



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. [http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.1.29077

# Transformaciones en la Matriz de Protección Uruguaya a Inicios del Siglo XXI

Transformations in the Uruguayan Protection Matrix at the Beginning of the 21<sup>st</sup> Century

CAROLINA GONZÁLEZ LAURINO\*

SANDRA LEOPOLD COSTÁBILE\*\*



**RESUMEN** - La matriz de protección social uruguaya implementada a inicios del siglo XX ha sido descrita como un sistema de políticas sociales fuertemente institucionalizado, estructurado sobre una base de prestaciones de carácter universal en educación y estratificada en materia sanitaria y de seguridad social, que tiende a cubrir a la mayoría de los sectores asalariados formales urbanos, con una incorporación tardía de los trabajadores rurales. Esta estructura de protección social ha sufrido un proceso de transformación que combina la intervención estatal con servicios semi-privatizados, focalizados y transitorios, así como otros que apelan a la configuración público-privada en su proceso de implementación. Para ello, entre otras acciones, se han diseñado y puesto en práctica, las propuestas programáticas caracterizadas por su intervención en «proximidad», sobre las que este estudio centra su análisis.

**Palabras-clave** - Protección social. Estrategias de proximidad. Activación.

**ABSTRACT** - The Uruguayan social protection matrix implemented at the beginning of the 20th century has been described as a strongly institutionalized social policy system, structured on a universal basis in education and stratified in health and social security, which tends to cover the majority of urban salaried sectors, with a late incorporation of rural workers. This social protection structure has undergone a transformation process that combines state intervention with semi-privatized, focused and transient services, as well as others that appeal to the public-private configuration in its implementation process. To this end, among other actions, the programmatic proposals characterized by their intervention in «proximity» have been designed and put into practice, on which this study focuses its analysis.

**Keywords** - Social protection. Proximity strategies. Activation.

---

\* Doctora en Sociología y Ciencias Políticas, opción Sociología. Universidad de Deusto, España. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Régimen de Dedicación Total. Coeditora de la revista *Fronteras* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Co-coordinadora del Diploma en penalidad juvenil de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coeditora de la revista *Fronteras* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). CV: <https://exportcvuy.anii.org.uy/cv/?32c792ba5bc66749e1d71b3988ae5bbda738208c9945eaf90ce4633bd58d00ab70572b4f2e011802a8c497800adefb3d75a586b862e6a94d68f5b389a7290180>. Correo electrónico: [carolina.gonzalez@cienciasociales.edu.uy](mailto:carolina.gonzalez@cienciasociales.edu.uy).

\*\* Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. Universidad de la República. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Régimen de Dedicación Total. Co-coordinadora del Diploma en penalidad juvenil de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Coeditora de la revista *Fronteras* de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). CV: <https://exportcvuy.anii.org.uy/cv/?2d9635fc98dac08f7192103a7299131f07324527d997f16968ef2cd7666e34183f57a7f7dbabff982244a920af77423b4cba6ccdfdf30a2cd21315bce034200b8>. Correo electrónico: [sandra.leopold@cienciasociales.edu.uy](mailto:sandra.leopold@cienciasociales.edu.uy).  
*Submetido em: novembro/2017. Aprovado em: junho/2018.*

**E**l artículo surge de una investigación realizada entre 2015 y 2016 en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República con financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El objetivo del trabajo se centró en el estudio de las estrategias de proximidad desarrolladas en los programas interinstitucionales de carácter asistencial: Cercanías y Jóvenes en Red, la Dirección Uruguay Crece Contigo y el Servicio de Abordaje Familiar diseñados y gestionados por el MIDES, que se proponen como objetivo último el logro de la integración social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.<sup>1</sup>

El objetivo de este artículo es analizar las estrategias de proximidad desarrolladas, particularmente, en dos de las cuatro propuestas estudiadas: el Programa Cercanías y Jóvenes en Red, considerando los mecanismos de acceso y selección de la población objetivo, el proceso de intervención y derivación, así como las valoraciones de quienes las implementan.

### **Consideraciones metodológicas**

El estudio se apoya, por un lado, en el análisis de fuentes documentales —elaboradas por los propios programas, por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES o por consultorías contratadas para analizar intereses específicos de cada programa— y, por otro, en el análisis de entrevistas a las personas involucradas en la implementación de cada propuesta.

El trabajo de campo consistió en la realización de 60 entrevistas semiestructuradas en la capital del país, así como en el departamento de Salto, a través de una muestra que consideró criterios de representatividad y coexistencia institucional de los dos programas de mayor trayectoria —Cercanías, Jóvenes en Red— y de la Dirección Uruguay Crece Contigo. En el caso de Montevideo, el criterio tomó en cuenta la dimensión que alcanzan estas propuestas en la capital, además de considerar el Servicio de Abordaje Familiar del MIDES, único lugar donde se implementa.

Este conjunto, incluyó entrevistas realizadas a operadores y supervisores del programa Cercanías (20 entrevistas), operadores, referentes territoriales (supervisores) y referentes temáticos del programa Jóvenes en Red (19 entrevistas), coordinadores, supervisores y operadores del Servicio de Abordaje Familiar (5 entrevistas), así como operadores, supervisores y facilitadores de la Dirección Uruguay Crece Contigo (16 entrevistas).

En suma, este trabajo es producto del análisis que, en relación con la metodología de intervención en proximidad, es posible visualizar en los documentos y las reflexiones de los entrevistados, mediante un análisis de discurso que ordena, sintetiza y explicita los supuestos, fundamentos, puntos de partida, implementación y valoraciones del trabajo en proximidad en cada uno de los programas analizados, en todos los niveles de responsabilidad de gestión central y en territorio.

### **Presentación sintética de los programas analizados y sus supuestos acerca de la estrategia de proximidad**

#### ***Programa Cercanías***

El programa Cercanías se presenta en los documentos como un esfuerzo interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad social a través de la acción articulada de organismos públicos, con el objetivo de promover el acceso a prestaciones, derechos y servicios, mediante un cambio en la gestión de las instituciones que supere fragmentaciones y superposiciones

sectoriales por medio de una acción integral de articulación de servicios territoriales y de trabajo en red<sup>2</sup> (Cercanías, 2012).

El diseño de la estrategia supone la creación de Equipos Territoriales de Abordaje Familiar (ETAF)<sup>3</sup> instrumentados por organizaciones de la sociedad civil,<sup>4</sup> 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 institucionales existentes en el plano de la identificación civil, la salud, la educación, la atención pública a la infancia, la capacitación laboral, el empleo asistido y los microcréditos sociales a los emprendimientos laborales desarrollados por la población objetivo.

La lectura de los documentos da cuenta de que el proceso de intervención en proximidad del programa se encuentra altamente protocolizado tanto en la operativa cotidiana de los ETAF, mediante la descripción de las etapas del proceso de acompañamiento familiar hasta el proceso de cierre y derivación, como en las llamadas urgencias o situaciones críticas.<sup>5</sup>

Este tipo de intervención es justificada en la existencia de un número importante de familias que continúan siendo vulneradas en sus derechos más básicos y viviendo procesos de exclusión social, laboral, educativa y de segregación residencial. En el documento fundacional, se destaca el rol del Estado para la garantía de estos derechos, en especial en la definición e implementación de las políticas públicas dirigidas a propiciar el acceso de estas familias a servicios básicos que atiendan al mejoramiento de su calidad de vida.

Por lo expuesto, la intervención con estas familias se fundamenta como correlato de una serie de transformaciones en las condiciones materiales de vida, que se sustenta en el acompañamiento mediante un proceso socioeducativo que «acompañe y sostenga la producción de estos cambios en la materialidad, promueva su comprensión y apropiación subjetiva». De lo contrario, se explicita en los documentos, «solamente se cubrirían necesidades para la sobrevivencia, sin generar transformaciones sostenidas en el tiempo» (Modelo de atención Cercanías, 2013, p. 5; Modelo de atención Cercanías, 2015, p. 5).

Resulta significativo el reconocimiento de que estos procesos de intervención en proximidad suponen «presencia, proximidad e implicación», explicando la importancia que el equipo «trabaje» y «problematic» estas dimensiones relacionadas específicamente con este tipo de intervenciones actuando tanto con las «condiciones materiales», como «simbólicas» de la vida cotidiana (Modelo de atención Cercanías, 2015, p. 16).

La proximidad se propone entonces como una estrategia que funcionaría como «puente» hacia las instituciones sectoriales que prestan servicios universales o hacia el mercado de trabajo. En este sentido, el discurso de los operadores no se diferencia de la fundamentación programática. Se hace referencia a familias que, por alguna razón «expulsión institucional», «dificultad de acceso», «tratamiento devaluado de esta población por parte de los técnicos y funcionarios», no han podido sostener o nunca han accedido a los servicios estatales en el territorio, a los servicios sociales universales o al mercado de empleo formal.

### ***Programa Jóvenes en Red***

El programa Jóvenes en Red<sup>6</sup> justifica su existencia en la identificación de jóvenes que han desertado del sistema educativo y no se han incorporado al mercado formal de trabajo. A los efectos de alcanzar una definición más precisa de la población objetivo, la población objetivo se divide en tres subgrupos: (i) jóvenes que no estudian, no trabajan, pero buscan empleo; (ii) jóvenes que no asisten a centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados, pero realizan tareas en el hogar y (iii) jóvenes que no asisten a centros educativos formales y no se encuentran actualmente ocupados, pero que no buscan empleo ni declaran dedicarse a las tareas del hogar (2012, p. 4).

La preocupación por la situación de los jóvenes menores de veinticinco años que no estudian ni trabajan deviene de una valoración favorable acerca de los ámbitos educativos y laborales, como factores claves en el desarrollo de las capacidades y el logro de la inserción social de estas generaciones. A los efectos de dar respuesta a este cuadro problemático, el programa define como objetivo general, promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de catorce a veinticinco años desde un abordaje integral, territorial y en comunidad. Para ello, se conforman equipos socioeducativos de tres integrantes – contratados en régimen de arrendamiento de servicios– a los que se les adjudica la atención de sesenta jóvenes, durante un período de tiempo de dieciocho meses.

En el documento de presentación del programa (2012) no se registra ninguna mención expresa a la proximidad en la definición y justificación de la propuesta, en el objetivo general y los objetivos específicos ni en los principios que la orientan. Las fuentes documentales, no obstante, refieren al «acompañamiento» como un componente de la estrategia de intervención que involucra al joven y adolescente, la familia, la comunidad y las instituciones locales.

El Equipo de Trabajo Territorial<sup>7</sup> es el responsable de gestionar este componente. A su vez, los entrevistados se refieren a la estrategia de proximidad, como un trabajo «cuerpo a cuerpo». Cercanía física y atención de «uno a uno» parecerían ser dos elementos constitutivos del «acompañamiento».

A su vez, la vinculación entre el territorio y la proximidad se expone en varios de los discursos. La «cercanía es territorial», afirma un entrevistado. En el territorio — donde se ubican los «barrios más vulnerables», dirá otro entrevistado — se capta a los jóvenes y se despliega el trabajo del programa que, según algunos discursos, parecería «amoldarse» en su accionar, a las peculiaridades de cada territorio en particular y devenir, por tanto, en una presencia «flexible, activa y abierta».

El «ir a buscar» a cada joven parecería constituir no solo un sello distintivo del programa, asociado a la definición de la «proximidad», sino que, además, daría fundamento al surgimiento de Jóvenes en Red. Se parte del reconocimiento de la existencia de jóvenes que no «llegan» o no «van», o se han «alejado», o no han sabido «aprovechar», o no han podido «formar parte» de las instituciones sociales clásicas, y «no circulan» y «quedan ahí en el barrio». Desde el discurso de algunos de los entrevistados, la falta de conexión entre jóvenes e instituciones y/o servicios, es resultado de procesos sociales que califican en términos de «exclusión». Dar respuesta, por tanto, a los efectos que estos procesos han generado en la vida de algunos jóvenes, sería la cuestión a atender desde el programa, revertiendo acciones de desatención y colocando a cada joven en dirección a metas de inserción social. En este marco de dificultades se enfatiza la inserción educativa y laboral de los jóvenes, aunque también se hace mención a «otros aspectos de la vida del joven» que no siempre se alcanza a precisar en las entrevistas, pero que, en sus relatos, involucrarían: salud, vínculos, recreación, comunidad, hábitos, habilidades, entre otros elementos.

## **Implementación de los programas asistenciales**

### ***Ingreso e inicio de la intervención***

Los mecanismos de acceso a los programas de proximidad analizados combinan la derivación central desde la DINEM (en el caso específico de Cercanías que utiliza la combinación del Índice de Carencias Críticas y el Índice de Vulnerabilidad Social para efectuar la selección), con la de otras instituciones que funcionan centralmente y en territorio (policlínicas zonales, centros educativos, dispositivos territoriales de organismos públicos), así como el acercamiento de la potencial población destinataria al programa mediante la auto-postulación, invitación de amigos, vecinos o familiares (en el caso de Jóvenes en Red). Como explica Filgueira al analizar los Estados de bienestar, “en sociedades como las latinoamericanas, donde el mercado incorpora en forma insuficiente, el Estado protege en forma

fragmentada y frágil y la familia se ve sobre-exigida, las formas comunitarias de protección social asumen mayor importancia” (FILGUEIRA, 2014, p. 8).

En la etapa de inicio los operadores completan un formulario específico para cada una de las etapas del proceso de intervención en todos los programas. En general, el formulario plantea distintos problemas en función de la propuesta considerada. En el caso de Cercanías surge de las entrevistas la idea de una serie de formulaciones sobre la intimidad de la familia que resultan incómodas de efectuar en el momento de la presentación de los operadores. En general, los operadores y supervisores de Cercanías refieren completar el formulario a lo largo del proceso de intervención, dejando de lado las preguntas que suponen mayor conocimiento y confianza, algunas de las cuales se deducen sin preguntar directamente. Este aspecto es problematizado por los operadores que perciben el registro mediante formularios prediseñados más como una carga burocrática que como un insumo para el monitoreo y la evaluación de la actividad. Además del registro de la información requerido por cada propuesta, los operadores llevan un soporte propio de las intervenciones que valoran más que el registro centralizado — y que, factiblemente, ostenten utilidades diferentes — anotando actividades y logros cualitativos que les permite avanzar y darle sentido a una tarea que tiene escasas recompensas en términos de metas alcanzadas de acuerdo con los objetivos de integración social planteados.

Por su parte, el inicio de la actividad en Jóvenes en Red implica tanto la elaboración de un proyecto relacionado al trabajo y al estudio, como la participación en actividades lúdico-recreativas. Como fuera expuesto, el dispositivo prevé la disposición a aceptar auto-postulaciones e invitaciones de amigos y familiares. Esta característica de los mecanismos de acceso requiere que el programa haya tenido un período de intervención en el territorio que implique el conocimiento de los vecinos y potenciales destinatarios. En el caso específico de este programa también se establecen convocatorias colectivas a jóvenes que se encuentran en espacios públicos o permanecen la mayor parte del tiempo fuera de sus hogares.

En los casos de Cercanías y Jóvenes en Red, el inicio de la intervención supone también el desarrollo de un vínculo con las instituciones territoriales que establecen la derivación, o con aquellas que hayan tenido intervenciones previas con la población objetivo. Se trata de un contacto que posibilita el encuentro con los destinatarios. Si bien algunas entrevistas valoran positivamente la posibilidad de este tipo de vinculación que favorecería una forma de mediación en el contacto inicial con las familias y los jóvenes, particularmente en Cercanías, aparecen ciertos reparos a estas formas de contacto en la que aparecen, con insistencia, historia de fracasos previos que podrían proporcionar una visión sub-devaluada de la población objetivo que se busca acompañar mediante el programa.

### ***Implementación del acompañamiento***

El relato de los entrevistados posibilita distinguir varios hitos en la ejecución de la intervención que desarrollan las propuestas en consideración. La instancia en la que se da inicio a la intervención en proximidad sería el momento de explicar la propuesta de trabajo (contenidos y duración), obtener consentimiento de actuación de la población involucrada y ver, en forma panorámica, la situación con la que el programa va a trabajar. Si esta fase prospera, se consensua un proyecto de trabajo y se establecen las metas a alcanzar, iniciando la intervención. Esto derivaría en un «plan de seguimiento» que, — entre otros aspectos— contiene los mecanismos pautados de los medios para alcanzar los fines, así como el apoyo para la progresiva autogestión de estas herramientas por parte de la población. Este plan se implementaría mediante acciones de «acompañamiento social», centradas en la atención a las necesidades de los sujetos que participan de este tipo de programas. Sobre esta base se desarrollarían, con una duración estipulada en cada propuesta, procesos particularizados con los individuos y/o familias, mediante los que se fortalecerían los vínculos con la red primaria (familiares, allegados, recursos comunitarios), se facilitaría el acceso a los servicios sociales universales y se promovería el ingreso al mercado formal de empleo, en caso de corresponder.

Respecto al tiempo de desarrollo de la intervención en proximidad, cada programa admite, en función de sus propósitos, variaciones significativas. En Jóvenes en Red, el tiempo de intervención con el joven y/o un referente familiar es de dieciocho meses. En Cercanías, a solicitud de los equipos de trabajo en territorio con la familia, el tiempo de intervención fue extendido de dieciocho a veinticuatro meses por el Equipo de Gestión, lo que es valorado como un logro en el discurso de los operadores que establecieron este reclamo, considerando que la situación problemática con la que trabajaban requería mayor tiempo de intervención.

Durante las primeras etapas del acercamiento y trabajo con la población objetivo de cada programa, tanto los documentos y entrevistas explicitan que la intervención requiere el acuerdo de los potenciales destinatarios y el establecimiento de un plan de trabajo —que, en Jóvenes en Red, se realiza a través de un contrato escrito y firmado por ambas partes— para superar las dificultades visualizadas. En Cercanías y Jóvenes en Red, este primer acuerdo de trabajo puede ser revisado y problematizado durante el proceso de intervención en caso de no cumplimiento o en situaciones donde los técnicos proponen otros aspectos a trabajar que no habían sido incluidos inicialmente. Del material recogido en las entrevistas surge, generalmente, la aceptación de la propuesta de trabajo. Las excepciones que se mencionan en las entrevistas —sobre todo en Cercanías— aluden a familias multi-intervenidas o con situaciones complejas que han demandado procesos de judicialización. Los entrevistados refieren que las oposiciones surgen en el desarrollo de los procesos de intervención y se manifiestan, en general, en términos de actuaciones o resistencias pasivas que no se verbalizan. Sin embargo, las negativas a la intervención propuesta son escasas en todos los programas. En el caso de Jóvenes en Red se asume que los jóvenes continúan participando debido, fundamentalmente, al valorado proceso de acompañamiento que despliegan los operadores desde estos dispositivos.

En el caso de Cercanías, sin embargo, las entrevistas dan cuenta que la interinstitucionalidad acordada centralmente no parecería responder a nivel territorial mediante el acceso a las prestaciones sociales que estarían, en principio, disponibles para el desarrollo del programa. Los entrevistados refieren que, pese a los acuerdos institucionales firmados, las instituciones participantes no comprometen recursos propios para la priorización de la población beneficiaria de la estrategia. De esta forma, las coordinaciones interinstitucionales en territorio terminan dependiendo de la voluntad de técnicos y funcionarios, del conocimiento interpersonal y de las relaciones establecidas por el trabajo de los operadores en el territorio a lo largo del tiempo. En este sentido, es posible plantear que existe una escasa reflexividad institucional para lograr el acceso a la prestación o servicio o para otorgar un recurso a la población más vulnerable del país que, trabajo de focalización mediante, constituye la destinataria de este acompañamiento cercano, más allá de los enunciados que pretenden superar fragmentaciones sectoriales mediante una apuesta a la integralidad.

Especialmente el acceso a las prestaciones sociales y a una materialidad devaluada que no parecería responder de manera ajustada en tiempo y forma a la urgencia de las situaciones consideradas y a las carencias de esta población, se plantea como una preocupación central entre los operadores del programa Cercanías. Su diseño y producción documental parecen diferenciarlo del resto de los programas de proximidad por una atención específica a las condiciones materiales en las que viven estas familias identificadas con la extrema pobreza y a su desvinculación con el mercado formal de trabajo.

La cantidad de situaciones a cargo de operadores territoriales —que trabajan conjuntamente de a dos o de a tres técnicos— presenta variaciones en cada programa. En Jóvenes en Red, serían sesenta jóvenes bajo la responsabilidad de tres operadores territoriales de acuerdo con la documentación, aunque en las entrevistas se habla de cuarenta jóvenes por dupla. Cabe consignar el caso especial de Cercanías que pasó de cuarenta familias acompañadas por equipo a treinta, —quince familias por dupla— en virtud de la demanda de los equipos técnicos y la respuesta acorde del Equipo de Gestión, lo que resulta en una valoración positiva de los operadores en relación con la gestión técnico-política del programa.

Por otra parte, «la proximidad», tanto en su diseño como en la implementación de cada programa, supone una frecuencia establecida para el acompañamiento de las familias y los jóvenes. En el caso de

Cercanías, la frecuencia real parecería ser quincenal o cada veinte días, con diferencias en función del territorio. En Jóvenes en Red se habilita una frecuencia de contacto semanal con el joven que también puede extenderse quincenalmente dadas las características del acompañamiento, el acuerdo de trabajo y el territorio en el que se desarrolla la intervención.

Además de esta frecuencia establecida en ambos programas aparece el recurso disponible del contacto telefónico con los operadores para casos de urgencia que, de acuerdo al relato de los entrevistados, no siempre es utilizado adecuadamente por las familias y los jóvenes. Los relatos de los operadores se refieren a la actuación sobre situaciones de urgencia, con disponibilidad irrestricta que les impediría apagar el teléfono de contacto que se demanda en forma persistente. Cabría preguntarse qué es lo que está detrás de la lógica de la respuesta de emergencia que se solicita a los operadores en programas de asistencia como Cercanías que funcionan en torno a situaciones problemáticas que la pobreza deja impresas en estas familias y a las que el programa no puede dar respuestas efectivas en términos materiales. Parecería imprescindible cuestionar qué es lo que el operador puede hacer ante la emergencia de situaciones particularmente críticas cuando recibe una llamada telefónica con los recursos que el programa dispone. En algunas ocasiones, el vínculo telefónico aparece como una forma de dar continuidad al relacionamiento afectivo establecido con el operador, que estaría dando cuenta, a partir de la interpretación que realizan los técnicos durante las entrevistas, de la importancia que la población objetivo de los programas les otorgan a los operadores en sus vidas.

La capacidad de sostener la frecuencia de la intervención y la cantidad de población asignada a las duplas aparece como un elemento de conflicto entre los operadores de Jóvenes en Red y Cercanías pese a la atención del planteamiento de los operadores por parte del Equipo de Gestión. Sin embargo, también en estos programas los entrevistados verbalizan sobrecarga en una tarea muy compleja que requiere apoyo afectivo y acompañamiento permanente y cercano en situaciones especialmente problemáticas.

En el caso de Jóvenes en Red los entrevistados plantean la necesidad de trabajar algunos aspectos relacionados con la tramitación de documentación imprescindible para el acceso a las prestaciones, el trabajo de tipo afectivo de acercamiento y establecimiento del vínculo de confianza necesario para la intervención, o la dificultad para procesar el acercamiento a las prestaciones sociales requeridas para el desarrollo del trabajo, que no estarían contemplados en las metas que estos programas se proponen lograr en el tiempo de intervención previsto, lo que genera tensión entre los objetivos programáticos y los requisitos para lograrlos.

### ***Tramitación del egreso***

La etapa del egreso se plantea en ambos programas como una instancia que los documentos y supervisores recomiendan colocar desde el inicio de la intervención.

El tema del egreso genera una importante fuente de tensión entre los operadores, supervisores y la gestión del programa. Si bien se trata de programas acotados en el tiempo, cuya finalización se encuentra explícitamente prevista en la documentación, el egreso significa, tanto para las familias, para los jóvenes, como para los operadores, una renuncia al logro de metas propuestas en el tiempo previsto. Sin embargo, aun suponiendo mayor frecuencia de contacto y un período de intervención más extendido en el tiempo, las situaciones problemáticas que estos programas buscan responder no encuentran espacio para su resolución mediante la focalización en las situaciones en las que la crudeza de la pobreza y la desigualdad social encuentra su expresión más dramática. En el caso de Cercanías, esto implica lidiar sistemáticamente con la dificultad, tanto para las familias con quienes se estableció un vínculo de confianza y apoyo, que esperan prestaciones que no logran obtener, como para los operadores, cuya frustración deben manejar de manera constante, por no poder dar respuestas oportunas y adecuadas a las situaciones planteadas, dada la imposibilidad de obtener los recursos prometidos mediante la apuesta a la inter-institucionalidad y a la intersectorialidad. En este caso, el egreso del programa preocupa tanto a los operadores como a los

supervisores, ya que deja a las familias, en el mejor de los casos, con mayores recursos para la autonomía.<sup>8</sup> Sin embargo, cuando las metas propuestas no fueron alcanzadas en el período acotado de duración de la propuesta, las personas quedan en condiciones similares a su ingreso.

Como último aspecto a señalar se observa la preocupación por la carencia de recursos de derivación pertinentes que no constituyan una «devolución» de las diferentes situaciones problemáticas a las mismas instituciones que los derivaron a la intervención próxima, con el consiguiente malestar que se genera en el vínculo entre ambas institucionalidades. En algunos casos, ante la carencia de los recursos públicos destinados a responder a las dificultades materiales de esta población, los operadores buscan otras estrategias fuera del Estado, apelando a la creatividad, pero por fuera de las instituciones que deberían dar las respuestas a los problemas planteados. No obstante, como se señala en las entrevistas, las iniciativas por fuera de las instituciones prestadoras de servicios públicos no dejan de ser una forma de activar a los destinatarios —y al operador— en la búsqueda de alternativas, más que una solución concreta.

Es quizás por este motivo que se recurre a la demanda de extensión del tiempo de intervención como elemento destacado en el discurso de los operadores —y aun en el de los supervisores— de estos programas. En algunos discursos aparece, paradójicamente, la necesidad de construir un «programa puente» para que, efectivamente, los usuarios pudieran cruzar el «puente» hacia las prestaciones universales, específicas y al mercado de trabajo, ya que la complejidad de la situación vital de la población vinculada a los programas requeriría mayor tiempo de intervención y no estaría habilitada para el egreso del dispositivo de proximidad.

En tanto, los programas ponen poco acento en relación con el entramado institucional y cuando lo hacen, no se construye una vinculación en clave de cambio y acuerdo como sí ocurre con la población de los programas. Por ese motivo no resulta claro cómo podrá sostenerse un proceso vincular que ya tuvo dificultades. En todo caso, parecería suponerse que el vínculo joven/familia-institución, se resolvería por sí mismo sin propiciar modificaciones en las instituciones derivantes. De esta manera, las dificultades parecerían concentrarse exclusivamente en la población involucrada, en detrimento de la consideración de cualquier otro factor interviniente.

### ***Protocolización y registro de la intervención***

Si bien en cada uno de los programas se hace referencia a la metodología que debe cumplir con determinados requisitos, etapas y formas de registro, monitoreo y evaluación, la mayor diferencia entre los programas está en los niveles de protocolización de la intervención. En este sentido parece significativa la afirmación de que existen tantos tipos de intervenciones en Jóvenes en Red como operadores y referentes territoriales en el programa. Por su parte, el programa Cercanías cuenta con una presencia importante del protocolo combinada con las formas particulares de hacer de cada equipo en territorio y la impronta de la organización de la sociedad civil que los contrata, y un marco más o menos estructurado de acuerdo con las características personales y el perfil profesional del operador y el supervisor. En este sentido el protocolo es valorado como guía para la intervención, pero no como un corset que impida la autonomía de los operadores y de los equipos o las organizaciones de la sociedad civil en los que se inscriben, y a los que la mayoría de los operadores valora por su experiencia de trabajo en territorio y el reconocimiento de los vecinos del barrio en el que desempeñan su tarea.

Más allá del protocolo-orientador, se plantea la tensión entre el registro autónomo en el contexto de los equipos o las duplas de trabajo en los casos de Cercanías y Jóvenes en Red y lo que el sistema informático estaría demandando. Aquí aparece la controversia entre el registro producto y la valoración del proceso de intervención en términos cualitativos que, aunque no obtenga los resultados esperados por los programas, resultan micro-cambios que son entendidos como significativos en el contexto en el que se desarrollan y para la población que los experimentan.

Asimismo, el registro de los procesos cualitativos como el tema del egreso, se plantea en las situaciones trabajadas que pueden permanecer en el sistema en una modalidad diferente. Se trata de personas que aparecen como consultantes frecuentes, así como situaciones que no quedaron absolutamente liberadas al sistema público de prestaciones sin acompañamiento. La población de estos programas considera a los operadores que transitan por el territorio como un referente de consulta ante las dificultades vitales que se les presentan. De acuerdo con el relato de los entrevistados, estas intervenciones «extra-programa» no quedarían registradas en el sistema informático, aunque constituyen una sobrecarga en la tarea en territorio y una expresa valoración de los destinatarios del trabajo realizado. Asimismo, la consulta frecuente a los operadores de los programas después del egreso estaría hablando de la persistencia de las dificultades del entramado institucional o del mundo del trabajo – que fueron origen de la intervención del programa – y que no lograron captar a esta población una vez que la intervención diseñada «a medida» finaliza su tarea. También estaría dando cuenta de la desprotección de este sector de la población que no logra encontrar espacios donde insertarse sin el acompañamiento de la proximidad.

También aparece en los entrevistados el celo por la confidencialidad de los datos que cargan al sistema informático que parecería desplazar a un segundo plano, la relevancia de la información como herramienta de monitoreo y evaluación centralizados. Como consecuencia se produciría un subregistro de la información a nivel central en los programas Cercanías y Jóvenes en Red.

Como ya fuera indicado, en todos los programas de proximidad analizados, algunos relatos tematizan el registro informático como trabajo administrativo que sobrecarga la tarea e impide dedicar mayor tiempo a la intervención directa con los destinatarios.

### ***Apreciaciones de los entrevistados acerca de la estrategia de intervención en proximidad***

En general, la estrategia de intervención en proximidad es positivamente valorada por los operadores que se desempeñan en duplas o en tríos en los equipos que trabajan en territorio, tanto como por los supervisores que los acompañan en ambos programas.

Esta valoración de la intervención en proximidad registra como argumentos la posibilidad de acceso y atención a un sector de población que, debido a su exclusión no logra organizarse y demandar los derechos que les corresponden, y que pueden ser escuchados, mediante las estrategias de acompañamiento, asesoramiento y consultoría que estos programas ofrecen.

En segundo lugar, la intervención en proximidad estaría en condiciones de habilitar un trabajo que parecería asumirse, con escasa evidencia que lo fundamente, como irrealizable desde otros formatos institucionales. Este argumento se centra en el diseño de una estrategia de búsqueda de la población en territorio, de intervenciones «a medida de cada situación», así como en la posibilidad de intervenir sobre aspectos de índole subjetivo. En tanto cercana y siempre disponible, la intervención en proximidad estaría representando un complemento a los programas exclusivamente vinculados a las transferencias de renta.

Parecería plantearse que los procesos significativos de carácter cualitativo solo resultan posibles desde la excepcionalidad de los programas de proximidad, una excepcionalidad que resultaría difícil de encontrar en la institucionalidad a la que la población sería derivada después de transitar por el acompañamiento.

En general, los programas de proximidad no realizan, aunque en algún caso proponen, un trabajo sistemático sobre el entramado institucional que incluya a las instituciones públicas en el acercamiento a los individuos y a las familias. Podría ser conveniente problematizar en qué medida la existencia de estos programas ha eliminado la proximidad que ya existía en algunas instituciones estatales. En este sentido, parecería oficiarse una cierta «especialización en proximidad», que puede terminar perjudicando el vínculo entre las instituciones y la población con vinculación previa. Salir de la institución a ver qué pasó con un

joven o una familia que deja de concurrir a una propuesta de trabajo institucional, parecería que tiene que ser asumido por los programas de proximidad, que son los que sabrían hacerlo, cuando en general, las instituciones públicas tenían incorporadas esas funciones en su sistema tradicional de trabajo, sobre todo en relación a la educación y a la salud. Podría pensarse que el riesgo de construir un discurso sobre la excepcionalidad y originalidad de la proximidad supondría un mecanismo por el cual las instituciones tradicionales deleguen la responsabilidad del seguimiento de cierta población en los programas de proximidad. En tanto, así como desde los programas asistenciales se desarrolla un tipo caracterizado como «población MIDES», también parecería instalarse «un tipo de población que requeriría un acompañamiento cercano», que solamente sería posible de instrumentarse desde programas especializados en esta forma de relacionamiento.

En tercer lugar, en la documentación analizada en todos los programas y las entrevistas de los operadores se estaría habilitando, en teoría, la posibilidad de conectar los individuos con las prestaciones sociales, así como un tipo de coordinación nunca antes alcanzado a nivel interinstitucional e intersectorial.

La proximidad no aparece cuestionada en las entrevistas de los técnicos, sino valorada como un trabajo necesario, cuyos objetivos serían inalcanzables de otro modo. Sin embargo, aunque se exponen algunas observaciones acerca de la intromisión en la vida cotidiana de la población objetivo o el planteo de algunos operadores que cuestionan la necesidad de conocer la vivienda para tener acceso al tipo de relacionamiento familiar, la lógica del acuerdo de trabajo en la que se sustenta la intervención no registra controversias sustantivas en los programas considerados.

Las dificultades estarían colocadas en la implementación del trabajo en proximidad en función de tres conjuntos de problemas ya mencionadas como: (i) la experiencia de sobrecarga en la tarea de los técnicos que visualizan como tensión la cantidad de población que se adjudica a cada dupla, la cantidad de operadores a cargo de los supervisores, referentes temáticos y facilitadores y la calidad de la intervención en los distintos niveles de responsabilidad; (ii) la ausencia de medición y registro de los aspectos cualitativos de la intervención que se materializaría en la lógica de cuestionamiento de la tensión proceso-resultado asociados al problema para el logro de objetivos programáticos a partir de las condiciones materiales y simbólicas de las familias y de las instituciones con las que se parte de un acuerdo político que no se materializa en la implementación como fuera prometido; (iii) la ausencia de respuestas institucionales a las demandas activadas en la población a partir de la intervención en proximidad. Esto genera una tensión entre las expectativas de la población y las posibilidades concretas de los operadores territoriales cuando tienen que dar cuenta de la carencia de recursos disponibles en términos de procesamiento en el tiempo, en cantidad y calidad, que ya fueron referidos.

Resulta significativo, sin embargo, que, pese a la valoración positiva de la estrategia, los operadores coincidan en el nivel de desgaste humano que el trabajo en proximidad implica, refiriendo que «no es una actividad para toda la vida», que tiene un límite en las posibilidades de involucramiento, en el trabajo de «poner el cuerpo», así como la exposición del sí mismo como estrategia privilegiada de trabajo. Por tanto, la valoración positiva de la proximidad que se relata en las entrevistas ofrece como contracara el cansancio, la exigencia afectiva y el planteo de demandas de mecanismos que protejan a los operadores, que corre paralela a la rotación de los técnicos que trabajan en territorio.

Por otra parte, las entrevistas de los operadores de todos los programas refieren una valoración positiva de los destinatarios tanto como del entorno familiar que, generalmente, aceptan y agradecen esta forma de acompañamiento y, en los casos en que el programa lo habilita, se auto-postulan o plantean acercamientos de familiares y amigos.

Resulta confusa la idea señalada por algunos de los operadores respecto a la necesidad de establecer un nuevo programa puente para el logro de la inserción social, lo que implicaría que estos dispositivos de proximidad no serían suficientes para cubrir el conjunto de situaciones demandadas por la población a la cual se dirigen. Indicaciones en este sentido, llevan a la pregunta sobre el sentido de continuar diversificando la oferta pública, ajustándola casi que a la medida de cada sujeto y —en el caso

que esto fuera posible— la factibilidad de transitar los caminos de inclusión social desde la agudización de la particularidad y especificidad. También llevan a reflexionar sobre las representaciones sobre el papel y formato de la política pública y sobre la medida en que el protocolo opera de marco o de límite. ¿No constituye ya este, un dispositivo lo suficientemente próximo, adaptado a necesidades específicas?, ¿no hay márgenes para que, desde los dispositivos existentes puedan realizarse las adecuaciones necesarias?

Sobre todo, en el programa Cercanías, que parece ubicar el problema de la pobreza como cuestión central del trabajo, el asunto está planteado desde el reconocimiento tácito o explícito acerca de que las metas de trabajo con las familias no son alcanzadas durante el proceso de intervención. En el reconocimiento que el programa no pretende ni puede resolver la desigualdad social que da origen a la existencia de la pobreza, el trabajo con este sector poblacional apenas logra cierta incidencia en aspectos relacionales en el núcleo familiar y con el entorno inmediato. No obstante, el puente de acceso a las instituciones sociales que deberían albergar a este sector de la población no funciona, debido a que, entre otras cosas, las políticas sectoriales, pensadas para atender la demanda de una población activa y paciente, (AUYERO, 2013) no reciben a quienes ya se han resignado. Las características de la pobreza estructural son de tal magnitud que no es posible que se reviertan mediante programas de intervención de corta duración centrados en aspectos socioeducativos.

En cambio, en Jóvenes en Red, la actual discusión parece enfocarse entre el reconocimiento de aspectos problemáticos y la renuncia a las metas preestablecidas por el programa. Este debate interno, recogido en las entrevistas, presenta el dilema del desplazamiento de las metas de inserción social de los jóvenes a través de su re-vinculación con el sistema educativo formal y el mercado laboral hacia otro tipo de intervención que se presenta con las características de una «socialización tardía». En este sentido, la propuesta aparece vinculada a la adquisición de habilidades sociales básicas, la recreación, el recorrido por otros lugares que se propone la búsqueda de nuevos entornos que la ciudad ofrece para su tránsito y que estos jóvenes parecerían desconocer, así como la tramitación de documentos de identificación y participación ciudadana, en función de la edad de los participantes.

Estos cuestionamientos se plantean en torno a la pertinencia de la estrategia de proximidad en función de los objetivos propuestos en cada programa. La pregunta genera incomodidad y las respuestas que problematizan la cuestión viene de quienes ejercen cargos de supervisión específicamente en el programa Cercanías. ¿Es la estrategia de la proximidad adecuada para alcanzar los objetivos que se propone el programa, es decir, servir de puente a las políticas universales, prestaciones específicas y al mercado de trabajo formal y promover, en última instancia, integración social?

Según las fuentes consultadas, la intervención de proximidad impactaría positivamente en el aumento de la autoestima de la población partícipe de estos programas y contribuiría para que algunos individuos logren tramitar distinto sus relaciones familiares y sociales. En este sentido, la siguiente interrogante a colocar es: ¿son estos objetivos suficientes para promover dispositivos específicamente pensados para atender a la población que presenta mayor vulnerabilidad social? La respuesta puede ser objeto de análisis académico, pero no deja de ser una respuesta de carácter político.

## Consideraciones finales

La estrategia de acceso al bienestar implementado en este último período en Uruguay prioriza líneas de universalización y focalización con pretensiones últimas de incorporación de la población que se encuentra en situación de extrema pobreza a los dispositivos universales, específicos y al mercado formal de trabajo. Para ello, entre otras acciones, se han diseñado y puesto en práctica, las cuatro propuestas programáticas en las que este estudio centró su análisis. A su vez, cada una de ellas, despliega una estrategia de intervención, que se califica de «proximidad», cuya implementación se ha expuesto.

Aunque significativamente valorada por la población que se vincula a estos programas y por quienes operan en ellos, la estrategia de proximidad deviene en clave de tensión, estrechamente vinculada a los límites y las posibilidades que los programas asistenciales analizados presentan en torno al cumplimiento de sus objetivos y mediante una forma de abordaje que, como fuera presentado, tiene complejidades.

El recurrente proceso de encapsulamiento en el que quedan atrapados, jóvenes, familias y operadores en el marco de un proceso de intervención de proximidad que deja en vínculo casi exclusivo a unos con otros, parecería responder a una modalidad de intervención que se dispone fundamentalmente sobre la población involucrada, escasamente sobre los ámbitos de las prestaciones sociales ofrecidas por el Estado y a total distancia del mercado de trabajo formal.

En este sentido, la acción de proximidad que sale a la búsqueda de «quienes no van a venir» por sus propios medios, otorga reconocimiento de existencia a un segmento poblacional invisibilizado para el resto de la trama institucional de protección social. Acción para nada insignificante, si se consideran las condiciones de vida de la población en cuestión, y de la que resulta la valoración favorable que ésta hace de los programas de referencia. Pero la visibilidad alcanzada no parecería trascender el ámbito asistencial. Al ser «vistos» sólo «desde y hasta allí», no parecería posible trascender cierta lógica de individuación con la que terminaría operando la política y acerca de la cual, investigaciones anteriores expusieron en forma detallada (BARÁIBAR, GONZÁLEZ, LEOPOLD y PAULO, 2015).

La tendencia a la «individualización de las protecciones» corre paralela a la construcción de una «sociedad de individuos» dirá Castel. Se desarrolla así, «una concepción minimalista de la protección social» (CASTEL, 2010, p. 193) que deja fuera del entramado institucional universal y específico, a los individuos que transitan por la política asistencial por un período acotado de tiempo a través de programas de proximidad en los que el Estado se hace presente, tanto con prestaciones materiales escasas como con un sostén afectivo que busca trabajar sobre la subjetividad de las personas a las que se dirigen de forma transitoria.

En el mismo sentido, afirma Dubet, actúa el modelo de «igualdad de oportunidades» en el pasaje de políticas universales pensadas para todos los ciudadanos, a «políticas dirigidas, centradas sobre públicos, riesgos y oportunidades específicas» por lo que el apoyo recibido se compensa mediante responsabilidades y compromisos que debe asumir el receptor de la ayuda (DUBET, 2011, p. 61-62). De esta manera, las nuevas políticas de individuación piden al individuo que se «active» responsablemente y «devuelva» mediante una política de contraprestaciones lo que la sociedad parece haberle concedido como «apoyo, escucha y reparación» de una biografía que aparece como incompleta, donde el sujeto debe reconocer sus carencias y lo que ha hecho mal para encontrarse en la situación en la que ha caído (MERKLEN, 2013, p. 83).

Esta modalidad de gestión de la intervención social también puede ser pensada en el marco de las elaboraciones de Dubet acerca del proceso de desestabilización institucional que el autor vincula a la heterogeneidad de principios que afectan la unidad de la socialización moderna, las mutaciones en las legitimidades profesionales que adoptan una autoridad fundada en la competencia y la utilidad, la pérdida de control de las propias fronteras institucionales en un marco de ampliación de su influencia y una prolongada tendencia al reconocimiento singular, que forzaría a la institución a renunciar a los valores más universales de la sociedad (DUBET, 2011, p. 105-112).

Transformaciones sustantivas en las relaciones de los actores con la sociedad, habrían producido una notoria decadencia de las instituciones y sus programas. Paradójicamente, las organizaciones encargadas de «actuar sobre los otros» han extendido su territorio y su influencia como nunca antes. En este sentido, Dubet observa que “la escuela jamás recibió alumnos durante tanto tiempo ni en tal cantidad; los individuos jamás recurrieron en tal alto grado a la medicina y los servicios de salud y el trabajo social jamás tuvo bajo su órbita a un número tan grande de personas” (2011, p. 105). No obstante, como

resultado del declive del programa institucional, se desarrollan profundos cambios en la forma de producir al actor de la sociedad.

Desde estas reflexiones, es posible percibir que los programas considerados, exponen una doble transferencia y una doble afectación: por un lado, cada individuo debe procurar activarse, forjarse a sí mismo, obligado a «hacer por su cuenta» lo que la sociedad ya no hace; por otro lado, el trabajo que ejercen los profesionales sobre los otros se vuelve más exigente, en la medida en que ya no están protegidos en las relaciones por las creencias y las formas de legitimidad de las instituciones. Es más, las estrategias de proximidad expuestas hablan de acciones que, al trasladarse al territorio y a los hogares de las familias y los jóvenes, parecerían desenvolverse por fuera de los espacios institucionales que, en más de un sentido y colocarían al operador y a la población objetivo, en situación de múltiples «desamparos». El propio Dubet (2011) advierte, a partir de la experiencia de trabajo en Francia, de los que califica como «los profesionales de la relación», que estas intervenciones comienzan a ser narradas desde la queja, la demanda de compromisos excesivos y los magros resultados.

Sin desconocer las dificultades en su conceptualización e implementación, la apuesta de estos programas de proximidad aparece como una posibilidad abierta que no renuncia a la intervención de los más desamparados por el sistema tradicional de la seguridad social, aunque, al mismo tiempo, y por momentos, parecería verse dispuesta a renunciar a los objetivos que le dieron origen. No obstante, pensar las instituciones tradicionalmente asociadas a las prestaciones sociales del sistema público, aparece como una tarea insoslayable que los programas basados en las micro-intervenciones de proximidad, tal como han sido diseñados, no podrían hacer por sí mismos.

La valoración favorable que los entrevistados recogen de los destinatarios de los programas, expresa la situación de desprotección en la que se encuentran. La instrumentación de estrategias de proximidad, con disponibilidad de escucha y acompañamiento, pero con escasa materialidad disponible para responder a las necesidades de la población, puede conducir a pequeñas transformaciones en la vida cotidiana de las personas. Sin embargo, son evidentemente insuficientes cuando se persiguen propósitos de inclusión social.

Asimismo, es preciso evitar el riesgo que el debate sobre los problemas de implementación de la política asistencial desplace la discusión sobre los procesos de desigualdad que les dieron origen, pensando que, mediante pequeños ajustes operativos a los problemas visualizados en cada estrategia programática, alcanzarán los objetivos propuestos. No se trata pues, de renunciar a la asistencia de esta población, asociada al no trabajo, alejada de la inserción social, que deviene objetivo de los programas de proximidad (ADELANTADO y SCHERER, 2008), sino de implementar estrategias mediante la recuperación de la salida a la búsqueda de la población que deja de participar en los dispositivos en los que se encontraba, —y a la que los dispositivos de proximidad parecen haber sustituido— o mediante la flexibilización de los mecanismos de recepción y accesibilidad «más amable» pensado para este sector de la población sin recursos propios para la inserción social más básica. Parecería pertinente pensar en la ampliación de la oferta pública de bienes y servicios que no se encuentran disponibles en cantidad y calidad para dar respuestas institucionales a las necesidades que esta población estaría requiriendo. No obstante, ninguna de estas acciones debería prescindir de la discusión sobre la desigualdad que la sociedad uruguaya continúa produciendo.

En relación a Argentina, en particular, y a América Latina, en general, Gabriel Kessler (2014) sostiene que el índice Gini no resulta un indicador suficiente —utilizado en la práctica por algunos economistas— para medir el aumento y/o la disminución de la desigualdad social entre regiones y países, por lo que propone acompañarlo de la distribución primaria y funcional entre capital y trabajo. Asimismo, sostiene que la medición de la desigualdad social debe estar asociada a la medición del crecimiento, el bienestar y la pobreza, incorporando otras dimensiones a un concepto polifacético, como salud, vivienda y educación, diferenciación territorial, infraestructura y cuestión rural, así como el impacto de la inseguridad y el delito urbano. La medición de la desigualdad estructural a través del ingreso presenta cuatro controversias. En primer término, sostiene que, en relación con la distribución funcional del ingreso

(referida a la apropiación diferencial entre capital y salario) las mejoras no dan cuenta de un deterioro en el salario en el largo plazo. En segundo lugar, constata el aumento de la brecha entre trabajadores asalariados y sectores informales desprotegidos por la seguridad social. Discute, en tercer término, cómo la inflación implica una depreciación de los ingresos de los sectores que viven del trabajo y se interna en la discusión acerca de incorporar las ganancias o la tasa de plusvalía en una reforma tributaria más profunda y general. Para finalizar, plantea como hipótesis de la heterogeneidad estructural, que encierra un incremento de la población excluida en relación con los sectores más protegidos marcando, no obstante, la distancia con sectores que presentan índices de mayor deterioro como el trabajo doméstico y los asalariados rurales.

Al analizar las características de los Estados de bienestar, Filgueira enuncia tres aspectos que estarían siendo devaluados mediante estas prácticas focalizadas. En primer lugar, el autor enfatiza que «los Estados desfamiliarizan el acceso al bienestar»,<sup>9</sup> otorgando “beneficios, bienes y transferencias que no dependen de la pertenencia a una familia ni de las normas de reciprocidad y distribución que operan en ellas” (FILGUEIRA, 2014, p. 8). Este retorno a la familia propiciado por las prácticas de proximidad iría pues, en sentido contrario al no introducir normas de regulación que afecten las reglas del mercado y de los agentes familiares autónomamente administrados, a la vez que tampoco redistribuyen, mediante mecanismos de solidaridad como ocurre en los Estados de bienestar.

Mediante el discurso de «retorno a la familia», la cesación de «mecanismos de control social» y la «desinstitucionalización» de algunos sectores de la población, se renueva el recurso a la individualización de las prestaciones sociales, con una mayor presencia del Estado en el territorio que termina desvinculando a la población objetivo de los mecanismos de circulación social que las prestaciones sociales tradicionales les ofrecían. Sin capacidad de organización ni posibilidad de gestionar mecanismos de presión social, los pobres siguen siendo desvinculados de la protección social asociada al mundo del trabajo que el Estado continúa ofreciendo, y a la que esta población no puede acceder, sino mediante la apertura de nuevas prestaciones y servicios que atiendan problemas específicamente vinculados a las problemáticas que los programas de proximidad han detectado.

## Referencias bibliográficas

- ADELANTADO, José y SCHERER, Elenise. Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. **Estado, Gobierno y Gestión Pública**, 11, pp. 117-134, 2008.
- AUYERO, Javier. **Pacientes del estado**. Buenos Aires: Eudeba, 2013.
- BARÁIBAR, Ximena; GONZÁLEZ, Carolina; LEOPOLD, Sandra y PAULO, Laura. Las trayectorias de la inclusión como estrategias de intervención social. En: **Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales**. Montevideo: DTS, FCS, Udelar, MIDES, 2015.
- CASTEL, Robert. **El ascenso de las incertidumbres**. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires: FCE, 2010.
- DUBET, Francois. **Repensar la justicia social contra el mito de la igualdad de oportunidades**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- FILGUEIRA, Fernando. **Hacia un modelo de protección social universal en América Latina**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Serie Políticas Sociales, n. 188, en colaboración con Nowegian Ministry of Foreign Affairs, 2014.
- KESSLER, Gabriel. **Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- MERKLEN, Denis. Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: CASTEL, Robert; KESSLER, Gabriel; MERKLEN, Denis y MURAD, Numa. **Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?** Buenos Aires: Paidós, 2013. pp. 45-86.

## Documentos referenciados

- Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares. INAU, ANEP, ASSE, MIDES, MVOTMA. 2012.
- Modelo de atención. Cercanías. MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, ANEP, ASSE, BPS, INAU. 2013.
- Modelo de atención. Cercanías. MIDES, MSP, MTSS, MVOTMA, ANEP, ASSE, BPS, INAU. 2015.
- Organigrama. Jóvenes en Red. 2012.
- Propuesta Jóvenes en Red (Diseño del Programa). Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES MEC, MDN, MTYD, ANEP/UTU, INAU. 2012.

<sup>1</sup> El artículo forma parte del resumen ejecutivo presentado ante el MIDES como producto de la investigación que fuera difundido —en forma inédita— entre los operadores y supervisores de los programas analizados, cuya autoría se preservará con el objeto de garantizar el anonimato de los autores en el proceso de evaluación del trabajo en esta oportunidad, incluyéndose al finalizar esta etapa. Dado que el trabajo inédito ha resultado referenciado y citado en monografías de grado y en tesis de posgrado, resulta importante su publicación en este momento.

<sup>2</sup> Sostenido por el MIDES, el programa coordina con las siguientes instituciones públicas: 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), Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Banco de Previsión Social (BPS) e Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU).

<sup>3</sup> Actualmente cada equipo es responsable del acompañamiento de treinta familias (quince familias por dupla). Si bien la integración de operadores por equipo es variable, casi la mayoría de los equipos están integrados por dos duplas compuestas por un estudiante o profesional del área social (trabajador social) y un psicólogo, aunque también aparecen docentes de primaria y secundaria, historiadores, educadores sociales y antropólogos en los equipos interdisciplinarios de trabajo en territorio. Todos los equipos están adscriptos a una organización de la sociedad civil contratante en convenio con el MIDES y son supervisados por el programa Cercanías con periodicidad variable en función de las necesidades y demandas de cada equipo.

<sup>4</sup> A tales efectos se contratan a las organizaciones de la sociedad civil mediante llamados públicos a licitación.

<sup>5</sup> Atención de la emergencia (protocolos ante situaciones críticas): (i) Emergencia de salud; (ii) Maltrato grave o abuso sexual; (iii) Situación ambiental crítica: (a) Situaciones de emergencia habitacional (por desalojo, incendio o pérdida de vivienda), (b) Situaciones de emergencia habitacional (por condiciones de habitabilidad crítica que pone en riesgo vida o integridad); (iv) Abandono de niños, niñas y adolescentes o personas con discapacidad por ausencia, muerte o encarcelamiento de adultos responsables; (v) Ausencia de ingesta o dificultad crítica en el acceso a los alimentos; (vi) Riesgo de vida o integridad por redes delictivas. Situaciones generadas por amenaza de muerte, trata, explotación sexual comercial, etc. (Modelo de atención Cercanías, 2013, p. 14-18; Modelo de atención Cercanías, 2015. Anexo I. p. 29-32)

<sup>6</sup> La descripción del diseño del programa Jóvenes en Red toma como referencia el documento Propuesta Jóvenes en Red (Diseño del Programa). Propuesta de elaboración interinstitucional. MIDES, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Ministerio de Turismo y Deporte, (MTYD), Administración Nacional de Educación Pública, Universidad del Trabajo del Uruguay (ANEP/UTU), INAU, Montevideo, 2012.

<sup>7</sup> La estructura operativa del programa está compuesta por un Equipo de Gestión y un Equipo de Trabajo Territorial (2012, p. 17).

<sup>8</sup> Del relato de los operadores surge que estas situaciones, que responderían a los objetivos programáticos, se manifiestan de manera excepcional.

<sup>9</sup> Subrayados del autor.