesidad (Castel y Haroche, 2003).

### 3. La construcción de un “proyecto de vida” y la individualización de los problemas sociales

El programa *Cercanías* asume la tarea de un acompañamiento cercano de los beneficiarios, que los habilite a construir un “proyecto de vida”. Es el individuo en quien se deposita la responsabilidad de construir su propio proyecto de vida, un proyecto acompañado por los técnicos responsables de la implementación y acerca del cual se entiende, los participantes carecen, en función de aspectos personales y familiares.

Esta idea de la formulación sostenible de un proyecto de vida parece vincular a estas nuevas políticas sociales con la idea individualizadora que sostiene la construcción teórica de la modernidad reflexiva que plantean Beck (1996, 1997, 1998), Giddens (1994, 1995), Lash (1994) y Luhmann (1992).

Los problemas sociales, tradicionalmente identificados como problemas sanitarios, educativos, de vivienda, de transporte, de generación de espacios públicos para desarrollar una convivencia integrada, de cuidados de las personas más vulnerables como los viejos o los enfermos del núcleo de convivencia, son atendidos por parte del Estado uruguayo — o se tiende a su atención — por políticas sociales universales.

Si bien las políticas sociales universales tradicionales han sido fortalecidas en esta etapa del proceso, mediante el proceso de reforma del sistema

de salud y mediante una significativa inversión pública en materia de educación, persisten dificultades.

Como plantean Midaglia y Antía, algunos de los problemas centrales que presenta el sistema educativo, tales como el rezago y la desafiliación estudiantil a nivel secundario, los insatisfactorios resultados en materia de aprendizaje en la educación primaria y media, así como desigualdades en los logros de los alumnos de distintos contextos socioeconómicos, constituyen temas centrales que no han sido abordados por las reformas promovidas. Las autoras reconocen que se han tomado algunas medidas específicas para tratar algunos de estos problemas — como Maestros Comunitarios, Aulas Comunitarias y Programa de Impulso a la Universalización del Ciclo Básico — pero sostienen que se trata de intervenciones de escasa magnitud y bajo impacto (Midaglia y Antía, 2011).

Asimismo se reconocen dificultades en el área de la atención de la salud mental y en el tratamiento de adicciones, que si bien han sido problemas destacados en su relevancia en el discurso público de los últimos años, la respuesta ha sido insuficiente en relación a la demanda planteada.

En materia de asistencia social a la primera infancia, la ampliación de la cobertura ha sido planteada en el marco del sistema nacional de cuidados que el país se encuentra proyectando, pero no ha podido efectivizarse en todos sus términos en este período.

En el área de la protección a la infancia también aparecen problemas en la capacidad de atención de las prestaciones brindadas por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Se plantea, a modo de ejemplo, la necesidad señalada por los operadores sociales que trabajan en territorio de promover la ampliación de los cupos en los Clubes de Niños — centros de atención integral de tiempo parcial que contribuyen al proceso socioeducativo de niños y niñas mediante acciones de apoyo escolar y recreación —, cuya disponibilidad es menor a las demandas que se registran.

Por otra parte, si bien se han realizado inversiones públicas en materia de vivienda, aparecen sectores más frágiles que no han sido alcanzados con estas políticas. En estos casos operan “soluciones de mitigación” en los

programas focalizados como *Cercanías*, que, dado su carácter parcial y acotado, no constituyen respuestas acabadas y perdurables en el tiempo que puedan responder a las necesidades planteadas por el grupo poblacional caracterizado por la extrema pobreza.

Si los programas sociales focalizados en la extrema pobreza no ofrecen ni se proponen como objetivo, ofrecer respuestas materiales satisfactorias a los problemas sociales, deberían al menos constituir un puente efectivo con políticas sociales universales adecuadas, que ofrezcan prestaciones materiales de calidad y en cantidad suficiente para atender los problemas sociales de la población más vulnerable. De no ser así, el tan enfatizado proyecto de vida se convertiría en una paradoja por la cual se aspira a un resultado para el que no hay condiciones objetivas para su logro.

#### 4. Territorialización de la política social

Otro aspecto que se debe destacar en el programa *Cercanías* es la valoración de su inserción en el territorio. La lectura de los límites del territorio para el desarrollo de la intervención social junto a la relevancia que éste adquiere “por defecto” en el planteamiento de las nuevas políticas sociales, que realiza Baráibar en el año 2007, puede tomarse como instrumento para problematizar los entusiasmos que genera la dimensión territorial en los diseñadores, gestores y operadores que perciben un componente novedoso en la inclusión de esta dimensión.

No obstante, también se observan entre los discursos de los entrevistados visiones críticas que identifican dificultades en lo concerniente al abordaje territorial, ya sea del orden de la extensión y accesibilidad del entorno, así como los inconvenientes de receptividad y coordinación interinstitucional que al territorio se circunscriben. De esta manera, y más allá de cierta visión “romántica” al respecto, emergen algunas líneas de problematización a la sobrevaloración del territorio incluso entre quienes consideran valiosa su incorporación. Una vez más, seguramente, deba procederse a identificar los límites y posibilidades de una estrategia que, en algún sentido, parecería

haberse naturalizado idílicamente. En este orden de cosas, resultaría recomendable además transitar hacia la explicitación de los supuestos sobre los que se concibe la inserción territorial de los programas. Se considera que sería conveniente diferenciar el planteo que deposita en fuerzas endógenas del territorio la respuesta a todos los problemas de este sector poblacional, de la delimitación territorial de acción de los programas que se proyectan para trascender el territorio como única fuente de experiencia en la vida de los sujetos.

##### 5. Sobreestimación del impacto positivo de las coordinaciones institucionales

El programa *Cercanías* no supone la transferencia de prestaciones materiales para los beneficiarios, y cuando las suponen, éstas resultan poco significativas para atender el problema de pobreza de la población objetivo. En el caso de este programa, el andamiaje territorial se sustenta en la coordinación intersectorial e interinstitucional. No obstante, las instituciones sociales prestadoras de servicios públicos no han ampliado su capacidad para ofrecer servicios a las personas que llegan desde estos nuevos programas sociales.

Más que un problema de “descoordinación” antes del lanzamiento del programa, que los operadores señalan como principal dificultad, el problema parece estar en la dificultad de las instituciones públicas para ampliar la cobertura. Este problema surge claramente en el tratamiento de las adicciones, en el área de la salud mental y en el área de la infancia. Sin embargo, se trata de una dificultad que se visualiza en todos los servicios públicos.

Cuando se ofrece a los beneficiarios de los programas sociales el acceso coordinado a los servicios sociales que presta el Estado, parecería partirse del supuesto de que se trata de una amplia, ilimitada y calificada oferta que siempre estuvo disponible y a la que la población objetivo no accedió por negligencia y/o por las trabas burocráticas impuestas por estas instituciones públicas para facilitar el acceso a las prestaciones.

Cabría preguntarse si la oferta pública de los servicios universales que brinda el Estado a los ciudadanos presenta únicamente la dificultad de la

burocratización de los trámites para su acceso. Parecería ser que las instituciones públicas prestadoras de servicios no cuentan con suficientes plazas o cupos disponibles, amén de los imperativos de calidad que debieran caracterizar a los servicios que se disponen, así como la necesaria calificación profesional de los funcionarios actuantes que se requiere para atender adecuadamente la demanda proveniente de los programas focalizados. En este sentido, la coordinación intersectorial e interinstitucional que procura facilitar el pasaje de los usuarios de dispositivos focales a universales se realizaría en el vacío, dependiendo de la “buena voluntad” de los agentes sociales puntualmente responsables de establecerla.

De los documentos analizados tanto como de las entrevistas a los diseñadores y gestores surge la “desconfianza” hacia estas instituciones prestadoras de servicios, lo que se pretende solucionar con medidas facilitadoras de la coordinación que no resuelven el problema.

El desplazamiento o renuncia del propósito de inserción efectiva y perdurable, ya sea en el ámbito educativo o laboral, parecería responder a las dificultades con las que se encuentran los equipos operativos al momento de intentar concretarlo. Aunque todos los actores consultados hacen consideraciones acerca de las características del entorno, de alguna forma, los programas parecerían funcionar en la lógica de una oferta de servicios vacantes. Esto no sería efectivamente así, ni en el ámbito laboral, ni en el educativo, y tampoco en los demás servicios asistenciales que pueda requerir un núcleo de convivencia. En términos generales no se evidencia una estrategia en la que se formule con claridad los procedimientos que se llevaran a cabo para introducir modificaciones de disponibilidad y de calidad en las instituciones que deben recibir a los participantes del programa.

## 6. Modalidad de gestión

El programa *Cercanías* deja la implementación en manos de organizaciones de la sociedad civil y en operadores contratados en forma independiente, lo que parece constituir otro rasgo común de los programas actuales.

El proceso de construcción y consolidación de capacidades estatales supone un minucioso trabajo de largo plazo. Estos programas tienen un cuerpo de operadores con contratos a término y de los cuales no se puede prever su estabilidad hasta el fin de la implementación. Esto constituye un punto crítico que requiere de dispositivos bien desarrollados para que la eventual movilidad de los implementadores no impacte negativamente en la construcción de las capacidades estatales.

Mediante estos dispositivos cogestionados de implementación de las políticas sociales, se despliega una cantidad de técnicos de distintas áreas en el territorio, que procuran ubicar a la población objetivo en la que cada programa se focaliza.

Se observa cierta desprofesionalización de la intervención social que queda en manos de “estudiantes avanzados” y de profesionales de escasa trayectoria, a quienes se les pide que actúen en las situaciones más complejas. Cabría preguntarse si estos elementos — que aparecen como significativos en el análisis — estarían hablando de cierta forma de desconocimiento o desvalorización de las particularidades que la intervención social en sí misma requiere.

Resulta también significativa la presencia masiva de psicólogos en el área de la intervención social, lo que representa una novedad de los nuevos programas, fundamentalmente del programa *Cercanías*. Estos profesionales parecen estar desarrollando un tipo de intervención no asociada tradicionalmente a la disciplina. En este contexto no tradicional de la intervención profesional del psicólogo, parecería que es a estos profesionales a quienes actualmente se les confía la orientación, el acompañamiento y estímulo profesional para que el individuo elabore un proyecto de vida que no había podido desarrollar con sus propios recursos.

La transitoriedad de la política asistencial da cuenta asimismo de una lógica que parece psicologizar — y por tanto, individualizar — los problemas sociales, acompañando a los individuos durante un período acotado de tiempo, para que, posteriormente, logren avanzar por sí mismos hacia la autonomía. Esto entra en contradicción con lo que estos programas expresan,

con mayor o menor desarrollo, que refiere a su orientación en un enfoque basado en derechos. Como se decía anteriormente, esta nueva orientación de la política pública, que paradigmáticamente se expresa en el programa *Cercanías*, está orientada a generar transformaciones actitudinales y conductuales en los individuos pobres, en quienes se deposita la responsabilidad de salir, por sí mismos — con acompañamiento experto transitorio — de su propia situación de pobreza.

## 7. Estrategia de intervención “en cercanía”

La estrategia de intervención en *Cercanía*, planteada como aporte novedoso del programa, recuerda el estudio de los orígenes del trabajo social como disciplina asistencial en el marco de las transformaciones del Uruguay moderno (Acosta, 1997; Ortega, 2008, 2011). A comienzos del siglo XX, el Estado social despliega un discurso higienista, de carácter preventivista, fundamentado en la medicina que da origen a profesiones asistenciales como la visitadora de higiene que trasmutará en la visitadora social en un proceso que da origen a la profesión del trabajador social en el Uruguay de la primera modernidad.

En el marco del higienismo de principios del siglo XX, la intervención asistencial en el domicilio de los individuos de los sectores sociales pobres, diseñada desde la medicina, como disciplina interesada en la modificación de las pautas de conducta insalubres de los sectores obreros y la población que permanecía al margen del impulso modernizador del primer batllismo, fue considerada un instrumento válido de disciplinamiento social de la mano del preventivismo (Ortega, 2008, p. 77).

Esta estrategia de asistencia directa en el domicilio de los pobres parece ser reactualizada como instrumento de intervención social novedoso en el programa *Cercanías*. Sin embargo, al analizar los orígenes de una profesión asistencial como el trabajo social, que poco a poco fue alejándose de la práctica médica y jurídica a la que había estado adscripta, parecería que la novedad de este dispositivo de intervención pensado a principios del

siglo XXI está en que, ahora, no son sólo los trabajadores sociales quienes ejercen este tipo de prácticas — cuestionadas como moralizantes, disciplinadoras y de control social de la población pobre por parte de la lectura foucaultiana — sino que la intervención en lo social, bajo la modalidad de trabajo en cercanía, está abierta también a los educadores sociales, los psicólogos, los antropólogos y a los estudiantes avanzados de estas disciplinas.

Resulta útil pensar en el análisis sistemático que se ha hecho de este tipo de intervenciones desde la disciplina del servicio social para incorporar los aprendizajes adquiridos durante décadas de trabajo en esta modalidad y señalar sus limitaciones e implicancias en términos de concepción de las personas en situación de pobreza. Interesa particularmente destacar este nuevo escenario de las prácticas de trabajo en cercanía, con sustento territorial en próximos estudios sobre este programa en particular.

#### 8. La apuesta en la inserción social de los sectores de extrema pobreza y las dificultades de integración social

Robert Castel ha señalado la segmentación social en el acceso a las prestaciones de carácter público producidas por los programas focalizados en la asistencia a sectores de extrema pobreza. Cuando los sectores más pobres transitan por la ciudad, utilizando los servicios públicos universales de asistencia, comparten su peripecia con otros sectores sociales como los trabajadores asalariados, generando mecanismos de integración social por vías indirectas. Los programas sociales focalizados en la extrema pobreza, ofrecidos en el territorio donde los pobres están, por el contrario, generan consecuencias no deseadas e imprevistas de desintegración social (Castel, 2004).

Más allá de los objetivos declarados de los programas sociales — la integración social es uno de ellos —, corresponde analizar las experiencias de la implementación de este tipo de estrategias de trabajo focalizadas en territorio. Consecuentemente a los procesos de estigmatización tradicionalmente señalados como consecuencia de la hiperfocalización de las presta-

ciones asistenciales, corresponde poner atención en las consecuencias que produce en los mecanismos sociales más amplios.

Asimismo, cuando las prestaciones sociales universales no logran satisfacer adecuadamente las necesidades de toda la población, se produce un corrimiento de los sectores medios hacia otros dispositivos de atención a sus necesidades de salud, educación o vivienda, generando nuevos procesos de desintegración social.

A su vez, este corrimiento de los sectores sociales con más capitales sociales y culturales, y por tanto con mayor posibilidad de demanda de calidad y poder de presión, hacia otros mecanismos asistenciales, incrementa el deterioro de la demanda en el efectivo cumplimiento de los derechos de los usuarios de las instituciones públicas. De esta demanda asistencial se benefician también los sectores de pobreza extrema, como consecuencia indirecta que, de lo contrario, quedan relegados por su escasa capacidad de presión.

## A modo de conclusión

El caso uruguayo presenta — en clara distinción con las orientaciones hegemónicas de los años noventa — una visible recuperación del rol del Estado en lo que refiere a su participación en los dispositivos de acceso al bienestar social. No obstante ello, las políticas asistenciales mantienen básicamente las características distintivas de la última década del siglo pasado: son focalizadas, transitorias, cogestionadas y apelan a ciertas cualidades idílicas del territorio para la articulación de acciones y recursos. A su vez, la lectura analítica del material empírico recogido posibilita identificar la primacía de una perspectiva individualizadora y una tendencia hacia la desmaterialización de los programas asistenciales.

Si bien este programa comienza su etapa de implementación en el año 2012, es posible considerar este programa como expresión de una tendencia en las políticas sociales, presente en América Latina a partir de los años noventa y reforzada desde el inicio del presente siglo, que pone énfasis en la ampliación de la política asistencial. Ésta tiene como una de sus mejores

manifestaciones los Programas de Transferencia Condicionada y a ellos asociados,<sup>8</sup> otra serie de intervenciones que procuran la salida, en el mediano plazo, de las situaciones de pobreza e indigencia.

A la focalización en la extrema pobreza se suman otras características de estas actuales políticas: la desmaterialización de las prestaciones sociales basadas en la orientación de la palabra técnica, con la consecuente individualización de los problemas sociales que esta perspectiva de intervención social supone, la sobrevaloración de los recursos disponibles y de las coordinaciones a nivel territorial y la cogestión de la implementación de los nuevos programas. En este escenario, corresponde recordar las anotaciones de Robert Castel a los programas focalizados diseñados e implementados en Francia, que parecen corresponderse con las actuales orientaciones de los programas uruguayos.

Para poder proyectarse en el futuro hay que disponer en el presente de un mínimo de seguridad. En consecuencia, tratar sin ingenuidad como individuo a una persona con dificultades es querer poner a su disposición esos soportes que le faltan para conducirse como un individuo pleno. Soportes que no consistan solamente en recursos materiales o en acompañamiento psicológico, sino también en derechos y en reconocimiento social necesarios para asegurar las condiciones de la independencia. (Castel, 2004, p. 98)

Para finalizar, corresponde precisar que la reflexión sobre estos programas no debería quedar encerrada solo en los alcances y las limitaciones que los mismos presentan. Para plantear señalamientos y sugerencias significativas, se requeriría de un análisis del sistema de protección social en su conjunto que considere la conexión sistémica y funcional de los nuevos dispositivos con las políticas sociales universales existentes en el país. De lo contrario, se corre el riesgo de quedar mirando exclusivamente el interior

---

8. La política de transferencias condicionadas se reformula en el marco del Plan de Equidad, a partir del año 2008 con el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares. También el país ha venido desarrollando distintas actuaciones que se las entiende complementarias de las transferencias y que permitirían una salida de manera sostenida de la pobreza, indigencia y exclusión social.

de los dispositivos asistenciales, sin considerar el contexto de la política en la que se insertan.

Recebido em 26/3/2015 ■ Aprobado em 28/7/2015

## Referencias bibliográficas

ACOSTA, L. E. *Modernidad y Servicio Social: un estudio sobre la génesis del servicio social en Uruguay*. Disertación (Maestría) — UFRJ/EUSS, Rio de Janeiro, 1997.

BARÁIBAR, X. Tan cerca, tan lejos: acerca de la relevancia “por defecto” de la dimensión territorial. *Fronteras*, n. 5, p. 59-71, 2007.

BECK, U. Teoría de la sociedad de la modernización reflexiva. En: BERIAIN, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*. Barcelona: Anthropos, 1996. p. 223-265.

\_\_\_\_\_. La reinención de la política: hacia una teoría de la modernidad reflexiva. En: \_\_\_\_\_; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad. 1997. p. 13-74.

\_\_\_\_\_. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

CALVO, J. J.; GIRALDEZ, C. *Las necesidades básicas insatisfechas en Montevideo de acuerdo al Censo de 1996*. Montevideo: Unidad Multidisciplinaria, FCS, Udelar, 2000. (Documento de Trabajo, n. 44.)

CASTEL, R. *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial, 2004.

\_\_\_\_\_. *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2010.

\_\_\_\_\_; HAROCHE, C. *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo: conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Santa Fe: Homo Sapiens, 2003.

ESTRUCTURA DEL PROGRAMA ETAF. *Estrategia integral e interinstitucional de trabajo con familias en situación de vulnerabilidad*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, 2012.

GIDDENS, A. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza, 1994.

\_\_\_\_\_. *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Península, 1995.

LASH, S. La reflexividad y sus dobles. Estructura, estética, comunidad. En: \_\_\_\_\_; BECK, U.; GIDDENS, A. *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza Universidad, 1994. p. 137-208.

LUHMANN, N. *Sociología del riesgo*. Universidad Latinoamericana. México: Universidad de Guadalajara, 1992.

MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F. El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En: IDIART, A. (Ed.). *Estado benefactor y políticas sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Biblos, 2011.

ORTEGA, E. *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobattlista*. Montevideo: Trilce, 2008.

\_\_\_\_\_. *Medicina, religión y gestión de lo social: un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC, Udelar, 2011.